

Estratégia SAN Terreiros: uma abordagem de promoção e reconhecimento da soberania alimentar dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana e de terreiros¹

Camila Carneiro
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)

Luiz Antonio de Oliveira
Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAr)
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)

Eloá Moraes
Ministério da Igualdade Racial (MIR)

Resumo

Este artigo analisa a Estratégia SAN Terreiros como uma iniciativa voltada à promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana e de terreiros. Inicialmente, contextualiza-se o processo de reconhecimento desses povos como sujeitos de direitos no âmbito das políticas públicas brasileiras, destacando sua inserção nas agendas de desenvolvimento sustentável e de segurança alimentar. Em seguida, discute-se o papel dos terreiros como territórios de preservação de conhecimentos, práticas alimentares, solidariedade e resistência frente ao racismo estrutural, ambiental e religioso, enfatizando a centralidade das cozinhas como espaços de transmissão de saberes, fortalecimento comunitário e promoção da comensalidade. O artigo argumenta que políticas baseadas exclusivamente na distribuição emergencial de alimentos são insuficientes para enfrentar as desigualdades que afetam esses territórios. Nesse contexto, apresenta a Estratégia SAN Terreiros, que articula programas como Cozinha Solidária, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e iniciativas de agricultura urbana e periurbana, visando fortalecer a autonomia, a produção de alimentos e os sistemas alimentares tradicionais. Conclui que o reconhecimento dos terreiros como equipamentos comunitários de segurança alimentar amplia sua capacidade histórica de cuidado, contribuindo para políticas públicas mais inclusivas, culturalmente adequadas e comprometidas com a justiça social e racial.

Palavras-chave: políticas de segurança alimentar e nutricional, povos e comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiro

¹ Trabalho apresentado na 35ª Reunião Brasileira de Antropologia (Ano: 2026)

Introdução: sujeitos de direitos

O reconhecimento e os direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana e de Terreiros estão amparados na Política Nacional do Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instituída por meio do Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. Neste ato normativo é trazida a compreensão, adotada pelo Estado brasileiro, do que sejam Povos e Comunidades Tradicionais (PCT), Territórios Tradicionais e Desenvolvimento Sustentável. Definidos como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais”, os PCT têm ainda o reconhecimento formal do direito às suas formas próprias de organização social, de ocuparem e usarem territórios e recursos naturais como condição para suas reproduções culturais, sociais, religiosas, ancestrais e econômicas, “utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”, conforme preceito constitucional. Este reconhecimento significa dizer, de uma maneira geral, que os PCT passam a ser tidos como sujeitos de direitos e que, como tais, podem demandar ao Estado a construção de políticas públicas a eles direcionadas.

É importante destacar que a PNPCT foi construída no âmbito da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, criada por meio do Decreto de 27 de dezembro de 2004. Inicialmente composta apenas por membros da administração pública federal essa comissão foi reformulada após a realização do “I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais: pautas para políticas públicas”, ocorrido em agosto de 2005, no município de Luziânia, em Goiás. O encontro contou com a participação não só de setores do governo, mas também da academia e de representantes de diferentes segmentos dos povos e comunidades tradicionais.

Com o propósito de discutir o que são as comunidades tradicionais, consultar os seus representantes sobre as demandas e dificuldades no acesso aos programas e ações do governo e, por conseguinte, compor uma agenda de políticas e ações para os seus segmentos, o encontro serviu também para definir os representantes da sociedade civil que teriam assento na Comissão. Como um dos seus resultados, foi publicado o Decreto de 13 de julho de 2006 que alterou a denominação daquela instância para Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), além de definir suas competências e composição.

O acréscimo da categoria “Povos” é reflexo da pluralidade de identidades e de movimentos sociais organizados que buscaram seus reconhecimentos como sujeitos de direitos nesta instância de participação. Reflete, ainda, o cenário sociopolítico em que o Estado brasileiro buscava construir a imagem de “garantidor de direitos” por meio da construção de programas, políticas e ações de promoção da diversidade da sua população e da criação dos espaços de participação política como marca da gestão do 1º governo Lula. A construção desta agenda política ocorre, então, quando o governo federal passava a investir nos espaços de participação política e de controle social, segundo um modelo de democracia participativa em que se buscava exercitar uma maior aproximação do Estado com os movimentos sociais. A construção destes espaços se apresentava, nesse sentido, como estratégia de legitimação política para o governo, a exemplo do que poderia ser visto no campo das políticas públicas de cultura (OLIVEIRA, 2015).

A Comissão, de caráter consultivo e deliberativo, foi composta formalmente por 15 representantes de governo e 15 da sociedade civil. A presidência da CNPCT era exercida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a sua secretaria executiva era de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente. Desde aquele primeiro momento os “povos de terreiros” conquistaram um assento na Comissão. A escolha dos segmentos e entidades representativas da sociedade civil demonstra que, naquele momento histórico, alguns grupos, dentre os quais pode-se destacar indígenas, quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais e povos de terreiro, já possuíam maior organização política e que, apesar das suas especificidades étnicas e territoriais, se articularam em torno de pautas e demandas comuns para garantir os seus reconhecimentos como sujeitos de direitos pelo Estado brasileiro.

