

Capítulo 7

O Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional brasileiro – tensões, conflitos e paradoxos

Luciene Burlandy

Introdução

Nas duas últimas décadas, o Brasil instituiu duas políticas que operacionalizam ações de alimentação e nutrição, ambas organizadas em Sistemas Nacionais distintos: 1) a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, vinculada ao setor saúde e ao SUS (BRASIL 1999; 2011); e 2) a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2010) do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan (BRASIL, 2006) que envolve diversos setores de governo que lidam com a produção, a comercialização e o consumo de alimentos, incluindo políticas agrárias, agrícolas, ambientais, educacionais, além da própria política de alimentação e nutrição do setor saúde. A presente análise tem como enfoque o processo, ocorrido entre 2003 e 2020, de construção e de transformação do Sisan, por ser este o mais abrangente.

O Sisan foi formalizado em 2006, por meio de uma lei orgânica, com o objetivo de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e saudável, a Soberania Alimentar e a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), entendida como a

[...] realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (BRASIL, 2006, p. 4).

Esse Sistema é integrado por: 1) Conferências nos três níveis de governo (municipal, estadual e Federal), que são eventos de participação social que reúnem integrantes de diferentes organizações da sociedade civil e governos responsáveis por indicar diretrizes e prioridades políticas; 2) Câmara Interministerial (Caisan) composta por ministérios e secretarias especiais, que são espaços de articulação política, planejamento e gestão intersetorial entre setores de governo responsáveis pelas pastas que lidam com programas de SAN; e pelo 3) Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), e seus congêneres estaduais e municipais, órgão consultivo da Presidência da República integrado por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes de diferentes setores do governo (BRASIL, 2006).

O Consea foi reinstituído em 2003 e, ao longo de 15 anos de existência, protagonizou e coordenou a ação política nacional em torno da SAN, bem como a formulação de novos programas de alimentação e nutrição e a reformulação de programas antigos, à luz dos princípios de equidade, intersetorialidade e participação social, direitos humanos e de cidadania. Sua atuação foi decisiva para que a alimentação fosse incorporada à Constituição Federal de 1988 como um direito social por meio da EC nº 64, de 4 de fevereiro de 2010, portanto, mais de 20 anos após a promulgação da Constituição (BURLANDY, 2011; SIDANER; BALABAN; BURLANDY, 2013; PREISS; SCHNEIDER; COELHO-DE-SOUZA, 2020; MALUF *et al.*, 2021).

Diversos programas vinculados ao Sisan se fortaleceram entre 2003 e 2014, tanto do ponto de vista orçamentário (houve expansão do aporte de recursos), quanto político (o tema foi considerado prioritário para a agenda governamental e da sociedade civil e mobilizou apoio político de diferentes setores de governo e societários) e institucional (foram instituídos espaços institucionais de gestão e de participação social vinculados às políticas e à programas específicos). Análises sobre esse processo indicam que esse conjunto de iniciativas afetou positivamente a situação de SAN da população brasileira, somado ao fato relevante de terem sido implementadas em uma conjuntura bastante favorável em termos de crescimento econômico, de medidas de redução do desemprego e de valorização do salário mínimo no País. Esse último fator, particularmente, teve impacto direto na redução das desigualdades econômicas, especialmente por meio das transferências governamentais de renda, considerando as aposentadorias e os programas cujos valores são referenciados ao salário mínimo (SOUSA; SEGALL-CORRÊA; VILLE; MELGAR-QUIÑONEZ, 2019; KERSTENETZKY, 2019). Ainda assim, mesmo nesse período, a política orçamentária federal refletiu os significativos conflitos redistributivos do Brasil – considerado um dos mais desiguais do mundo –, pois possibilitou, simultaneamente, a expansão de gastos sociais direcionados aos segmentos mais pobres da população e a concentração de renda nos 10% mais ricos (PERES; SANTOS, 2019).

Em 2014, pela primeira vez, o Brasil deixou de ser considerado internacionalmente como um país assolado pela fome. No entanto, justamente a partir desse mesmo ano, os impactos negativos das crises política e financeira e da instabilidade econômica e social, que então se instalaram no País, começam a ser percebidos. A prevalência da população em situação de segurança alimentar, que havia crescido de 63% para 76% entre 2004 e 2013, reduziu-se para 53,2% em 2015 e para 48,6% em 2017. Por outro lado, o percentual da população em situação de Insegurança Alimentar (IA) triplicou entre 2013 e 2017, principalmente no segmento com renda de até um quarto de salário mínimo per capita (SOUSA; SEGALL-CORRÊA; VILLE; MELGAR-QUINONEZ, 2019). Um inquérito nacional realizado em dezembro de 2020 indica o agravamento desse quadro no contexto da pandemia da Covid-19, considerando que mais da metade dos domicílios brasileiros (55,2%) enfrentava alguma situação de IA nos três meses anteriores à pesquisa e, entre estes, 9% conviviam com a fome (IA grave). A comparação com dados de pesquisas anteriores sinaliza que o agravamento da fome foi intenso e acelerado entre 2018 e 2020, quando a prevalência de IA grave cresceu 27,6% ao ano (REDE PENSSAN, 2021). O inquérito mais recente, divulgado em 2022, indica um cenário ainda pior, uma vez que mais da metade dos domicílios brasileiros (58,7%) enfrentava algum nível de IA, em um terço dos domicílios (30,7%) havia insuficiência de alimentos, dos quais 15,5% conviviam com a IA grave. Em termos numéricos, isso significa 33,1 milhões de brasileiros passando fome (REDE PENSSAN, 2022).

Esse cenário reforça a relevância do Sisan, que se tornou uma referência internacional em termos de institucionalidade pública baseada em processos políticos pactuados entre organizações da sociedade civil e governos. No entanto, desde 2014, ainda no governo do PT, o orçamento de programas desse Sistema sofreu cortes significativos (SOUZA *et al.*, 2019) tendência que se acentuou em 2016 com as medidas de austeridade fiscal estabelecidas por meio da EC nº 95 – a PEC do Teto de Gastos⁵⁸ – que afetou diretamente o financiamento de políticas públicas de SAN (SANTARELLI *et al.*, 2019).

O ano de 2016 foi marcado por um conjunto de eventos políticos críticos como o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff do PT e a alternância de poder com o vice-presidente Michael Temer, integrante de um partido que, inclusive, foi protagonista no processo de *impeachment*. Em 2019, após a eleição de Jair Bolsonaro, quando o País passou a ser governado por lideranças políticas marcadamente antidemocráticas, o Sisan foi radicalmente fragilizado em sua institucionalidade, especialmente em seus espaços de participação social com a extinção do Consea. Além disso, os demais

⁵⁸ Essa medida estabeleceu um teto de gastos para os gastos públicos por 20 anos (até 2036) que restringe as despesas primárias do orçamento público (aquelas que possibilitam a prestação de serviços públicos) à taxa de inflação, com algumas exceções, como as despesas relacionadas ao pagamento de juros da dívida pública.

componentes do Sistema também foram afetados, pois a Câmara Intersetorial ficou inoperante até 2021, e a Conferência Nacional não ocorreu no período previsto (RECINE *et al.*, 2020). Essas medidas, que afetam o orçamento e a institucionalidade governamental, indicam um processo em curso de fragilização, desinstitucionalização e reconfiguração do Sisan.

Desde os anos 2000, de forma mais intensa, ameaças aos princípios democráticos foram percebidas em todo o mundo, com o fortalecimento de lideranças de perfil autoritário em diferentes países, em cenários de crises políticas, recessão global e intensa austeridade econômica. Nesse contexto, governos de diferentes orientações ideológicas promoveram formas específicas de modificações nas políticas públicas identificadas como “desmonte de políticas”, que envolvem cortes, redução ou completa remoção de políticas existentes (BAUER *et al.*, 2012; JORDAN *et al.*, 2013). Essas tendências reiteram a relevância de análises sobre a experiência brasileira de desenvolvimento e reconfiguração de políticas públicas de SAN, por ser um país historicamente marcado por golpes militares e parlamentares e por alternâncias entre períodos de democracia e autoritarismo.

Delgado e Zimmermann (2022) analisaram o desmonte do Sisan com enfoque em três programas específicos; o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o PBF e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, situando como ponto crítico inicial do desmonte o ano de 2016. Em diálogo com esse estudo, a análise aqui desenvolvida pretende destacar transformações que já vinham ocorrendo antes desse período e compreender melhor algumas ambiguidades aparentes desse processo, ou seja, entre dinâmicas que indicam simultaneamente fortalezas e fragilidades específicas do campo de políticas de SAN. Suas potencialidades residem em grande medida no alinhamento entre o protagonismo político da sociedade civil e a inserção do combate à fome como tema prioritário na agenda política governamental a partir de 2003.

A convergência de interesses de organizações da sociedade civil e setores de governo resultou em uma institucionalização relevante do campo político da SAN, ao ponto de se consolidar um novo Sistema Nacional no País, para além dos já existentes nas áreas de saúde e assistência social. Sistemas Nacionais que organizam políticas e programas em torno de determinadas questões públicas são extremamente complexos por instituírem arenas políticas de pactuação entre sociedade e governos além de espaços institucionais voltados para articular setores de políticas (agricultura, saúde, educação, etc.) e níveis de governo (federal, estadual, municipal).

A institucionalização do Sistema, portanto, já indica uma certa densidade política em torno do tema da SAN, considerando a coalização de atores e o desenvolvimento de estratégias virtuosas capazes de mobilizar distintos segmentos governamentais e

societários. Por outro lado, em meio a crises econômicas e políticas que ocorreram no País, acentuadas em 2013, foi justamente a área de SAN uma das mais afetadas por cortes de recursos já em 2014 (SOUZA *et al.*, 2019); e os reflexos no aumento significativo da população em situação de IA foram identificados desde 2013 (SOUSA; SEGALL-CORRÊA; VILLE; MELGAR-QUINONEZ, 2019). Com mudanças radicais de orientação político-ideológica do governo federal em 2019, os golpes na institucionalidade governamental do Sisan foram ainda mais drásticos.

O campo político da SAN se caracteriza por um forte protagonismo de organizações da sociedade civil que militam em torno de temas estratégicos para a consolidação de direitos e do espaço público – tais como: a luta pela democratização do acesso à terra; do acesso universal à água e a uma alimentação adequada e saudável; o fortalecimento de práticas agroecológicas de produção de alimentos e de sistemas alimentares justos, sustentáveis e saudáveis; a equidade de gênero, étnico racial, entre outras. No entanto, é também permeado por interesses privados de corporações transnacionais que comercializam agrotóxicos, sementes, insumos e tecnologias utilizadas em práticas de produção e consumo de alimentos que fortalecem as monoculturas, a pecuária extensiva e os produtos ultraprocessados⁵⁹.

