



Textos para Discussão

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

Conquistas, Desmontes e Desafios
para uma (Re)Construção



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz

GOVERNO FEDERAL

Presidente da República
Jair Bolsonaro

Ministro da Saúde
Marcelo Queiroga

Presidente da Fundação Oswaldo Cruz
Nísia Trindade Lima

SAÚDE AMANHÃ

Coordenação geral
Paulo Gadelha

Coordenação Executiva
José Carvalho de Noronha

Coordenação Editorial
Telma Ruth Pereira

Apoio técnico
Natalia Santos de Souza Guadalupe

Normalização bibliográfica
Monique Santos

Projeto gráfico, capa e diagramação
Robson Lima — Obra Completa Comunicação

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos desenvolvidos no âmbito do Projeto Saúde Amanhã, disseminando informações sobre a prospecção estratégica em saúde, em um horizonte móvel de 20 anos.

Busca, ainda, estabelecer um espaço para discussões e debates entre os profissionais especializados e instituições do setor.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fiocruz/MS.

O projeto Saúde Amanhã é conduzido pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) no contexto da "Estratégia Fiocruz para a Agenda 2030"/Fiocruz.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

URL: <http://saudeamanha.fiocruz.br/>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D352p Delgado, Nelson Giordano

Políticas Públicas para soberania e segurança alimentar no Brasil: conquistas, desmontes e desafios para uma (Re)construção /Nelson Giordano Delgado, Sílvia Aparecida Zimmermann. – Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2022.

34 p. – (Textos para Discussão; n. 83)

Bibliografia: p. 31-34.

I. Políticas Públicas. 2. Segurança alimentar. 3. Brasil. I. Delgado, Nelson Giordano. II. Zimmermann, Sílvia Aparecida. III. Fundação Oswaldo Cruz. IV. Título. V. Saúde Amanhã.

CDU:32: 338.439.02(81)

Textos para Discussão
Nº 83

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

Conquistas, Desmontes e Desafios
para uma (Re)Construção

Nelson Giordano Delgado
Silvia Aparecida Zimmermann

Este documento serviu como pano de fundo para os temas específicos tratados durante o Seminário “O Brasil depois da pandemia - Alimentação e nutrição: perspectivas na segurança e soberania alimentar”, realizado em 29 e 30 de novembro de 2021, na Fiocruz.

Rio de Janeiro, Fevereiro 2022

AUTORES

Nelson Giordano Delgado

Graduação em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1967), Mestre em Economia pela New York University (1974) e Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2000). Atualmente é Professor titular aposentado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ).

Silvia Aparecida Zimmermann

Graduação em Engenharia Agrônoma pela Universidade Federal de Santa Maria (2002), Mestra em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2006) e Doutora em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2011). Atualmente é Professora adjunta do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento e do Curso de Graduação em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e membro da Comissão Executiva da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan).

SUMÁRIO

	Introdução	7
○ Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e sua Institucionalidade		9
Compreendendo o Desmonte do Sisan a partir de Políticas Públicas Vinculadas		17
	Olhar para o Futuro e Recomendações	25
	Considerações Finais	30
	Referências	31

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

Conquistas, Desmontes e Desafios para uma (Re)Construção

1. INTRODUÇÃO

No início dos anos 2000, o Brasil estabeleceu uma clara opção pela redução dos índices de pobreza e de insegurança alimentar. Os governos do PT trouxeram para “o centro da agenda o combate à pobreza e à desigualdade, assim como a expansão da provisão de bens e serviços, sobretudo para os mais pobres” (Arretche, Marques & Faria, 2019, p. 6). A retomada do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), vinculado à Presidência da República, a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar (Losan – lei n. 11.346/2006), com a criação e o fortalecimento de políticas de soberania e segurança alimentar e nutricional (SAN) – destinadas à transferência de renda, alimentação escolar, doação de alimentos, estímulo à produção de alimentos e garantia da qualidade e frequência do consumo alimentar –, contribuíram sobremaneira para a redução da pobreza no país (Maluf, Zimmermann & Jomalini, 2021). A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004 mostra que a situação da segurança alimentar era de 65%; na PNAD 2009, era de 70%; e na PNAD 2013, atingiu os 77% (AIN, 2020a). Ou seja, entre os anos de 2004, 2009 e 2013, a população brasileira viveu uma tendência marcada pelo aumento de sua capacidade de acesso aos alimentos e, conseqüentemente, pela redução significativa da insegurança alimentar e da fome (Rede PENSSAN, 2021).