Apesar disso, a composição inicial da CNPCT não refletiu toda a complexidade da diversidade sociocultural do país e, ao longo dos anos, novos segmentos de PCT começaram a reivindicar assento na Comissão. Na esteira dos segmentos que apresentavam maior organização, novos grupos foram acolhidos pela CNPCT, na categoria de “convidados permanentes”, quais sejam: as Catadoras de Mangaba e os Retireiros do Araguaia. Ambos podem ser tomados como exemplos do que Olesko (2013) chama de “novos-velhos sujeitos” ao tratar da luta dos faxinalenses no espaço agrário paranaense pelo reconhecimento dos seus direitos e território. A ideia de “novos-velhos sujeitos” remete à percepção de que, apesar do reconhecimento recente das identidades e das especificidades desses grupos, suas lutas são antigas e se inserem no contexto dos

conflitos territoriais que caracterizam as dinâmicas sociopolíticas do rural brasileiro. Além disso, suas ascensões na cena pública expressam a intencionalidade política de reconhecimento de suas identidades e culturas.

A categoria dos faxinalenses, povos e comunidades tradicionais, ganha importância no contexto das lutas no espaço rural. Uma luta não somente pela obtenção material da terra, mas que se expande até a esfera imaterial: pela manutenção de seu modo de vida e de produção, de sua racionalidade – que não é atrasada, mas sim diferenciada –, de sua cultura, de seu território (OLESKO, 2013, p.403).

Ademais, é no cenário político de reconhecimento recente da diversidade de “territorialidades específicas” por parte do Estado brasileiro (ALMEIDA, 2006) que pode ser compreendido o processo de reestruturação da CNPCT. Assim, com a crescente visibilidade dos “novos-velhos sujeitos”, tornou-se necessário repensar a sua composição e poder institucional. Por causa disso, em maio de 2016, por meio do Decreto nº 8.750, a Comissão foi transformada em Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT). Diferente da Comissão, o Conselho passou a ser composto majoritariamente por membros da sociedade civil, sendo, à época, “quarenta e quatro membros titulares, dos quais vinte e nove representantes da sociedade civil e quinze representantes de órgãos e entidades da administração pública federal, com direito a voz e a voto” (BRASIL, 2016).²

De acordo com o decreto de 2016 que instituiu o CNPCT, no seu Art. 4º, parágrafo 2º, os 29 segmentos da sociedade civil representados são: povos indígenas; comunidades quilombolas; **povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana**; povos ciganos; pescadores artesanais; extrativistas; extrativistas costeiros e marinhos; caiçaras; faxinalenses; benzedeiros; ilhéus; raizeiros; geraizeiros; caatingueiros; vazanteiros; veredeiros; apanhadores de flores sempre vivas; pantaneiros; morroquianos; povo pomerano; catadoras de mangaba; quebradeiras de coco babaçu; retireiros do Araguaia; comunidades de fundos e fechos de pasto; ribeirinhos; cipozeiros; andirobeiros; caboclos e juventude de povos e comunidades tradicionais.

² Em 2023, por força do Decreto nº 11.481, de 6 de abril, os órgãos de governo passaram a contar com 19 representantes, com o CNPCT compondo, a partir daquele momento, a estrutura do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Outra mudança ocorrida se deu em 2018, quando o CNPCT passou a integrar a estrutura do Ministério dos Direitos Humanos, conforme estabelecido no Decreto nº 9.465, de 09 de agosto de 2018.

Importante mencionar também que, desde 2010, o Cadastro Único, como forma de reconhecimento da diversidade da população brasileira e em respeito aos seus diferentes modos de vida e formas de organização socioeconômica, política e cultural, deu início a um processo de cadastramento diferenciado de 16 Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE). Desses, 7 são famílias de povos e comunidades tradicionais a saber: indígenas, quilombolas, ribeirinhas, pescadores artesanais, extrativistas, ciganas e **pertencentes a comunidades de terreiro**.

Além disso, destaca-se que, a partir do reconhecimento dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana e de terreiro como sujeito de direitos que reivindicam o direito a identidades específicas e que possuem organização territorial, social, econômica, produtiva e cultural próprias, foi instituído em 2013, o I Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana (2013-2015). O Plano foi coordenado pela antiga Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), contou com a participação de diversos órgãos governamentais e foi estruturado em três eixos: 1) Garantia de Direitos: Foco no combate ao racismo (institucional e religioso), na regularização fundiária e no acesso a políticas sociais; 2) Territorialidade e Cultura: Preservação do patrimônio cultural, material e imaterial e respeito aos espaços sagrados e 3) Inclusão Social e Desenvolvimento Sustentável: Acesso a saneamento, **segurança alimentar e nutricional**, e geração de renda nas comunidades (BRASIL, 2013).

Os eixos do Plano evidenciam a centralidade dos temas relacionados à alimentação e à garantia de segurança alimentar e nutricional para Povos de Matriz Africana (POTMA) e de Terreiros. Importante destacar duas iniciativas voltadas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN):

1. Promover ações estruturantes de promoção da segurança alimentar e nutricional dos povos tradicionais de matriz africana
2. Iniciativa: Atender, emergencialmente, por meio da distribuição de alimentos, famílias de povos e comunidades tradicionais de matriz africana vulneráveis à fome.

No caso da primeira, cabia ao MDS e à Seppir, “disponibilizar 300 kits de equipamento para as cozinhas das casas tradicionais de matriz africana” como forma de “valorização da cultura alimentar tradicional”. A segunda iniciativa se refere à

distribuição de cestas de alimentos e tinha a previsão orçamentária mais robusta, tendo, portanto, maior centralidade nas ações de SAN propostas.