Os objetivos e os interesses dessas corporações são, em grande medida, antagônicos aos objetivos do Sisan, uma vez que suas práticas e produtos vêm sendo associados aos problemas ambientais, de saúde e às desigualdades sociais que atravessam os sistemas alimentares agroindustriais. Conseqüentemente, configuram-se diversos conflitos entre interesses privados corporativos e objetivos pautados pelas políticas públicas, considerando também as práticas políticas corporativas do setor privado voltadas para afetar as instituições e políticas governamentais no contexto da disputa pelos recursos públicos. Portanto, pode-se considerar que constituem-se duas grandes coalizações de atores com interesses bastante distintos em torno da SAN: 1) uma que articula organizações e movimentos da sociedade civil com setores de governo, que protagonizou a construção do SISISAN, integrada por atores que influenciam os processos decisórios principalmente por meio de espaços públicos institucionalizados de governo, como os conselhos de participação social; 2) outra de atores, situados no setor privado comercial (ainda que esse setor também atue politicamente por meio de organizações da sociedade civil por vezes identificadas como “de interesse público”, mas que, na prática, impulsionam interesses privados comerciais) e igualmente articulados com setores governamentais, que afetam os processos decisórios de forma distinta, ou

⁵⁹ Os alimentos ultraprocessados – que podem ser tanto alimentos quanto bebidas – não são propriamente alimentos, mas sim formulações de substâncias obtidas por meio do fracionamento de alimentos que passaram por maior processamento industrial. Em geral, possuem altos níveis de açúcares adicionados, gorduras, substâncias sintetizadas em laboratório e, principalmente, conservantes, e estão associados ao risco de diversas doenças.

seja, principalmente por meio de sua ação política corporativa. Essa coalização articula o setor privado comercial com segmentos governamentais específicos que militam em torno de interesses voltados para impulsionar a comercialização de insumos, agrotóxicos, práticas produtivas e tecnologias utilizadas na produção de alimentos ultraprocessados (IPES-FOOD, 2016, 2017).

Organizar a análise a partir dessas duas grandes coalizações de atores não significa ignorar as heterogeneidades e os conflitos internos aos segmentos da sociedade civil e do setor privado comercial nem desconsiderar os entrelaçamentos entre distintos atores desses dois segmentos com determinados setores e áreas técnicas de governo, por vezes movidos por interesses alinhados com os objetivos do Sisan, por vezes antagônicos. No entanto, não cabe, no escopo deste capítulo, explorar essas distinções, o que demandaria um estudo mais aprofundado e específico sobre esse tema. Além disso, considera-se que a identificação de grandes blocos de interesses contribui para mapear as disputas mais radicais em torno dos recursos públicos que se estabeleceram no âmbito do Sisan e compreender os fatores que foram cruciais para a sua institucionalização e reconfiguração ao longo dos últimos 20 anos. Essas tensões em torno de interesses tão antagônicos são constitutivas do Sisan, atravessam sua trajetória histórica de construção e reconfiguração e, apesar dos avanços alcançados, não foram ainda superadas.

Dessa forma, este capítulo problematiza o processo de construção e as recentes transformações do Sisan que fragilizam a consolidação de programas estratégicos nas áreas de alimentação e nutrição, no período de 2003 a 2020. Para tal, apresenta inicialmente uma breve trajetória histórica desse processo, considerando conjunturas antecedentes, com destaque para as articulações entre organizações da sociedade civil e setores de governo que possibilitaram movimentos políticos virtuosos que resultaram no Sisan. Em seguida, destaca sinais de: progressivo desmonte do campo da SAN, tais como cortes orçamentários e reconfiguração institucional; reorientação das prioridades governamentais; reações da sociedade civil, em diálogo com a literatura acadêmica. A parte final apresenta a análise do desmonte político nessa área, com destaque para a articulação de coalizões políticas.

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – institucionalização e reconfiguração

Breve trajetória histórica

A implementação de programas de nutrição no Brasil remonta à década de 1930. Desde então, distintos tipos de intervenção vêm sendo implementados no âmbito

da alimentação de trabalhadores, escolares, suplementação nutricional, distribuição de alimentos, ações de promoção da alimentação adequada e saudável, entre outros. Os programas vêm sendo geridos por ministérios e instituições diversas nas áreas de saúde, educação, trabalho, assistência social e agricultura; e a perspectiva de uma macropolítica que articulasse esse conjunto de políticas e programas setoriais se coloca no contexto da SAN (ARRUDA; ARRUDA, 2007).

No início da década de 1990, diversas organizações da sociedade civil protagonizaram a ação política voltada para os temas de combate à fome e à miséria no contexto de redemocratização dos processos decisórios governamentais. O primeiro Consea foi instituído em 1993, quando Itamar Franco assumiu a Presidência da República e se comprometeu com a implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar apresentada pelo PT. Esse partido se articulou com Movimentos Sociais que vinham se fortalecendo desde a década de 1980 no período de transição democrática, como o Movimento pela Ética na Política e a Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida. Integrado por movimentos sociais que atuaram nesse processo, o Conselho operou por um tempo curto (1993-1995), mas possibilitou a realização, em 1994, da Primeira Conferência Nacional de SAN, que formulou um conjunto de propostas de articulação de ações de produção, comercialização e consumo de alimentos; fortalecimento de pequenos produtores rurais e combate à pobreza. Vários motivos podem ter contribuído para o apoio de Itamar Franco, que assumiu o governo em decorrência do *impeachment* do primeiro presidente eleito no País após a ditadura militar instituída em 1964, tais como: demandas de rearticulação política, democrática; de estabilidade, ou em resposta às pressões sociais (BURLANDY, 2011; MORAES, 2019; PREISS *et al.*, 2020; MALUF *et al.*, 2021).

Esse processo de interação entre os setores do governo federal e a sociedade civil em torno de questões relacionadas com a SAN se retraiu a partir de 1995 com a extinção do Consea, quando ocorreu nova mudança de governo. Ainda assim, o tema da SAN continuou sendo prioritário para a agenda política da sociedade civil. Ao longo da década de 1990, diversas organizações militavam em torno das ações de combate à fome, à desnutrição e à IA (que englobam distintos gradientes de risco de acesso irregular e insuficiente à alimentação) e pela garantia do DHAA – adequada do ponto de vista cultural, social e biológico – sustentável (em termos ambientais e socioeconômicos) e saudável. Essas organizações se fortaleceram e se articularam em redes de políticas. Destaca-se a formação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) em 1998, que articulou organizações da sociedade civil, pessoas, outras redes com ação correlata e instituições de pesquisa (BURLANDY, 2011; PREISS *et al.*, 2020).

Caracterização geral da Política e do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional

O Sisan é fruto de uma longa trajetória histórica de ação política protagonizada por organizações e movimentos sociais que demandavam respostas governamentais aos problemas da fome, da desnutrição e das desigualdades de acesso à alimentação, que já assolavam o País, mas que se intensificam durante os anos 1960 e 1970. Ao longo das décadas de 1980 e 1990, as questões em torno da alimentação e nutrição se complexificaram de forma significativa, abarcando, para além da fome e da desnutrição, as Doenças Crônicas não Transmissíveis, a obesidade e outros problemas de saúde, ambientais e sociais associados aos modos de produzir, comercializar e consumir os alimentos. O segmento de organizações que militavam em torno desses temas se fortaleceu, especialmente a partir da década de 1980 – no contexto de transição de governos militares autoritários para regimes mais democráticos –; e encontrou ressonância para as suas demandas, principalmente a partir de 2003, quando se estabeleceu um alinhamento de interesses de setores de governo e da sociedade civil. Nesse ano, o Programa Fome Zero foi instituído, visando articular as ações de acesso alimentar, consolidando-se como uma estratégia e um símbolo da prioridade conferida pelo governo do presidente Lula (PT) ao combate à fome (MALUF *et al.*, 2021). Desde então, o processo de consolidação do Sisan se desenvolveu com intensa participação social, assumindo uma abrangência significativa em termos de questões públicas para além do combate à fome em si, relativas aos modos de produzir, comercializar, abastecer, acessar e consumir os alimentos.

A coalização política orientada pelos princípios e objetivos da SAN protagonizou, no contexto do Consea, então reinstituído, a formulação de novos programas e a reformulação de programas já existentes com o objetivo de apoiar segmentos específicos de atores. Dentre eles, destaca-se o apoio aos agricultores familiares e àqueles que produzem alimentos com base agroecológica, especialmente por meio do fomento de mercados institucionais de compra governamental de alimentos e do escoamento para programas e equipamentos públicos, tais como: restaurantes populares; cozinhas comunitárias; bancos de alimentos; creches; asilos; hospitais e abrigos. Além disso, foram institucionalizados, de forma inédita no País, a Política e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica com o objetivo de fomentar processos de produção de alimentos orientados por princípios de desenvolvimento sustentável e saudável.

Também a partir desses princípios, a compra de alimentos para as escolas públicas, que já ocorria por meio de um dos mais antigos programas de nutrição do País (o de alimentação escolar), instituído na década de 1950, foi amplamente reformulada e, por meio de lei nacional, foi instituída a obrigatoriedade de utilização de, no mínimo, 30% dos recursos do programa para a compra de alimentos da agricultura familiar. Implementou-se um conjunto de programas e equipamentos públicos de SAN que promovem o acesso à

alimentação e a à água – restaurantes populares, bancos de alimentos, cisternas rurais para captação de água da chuva, hortas urbanas, cozinhas comunitárias, orientados por princípios de direitos e equidade (de renda, de acesso a bens e serviços, étnico raciais e de gênero). O desenho operacional desses programas vem sendo reconhecido como exemplo de operacionalização do princípio da intersetorialidade, da promoção de conexões entre modos de produção, comercialização e consumo de alimentos na perspectiva de garantia da SAN e da alimentação adequada e saudável, e de compras públicas de alimentos diretamente da agricultura familiar (MALUF, 2007; SIDANER; BALABAN; BURLANDY, 2013; PREISS; SCHNEIDER; COELHO-DE-SOUZA, 2020; IPEA, 2020; MALUF *et al.*, 2021; PORTO, 2021).

Os programas do Sisan abrangem um universo muito amplo em termos de pessoas atendidas, mobilizam um volume de recursos orçamentários expressivo e estão sintetizados no quadro 1 (MALUF, 2010).

Quadro 1. Diretrizes e programas da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Brasil (2010)

DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	PROGRAMAS E AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL
I. Promover o acesso universal à alimentação saudável e adequada, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.	Transferência de renda; alimentação escolar; alimentação do trabalhador; rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição; distribuição de cestas de alimentos.
II. Promover o abastecimento e estruturar sistemas justos e descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos.	Apoio creditício à agricultura familiar; garantia de preços diferenciados; assistência técnica e extensão rural; reforma agrária; agricultura urbana e periurbana; abastecimento; pesca e aquicultura; economia solidária.
III. Instituir processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa, produção de conhecimentos e formação em soberania e segurança alimentar e nutricional e direito humano à alimentação adequada e saudável.	Educação alimentar e nutricional nos sistemas públicos; valorização da cultura alimentar brasileira; formação em direito humano à alimentação e mobilização social para a conquista da SAN; formação de produtores e manipuladores de alimentos.
IV. Promover, ampliar e coordenar as ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para povos e comunidades tradicionais.	Acesso aos territórios tradicionais e recursos naturais; inclusão produtiva e fomento à produção sustentável; alimentação e nutrição indígena; distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos; atendimento diferenciado em programas e ações de SAN.
V. Fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional.	Vigilância sanitária para a qualidade dos alimentos; nutrição na atenção básica; vigilância alimentar e nutricional; saúde no PBF; promoção da alimentação adequada; prevenção e controle de carências nutricionais; estruturação e implementação das ações de alimentação e nutrição nos estados e municípios.
VI. Promover o acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica, e promoção do acesso à água para a produção de alimentos da agricultura familiar.	Estruturação do Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos; gestão e revitalização de bacias hidrográficas; disponibilidade e acesso à água para alimentação e produção de alimentos; saneamento e qualidade da água.
VII. Apoiar iniciativas de promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada e saudável em âmbito internacional.	Negociações internacionais; cooperação Sul-Sul na área de SAN e de desenvolvimento agrícola; assistência humanitária internacional.

Fonte: Maluf (2010).