Contudo, após sair do Mapa da Fome em 2014, o período de melhoria contínua deu indícios de uma inflexão na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), realizada nos anos de 2017-2018. Essa pesquisa apontou que: 1) a prevalência nacional de segurança alimentar caiu para 63,3%, alcançando seu patamar mais baixo entre as pesquisas similares já realizadas no país; 2) cerca de 3,1 milhões de domicílios passaram por privação quantitativa de alimentos, afetando adultos, crianças e adolescentes; 3) 10,3 milhões de pessoas viviam em domicílios em que houve privação severa de alimentos ao menos em algum momento, em que metade das crianças menores de cinco anos do país (6,5 milhões de crianças nessa faixa etária) viviam em domicílios com algum grau de insegurança alimentar (AIN, 2020a; AIN, 2020b). A interrupção da antiga tendência de redução da pobreza é resultado das mudanças ocorridas na política nacional e no processo de desmonte de numerosas políticas públicas de soberania e segurança alimentar implementadas até então (Sabourin *et al.*, 2020; Vasconcelos *et al.*, 2019; CONSEA, 2018).

Ademais, no início de 2020, o mundo se viu diante da pandemia da Covid-19, o que desencadeou crises de diferentes naturezas nos países (sanitária, econômica, política, social etc.), jogando “lenha na fogueira de uma crise de fome [mundial] que já vinha se acirrando” em 2019, intensificando conflitos e índices de desigualdade, “abalando as estruturas de um sistema alimentar global já falido e deixando um contingente adicional de milhões de pessoas à beira da fome” (OXFAM, 2020, p. 1).

No Brasil, os dados de insegurança alimentar têm se mostrado ainda mais críticos do que anteriormente. O recente inquérito populacional realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN) sobre a insegurança alimentar no país no contexto da pandemia da Covid-19 indica que “do total de 211,7 milhões de brasileiros, 116,8 milhões convivem com algum grau de insegurança alimentar, e destes, 43,4 milhões não tinham alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões de brasileiros enfrentavam a fome” (Rede PENSSAN, 2021, p. 35). Adicionalmente, logo no início da pandemia, a PNAD Contínua indicou que 14,4% dos trabalhadores estavam desempregados, enquanto 30,6% foram subutilizados entre junho e agosto de 2020 (AIN, 2020b). A taxa de subutilização foi a maior desde 2012, indicando a dificuldade de acesso à renda da população e, conseqüentemente, à alimentação.

O propósito deste texto é sumarizar os principais componentes da construção do sistema de segurança alimentar implementados nos primeiros anos do século no país, os principais resultados obtidos até 2015 e o processo de desmonte, a partir de 2016, do aparato institucional desenvolvido no período. Nota-se que o sistema de segurança alimentar e nutricional se estrutura com base em quatro dimensões fundamentais: o acesso, a disponibilidade, a estabilidade do acesso e o uso dos alimentos (que implica aspectos biológicos, químicos e sanitários), notoriamente discutidas pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 2006).

Tais dimensões sugerem diferentes estratégias de políticas públicas, como: 1) distribuição direta de alimentos; 2) transferência monetária; 3) alimentação escolar; 4) estímulo à produção, à comercialização e ao abastecimento alimentar (que envolvem ações de acesso à terra e à água, acesso ao crédito, acesso à assistência técnica e suporte técnico, financeiro e de infraestrutura para agregação de valor aos produtos, além de estímulo aos circuitos curtos e à capacitação); 5) estímulo a práticas alimentares saudáveis (estímulo ao consumo de frutas, legumes e verduras, educação alimentar, guia alimentar, hortas escolares e agricultura urbana); 6) difusão de equipamentos públicos (como banco de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias); 7) proteção à alimentação adequada (legislação de rótulos alimentares, controle no uso de agrotóxicos, cantinas escolares e propagandas de alimentos para crianças, vigilância sanitária, além de ações de combate às carências nutricionais etc.).

Pode-se ainda segmentar as políticas públicas no sistema de segurança alimentar e nutricional entre aquelas emergenciais e aquelas estruturantes (Burlandy, Magalhães & Frozi, 2013). As ações emergenciais buscam disponibilizar imediatamente o alimento aos grupos em risco de insegurança alimentar e nutricional, populações que estão passando fome, vivenciando desastres naturais, como secas e enchentes, ou que estão vivenciando guerras. Ações estruturantes são aquelas de longo prazo e visam atuar no acesso regular e permanente ao alimento para grupos sociais, sobretudo os mais vulneráveis.