Em 2016 foi dado início à discussão de um segundo plano. Porém, houve uma ruptura e mudança de prioridades do governo a partir do *impeachment* da presidenta Dilma Russef, alterando as estruturas dos órgãos responsáveis pelas pautas da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais. Por esse motivo, a elaboração desse segundo plano foi descontinuada.

Em 2023, com a criação do Ministério da Igualdade Racial (MIR) e da sua Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos (SQPT), foi iniciado o processo de elaboração da Política Nacional para Povos e Comunidades Tradicionais de Terreiro e de Matriz Africana (PNPTMA), instituída por meio do Decreto nº 12.278, de 29 de novembro de 2024. Dentre os objetivos da Política, de acordo com seu artigo 6º, está: “III - promover a segurança alimentar e nutricional dos povos e das comunidades tradicionais de terreiro e de matriz africana, respeitados os seus sistemas de organização social, e valorizar as suas práticas, os seus conhecimentos, e as suas tecnologias próprias” (BRASIL, 2024).

Destaca-se também que, no contexto de recriação da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), em 2023, povos e comunidades tradicionais foram apontados como públicos prioritários dos seus programas, políticas e ações. Essa definição partiu da percepção de que, historicamente, esses grupos apresentam maiores índices de insegurança alimentar. Desde 2014, quando o Brasil saiu pela primeira vez do Mapa da Fome, de acordo com o Relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), grande parte da população que ainda permanecia na situação de insegurança alimentar e nutricional era pertencente a PCT.

Além disso, publicações do MDS, como a terceira edição do documento “Diversidade no Cadastro Único”, publicada nos anos de 2014, 2016 e 2023, apontam, nos dados sobre o perfil socioeconômico de famílias no Cadastro Único, que os PCT se encontram em situação de maior vulnerabilidade social em comparação com outras famílias sem pertencimento étnico-racial.

Publicações da Rede Brasileira de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (2021 e 2022) mostraram que a pobreza, a fome e a insegurança alimentar e nutricional no Brasil têm (e sempre tiveram) cor, lugar e gênero. De acordo com as pesquisas, a vulnerabilidade socioeconômica e a Insegurança Alimentar e Nutricional (Insan) atingem mais as mulheres negras que residem nas regiões Norte e Nordeste do país, especialmente nas zonas rurais. Esses dados refletem a realidade de negros (pardos e pretos) que são a maioria dos PCT, sendo as famílias que têm convivido sendo historicamente mais submetidas a situações de discriminação étnico- racial e/ou cultural.

Diante do cenário de desigualdades estruturais baseadas na cor/raça, Pires (2019) chama atenção para a importância de uma perspectiva multidimensional das desigualdades sociais. O autor destaca que tais desigualdades sociais não podem ser abordadas apenas como um fenômeno econômico. Sugere, assim, que a interseccionalidade de raça, gênero e classe aponta caminhos para compreender as interconexões das opressões que estão na base das desigualdades estruturais. Ou seja, há um entrelaçamento entre desigualdades econômicas com desigualdades étnico raciais e de gênero. Neste sentido, ao se considerar essas desigualdades, é possível destacar outros fatores importantes para caracterizar situações de pobreza e de vulnerabilidade social de indivíduos e famílias que vivem em territórios com conflitos fundiários (como indígenas, quilombolas, extrativistas, dentre outros) e/ou com vivência de discriminações étnico- raciais e culturais (como terreiros e ciganos), etárias, de gênero, por orientação sexual, por deficiência.

No contexto de emergências climáticas acrescenta-se a dimensão do racismo ambiental que demonstra como as crises ambientais, especialmente as decorrentes das mudanças do clima, impactam de maneira desproporcional determinadas parcelas da população, atingindo sobretudo pessoas negras, mulheres, povos indígenas e demais PCT. Além dos efeitos das mudanças climáticas, a localização dos espaços dos terreiros em áreas periurbanas ou periféricas impactam o acesso e a qualidade dos alimentos.

De uma maneira geral, os alimentos saudáveis estão ficando mais distantes dos territórios tradicionais ocupados por pessoas negras e indígenas, gerando um “*apartheid* alimentar”. Esse termo é utilizado para destacar a existência da dimensão racial nas barreiras e dificuldades de acesso a alimentos saudáveis, *in natura* e minimamente processados pela população negra. Termos como Desertos e Pântanos Alimentares foram

criados para se referir, respectivamente, a áreas com acesso limitado a alimentos saudáveis e áreas com alta concentração de estabelecimentos que comercializam alimentos não saudáveis. Nesse sentido, o termo “*apartheid* alimentar” visa a racializar o debate sobre a não disponibilidade de acesso a alimentos saudáveis e sustentáveis, acrescentando-se, no caso dos povos de matriz africana e de terreiros, além do racismo ambiental, o racismo religioso importante fator de promoção das situações de desigualdade (GRILO; MENEZES; DURAN, 2022; PAULA, 2026).

Alimentação, Cozinha e Terreiros

O tráfico de pessoas escravizadas significou não apenas o deslocamento de pessoas de África para o Brasil, mas também de saberes e conhecimentos. As comunidades quilombolas, os terreiros de candomblé e os quintais urbanos em favelas funcionam, dessa forma, como territórios na diáspora brasileira onde é possível encontrar a presença de racionalidades, epistemologias e saberes africanos. Destacando os saberes acerca das plantas no traslado desses conhecimentos e até mesmo desses vegetais, Gomes (2009, p.32) diz que: “esses fluxos de saberes etnobotânicos se manifestam até hoje na denominada diáspora africana, em especial dentro da cultura brasileira, seja na culinária, seja na fitoterapia ou nas expressões de religiosidade através das plantas”.