As transformações promovidas vêm sendo objeto de diferentes estudos, e as potencialidades dessa estrutura institucional sistêmica e dos processos políticos que então se desenvolveram são internacionalmente reconhecidas. Boa parte desse potencial vem sendo atribuído ao caráter participativo, que envolveu inicialmente organizações da sociedade civil mobilizadas pelo tema do combate à fome e pela SAN. No entanto, agregou um conjunto de instituições historicamente envolvidas com questões relativas a: sustentabilidade, agroecologia, direitos das mulheres, que se fortaleceram por meio dessa articulação. Além disso, vem sendo associado com a perspectiva integrada dos processos de planejamento de ações, que envolvem diferentes setores de governo e que pretendem promover a intersetorialidade (MALUF, 2007; BURLANDY, 2009, 2011; PREISS; SCHNEIDER; COELHO-DE-SOUZA, 2020; MALUF *et al.*, 2021). Políticas de SAN são reconhecidas por promoverem processos de desenvolvimento econômico sustentável e equitativo, seja por seus princípios norteadores (equidade, intersetorialidade, participação social, entre outros), seja pelos diferentes tipos de ação que impulsionam, abarcando um conjunto amplo e expressivo de ministérios (MALUF, 2007).

O envolvimento de gestores governamentais e técnicos de diferentes setores de governo em torno dos objetivos da SAN, ou seja, seu caráter intersetorial (objetivo de articular ações de diferentes setores de governo), pode ser considerado um elemento distintivo e uma característica central do Sisan. O Consea, que integra esse Sistema, por ser um conselho consultivo da própria Presidência da República que lida com diversas políticas, pode dar visibilidade política e, inclusive, fortalecer demandas de atores governamentais vinculados a setores de políticas (agricultura, saúde, educação, meio ambiente etc.) e a áreas técnicas específicas dentro dos diferentes ministérios e secretarias de governo, agregando um conjunto amplo de interesses e bases de apoio (BURLANDY, 2009, 2011).

A existência do Consea e sua composição que abarca sociedade civil e setores de governo vêm sendo consideradas estratégicas para a consolidação de um Sistema tão complexo, principalmente quando esse Conselho recebe apoio político direto do presidente da República (considerando que esse apoio pode variar mesmo entre governos do mesmo partido político ou que, em tese, conferem prioridade aos temas da alimentação, da nutrição e aos objetivos da SAN). Além disso, os setores governamentais podem se comprometer com esses objetivos ao longo do próprio processo de diálogo interno ao governo e com a sociedade civil, principalmente quando percebem que o tema é orgânico à agenda governamental, quando recebe atenção diferenciada do presidente da República e, conseqüentemente, suas demandas setoriais podem ser impulsionadas (BURLANDY, 2009, 2011).

No âmbito da análise aqui desenvolvida, vale considerar como esse envolvimento de diferentes setores de governo, de gestores e técnicos de distintos escalões governamentais, entre si e com organizações da sociedade civil, pode afetar o processo de construção e de desmonte dessas políticas, especialmente quando há inflexões significativas nas orientações políticas, ideológicas e econômicas dos governos. O potencial dessa intersectorialidade e do diálogo com a sociedade civil para a construção das políticas e programas de alimentação e nutrição já foi amplamente evidenciado na literatura (BURLANDY, 2009, 2011; PREISS; SCHNEIDER; COELHO-DE-SOUZA, 2020; MALUF *et al.*, 2021). O contexto mais recente de desmonte e reconfiguração de políticas mobiliza análises sobre como essas articulações podem contribuir para a construção de resistências a esse processo ou para conferir novos significados e possibilidades de ação. Por outro lado, em contextos de governos mais autoritários, o funcionamento de uma estrutura político-institucional complexa, que demanda articulações intragovernamentais e, especialmente, com a sociedade civil, é fortemente comprometido.

Indícios do progressivo desmonte da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e possíveis fatores condicionantes desse processo

Cortes orçamentários e reconfiguração da institucionalidade

Ao longo da trajetória de transformação do Sisan, registram-se processos de retração de recursos, de desinstitucionalização, além de mudanças nas relações entre o governo federal, estados e municípios. Ainda que as análises sobre a construção desse Sistema indiquem vários avanços desde 2003 (MALUF, 2007; SIDANER; BALABAN; BURLANDY, 2013; PREISS; SCHNEIDER; COELHO-DE-SOUZA, 2020), os programas de SAN sofrem um corte de gastos expressivo já a partir de 2014, quando houve uma redução de seu orçamento que era de R\$ 3,7 bilhões em 2014 para R\$ 1,2 bilhão em 2015. No caso do orçamento avaliado, os programas abarcam ações destinadas ao financiamento da produção de alimentos e dos equipamentos públicos de SAN – bancos de alimentos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias – além das ações de prevenção e controle da obesidade, vigilância alimentar e promoção da alimentação adequada e saudável (SOUZA *et al.*, 2019). Tal medida foi parte de uma política de austeridade fiscal instituída, ainda no governo de Dilma Rousseff, também do PT, logo em seguida à sua reeleição, em um contexto de grave crise política e econômica.

Entre 2014 e 2017, os programas de SAN foram os que sofreram a maior variação negativa de investimentos, com cortes de 84,6% no orçamento. Nesse mesmo período,

as ações especificamente voltadas para o apoio à agricultura familiar foram reduzidas em 24,2%, e o orçamento do programa de transferência condicionada de renda – o PBF, que também integra o Sisan – teve uma variação negativa de 15,3%. Todavia, foram registradas variações positivas nos orçamentos do Sistema Nacional de Saúde (1%) e de Assistência Social (18,3%) nesse mesmo período (SOUZA *et al.*, 2019). Apesar dos registros de redução orçamentária serem observados para diversos programas, destacam-se diferenças nessas dinâmicas de cortes. A redução no orçamento do PBF, por exemplo, foi gradativa, com pequenas variações entre os anos no período de 2014 e 2017. No entanto, as variações na rubrica referente aos programas de SAN foram intensas e agudas, especialmente entre 2014 e 2016, considerando que apresentaram uma variação negativa de 75,7% nesse período de dois anos, ainda no contexto de um governo que havia conferido prioridade para essa agenda.

São diversas as contradições que marcam o processo de construção e de desinstitucionalização do Sisan, que merecem uma análise mais aprofundada considerando as fortes disputas de interesses que o atravessam. Um exemplo dessas ambiguidades e desses conflitos é a existência, até 2016, de distintos ministérios para lidar com programas relacionados com os diferentes sistemas e modos de produção de alimentos, agricultura, pecuária e pesca, meio ambiente, e, especialmente, questões relativas à distribuição de terras e à organização dos territórios rurais. O governo federal, na tentativa de gerir interesses muito distintos e até mesmo antagônicos, pulverizou os programas que lidam com esses temas em diferentes ministérios: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) geria questões relacionadas com agricultura empresarial (o “agronegócio”); o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) ficou responsável pelas ações de apoio à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural; o Ministério do Meio Ambiente (MMA), responsável por questões ambientais; e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) implementava alguns programas sociais voltados para o meio rural. Essa fragmentação relaciona-se, em grande medida, aos processos políticos desenvolvidos pelo governo para lidar com as disputas de recursos e os objetivos políticos antagônicos das duas grandes coalizações de atores com interesses relacionados ao Sisan, integradas, por um lado, por segmentos do setor privado comercial e, por outro, por organizações e movimentos sociais que não se articulam com esse setor.

Historicamente, os interesses do agronegócio, pautados, principalmente pela bancada ruralista no congresso nacional (organizações políticas que defendem os interesses do agronegócio e dos proprietários de latifúndios), impulsionaram a exportação de alimentos e geraram divisas importantes para o País. No entanto, simultaneamente,

estão articulados ao mercado de agrotóxicos, aos conflitos de terras, aos problemas ambientais decorrentes do desmatamento – este intimamente associado às cadeias de soja e agropecuária, aos conflitos étnicos e raciais e às imensas dificuldades para realização de uma reforma agrária efetiva. Os dados sobre registros de agrotóxicos no Brasil podem ser interessantes na análise desse processo. Divulgados desde 2005, os dados indicam que, nesse primeiro ano da série, foram liberados 89 registros de agrotóxicos, componentes e afins, quantitativo que já cresceu para 202 em 2007, intensificou-se a partir de 2016 (277 registros) e atingiu o recorde de 474 novos registros em 2019 e de 493 em 2020 (MAPA, 2020b). As isenções de impostos das empresas produtoras de agrotóxicos (que podem, indiretamente, impactar o preço dos alimentos, mas também ser base de moeda política, ou seja, apoio financeiro em troca de apoio político) somam quase R\$ 10 bilhões ao ano, o que corresponde a quase quatro vezes o orçamento do MMA de 2020 (R\$ 2,7 bilhões); e somam-se, ainda, os investimentos públicos nas transnacionais do setor, por meio de créditos, por exemplo (SOARES; CUNHA; PORTO, 2020; MERLINO, 2021).

Ressalta-se a dificuldade histórica de implementação de estratégias governamentais, especialmente as de cunho regulatório, que incidem diretamente nas práticas e interesse do setor privado comercial que atuam em diversos processos no âmbito dos sistemas alimentares, relacionados com o uso de agrotóxicos, publicidade de alimentos, conflitos territoriais, reforma agrária, demarcação de terras para povos e comunidades tradicionais e áreas de reserva e com a concentração fundiária (BURLANDY *et al.*, 2014; HENRIQUES *et al.*, 2014; MALUF *et al.*, 2021).

Vale lembrar que a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica foi promulgada em 2012 (BRASIL, 2012). Portanto, se, por um lado, o agronegócio vem sendo historicamente impulsionado com recursos públicos, por outro, foi no âmbito do Sisan que os interesses de outros segmentos ganharam mais espaço na agenda e no orçamento governamental, como os povos e comunidades tradicionais, a agricultura familiar, os agricultores que produzem alimentos com base em modos agroecológicos e orgânicos de produção, voltados principalmente para abastecer o mercado interno. Os dados do Censo Agropecuário de 2017 indicam que 67% de todo o pessoal ocupado em agropecuária no País são agricultores familiares. Esse segmento da agricultura representa 77% dos estabelecimentos rurais, ocupa 23% da área total, é responsável por 23% do valor da produção, constitui a base da economia local em 90% dos municípios com até 20 mil habitantes e provê a renda de 40% da população economicamente ativa do Brasil (IBGE, 2019; IPEA, 2020).

Se em 2003 foram instituídas novas estratégias voltadas para fortalecer a agricultura familiar por meio das compras públicas (GRISA; SCHNEIDER; VASCONCELLOS,

2020), a partir de 2013, registrou-se uma redução acentuada de recursos aplicados principalmente no Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (SAMBUICHI *et al.*, 2020). Outrossim, os recursos para o programa de alimentação escolar também foram reduzidos de forma expressiva entre 2014 e 2016, em 23,9% dos valores repassados pela União para estados e municípios. A partir de 2016, os valores repassados se mantiveram estáveis até 2019 (OAE; FINEDUCA, 2021).

As políticas relacionadas com alimentação e nutrição são um campo importante de disputas em torno dos recursos públicos, não só no País, mas também no cenário internacional uma vez que os processos de produção, comercialização e consumo de alimentos estão fortemente interligados, especialmente por meio das empresas transnacionais, do comércio internacional e das operações financeiras relacionadas aos alimentos. Mobilizam interesses de setores agroindustriais atrelados a corporações transnacionais que comercializam sementes, equipamentos, insumos agrícolas, agrotóxicos e alimentos industrializados. Além disso, expressam conflitos e disputas em torno de questões estratégicas para o Brasil, referentes ao comércio internacional de alimentos e ao complexo agroindustrial que configura os sistemas alimentares contemporâneos. O sistema agroalimentar industrial mobiliza recursos vultosos também no mercado financeiro, considerando que os alimentos são *commodities* valiosas (IPES-FOOD, 2016, 2017).

As disputas entre os interesses relacionados com a agricultura agroindustrial, que são mobilizados especialmente pelo setor conhecido como “agronegócio”, associados ao mercado de exportação de alimentos, em contraposição à produção para o mercado interno, ao apoio à agricultura familiar e, especialmente, às questões referentes à reforma agrária, são históricas no Brasil. Portanto, não são suficientes para explicar a inflexão radical de um processo que estava em curso, no qual esses interesses antagônicos vinham sendo de alguma forma contemplados pelas políticas federais, ainda que com certa dissonância institucional e com pesos diferenciados.

Os dados aqui apresentados indicam que houve uma inflexão marcante já a partir de 2014, quando, em um contexto de recessão econômica e crise política, o orçamento federal sofreu cortes importantes de gastos que atingiram justamente os programas voltados para garantir acesso alimentar aos mais vulneráveis, como os restaurantes populares, bancos de alimentos e outros equipamentos públicos (com exceção dos programas do Suas) e, de forma muito crítica, os programas de SAN. Essa tendência de subfinanciamento se acentuou drasticamente em 2016, com as medidas de austeridade fiscal estabelecidas por meio da EC nº 95 que estabelece um Teto de Gastos Federais.

Considerando o período mais amplo de 2014 a 2017, identificam-se tendências distintas para alguns programas, dependendo do subperíodo. Os investimentos na

agricultura familiar, por exemplo, aumentaram entre 2014 e 2016, mas sofreram um corte de R\$ 3,1 bilhões de 2016 para 2017. Ainda que os cortes orçamentários tenham atingido diferentes programas, a área de SAN foi a mais afetada, com uma redução de 85% entre 2014 e 2017 (SOUZA *et al.*, 2019). O governo Temer, em 2016, extinguiu o MDA, que operacionalizava programas e ações de apoio à agricultura familiar, e reduziu de forma significativa o orçamento de programas de apoio a práticas agroecológicas, de acesso alimentar e acesso à água, desenvolvimento sustentável de povos e comunidades tradicionais, bem como inclusão produtiva de mulheres (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022).

Além da extinção de ministérios e secretarias nacionais que coordenavam programas de SAN, as mudanças na estrutura institucional e organizacional do Sisan se intensificaram com a extinção do Consea em 2019 que, justamente por ser um espaço institucionalizado de pactuação entre governo e sociedade civil, contribuiu para fortalecer a esfera pública nacional por meio da coordenação política e da disseminação de princípios e concepções de direitos humanos e de cidadania no âmbito da alimentação e nutrição. O Consea incidiu sobre programas federais que são estratégicos para a implementação de ações de alimentação e nutrição em todo o País, especialmente considerando que boa parte dessas ações nos municípios brasileiros ocorre fundamentalmente por meio de programas e recursos federais, sem desconsiderar a existência de iniciativas municipais autônomas (BURLANDY, 2009, 2011; PREISS *et al.*, 2020; MALUF *et al.*, 2021).

A extinção desse Conselho, mesmo que alguns congêneres estaduais e municipais permaneçam funcionando, incide justamente em uma das características mais distintivas da trajetória brasileira de construção de políticas públicas de SAN, qual seja: a consolidação de processos e espaços institucionais de participação social. Foi essa dinâmica participativa e “dialógica” que foi tão potente para impulsionar novos modos de ação pública, por possibilitar a confluência de saberes e experiências de distintas organizações e coletivos da sociedade civil que trabalham com segmentos populacionais e temáticas políticas diversas no âmbito da SAN (BURLANDY, 2009, 2011; PREISS *et al.*, 2020; MALUF *et al.*, 2021). Paradoxalmente, o fato de esse Conselho estar vinculado diretamente à Presidência da República, o que, como dito anteriormente, poderia ser considerado como expressão de força política, pode ter favorecido sua extinção logo no primeiro dia do governo Bolsonaro, quando se estabeleceu a estrutura institucional que norteou a gestão federal durante o mandato presidencial (ZIMMERMANN; NICOLÁS, 2022).

Vale destacar que a estrutura do Sisan foi mantida em alguns estados e municípios, considerando a autonomia desses níveis subnacionais. No entanto, enfrenta

dificuldades operacionais, uma vez que o nível federal desempenhava atribuições importantes de coordenação, fomento e indução, inclusive financeira, de programas e ações de SAN nos demais níveis de governo. Uma dessas estratégias de indução pode ter favorecido a resistência do Sistema nos níveis subnacionais de governo, qual seja, a exigência de que a liberação de recursos federais para alguns programas, como o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, esteja condicionada à aprovação pelos conselhos de participação social municipais e estaduais. Esse é um dos fatores que pode explicar a continuidade desses espaços, mesmo com a extinção do Consea e de ministérios e secretarias nacionais que coordenavam programas de SAN (ZIMMERMANN; NICOLÁS, 2022).

Cabe lembrar que não foi a primeira vez que o Consea foi extinto com mudanças de governo federal, significando o fechamento do principal canal de diálogo e de construção compartilhada de propostas de políticas de SAN entre governo e sociedade civil. Além disso, mais recentemente, esses reflexos também passaram a afetar os processos de diálogo interno ao próprio governo, uma vez que a Câmara interministerial de SAN, órgão de gestão governamental intersetorial que operava em articulação com o Consea, ficou inoperante durante um tempo e ambos exerciam, também de forma dialógica, o monitoramento das ações governamentais no âmbito do Sisan. Por meio do Decreto federal nº 10.713, de 7 de junho de 2021, foram recentemente definidas novas atribuições da Câmara, que ficou reduzida a 9 representantes de setores de governo (a anterior era integrada por 20 setores e ministérios) sem a participação de setores importantes como Meio Ambiente e Cultura e com previsão de reunir-se semestralmente. Trata-se, portanto, de uma reorganização importante na institucionalidade do Sisan que afeta processos participativos e de planejamento intersetorial.

Reorientação de prioridades governamentais e reações da sociedade civil organizada

Concomitantemente à fragilização orçamentária e institucional do Sisan, identifica-se também o surgimento de novos programas e movimentos de reconfiguração de programas existentes, refletindo as disputas em torno do orçamento público na área de alimentação e nutrição. Já no contexto de austeridade fiscal e cortes orçamentários, em 2016, o governo federal criou um programa – o Programa Criança Feliz – com o objetivo de “promover o desenvolvimento integral das crianças” e atender gestantes, crianças de até 3 anos e suas famílias beneficiárias do PBF e do BPC; crianças de até 6 anos afastadas do convívio familiar (BRASIL, 2016).

Os retrocessos orçamentários não impediram avanços de outra ordem, seja em termos de diretrizes, seja de princípios norteadores, já no contexto do governo Bolsonaro a partir de 2019. Como dito anteriormente, o Programa Nacional de Alimentação Escolar foi um dos programas mais positivamente afetados pela política de SAN, tanto no sentido de ampliação de valor repassado, cobertura, quanto de fortalecimento dos princípios que reforçam a alimentação escolar como um direito e como estratégia para a garantia do acesso e da promoção de uma alimentação adequada e saudável. No âmbito dessa diretriz, o Brasil é reconhecido internacionalmente por ter instituído um Guia Alimentar para a população adulta e um Guia Alimentar para a população infantil baseados no grau de processamento dos alimentos e que recomendam, explicitamente, que deve ser evitado o consumo de alimentos ultraprocessados (BRASIL, 2014, 2019). A legislação mais recente da Alimentação Escolar (BRASIL, 2020) alinha o programa aos princípios do Guia Alimentar ao reforçar a orientação de restrição no consumo desse tipo de alimento, além de promover a articulação entre as ações de promoção da alimentação saudável e o apoio à agricultura familiar e aos modos de produção agroecológicos. Diversas medidas foram tomadas para manutenção do programa durante o período da pandemia da Covid-19 e fortalecimento dos Centros Colaboradores de Alimentação Escolar que operam em todas as regiões do País, por meio de parcerias com as universidades (FNDE, 2021). No entanto, foram vários os problemas de implementação nesse contexto que incidiram fortemente na redução drástica da aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar (OAE, 2021).

O programa de alimentação escolar vem sendo alvo de iniciativas de segmentos do setor privado comercial que foram “negativamente” afetados em seus interesses pela diretriz de apoio à agricultura familiar por meio das compras públicas e que disputam um recurso anual de cerca de R\$ 4 bilhões alocado para o programa. Isso se reflete em iniciativas legislativas em tramitação que têm como objetivo alterar as normativas do programa, justamente no que se refere à prioridade de aquisição de alimentos produzidos por povos indígenas, quilombolas e assentados/as da reforma agrária³. Além disso, segmentos do setor privado comercial pretendem criar reservas de mercado propondo que pelo menos 40% dos repasses federais sejam destinados à compra de leite e de produtos lácteos locais registrados, que são fundamentalmente fornecidos por laticínios de grande porte, e não pelos agricultores familiares (OAE, 2021).

O próprio Guia Alimentar para a população brasileira, que desde a sua elaboração vem sofrendo resistências por parte do setor privado comercial, foi alvo de críticas do próprio governo federal. O Mapa questionou a classificação de alimentos que baseia as

orientações do Guia para que a população evite o consumo de ultraprocessados³. Esse fato gerou manifestação pública do próprio Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde da Universidade de São Paulo (Nupens/USP) que elaborou essa classificação (MAPA, 2020a).

Cabe também destacar, para além do movimento de reorientação de prioridades de governo, a ação política que se estabeleceu em resposta às propostas de reconfiguração e desmonte institucional. Nesse sentido, diversas organizações da sociedade civil que atuam em âmbito nacional, bem como os Consea estaduais, vêm se mobilizando de forma importante em defesa de programas, visando à manutenção dos princípios e ações que foram alcançadas por meio da política de SAN (ACTIONAID, 2020; CONSEA-RJ, 2021; FBSSAN, 2020; BIONDI, 2021; REDE PENSSAN, 2021). São diversas as manifestações políticas e os processos de resistência política que são protagonizados por redes que articulam organizações da sociedade civil, pessoas e instituições que atuam no campo da SAN e que operam com o apoio de Organizações Não Governamentais (ONG) internacionais e nacionais. Destaca-se também a produção de dados por parte da sociedade civil, a exemplo do inquérito nacional sobre a situação de SAN da população brasileira desenvolvido pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e SAN (Rede PENSSAN) (ACTIONAID, 2020; FBSSAN, 2020; BIONDI, 2021; REDE PENSSAN, 2021). Em setembro de 2021, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil encaminhou para o STF uma proposta de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) com pedido de medida cautelar em face das ações e omissões levadas a cabo pelo Poder Público federal na gestão da fome no Brasil e por violação a preceitos fundamentais da Constituição da República (CFOAB, 2021).

Por conseguinte, as alternâncias de priorização do tema da SAN na agenda governamental não significam tendências semelhantes na agenda da sociedade civil, no protagonismo da ação política de suas organizações e na construção de uma institucionalidade societária, pelo contrário. Historicamente, são justamente em conjunturas de retração governamental que as organizações da sociedade civil não só mantiveram as questões relativas ao combate à fome, à garantia da SAN e às lutas pelos direitos humanos em sua agenda, mas também foram capazes de avançar na construção de propostas concretas para a superação dos problemas alimentares e nutricionais do País. Esse mérito não desconsidera a relevância, reconhecida por essas mesmas organizações, das políticas governamentais que são essenciais para a redução das desigualdades e iniquidades persistentes na sociedade brasileira (BURLANDY, 2009, 2011; PREISS *et al.*, 2020; MALUF *et al.*, 2021).