Assim, os terreiros podem ser vistos como espaços contracoloniais, na medida que são espaços de resistência e de encontro, confluência e encruzilhada de valores africanos e indígenas. Os povos africanos e indígenas, segundo Antônio Bispo dos Santos (2015), seriam povos contra coloniais, na medida em que resistiram à colonização e que possuem modos de vida semelhantes entre si e opostos ao europeu – colonizador. Embora o autor reconheça a pluralidade de povos africanos e indígenas, das suas especificidades e particularidades no processo de escravização, prefere destacar as similaridades, chamando-os de contra colonizadores.

Desse modo, partindo do entendimento de que os territórios tradicionais brasileiros (re)existem na confluência de conhecimentos africanos e indígenas, pode-se compreendê-los também como territórios *amefricanos*. Com o termo, Lélia Gonzalez (1988), busca destacar os africanos trazidos nos navios negreiros e os povos que viviam nas Américas antes da chegada dos colonizadores no centro da formação histórica da América Latina.

Com base no exposto, compreende-se os terreiros como espaços de manutenção e preservação das racionalidades, valores e modos africanos de conhecer e interagir com o mundo. Ou seja, os POTMA e terreiro são entendidos como agentes históricos que se recriam no presente. Para Oliveira (2003, p.48), é preciso olhar a partir da ressignificação dos elementos africanos no Brasil, na medida em que “pensar a cultura negra é pensar a reterritorialização dos negros no Brasil. O território afro-brasileiro não é o espaço físico africano, mas a forma como os negros brasileiros singularizam o território nacional”. Longe da busca por encontrar africanismos puros, é possível observar valores afropindorâmicos nos territórios tradicionais dos terreiros.

É neste contexto que se deve compreender a potencialidade dos povos e comunidades tradicionais de Matriz Africana e de Terreiro como sujeitos importantes nas ações de combate à fome e à insegurança alimentar. Os espaços dos terreiros como “roças”, como muitas vezes são denominados, demonstra a relação intrínseca entre os espaços físicos e comunitários de realização de rituais (terreiro) com os espaços de cultivo de plantas e alimentos (roças). Existe um ditado Iorubá: “sem folha não há orixá, que sintetiza essa relação ancestral dos terreiros com a terra.

Se historicamente os terreiros ocupavam espaços de “roças” e/ou de ruralidades, como territórios tradicionalmente ocupados eles também são palco de outras disputas e formas de resistência. O modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo País e o crescimento das cidades, por vezes, tornam os territórios tradicionais e, portanto, também os terreiros espaços de transição entre o rural e o urbano. Nesse processo, a tentativa de fagocitar os territórios tradicionais e seus habitantes é evidenciado, por exemplo, pela gentrificação crescente destes espaços. Passando a ocupar as franjas das cidades, seja pela migração forçada para locais menos centrais, seja pelo avanço da urbe sobre os seus territórios ancestrais.

É nessas disputas que acabam ocupando espaços fronteiriços e/ou marginalizados. Ademais, a redução dos terreiros à religião os tornam ainda mais suscetíveis ao racismo e à intolerância religiosa. Como consequência, há a negação de direitos ou o não alcance de políticas públicas. Os terreiros em geral estão localizados em regiões periféricas, de margem e muitas vezes são o principal espaço de acolhimento da população do seu entorno, ofertando serviços como vacinas, formações, centro de informação e acolhimento contra violências, refeições, entre outros.

Do ponto de vista dos ambientes alimentares, os terreiros estão localizados prioritariamente em regiões de desertos e pântanos alimentares, marcadas por processos de urbanização e consequente aumento de oferta e disponibilidade de alimentos ultraprocessados, considerados não saudáveis pelo Guia da Alimentar para a população brasileira. Se por um lado, os desertos alimentares são marcados pelo acesso limitado a alimentos saudáveis, os pântanos têm como característica central a facilidade de acesso, com alta oferta de alimentos não saudáveis. Ou seja, essas regiões, que tem forte presença de pessoas negras, são espaços que promovem problemas nutricionais. Referindo-se aos impactos da má alimentação na saúde de pessoas negras, Llaila Afrika (2013) cunhou o termo *nutricídio*, destacando a dificuldade e/ou a falta de acesso a alimentos que fazem parte da cultura alimentar da população negra diaspórica. Tal situação gera morte de suas culturas alimentares, bem como o desenvolvimento de doenças graves.

Em contrapartida, considerando o papel dos terreiros como espaços de (re)existências marcados pela manutenção dos conhecimentos e saberes tradicionais e pelo acolhimento, apresentam-se como potenciais aliados do Estado brasileiro na promoção da segurança alimentar e nutricional para a população negra, periférica e/ou de baixa renda. São espaços que atuam onde o Estado “falha” na garantia do direito humano à alimentação e do pacto federativo da não existência da fome. Apesar disso, o Estado não tem conseguido atuar com ações estruturantes e adequadas para POTMA e terreiros. Diante desse cenário, o MDS e o MIR vêm dialogando a respeito de estratégias de promoção de políticas da soberania e segurança alimentar para os povos de matriz africana e terreiros.