Cabe refletir sobre as possibilidades de alcance da ação política desse conjunto de organizações da sociedade civil no sentido de conseguir ou não provocar reversões nas iniciativas de desmonte do Sisan e mobilizar a ação governamental. Ainda assim, destaca-se seu dinamismo em termos de atuação política e o fato de que esse Sistema ainda permanece atuando em alguns estados e municípios do País.

O apoio à agricultura familiar também vem sendo alvo, por um lado, de iniciativas de fragilização e, por outro, de tentativas de resistência por parte de organizações da sociedade civil. Para além dos cortes orçamentários já destacados, há resistências de apoio do governo federal aos agricultores familiares e substituição de programas associados ao governo anterior, o que constitui indícios de reconfiguração de políticas, sendo considerado um apagamento da memória institucional (PORTO, 2021).

Mais de 200 movimentos e organizações da sociedade civil divulgaram documento solicitando que o Congresso Nacional rejeite a MP que substitui o PBF e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (CONSEA-RJ, 2021; FBBSAN; CPCE; ANA, 2021). Em 2020, esse último recebeu uma suplementação de R\$ 500 milhões, como fruto de mobilizações da sociedade civil no Congresso Nacional, mas em 2021, o valor previsto correspondeu apenas a 20% dessa suplementação (PORTO, 2021). O Ipea, uma fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, lançou uma nota técnica específica sobre esse programa destacando sua integração ao Sisan, ressaltando sua relevância no contexto da pandemia da Covid-19, por seu impacto social e econômico, e por ser de grande efetividade no combate à situação de IA e Nutricional da população brasileira (IPEA, 2020).

Esse conjunto de dados indica que as alterações orçamentárias e na capacidade institucional de execução dos programas, bem como a extinção de ministérios e a realocação de suas funções em outros setores, provocando a marginalização de alguns temas na agenda governamental, atingiram de forma distinta os diversos âmbitos de ação do Sisan. O apoio para a agricultura familiar, a transição para sistemas agroecológicos de produção, o apoio aos povos e comunidades tradicionais e as ações de acesso alimentar foram bastante fragilizados com a suspensão de políticas, retração de recursos e extinção de ministérios. Em outras áreas, como a alimentação escolar, apesar de ameaças e retração orçamentária em determinados períodos, há inclusive a formulação de novas normativas e estratégias regulatórias. O “desmantelamento” não foi homogêneo nem generalizado, portanto, cabe aprofundar alguns elementos desse processo que indicam as distintas reconfigurações que ocorreram na trajetória política e institucional da SAN.

Elementos para análise da construção e da reorientação das políticas e da institucionalidade governamental no âmbito da SAN no período de 2003 a 2020

Fragilização, desmonte e reconfiguração do Sisan

As questões aqui apresentadas indicam que a experiência brasileira de construção de um Sisan é um caso interessante para a análise de processos de “desmonte” e reconfiguração de políticas, especialmente pela intensidade e amplitude dessa trajetória, expressa: 1) na construção de uma institucionalidade nova, inclusive com reformulações legais, até mesmo constitucionais; 2) na formulação de programas novos e na reformulação de antigos; 3) no conjunto amplo de propostas de ação direcionadas ao governo federal formuladas em quatro conferências de SAN que ocorreram nesse período nos três níveis de governo e das propostas construídas no âmbito do Conselho Nacional e da Câmara Interministerial de SAN, incluindo uma Política e dois Planos Nacionais; 4) na expressiva mobilização da sociedade civil e no diálogo com setores de governo.

O tema ganhou espaço relevante na agenda pública e na agenda governamental em grande medida pela confluência entre a ação política da sociedade civil que se fortaleceu desde à década de 1990, pela relação positiva e próxima da Presidência da República com todo esse processo e de uma inclusão histórica da temática na agenda do PT que conduziu o governo federal entre 2003 e 2016. Mesmo assim, uma intensa retração orçamentária foi identificada nos dois últimos anos desse período, o que indica que cabe compreender melhor os fatores que impulsionaram essa decisão governamental. Vale também problematizar: o que vem sendo associado ou identificado como desmonte ou reconfiguração de políticas pela literatura nesse campo e o que encontra ressonância no caso dessas políticas? Quais os fatores que podem ter contribuído para as mudanças identificadas já desde 2014, mas intensificadas a partir de 2016 e radicalizadas a partir de 2019? Quais os custos e benefícios em pauta e sobre quem eles recaem?

O desmantelamento de políticas pode, assim, ser definido como uma modalidade específica de mudança em uma política pública, em uma determinada área, que pode ser caracterizada pela diminuição do número de políticas, ou pela redução do número de instrumentos políticos utilizados e/ou diminuição de sua intensidade, ou ainda, novas políticas e instrumentos podem ser adicionados aos já existentes (BAUER *et al.*, 2012; JORDAN *et al.*, 2013). Elementos relacionados com o tipo de política parecem configurar os processos de desmonte, especialmente a densidade da política em pauta, bem como a densidade do desmonte, que se refere à extensão

de que uma determinada área política é abordada por atividades governamentais, o que demanda mudanças em um número amplo de políticas e instrumentos políticos e a intensidade da política, que se refere a sua rigidez e escopo de ações, ajustes nos instrumentos e alterações na capacidade de execução. Nesse sentido, pode-se considerar que a política de SAN propiciou a construção de alianças entre setores da sociedade civil e governos que operaram na constituição do Sisan bem como na coalizção antidesmonte que vem se configurando, especialmente a partir de 2016. Nesse sentido, é possível identificar diferentes estratégias de desmonte nas distintas conjunturas.

Estudos sobre desmonte de políticas indicam que a extinção completa de uma política é mais rara, por fatores relacionados com o custo político; com obstáculos legais, com a ação política das coalizações antidesmonte, entre outros. No entanto, outros tipos de estratégia de fragilização de políticas públicas vêm sendo identificadas em âmbito internacional, especialmente a partir de meados dos anos 2000, quando diversos países enfrentam situações de intensa austeridade econômica. O desmonte das políticas pode ser uma resposta mais rápida dos governos nesses contextos, ao possibilitar o compartilhamento dos custos relacionados com o aumento dos impostos. Dentre as estratégias possíveis e as preferências de corte, destacam-se aquelas relacionadas com a ação regulatória governamental que podem ser de vários tipos: mudanças na legislação existente visando fragilizar processos de regulação em curso; substituição de uma regulação por outra menos restritiva; combinação de desregulação e novas regulações; não implementação de ações regulatórias. Além dessas, outros tipos de fragilização de uma política referem-se à diminuição da intensidade de implementação, associada também com cortes orçamentários; à redução e à reconfiguração de programas e instrumentos de política; a modificações na estrutura institucional das políticas e no desenho dos programas que afetam princípios centrais de uma política, por vezes de forma drástica, por vezes de forma progressiva e sutil (BAUER *et al.*, 2012; JORDAN *et al.*, 2013).

Os dados aqui problematizados referentes à situação de (in)segurança alimentar da população brasileira, ao orçamento federal, às medidas que afetam os gastos públicos, às estratégias regulatórias e às mudanças na institucionalidade das políticas e dos programas indicam inflexões significativas na condução da política federal ocorridas em três marcos temporais: em 2014, quando a crise política e econômica se acentuou; em 2016, quando Michael Temer assumiu o governo; e em 2019, quando o Jair Bolsonaro assumiu o cargo. As questões apresentadas sinalizam processos de orientação e fortalecimento da política de SAN a partir de 2003 e de fragilização e reconfiguração de programas relacionados com essa política já a partir de 2014. Essa

situação se acentuou em 2016, quando alguns ministérios foram desmantelados, e se tornou ainda pior em 2019 com importantes mudanças na estrutura institucional do Sistema. As questões aqui problematizadas indicam que as mudanças nas políticas, induzidas de forma mais direta pelo governo federal, afetaram principalmente o orçamento, as ações regulatórias, as estruturas institucionais e a reconfiguração das relações entre setores de governo, sociedade civil e setor privado comercial, e foram distintas em cada uma dessas três conjunturas.

Fatores condicionantes do processo de desmonte

Uma primeira questão que pode ser problematizada é que os cortes orçamentários, o esvaziamento de instâncias de gestão dos programas, as estratégias regulatórias e as mudanças na institucionalidade não incidem de forma homogênea o conjunto de áreas de atuação das políticas públicas nem foram estratégias de desmonte utilizadas da mesma forma pelos diferentes governos. Entre 2014 e 2016, identifica-se que principalmente a redução do orçamento para o funcionamento dos equipamentos públicos de SAN (acesso alimentar para segmentos vulneráveis), para as ações de prevenção e controle da obesidade e para a promoção da alimentação saudável foi muito mais expressiva do que as registradas para o fortalecimento da agricultura familiar e para a alimentação escolar no mesmo período, ainda que estes também tenham sido afetados de forma significativa. Ainda assim, a atuação de técnicos e gestores de governo aliados ao tema da promoção da alimentação saudável pôde contribuir para que ocorressem, mesmo no contexto mais recente desmonte da institucionalidade da SAN a partir de 2019, alterações na legislação de alguns programas e ações, como a alimentação escolar e a publicação do novo Guia Alimentar da criança. Esses programas fortalecem as ações de promoção da alimentação saudável baseadas na classificação por grau de processamento e na orientação para que o consumo de ultraprocessados seja evitado.

Outra questão que vale indicar é a relação dos processos em curso com as assimetrias históricas de poder que marcam o contexto nacional – relacionadas com os representantes de organizações políticas que defendem os interesses dos latifundiários, do segmento do agronegócio e do setor privado comercial que opera em diferentes práticas de produção, comercialização e consumo de alimentos no contexto dos sistemas alimentares agroindustriais, entre outras. A ação política corporativa incide, principalmente, na fragilização de ações regulatórias que afetam as margens de comercialização desses setores (regulação de agrotóxicos, publicidade de alimentos) e que foi muito mais intensa no Brasil a partir de 2016 e se agudizou em 2019 como estratégia de desmonte de políticas de SAN.

Esse processo foi especialmente impulsionado por uma reorientação do cenário internacional nas últimas décadas, considerando a consolidação das empresas transnacionais que afetam a configuração dos sistemas alimentares em todo o mundo. Além disso, está fortemente alinhado com a crescente financeirização das práticas relacionadas com os alimentos por meio das commodities e da comercialização das ações dessas empresas por diferentes segmentos da população. Esse conjunto de fatores impulsionou o uso de insumos químicos, equipamentos e tecnologias no âmbito da produção de alimentos e contribuiu para uma retração da capacidade regulatória dos Estados nacionais em âmbito internacional (IPES-FOOD, 2016, 2017). O papel dos interesses econômicos, a forma como esses interesses são representados e como afetam o processo decisório e os agentes públicos vêm sendo destacados como elementos importantes para a compreensão dos processos de reforma dos EBS. Governos conservadores têm geralmente defendido grandes reformas nas políticas sociais com base no apoio externo significativo da comunidade empresarial (PIERSON, 1996). Essas questões situam-se na esfera dos interesses econômicos que articulam diferentes atores governamentais e societários que atuam em questões relacionadas com os sistemas alimentares.

Por outro lado, há que se destacar também elementos políticos internos e distinções entre os governos que assumem o País, considerando fatores referentes: 1) à dinâmica eleitoral e aos processos que conduzem partidos e líderes políticos ao governo federal; 2) às prioridades de governo, que são definidas pelas diferentes lideranças políticas; 3) às decisões tomadas por esses governos, especialmente no âmbito da macroeconomia e da proteção social, considerando que essas esferas de governo afetam diretamente o cotidiano de vida da população, com possíveis reflexos nas urnas eleitorais; 4) ao perfil de relação dos governos com as organizações da sociedade civil e com o setor privado comercial, que afeta as alianças e as redes de políticas que atravessam e conectam interesses situados nesses três segmentos de ação política e configuração de atores (governo, mercados e sociedade civil). Esses fatores geram inflexões fundamentais nessas políticas a partir de reconfigurações entre tendências internacionais e articulações que são feitas em âmbito nacional para ascensão e manutenção de partidos e lideranças políticas no poder.