O propósito da iniciativa é articular os diferentes programas e ações da SESAN reconhecendo, sobretudo, a potencialidade das cozinhas dentro dos terreiros. Para povos e comunidades tradicionais em geral e para os povos e comunidades tradicionais de terreiro, foco deste trabalho, as cozinhas possuem usos e significados múltiplos. Para além de um espaço de produção e de oferta de refeições, as cozinhas são espaços de construção de laços e de vínculos familiares e comunitários, onde se compartilham não só refeições, mas também tradições, histórias e conhecimentos. Desse modo, são lugares em que a comensalidade e o compartilhamento de saberes e práticas comunitárias são características fundamentais. Nestes espaços, a cozinha é o lugar de cozinhar e comer junto, compartilhando refeições, valores, afetos e segredos.

A cozinha e a comida estão no centro dos terreiros. É nela, como já sugerido, que acontece a transmissão de conhecimentos entre gerações. De acordo com Lourence Alves (2025, p.30), a cozinha brasileira é formada a partir de uma encruzilhada de conhecimentos e não pode ser compreendida pelo mito das três raças, na medida em que não existe uma democracia racial no país. A culinária e a gastronomia brasileiras são frutos de disputas e negociações. A autora traz o conceito de gastronomia-encruzilhada “que nada mais é do que um conjunto de tecnologias negras de vida e de resistência, criadas em condições adversas, mas sempre orientadas pela coletividade, pela partilha e pela conexão com o sagrado”. Esse conjunto de tecnologias é formada por quatro eixos (organização quilombola, sabedoria dos quintais, arte de mercar e cozinha de santo) denominados “tecnologias de afrobrasilidades em alimentação”. Para Alves (2025, p.34), essas categorias analíticas “são janelas para compreender como povos negros e comunidades tradicionais resistiram ao epistemicídio e criaram modos de vida baseados em tecnologias próprias, fundadas na ancestralidade e na coletividade”.

Estratégias da promoção da Segurança Alimentar e Nutricional para Potma e terreiros

Historicamente a principal ação para povos e comunidades tradicionais de matriz africana e de terreiros do governo federal foi a distribuição de cestas de alimentos. Essa ação, como já indicado, ocupava um papel de destaque em um dos eixos do I Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana. Mas, a Ação de Distribuição de Alimentos (ADA), política coordenada pelo MDS, é uma ação pontual e emergencial que objetiva atuar tempestivamente no combate à fome. Neste sentido, a distribuição direta de alimentos é compreendida uma ação necessária em contextos de crises climáticas e/ou de violações graves do direito humano à alimentação, não se constituindo, por conseguinte, em uma estratégia de alimentação adequada e de promoção estruturante da segurança alimentar e nutricional.

É preciso ressaltar, a despeito de esforços para adequar a sua composição, as cestas de alimentos não conseguem atender na íntegra as orientações do Guia Alimentar para a População Brasileira ou as diretrizes do Decreto nº 11.936 de 5 de março de 2024, que trata da composição da cesta básica de alimentos nas ações de governo. Isto é, por meio

da ADA não se consegue ofertar alimentos *in natura*, especialmente dos grupos de Frutas, Verdura e Legumes, Carnes e ovos e lácteos.

Além disso, no caso das situações emergenciais, o prazo e a logística envolvida nas entregas são alguns dos fatores que dificultam que as cestas cumpram adequadamente ou integralmente o papel de promoção de uma alimentação saudável e adequada. Assim, no caso dos atendimentos mais permanentes o seu benefício, em termos de garantia de segurança alimentar adequada das famílias a longo prazo, é questionável.

É nesse contexto que se destaca a importância de construção de estratégias de saídas da dependência das cestas de alimentos para os povos de terreiros, uma vez que a distribuição desses alimentos não gera autonomia, não promove e nem reconhece suas culturas alimentares e o papel histórico dos terreiros na alimentação da sociedade brasileira como um todo. Afinal, como já indicado, os terreiros podem ser vistos como espaços de promoção da segurança alimentar, uma vez que historicamente desempenharam papel de acolher e alimentar a população, em especial dos seus entornos. Um exemplo da potencialidade dos Terreiros foi o alto número de casas que atuaram como Cozinhas Solidárias e/ou Emergenciais no contexto do desastre das chuvas no RS, o que aponta para as possibilidades de serem reconhecidos como um equipamento de Segurança Alimentar e Nutricional (Eqsan).

A estratégia SAN terreiros surge dessa compreensão, buscando articular diferentes programas e políticas, tais como o Programa Cozinha Solidária, o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana, especialmente por meio da implementação do Sisteminha³ e hortas comunitárias.

No que se refere ao Programa Cozinha Solidária, criado por meio da Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023 e regulamentado através do Decreto nº 11.937, de 5 de março de 2024, destaca-se o seu papel no apoio às iniciativas da sociedade civil na oferta de refeições a pessoas em situação de insegurança alimentar. As cozinhas solidárias demonstraram a capacidade de organização e de mobilização da sociedade civil em situações de crise e de resiliência frente às diversas situações de vulnerabilidade a que significativa parcela da sociedade brasileira vem historicamente sendo submetida. Desse

³ O Sisteminha é uma tecnologia social de produção integrada de alimentos, desenvolvida pela Embrapa, em parceria com a UFU e a Fapemig, voltada à promoção da segurança alimentar, nutricional e ambiental em pequenos espaços — rurais, urbanos ou periurbanos — por meio do fortalecimento de unidades familiares e comunitárias.

modo, além de promoverem segurança alimentar e nutricional, as cozinhas se constituem em espaços políticos de construção de protagonismos e de resistências coletivas, convertendo-se, assim, em lugares de fortalecimento do tecido social e de construção de estratégias para a garantia de direitos.⁴

Atualmente os dados do Programa mostram que a maioria das Cozinhas atendidas no Programa são geridas por mulheres negras (71%), seguidas por mulheres não negras (20%) e homens (9%). Das atualmente 1.288 cozinhas habilitadas, segundo dados da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 24% são organizadas por Povos e Comunidades Tradicionais, sendo 13,7% por Povos de Matriz Africana/de Terreiros. A figura 1, mostra a distribuição dos segmentos de Povos e Comunidades Tradicionais na organização das cozinhas solidárias habilitadas pelo Programa.

Quadro 1 – Número de Cozinhas Solidárias organizadas por Povos e Comunidades Tradicionais



Fonte: MDS, 2026

⁴ Importante destacar que o Programa Cozinha Solidária prevê três modalidades de apoio:

- 1) apoio financeiro (para cobrir despesas de custeio, pessoal e manutenção) voltado à produção e à oferta de refeições por meio das Entidades Gestoras, de acordo com o edital de seleção;
- 2) fornecimento de alimentos in natura e minimamente processados por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA);
- 3) apoio à formação de colaboradores e à implementação de projetos que abordem processos formativos, uma modalidade que ainda será regulamentada.

Para ampliar o número de cozinhas de terreiros habilitadas no Programa, no âmbito da referida Estratégia SAN Terreiros, foram realizadas, ao longo de 2025, oficinas de tira dúvidas com as principais rede de POTMA e Terreiros, a saber: Fonsanpotma, Acbantu, Renafro e Rede Afroambiental.. O objetivo central da iniciativa foi reduzir a necessidade de envio de cestas de alimentos, cuja composição, conforme já dito, dificilmente será nutricionalmente e culturalmente adequada às diversas realidades, uma vez que a habilitação dos terreiros como Cozinha Solidária possibilita o recebimento de alimentos via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).⁵

Convém destacar que, ao longo do tempo, o PAA se consolidou como mais do que uma política de compras públicas, fortalecendo a produção local, valorizando a biodiversidade, os sistemas alimentares locais e promovendo a soberania alimentar. De modo geral, o PAA tem como propósito unir duas pontas no campo das políticas de SAN: quem produz e quem precisa comer. Além de fortalecer a agricultura familiar e as cadeias produtivas locais, gerando renda e desenvolvendo a economia regional, o programa promove a oferta de alimentos mais saudáveis e culturalmente adequados aos hábitos ou sistemas alimentares de pessoas e coletividades em situação de insegurança alimentar.

No contexto da sua recriação, a legislação atual estabeleceu povos e comunidades tradicionais como públicos prioritários:

Art. 6º O Grupo Gestor do PAA estabelecerá critérios de acesso ao Programa dos seguintes grupos prioritários: I - as famílias incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); II - povos indígenas; III - povos e comunidades tradicionais; IV - assentados da reforma agrária; V - pescadores; VI - negros; VII - mulheres; VIII - juventude rural; IX - pessoas idosas; X - pessoas com deficiência; e XI - famílias que tenham pessoas com deficiência como dependentes.

Como forma de garantir a efetividade da priorização dos PCTs, a partir de 2023 foram lançadas portarias específicas com recursos destinados aos povos indígenas e comunidades quilombolas. Em 2026, foi lançada ainda a estratégia PAA em Unidades de Conservação, que ocorreu no município de Cachoeira/BA, território com forte presença de Potma e Terreiros, justamente devido a possibilidade de doação de alimentos para as casas de terreiros localizadas no entorno da Unidade de Conservação Resex Baía do

⁵ Criado em 2003, no âmbito do Programa Fome Zero, pela Lei nº 10.696, de julho daquele ano, o PAA passou por significativas mudanças ao longo do tempo, sendo recriado 20 anos depois por meio da Lei nº 14.628. O Programa foi recriado em 2023, por meio da Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, mesma Lei que cria o Programa Cozinha Solidária.

Iguape. A partir de adequações realizadas no Programa, com alterações nos normativos e destinação de recursos “carimbados”, os povos e comunidades tradicionais passaram a ser efetivamente priorizados nos processos de aquisição de alimentos por eles produzidos, destinados à distribuição em equipamentos públicos ou comunitários de segurança alimentar e nutricional, como escolas, unidades da rede socioassistencial, serviços de saúde e organizações representativas existentes em seus territórios. Essa iniciativa tem promovido a inclusão produtiva, bem como o fortalecimento da soberania e da segurança alimentar e nutricional nos territórios tradicionais, contemplando também os povos de matriz africana e de terreiros.

Destaca-se como a criação de Portarias específicas e destinados de recursos “carimbados” se insere no contexto de uma ação ativa do Estado para garantir as prioridades formalmente estabelecidas. Para Pires (2019) existe um jogo duplo que permite a existência de um discurso pró inclusão (de minorias, de povos indígenas, quilombolas, mulheres, entre outros) e que se baseia em leis e normativos, mas que na prática de implementação não é efetiva e eficaz, devido a dinâmicas de implementação inadequadas e que reproduzem desigualdades. O autor destaca ainda como relação entre políticas públicas e formas de enfrentamento de desigualdades é ambígua, uma vez que as políticas públicas que têm formalmente tem o objetivo de reduzir as desigualdades, acabam caindo nos riscos de reforçá-las.