Nesse sentido, considerando as diferentes gestões do governo federal entre 2003 e 2016, no contexto de um mesmo partido, identificam-se distinções importantes, especialmente na condução da política econômica e na relação com a sociedade civil organizada, que foram mais ou menos orgânicas quando comparadas às gestões do presidente Lula e da presidenta Dilma (MALUF *et al.*, 2021). Além disso, há que se aprofundar a análise sobre os compromissos políticos assumidos em períodos

de campanha eleitoral e as relações com interesses de grupos específicos – sejam organizações da sociedade civil que atuam no tema da SAN, sejam setores do agronegócio, ou mesmo outros setores da sociedade, como segmentos religiosos que vêm afetando significativamente os processos eleitorais. Esses compromissos alteram de forma importante as prioridades governamentais, para além das tendências políticas e ideológicas mais gerais dos governos, pois tornam-se fundamentais para sua ascensão e permanência no poder. Consequentemente, afetam o contorno das políticas públicas. As alianças políticas que favorecem a ascensão e a permanência dos partidos nos governos, em alguns casos, contribuem para sua queda, como foi a aliança entre o PT e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) de Michael Temer. Esse partido historicamente contribuiu para limitar os avanços sociais que estavam em debate na Assembleia Constituinte que conduziu o processo de instituição da Constituição de 1988. Ao integrar de forma cada vez mais orgânica os governos do PT, o PMDB fortaleceu as alianças entre o empresariado nacional e o governo federal (GUILHERME, 2017).

No contexto do período mais recente, com o governo Bolsonaro, as alianças com o setor privado comercial que atua diretamente na área de alimentação e nutrição se acentuam, como expressam a flexibilização das estratégias regulatórias relativas ao uso de agrotóxicos, à demarcação de terras, de reservas indígenas e de reservas ambientais, ao controle do desmatamento, que se acentuaram nos dois últimos anos e que indicam respostas aos segmentos que apoiaram politicamente a campanha eleitoral. Por outro lado, a mobilização do apoio político de outros segmentos populacionais, para além do setor privado em si, a partir de discursos sobre valores relacionados com a diversidade (de gênero, étnica e racial), foi uma estratégia de campanha que articulou, por exemplo, grupos religiosos e que possibilitou a eleição do governo Bolsonaro e demandou respostas aos compromissos assumidos. Ainda que boa parte dessa população seja favorável às ações de promoção de uma alimentação adequada e saudável ou contrária à flexibilização das regulações sobre agrotóxicos ou mesmo sobre o desmatamento, as demandas políticas ambíguas de segmentos de eleitores podem levar a desfechos que são favoráveis aos seus interesses e aos seus valores em alguns aspectos, mas que são desfavoráveis em outros sentidos.

A resposta aos compromissos de campanha pode ter favorecido, além do recurso as estratégias de desmonte no âmbito das ações regulatórias, a própria extinção do Consea, um espaço institucional no qual as demandas dos diversos povos e comunidades tradicionais, da diversidade de gênero, étnica e racial, de segmentos da agricultura familiar e da agroecologia ganharam visibilidade e potencializaram sua influência no contorno das políticas públicas. Os atores que lidam com essas temáticas integravam

esse Conselho que, além dessas pautas, também expressava e simbolizava a prioridade política conferida pelo governo do PT aos temas do combate à fome, da garantia de direitos humanos e de cidadania. Essas características podem ter favorecido a sua extinção como estratégia de distinção política do governo Bolsonaro e apagamento de iniciativas politicamente associadas ao governo anterior e alinhamento com segmentos do eleitorado que são contrários a pautas que se fortaleceram também por meio do Consea, como as identitárias e étnico-raciais. Além disso, esse Conselho, mesmo não sendo deliberativo, foi marcado por um caráter fortemente propositivo e influente em termos de políticas públicas. Destacam-se suas contribuições no sentido de ampliar e diversificar o desenho de programas de SAN, associado a um perfil crítico que incidiu diretamente sobre questões de interesse do agronegócio e do setor privado comercial (fortificação de sementes, organismos geneticamente modificados, uso de agrotóxicos, monocultura, concentração de terras, desmatamento e consumo de alimentos ultraprocessados) (MALUF et al., 2021). Mesmo que sua incidência nas decisões sobre esses temas tenha sido limitada, considerando os fortes conflitos de interesses, o fato de ser um conselho consultivo da Presidência da República demandava um alinhamento mínimo com as pautas governamentais.

Em diálogo com os tipos de estratégia de desmonte que vêm sendo identificados em âmbito internacional (BAUER *et al.*, 2012; JORDAN *et al.*, 2013), a extinção do Consea promoveu uma modificação drástica na estrutura institucional, por meio da alteração de uma lei, sem cumprir os devidos processos institucionais para tal. Essa medida afetou princípios centrais do Sisan como a participação social e a equidade, uma vez que foi a diversidade de representações políticas no âmbito do Conselho que possibilitou também a inclusão de princípios de equidade.

Considerando a ressonância desses processos no contexto eleitoral (BAUER *et al.*, 2012; PIERSON, 2001), pode-se dizer que a visibilidade do Consea é baixa e que há um profundo desconhecimento sobre diversas ações e programas governamentais que foram implementados no âmbito do Sisan. A política de SAN não é muito visível para a população de modo geral, ainda que questões relacionadas com a promoção da alimentação saudável, ou com a questão dos agrotóxicos, encontrem ressonância no debate público. O próprio termo SAN não é familiar para boa parte da população nem tem o mesmo impacto político que o combate à fome. Além disso, são muitas as variáveis que afetam as possibilidades de ação governamental e que podem gerar dúvidas ou amplo grau de desconhecimento por parte da população quando ao perfil, à efetividade e às repercussões da atuação dos governos (fato que pode ser facilmente mobilizado em estratégias de campanha eleitoral). Esse grau de familiaridade da população com as políticas públicas pode variar de acordo com os programas

em pauta. Isso ocorre, provavelmente, em relação ao programa de aquisição da agricultura familiar quando comparado, por exemplo, com o de alimentação escolar que é um programa conhecido e que dispõe do Conselho de Alimentação Escolar integrado inclusive por representantes de pais.

Pode ter ocorrido, portanto, uma confluência de interesses, que, a princípio, são diversos, mas que se alinharam no contexto eleitoral recente e possibilitaram a ascensão do governo Bolsonaro. Houve uma confluência de pautas do agronegócio e do setor privado comercial com outras pautas de segmentos da população brasileira, interesses políticos e financeiros de instituições religiosas e valores relacionados com questões étnico-raciais e de gênero, que, antes de tudo, são distintos, mas que estão igualmente alinhados com a conservação dos processos que historicamente contribuíram para a consolidação das desigualdades no País. No entanto, esses mesmos segmentos populacionais podem ser negativamente afetados por medidas desse mesmo governo e podem ser contrariados em outros valores e interesses que lhes são caros, mas concedem apoio político a partir de pautas que, provavelmente, parecem-lhes prioritárias naquele contexto.

Em síntese, as transformações na política de SAN no sentido de fragilizar o processo de implementação por meio de cortes orçamentários, modificar a institucionalidade e reconfigurar a regulação pública sobre as práticas do setor privado comercial parecem ter sido provocadas principalmente por: 1) mudanças mais intensas na orientação política, ideológica e na política econômica dos governos (que ocorrem de forma mais radical quando há mudanças de gestão, mas que também ocorrem no contexto da mesma gestão quando há crise política e econômica); 2) contextos de crises econômicas e políticas (em geral associadas) e, especialmente, pela forma como os governos respondem a essas crises na direção de medidas que são mais ou menos alinhadas com políticas de austeridade; 3) compromissos de campanha eleitoral e alianças políticas que possibilitam a ascensão e a manutenção desses governos, que dialogam com processos já indicados pela literatura de desmonte de políticas e desmonte do WS (PIERSON, 1996, 2001; BAUER *et al.*, 2012; JORDAN *et al.*, 2013).

Os reflexos nos diferentes programas são distintos e podem ser condicionados pelas respostas, pressões e resistências de gestores governamentais, especialmente dos segmentos mais técnicos e de gestores de carreira comprometidos com as políticas em pauta, aliados com pressões de organizações da sociedade civil (alianças e coalizações antidesmonte integradas por agentes governamentais e societários). No entanto, a possibilidade de evitar fragilizações nas políticas existentes – seja por redução orçamentária, por extinção ou fragilização dos espaços institucionais ou por

modificações nos instrumentos da política – depende do peso político desses gestores e das organizações da sociedade civil politicamente alinhadas. Depende, também, da relação que estabelecem com o governo em exercício, pensando os extremos de apoio incondicional, apoio conjuntural e oposição, bem como as situações entre esses polos.

Quando há mudanças mais gerais na gestão federal em direções político-ideológicas radicalmente distintas do governo anterior, o perfil dos agentes governamentais que ocupam os cargos de confiança muda também de forma muito radical. Os gestores de carreira ou técnicos de governo que permanecem e que podem contribuir para mobilizar resistências em torno das políticas podem não ter tanto peso político de influência. Ainda assim, podem conseguir interferir de alguma forma, mesmo em contextos de retração de recursos, alterando normativas mais diretamente relacionadas com os programas ou áreas técnicas que coordenam (como no caso do programa de alimentação escolar e da Área Técnica de Alimentação e Nutrição do MS responsável pelas ações de promoção da alimentação saudável, incluindo os Guias Alimentares).

Além disso, o tipo de programa e o grau de implementação e sua capilaridade, tanto no âmbito da institucionalidade governamental quanto no contexto da ação política da sociedade civil, podem afetar as possibilidades de fragilização. Análises sobre o desmonte do WS em diferentes países indicam que, em conjunturas de crise aguda, o desmantelamento parece vir de cima para baixo, ou seja, dos níveis mais altos da agenda decisória. Ainda assim, os políticos tendem a assumir estratégias que dissipem ou ocultem a sua responsabilidade no processo, considerando as implicações que as mudanças nas políticas podem ter para o processo eleitoral.

Quando há intensa oposição dos beneficiários da política, ou redes densas de grupos de interesse e forte compromisso de segmentos populacionais fortemente atrelados a uma dada política, os agentes públicos que são simpáticos às causas tendem a encontrar caminhos para evitar os cortes, e os obstáculos às reformas são maiores (BAUER *et al.*, 2012; JORDAN *et al.*, 2013; PIERSON, 1996, 2001). No entanto, isso depende de quais segmentos são beneficiários das políticas em pauta, do perfil de organização política dos grupos de interesses em torno daquela política, do peso político desse segmento do eleitorado, de quem se beneficia e quem se prejudica com as modificações na política. Depende, igualmente, da relação entre esses grupos de interesse e os agentes governamentais com maior influência na condução do processo político e decisório. Nesse sentido, Pierson destaca a importância de analisar as interconexões entre as arenas políticas que abarcam governos, parlamentares e partidos políticos e aquelas de intermediação de interesse em que

as demandas políticas dos atores sociais organizados são arejadas e abordadas, para compreender as políticas de ajuste que ocorreram no âmbito dos Estados de Bem-Estar (PIERSON, 1996; 2001).