Além da estratégia de inserir os terreiros no Programa Cozinha Solidária para que eles sejam também beneficiários recebedores do PAA, destaca-se que está sendo articulada a inserção dos terreiros na parceria com a Embrapa para implementação da tecnologia social “Sisteminha”. O Sisteminha é uma solução tecnológica de produção integrada de alimentos apropriada para pequenos espaços e tem como principal objetivo promover segurança alimentar e nutricional, possibilitando também a geração de renda, por meio da comercialização do excedente da produção.

Em 2025, a Sesan/MDS firmou parceria com a Embrapa para a implantação de 300 unidades do Sisteminha, em 20 municípios da Estratégia Alimenta Cidades. Essa parceria se insere no âmbito das ações do Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana. Partindo da compreensão que existem territórios tradicionais em contexto urbano e periurbano e que no geral as políticas públicas voltadas para PCT são voltadas para os públicos residentes no rural, a Sesan estabeleceu dentre os públicos prioritários

do Sisteminha povos e comunidades tradicionais. Para garantir essa priorização foi realizado diálogo com a SQPT/MIR para o levantamento de terreiros que tinham os critérios, dentre eles, disponibilidade de espaço físico para receber a tecnologia social.

Essa estratégia demonstra a importância de articular não só ações de apoio ao preparado e doação de refeições (como o Programa Cozinha Solidária e o PAA) quando ações, como o Sisteminha, que possibilitam o apoio e a retomada dos espaços de roças e quintais dentro dos terreiros. Apesar dos desafios existentes na Tecnologia Social do Sisteminha, como o fato de não ser agroecológico, por utilizar raças de animais e insumos externos, espera-se a partir de diálogos com a sociedade civil de povos e comunidades tradicionais estabelecer uma parceira que permita adaptações na tecnologia de modo a contemplar raças, sementes e formas tradicionais de produção de alimentos.

Considerações finais

As reflexões apresentadas neste artigo evidenciam que a promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana e de terreiros exige o reconhecimento de suas especificidades socioculturais, territoriais e religiosas, bem como o enfrentamento das desigualdades históricas produzidas pelo racismo estrutural, ambiental e religioso. A trajetória de reconhecimento desses povos como sujeitos de direitos demonstra avanços importantes na construção de políticas públicas, mas também revela a permanência de desafios relacionados ao acesso a direitos fundamentais e à superação das situações de vulnerabilidade social e alimentar.

Ao longo do texto, buscou-se destacar que os terreiros não podem ser compreendidos apenas como espaços de prática religiosa. São territórios de produção e circulação de conhecimentos, de preservação de valores civilizatórios afro-brasileiros, de acolhimento comunitário, de cuidado e de promoção da vida. Nesse contexto, a alimentação ocupa lugar central, articulando dimensões materiais, simbólicas, culturais e espirituais. As cozinhas dos terreiros constituem espaços privilegiados de transmissão de saberes ancestrais, fortalecimento de vínculos comunitários e promoção da comensalidade, configurando-se como importantes patrimônios dos sistemas alimentares tradicionais brasileiros.

A Estratégia SAN Terreiros surge justamente do reconhecimento dessa potência. Ao propor a articulação de programas estruturantes, como o Programa Cozinha Solidária, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e iniciativas de agricultura urbana e periurbana, a estratégia busca superar uma lógica centrada exclusivamente em ações emergenciais de distribuição de alimentos. Sem desconsiderar a importância dessas ações em contextos de crise, a proposta aponta para a construção de caminhos capazes de fortalecer a autonomia, a produção local, a valorização das culturas alimentares e a soberania alimentar dos povos de terreiro.

Além disso, a experiência em curso demonstra que os terreiros podem desempenhar papel estratégico como equipamentos comunitários de segurança alimentar e nutricional, ampliando sua capacidade histórica de acolher, alimentar e cuidar das populações de seus territórios. O fortalecimento dessas iniciativas contribui não apenas para o combate à fome, mas também para a valorização dos conhecimentos tradicionais e para a consolidação de políticas públicas mais inclusivas, participativas e comprometidas com a justiça social e racial.

Por fim, a Estratégia SAN Terreiros representa uma oportunidade de construção de políticas públicas que reconheçam os povos e comunidades tradicionais de matriz africana e de terreiros não apenas como beneficiários de ações governamentais, mas como protagonistas na formulação de soluções para os desafios alimentares contemporâneos. Ao valorizar seus saberes, práticas e formas próprias de organização, a estratégia reafirma a importância desses territórios na promoção de sistemas alimentares mais justos, sustentáveis, saudáveis e culturalmente adequados, contribuindo para o fortalecimento da democracia, da diversidade e do direito humano à alimentação adequada.

Referências bibliográficas

AFRIKA, L. O. *Nutricide: the nutritional destruction of the Black race*. New York: Eword, 2013.

ALMEIDA, Alfredo. W. B. de. **Terras de Quilombos, Terras Indígenas, “Babaquais Livres”, “Castanhais do Povo”, Faxinais e Fundos de Pasto**: Terras tradicionalmente ocupadas. Manaus: PPGSCA-UFAM. 2006.