Esses elementos podem ser interessantes para a problematização dos cortes orçamentários intensos e drásticos ocorridos a partir de 2014, ainda em um contexto de governos, partidos e agentes públicos simpáticos às causas da SAN. Os cortes podem ser politicamente justificados devido à crise econômica, por exemplo, ou por decisões da equipe econômica e pela necessidade de manutenção do partido no poder diante da crise política. Todavia, por que incidiram especificamente e de forma diferenciada sobre a política de SAN, que parecia ser tão robusta?

Um possível questionamento é considerar se naquele contexto inicial de retração drástica de recursos para a SAN (2014-2015) esse corte foi visível para o segmento amplo de organizações da sociedade civil que participavam do Sisan. A V Conferência Nacional de SAN, que ocorreu em novembro de 2015, teve como tema central “Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar” e tratou do fortalecimento do Sisan, da importância de transição nos sistemas alimentares na direção de modos mais agroecológicos de produção, enfrentamento dos conflitos com o setor privado comercial na direção da consolidação do direito a uma comida de verdade, que seja adequada do ponto de vista cultural, social, ambiental e de saúde. Contou com a participação da presidenta Dilma Rousseff e do ex-presidente Lula, fato destacado na carta política do evento. Na abertura da conferência, a presidenta Dilma assinou um decreto regulamentando a lei sobre comercialização e publicidade de alimentos e produtos direcionados às crianças menores de 3 anos, fato destacado na carta política da conferência. A carta menciona a conjuntura econômica e política como um fator que desconstrói direitos dos(as) trabalhadores(as) e restringe a execução efetiva de muitos dos programas e políticas de SAN. Ademais, indica que não serão aceitos cortes orçamentários que afetem os programas e políticas, com destaque explícito para a redução do orçamento do PBF (CNSAN, 2015).

Ainda que, de alguma forma, os cortes tenham sido ao menos mencionados e isso indique que os riscos de fragilização dos programas eram conhecidos naquele momento, a coalizão de apoio ao governo federal, constituída por boa parte das organizações da sociedade civil que integravam o Sisan, não explicitou uma resistência política mais significativa nesse contexto da Conferência Nacional de 2015. A Conferência é a instância máxima decisória desse Sistema e reúne representações de governo e sociedade civil de todo o País que expressam, por meio do relatório, que inclui a Carta Política, todas as proposições que devem ser posteriormente implementadas pelo Consea e pela Câmara Interministerial de SAN. Isso pode

estar associado a algum desconhecimento sobre o nível dos cortes orçamentários que já ocorreram entre 2014 e 2015 ou ainda por um apoio político incondicional ao governo. Esse apoio era estratégico naquele momento, considerando os riscos maiores de crise política que poderiam levar à saída do PT do governo, como acabou ocorrendo em 2016, ou, ainda, porque a institucionalidade do Sisan não estava em risco naquele momento.

Nas conjunturas em que o processo de cortes orçamentários e desmonte das políticas se acentua (2016-2018; 2019-2021), a coalizão antidesmonte se fortaleceu não apenas no âmbito da sociedade civil, mas também por meio de alianças com setores governamentais, mesmo que frágeis em âmbito federal, considerando o contexto político antidemocrático. Essas alianças se reconfiguram nos Consea estaduais e municipais que permaneceram funcionando.

No entanto, esse conjunto de atores da sociedade civil que militam na SAN é fortemente associado aos governos do PT, bem como ao próprio tema da política em pauta (combate à fome e SAN) e à mudança radical de orientação política e ideológica dos novos governos em 2016 e 2019; assim como suas fortes alianças com o setor privado comercial, com a bancada ruralista e com o agronegócio acentuaram a identidade dessa “coalizão de defesa da SAN” como “inimiga política” dos governos Temer e Bolsonaro. Portanto, as estratégias para neutralizar politicamente a ação desses atores foram radicais e incidiram nos pontos nevrálgicos da política, especialmente na participação social e no financiamento de temas que foram fortemente associados como decorrentes da política de SAN, como o apoio à agricultura familiar e aos modos de produção agroecológico.

No âmbito da institucionalidade construída, há que se considerar se a intersetorialidade que contribui para ampliar os atores governamentais envolvidos e estabelecer alianças com diferentes setores de governo capazes de fortalecer o Sisan pode complexificar a gestão da política. As instâncias do Sistema – o Conselho Nacional e a Câmara Interministerial de SAN – não têm poder deliberativo sobre as políticas e programas setoriais, mas são fundamentalmente espaços de pactuação e de articulação política. Além disso, são órgãos vinculados a setores distintos da gestão federal. O Consea era vinculado à Casa Civil da Presidência da República, o que, em tese, lhe conferia uma certa força política. A Câmara Interministerial era vinculada a um ministério específico – o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome –, o que, segundo análises, significava uma fragilização política da Câmara que estava sob a responsabilidade de um ministro (que tem baixa capacidade de incidência política sobre os demais ministros), e não da Presidência da República (MORAES, 2019). Esse mesmo ministério também era responsável por gerir as

ações de consolidação e implementação do Sisan por meio da Secretaria Nacional de SAN e igualmente responsável por gerir o Suas. Portanto, cabe considerar os desafios para o fortalecimento da institucionalidade do Sisan no âmbito de um ministério que tinha como vocação a consolidação de um outro Sistema Nacional complexo que lidava com uma política histórica como a de Assistência Social.

Considerações finais

As questões abordadas nesta análise se referem, fundamentalmente, aos processos mobilizados pelo nível federal de governo. Questões sobre como as relações interfederativas podem afetar as decisões do governo federal não foram aprofundadas. No contexto brasileiro, transformações nas políticas públicas federais afetam de forma importante o que ocorre nos estados e municípios, considerando que boa parte das ações implementadas nessas instâncias são financiadas com recursos federais. Ainda assim, vale desenvolver estudos que indiquem distinções nas dinâmicas estaduais e municipais que podem impulsionar ações locais de alimentação, mesmo em conjunturas nacionais que caminham na direção de desmonte e fragilização de políticas públicas. No entanto, não há como desconsiderar que as atribuições redistributivas dos governos federal e estaduais em um país marcado por forte desigualdades regionais são fundamentais para a implementação de políticas equitativas. Nos limites da argumentação aqui desenvolvida, há indícios de que as transformações que fragilizaram as políticas de SAN ocorreram em governos com distintas orientações políticas e ideológicas, por motivos que precisam ser compreendidos. No entanto, o tipo e a intensidade dessas transformações foram igualmente distintos.

Reorientações orçamentárias conjunturais foram estratégias mobilizadas pelos diferentes governos; e no período 2014-2016 (ainda no contexto de um governo aliado à Política de SAN), esses cortes incidiram principalmente nas ações redistributivas de garantia de acesso alimentar para os segmentos mais vulneráveis e nas ações de promoção da alimentação saudável, prevenção e controle da obesidade. No entanto, reorientações na estrutura institucional da política e na flexibilização das estratégias regulatórias, ou mesmo a não regulação, ocorreram em governos específicos. Esse tipo de reorientação mais “estrutural” inclui a construção e a extinção de espaços institucionais, de arenas políticas e de legislações que configuram institucionalidades mais estruturantes e “permanentes” dessas políticas (como a própria Constituição e a Lei Orgânica). Podem ser reorientações no sentido de instituir e consolidar essa estrutura ou de fragilizá-la e desmontá-la, mas afetam de forma importante não apenas os recursos destinados para os programas, mas também a própria relação

entre os atores no âmbito dos processos decisórios governamentais. Os espaços institucionais de pactuação e participação configuram determinados limites e possibilidades em termos dos diferentes tipos de pressão política exercida por esses atores por dentro do governo. Essas pressões podem afetar, em médio prazo, o planejamento orçamentário, a expansão e a retração de programas e de áreas técnicas de governo.

No âmbito das estratégias regulatórias, os esforços para instituir a regulação de publicidade de alimentos, a demarcação de terras, o controle de agrotóxicos e a desmatamento, instituídos ao longo dos governos do PT, ainda que com resistências e dificuldades de implementação, sofreram um revés radical, especialmente a partir de 2019 com o governo Bolsonaro. Reorientações mais estruturais da institucionalidade governamental e das estratégias regulatórias dependem: 1) das prioridades da agenda que são assumidas em contextos mais conjunturais, especialmente nas campanhas eleitorais, e que afetam as alianças políticas que são estratégicas para que os governos assumam o poder e nele permaneçam; ou 2) das tendências e das orientações políticas e ideológicas mais “históricas” dos partidos e das lideranças políticas, que também conformam, ao longo do tempo, alianças com distintos segmentos da sociedade civil e setor privado comercial.

Essas bases de apoio podem ser mais ou menos “incondicionais” e podem, portanto, constituir reações mais ou menos adversas aos governos, mesmo quando esses governos tomam medidas que não são desejadas por segmentos que integram a sua própria base de apoio. Ainda que cortes importantes de recursos para as políticas de SAN tenham sido identificados desde 2014, no governo do PT, não há como desconsiderar que, historicamente, nenhum partido que assumiu o governo federal fortaleceu de modo tão significativo as políticas de SAN e deu lugar tão relevante para esse tema em sua agenda política, mesmo em conjunturas em que não ocupava a gestão governamental. Essa característica possibilitou a construção de um apoio político importante por parte de organizações da sociedade civil que atuam nesse campo e, inclusive, ampliou essa base abarcando outras organizações com outros tipos de interesse que foram articulados ao tema, com impacto igualmente relevante nos processos eleitorais. No entanto, ainda que essa base de apoio societária seja ampla e numerosa, e mesmo internacionalizada, enfrenta resistência de interesses que afetam processos econômicos que mobilizam as bases de apoio econômico que são historicamente mais poderosas no contexto brasileiro, marcado por fortes assimetrias de poder.

Apesar de sua baixa contribuição em termos de emprego e produção de alimentos para o mercado interno, a bancada ruralista, constituída por organizações políticas que historicamente impulsionaram os latifúndios e o agronegócio brasileiro, configura

uma base de apoio político de peso que, quando mobilizada por lideranças políticas nos contextos das campanhas eleitorais, afeta de forma significativa os rumos desse processo. Isso ocorre, em grande medida, pelas articulações entre esse segmento específico do agronegócio e os interesses de diferentes segmentos do setor privado comercial, que atuam ao longo de todas as dimensões do sistema alimentar e que se beneficiam das monoculturas produzidas pela agricultura agroindustrial e do uso que fazem de agrotóxicos, insumos e equipamentos. Esse setor também teve seus interesses, de certa forma, atendidos nas gestões iniciais do PT, ainda que com conflitos que se estabeleceram pelas políticas de garantia de mercados institucionais para a agricultura familiar e pelas políticas que incentivaram modos agroecológicos de produção e de restrição no consumo de ultraprocessados.

No entanto, essas “alianças políticas” se enfraquecem, provavelmente antes de 2014, por motivos que precisam ser estudados. Há que se considerar que o apoio político de segmentos do setor privado comercial tende a ser muito menos incondicional do que os da sociedade civil, porque são fortemente (ainda que não exclusivamente) mobilizados por interesse econômicos voláteis e que se reorganizam em âmbito internacional de forma rápida e flexível em função dos mercados locais que lhes são mais rentáveis. A partir de 2019, esses interesses do setor privado comercial que atua na área de alimentação e nutrição ganham espaço expressivo no âmbito governamental, como indicam os dados de liberação de agrotóxicos, demarcação de terras, desmatamento etc., Isso não ocorre sem contradições internas, porque nenhum desses segmentos é homogêneo (governos, sociedade civil e setor privado comercial), uma vez que setores do agronegócio alinhados com algum tipo distinto de mercado internacional que valoriza a “produção sustentável” ou a “economia verde” vêm se contrapondo a essa tendência.

Há que se ressaltar que governos também não são homogêneos e que setores da gestão governamental podem afetar esse processo por meio de medidas que vão na contramão das orientações governamentais mais gerais, mas que incidem em questões mais pontuais, ou em normativas sob as quais as áreas técnicas têm uma ingerência maior ou por serem áreas técnicas integradas e coordenadas por gestores mais alinhados com os objetivos da SAN. Sua capacidade decisória depende do quanto essas áreas sejam alvo de um controle político maior ou menor do governo e o porquê. No caso da trajetória analisada, a captura política dos ministérios e de setores responsáveis pelas políticas de agricultura pelo setor privado comercial contribuiu para fortalecer as práticas produtivas e comerciais que configuram os sistemas agroalimentares industriais e foi decisiva para neutralizar os avanços da Política de SAN.

Referências

ACTIONAID. Cinco fatores que aprofundam a fome no país. *Nota Técnica* – Action Aid. Fome e segurança alimentar no Brasil. [s. l.], ActionAid, 2020. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/ActionAidNotaTecnicaFOME.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023

ARRUDA, B. K. G.; ARRUDA, I. K. G. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil*, Recife, v. 7, n. 3, p. 319-326, 2007.

BAUER, M. W. *et al.* (org.). *Dismantling Public Policy*. Preference, strategies and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012. 230 p.

BIONDI, P. *A quem interessa mudar a lei do Pnae?* [s. l.]: FIAN Brasil, 2021. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/carta-aberta-a-quem-interessa-mudar-pnae/>. Acesso em: 26 out. 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 164, p. 6-8, 26 ago. 2010.

BRASIL. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 162, p. 4-5, 21 ago. 2012.

BRASIL. Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016. Institui o Programa Criança Feliz. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 193, p. 2, 6 out. 2016.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Execução do PNAE durante a pandemia*. Rio de Janeiro, RJ: UNIRIO, 2021.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito

humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 179, p. 1-2, 18 set. 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 6, de 8 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 89, p. 38-44, 12 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro. Portaria nº 2.715, de 17 de novembro de 2011. Atualiza a Política Nacional de Alimentação e Nutrição. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 221, p. 89, 18 nov. 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde, Gabinete do Ministro. Portaria nº 710, de 10 de junho de 1999. Aprova a Política Nacional de Alimentação e Nutrição. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 137, n. 110-E, p. 14, 11 jun. 1999.

BRASIL. Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Guia alimentar para a população brasileira*. 2. ed. Brasília, DF: MS, 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção Primária à Saúde, Departamento de Promoção da Saúde. *Guia alimentar para crianças brasileiras menores de dois anos*. Brasília, DF: MS, 2019.

BURLANDY, L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 63-72, 2011.

BURLANDY, L. Construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: estratégias e desafios para promoção da intersetorialidade no nível federal de governo. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 851-860, 2009.

BURLANDY, L. *et al.* Intersetorialidade e potenciais conflitos de interesses entre governos e setor privado comercial no âmbito das ações de alimentação e nutrição para o enfrentamento de doenças crônicas não transmissíveis. *Vigilância Sanitária em Debate*, [s. n.], v. 2, n. 4, p. 124-129, 2014.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CNSAN). 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar

e Nutricional. *Relatório Final: Carta Política, Manifesto, Proposições e Moções*. Brasília, DF: CNSAN, 2015. Disponível em: https://www.biodiversidadla.org/Documentos/Brasil_Relatorio_Final_5_a_Conferencia_Nacional_de_Seguranca_Alimentar_e_Nutricional. Acesso em: 28 out. 2021.

CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Nota pública em defesa da agricultura familiar*. Rio de Janeiro: Consea-RJ, 2021.

CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 885*. Brasília, DF: OAB, 2021. Disponível em Supremo Tribunal Federal (stf.jus.br). Acesso em: 28 out. 2021.

DELGADO, N.; ZIMMERMANN, S. *Políticas públicas para Soberania e Segurança Alimentar no Brasil: conquistas, desmontes e desafios para uma (re)construção*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2022. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/52128/TD_83.pdf;jsessionid=5BFA45E07BD38EE4B310FD9F2E66B2E4?sequence=2. Acesso em: 09 abr. 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (FBSSAN). *Garantir o direito à alimentação e combater a fome em tempos de coronavírus*. [s. l.: s. n.], 2020. Disponível em: https://fbssan.org.br/wp-content/uploads/2020/03/2020-recomendacoes-sobre-direito-alimentacao-no-contexto-da-covid_.pdf. Acesso em: 09 set. 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (FBSSAN). Comissão de Presidentes e Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar (CPCE). Articulação Nacional de Agroecologia (ANA). *Carta aberta pela rejeição da MP nº 1.061*. Em defesa do Bolsa Família e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): dizemos não ao Auxílio Brasil e Alimenta Brasil. [s. l.: s. n.], 2021. Disponível em: <https://fbssan.org.br/2021/10/entidades-se-posicionam-pela-rejeicao-de-mp-que-extingue-bolsa-familia-e-paa-2/>. Acesso em: 27 out. 2021.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S.; VASCONCELLOS, F. C. F. As compras públicas como instrumentos para a construção de sistemas alimentares sustentáveis. *In:*

PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S.; COELHO-DE SOUZA, G. *A contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. p. 69-90.

GUILHERME, C. A. Notas sobre o PMDB na Nova República: a atuação dos peemedebistas entre os governos Sarney e Dilma (1985-2016). *Revista Espaço Acadêmico*, [s. l.], n. 17, p. 88-101, 2017.

HENRIQUES, P.; DIAS, P. C.; BURLANDY, L. A regulamentação da propaganda de alimentos no Brasil: convergências e conflitos de interesses. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 6, p. 1219-1228, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Agropecuário 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O programa de aquisição de alimentos (PAA): instrumento de dinamismo econômico, combate à pobreza e promoção da segurança alimentar e nutricional em tempos de covid-19. *Nota Técnica*, n. 17. Diretorias de Estudos e Políticas Regionais, urbanas e ambientais. Brasília, DF: IPEA, 2020.

INTERNATIONAL PANEL OF EXPERTS ON SUSTAINABLE FOOD SYSTEMS (IPES-Food). *From uniformity to diversity: a paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems*. Louvain-la-Neuve (Belgium): IPES, 2016.

INTERNATIONAL PANEL OF EXPERTS ON SUSTAINABLE FOOD SYSTEMS (IPES-Food). *Unravelling the Food–Health Nexus: Addressing practices, political economy, and power relations to build healthier food systems*. [s. l.]: The Global Alliance for the Future of Food and IPES-Food. 2017. 120 p.

JORDAN, A.; BAUER, M. W.; GREEN-PEDERSEN, C. Policy Dismantling. *Journal of European Public Policy*, [s. l.], v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013.

KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição no Brasil no século XXI. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (org.). *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Editora Unesp, 2019. p. 49-73.

MALUF, R. S. *Segurança Alimentar e Nutricional*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2007.

Maluf, R.S. O Consea na construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. IN Silva, José Graziano; Grossi, Mauro Eduardo del; França, Caio Galvão de (orgs). *Fome Zero A experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010.

MALUF, R.; ZIMMERMANN, S.; JOMALINIS, E. Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015). *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 29, n. 3, p. 517-544, 2021.

MERLINO, T. Os números mostram: agronegócio recebe muitos recursos e contribui pouco para o país. *O joio e o Trigo*, [s. l], 7 out. 2021. Disponível em <https://ojoioeotriga.com.br/2021/10/os-numeros-mostram-agronegocio-recebe-muitos-recursos-e-contribui-pouco-para-o-pais/>. Acesso em: 28 out. 2021.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). Secretaria de Política Agrícola. Departamento de Análise Econômica e Políticas Públicas. *Nota Técnica nº 42/2020/DAEP/SPA/MAPA*. Brasília, DF: MAPA, 2020a. Disponível em: <https://docplayer.com.br/196015448-Nota-tecnica-no-42-2020-daep-spa-mapa.html>. Acesso em: 28 out. 2021.

MINISTÉRIO DE AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). *Insumos agrícolas: Dados sobre registros de agrotóxicos*. Brasília, DF: MAPA, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/arquivos/RegistrosConcedidos20052020.xlsx>. Acesso em: 03 ago. 2020.

MORAES, V. D. *Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: as instâncias de coordenação intersetorial e de participação social*. 2019. 261 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2019.

OBSERVATÓRIO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. *Nota em defesa de reajustes nos valores per capita do Programa Nacional de Alimentação Escolar*. [s. l]: ÓAÊ; FINEDUCA, 2021. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/em-defesa-de-reajustes-nos-valores-per-capita-do-pnae/>. Acesso em: 27 out. 2021.

PIERSON, P. *The new politics of welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2001. 514 p.

PIERSON, P. The new politics of welfare state. *World Politics*, [s. l.], v. 48, n. 2, p. 143-179, 1996.

PORTO, S. *Medida Provisória nº 1.061/2021: riscos e retrocessos das compras públicas de alimentos. Políticas de Abastecimento e Compras Públicas. Dossiê Sistemas Alimentares. Fomes, corporações e alternativas*. Rio de Janeiro: FASE, 2021. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://fase.artedigital.rio/wp-content/uploads/2021/10/Artigo_Revista-Proposta_VF_19set_SilvioPorto-tema2.pdf. Acesso em: 31 out. 201.

PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S.; COELHO-DE-SOUZA, G. *A contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.

RECINE, E. *et al.* Reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security and the confrontation of Covid-19 in Brazil. *Revista de Nutrição*, [s. l.], v. 33, p. e200176, 2020.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *Inquérito nacional de insegurança alimentar no cenário da Covid-19*. Rio de Janeiro: Rede PENSSAN, 2021. Disponível em: <https://olheparafome.com.br>. Acesso em: 09 jun. 2021.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil*. Rio de Janeiro: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://static.poder360.com.br/2022/06/seguranca-alimentar-covid-8jun-2022.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2022.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1079-1096, 2020.

SANTARELLI, M. *et al.* *Informe Dhana 2019: autoritarismo, negação de direitos e fome*. Brasília, DF: FIAN Brasil, 2019. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/informedhana-2019-faca-download-aqui/>. Acesso em: 26 out. 2021.

SIDANER, E.; BALABAN, D.; BURLANDY, L. The Brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security. *Public Health Nutrition*, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 989-994, 2013.

SOARES, W. L.; CUNHA, L. N.; PORTO, M. F. S. (org.). *Uma política fiscal de agrotóxicos no Brasil é injustificável e insustentável*. Relatório produzido pela Abrasco através do GT Saúde e Ambiente, com o apoio do Instituto Ibirapitanga. Rio de Janeiro: Abrasco, 2020. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2020/02/Relatorio-Abrasco-Desoneracao-Fiscal-Agrotoxicos-17.02.2020.pdf>. Acesso em: 28 out. 2021.

SOUSA, L. R. M. *et al.* Food security status in times of financial and political crisis in Brazil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 7, p. e00084118, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311x00084118>. Acesso em: 26 out. 2021.

SOUZA, L. E. P. F. *et al.* The potential impact of austerity on attainment of the Sustainable Development Goals in Brazil. *BMJ Global Health*, [s. l.], v. 4, p. e001661, 2019.

ZIMMERMANN, S.; NICOLÁS, M. A. O desmonte da participação social nas políticas públicas para a agricultura e o espaço rural no Brasil – reflexões metodológicas. In: PERAFÁN, M. E. V. *et al.* *Desenvolvimento territorial, sistemas agroalimentares e agricultura familiar*. São Leopoldo: OIKOS, 2022. p. 190-209.