ALVES, Lourence Cristine. *Gastronomia-encruzilhada: tecnologias de afrobrasilidades em alimentação*. Oriki Editora. 2025

BRASIL. Decreto de 27 de dezembro de 2004. Cria a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/dnn/dnn10408.htm. Acesso em 20 mai. 2026

BRASIL. Decreto nº 11.346, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Igualdade Racial e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11346.htm. Acesso em 19 mai. 2026

BRASIL. Decreto nº 11.481, de 6 de abril de 2023. Altera o Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016, que institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11481.htm. Acesso em 01 jun. 2026

BRASIL. Decreto nº 11.936, de 5 de março de 2024. Dispõe sobre a composição da cesta básica de alimentos no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e da Política Nacional de Abastecimento Alimentar. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11936.htm. Acesso em 10 mai. 2026

BRASIL. Decreto nº 12.278, de 29 de novembro de 2024. Institui a Política Nacional para Povos e Comunidades Tradicionais de Terreiro e de Matriz Africana. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12278.htm. Acesso em 25 abr. 2026

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em 20 abr. 2026

BRASIL. Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016. Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8750.htm. Acesso em 28 mar. 2026

BRASIL. Decreto nº 9.465, de 09 de agosto de 2018. Altera o Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016, que institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, o Decreto nº 9.122, de 9 de agosto de 2017, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério dos Direitos Humanos, o Decreto nº 9.137, de 21 de agosto de 2017, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Governo da Presidência da República, o Decreto nº 9.417, de 20 de junho de 2018, que transfere a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher para o Ministério dos Direitos Humanos, revoga dispositivos do Decreto nº 8.949, de 29 de dezembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Social, e remaneja e transforma cargos em comissão. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9465.htm. Acesso em 25 abr. 2026

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm. Acesso em 05 mai. 2026

BRASIL. Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos

Administrativos); e revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114628.htm. Acesso em 01 jun. 2026

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Diversidade no Cadastro Único: Identificação e perfil socioeconômico de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos**. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único, 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Diversidade no Cadastro Único - Respeitar e Incluir**. Brasília, DF: MDSA; Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Diversidade no Cadastro Único - Respeitar e Incluir**. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2014.

BRASIL. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana**. Brasília, 2013. Disponível em https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/373/1/SEPPIR_Plano_2013.pdf. Acesso em 05 jun. 2026

CASTRO, Franciléia Paula. A imposição da fome é racismo alimentar. **RADIS**, FIOCRUZ, setembro de 2022a. Disponível em <https://radis.ensp.fiocruz.br/opinioao/pos-tudo/imposicao-da-fome-e-racismo-alimentar/> Acesso em 20 mai. 2026

GOMES, Ângela Maria da Silva. **Rotas e diálogos de saberes da etnobotânica transatlântica negroafricana**: terreiros, quilombos, quintais da Grande BH. 2009. 272 f. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

GONZALEZ, Lélia. A categoria político-cultural de amefricanidade. **Tempo Brasileiro**. Rio de Janeiro, nº. 92/93 (jan./jun.). 1988, p. 69-82.

GRILO, Mariana F.; Menezes, Caroline de; DURAN, Ana Clara. Mapeamento de pântanos alimentares em Campinas. **Ciência & Saúde Coletiva**, 27(7):2717-2728, 2022. Disponível em <https://www.scielo.org/article/csc/2022.v27n7/2717-2728/pt>. Acesso em 05 mai. 2026

LITTLE, Paul. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Série Antropologia** nº 322 (Brasília: Universidade de Brasília). 2005.

MATTEI, L. A política agrária e rural do governo Temer. In: MALUF, Renato & Flexor, Georges (orgs). **Questões agrárias, agrícolas e rurais**: conjunturas e políticas públicas. Rio de Janeiro : E-Papers, 2017, p. 169 – 177.

OLESKO, Gustavo Felipe. Em defesa dos territórios faxinalenses: a emergência de “novos” sujeitos em luta no espaço rural. **Boletim Goiano de Geografia**. Goiânia, v. 33, n. 3, p. 391-406, set./dez. 2013. Disponível em <https://revistas.ufg.br/bgg/article/view/27330/15604>. Acesso em 05 mar. 2026.

OLIVEIRA, Eduardo. Cosmovisão africana no Brasil: elementos para uma filosofia afrodescendente. Fortaleza: Ibeca, 2003.

OLIVEIRA, Luiz Antonio de. **Cultura, Direitos, Políticas**: a construção de uma agenda pública no campo das políticas culturais para os povos indígenas e a diversidade étnica

no Brasil contemporâneo. 2015. 233f. Tese (Doutorado em Antropologia). Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

PACHECO, Maria Emília Lisboa & CINTRÃO, Rosângela Pezza. **Culturas Alimentares**: um estudo sobre comunidades amazônicas. Rio de Janeiro: FASE, 2024

PAULA, Fran. **Apartheid alimentar e o privilégio de comer no Brasil**. FASE, 2023. Disponível em: <https://fase.org.br/pt/artigos/apartheid-alimentar-e-o-privilegio-de-comer-no-brasil/>. Acesso em: 14 maio 2026

PIRES, Roberto Rocha C. Introdução. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 13-52.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (REDE PENSSAN). Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil. II VIGISAN Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, Rede PENSSAN, 2022.

SANTOS, Antonio. Bispo dos. **Colonização, Quilombos**: modos e significações. Brasília, 2015.

SEGATO, Rita Laura. Antropologia e Direitos Humanos: Alteridade e ética no movimento de expansão dos direitos universais. **Revista Mana**, Rio de Janeiro, UFRJ, p.207-235, 2006.