Neste estudo foram selecionadas três políticas públicas – o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da agricultura familiar e o Programa Bolsa Família – que foram notoriamente reconhecidas pelos resultados conquistados no combate à pobreza e à fome no período 2003-2015, para apresentar: 1) seu conteúdo e suas características principais; 2) sua forma de operacionalização; e 3) os resultados obtidos. São políticas que não só atuam de forma emergencial, pois a doação direta de alimentos e a transferência de renda asseguram o acesso à alimentação de forma rápida e dinâmica, como também têm caráter estruturante, como no caso do PAA, que contribui para geração de trabalho e renda entre as famílias de agricultores familiares. Adicionalmente, devido ao contexto da pandemia da Covid-19, incluímos na análise a política de auxílio emergencial, criada em 2020.

Com isso, entende-se que será possível sugerir brevemente: 1) o “estado da arte” das políticas públicas de soberania e segurança alimentar executadas no país; 2) as principais conquistas obtidas nos últimos 15 anos; 3) os desafios apresentados pelo processo de desmonte de muitas das políticas que foram criadas e adaptadas e pelos impactos da pandemia da Covid-19 na economia e no mundo rural em particular; e 4) as reformulações que deverão ser implementadas para atender tanto à crescente população em insegurança alimentar como à construção ou à reconstrução de um aparato institucional de políticas públicas de soberania e segurança alimentar adequado ao novo contexto, o qual deve estar atento também aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas.

A metodologia utilizada para a elaboração do texto foi basicamente a revisão bibliográfica e documental de artigos acadêmicos e documentos governamentais que tratam do Sistema Nacional de SAN. Subsidiaram as análises vídeos do Youtube com palestras de especialistas, ex-gestores e representantes da sociedade civil implicados nas políticas públicas de SAN, disponibilizados nos canais da Rede Penssan, da Rede de Estudos Rurais, da Articulação Nacional de Agroecologia, do Centro de Estudos Avançados da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e da Fundação Perseu Abramo.

O ensaio está estruturado em três seções. A primeira apresenta uma breve caracterização do formato institucional do sistema SAN e os resultados obtidos até 2015, sobretudo algumas reflexões sobre as vantagens de se ter um sistema para tratar das políticas de soberania e segurança alimentar no país. Aborda também as mudanças ocorridas no papel do Estado na sociedade brasileira provocadas pelo golpe parlamentar de 2016 e pela eleição de Jair Bolsonaro para a Presidência da República em 2018 e o conseqüente processo de desmonte sistemático do sistema SAN a partir de então. A segunda seção descreve o processo de desmonte ativo do sistema SAN a partir de 2016, explorando, sobretudo, o que ocorre com as políticas selecionadas, seus principais resultados e os efeitos da pandemia sobre essas políticas. A terceira seção é dedicada à apresentação de sugestões para o futuro do sistema e para as políticas públicas de SAN, tendo em vista as mudanças políticas ocorridas no país, o desmonte institucional realizado a partir de 2016, a grave crise econômica vigente, as mudanças na legislação trabalhista e no mundo do trabalho e os efeitos da pandemia sobre a sociedade e a economia. Por fim, indicamos as referências bibliográficas utilizadas.

2. O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SISAN) E SUA INSTITUCIONALIDADE

Uma das características mais relevantes do período 2003-2016, que corresponde aos governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, foi a criação e a implantação da institucionalidade do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), desdobramento político da prioridade dada ao Programa Fome Zero, anunciado no discurso de posse do presidente Lula em 2003.

É claro que o debate sobre segurança alimentar não se iniciou aí; ao contrário, foi um pré-requisito para a construção social posterior da abordagem e das políticas de SAN como um amplo e específico campo aberto para a ação pública. Vem de longa data, mas ganhou relevância na década de 1990, com a democratização institucional do país, a expansão do neoliberalismo e a imposição da globalização financeira e comercial aos países periféricos, as quais estimularam uma reação e ampla disputa intelectual e política que envolveu academia, movimentos sociais –

por exemplo, a Ação da Cidadania contra a Fome e pela Vida, do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) – e organismos internacionais. Não esqueçamos que o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) foi criado em 1993 no Governo Itamar Franco (e extinto, logo a seguir, no Governo Fernando Henrique Cardoso). No caso brasileiro, foi indiscutivelmente relevante a participação do Fórum Brasileiro de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional (FBSSAN), criado em 1998, que em grande parte liderou, e ainda lidera, a mobilização da sociedade civil em torno do tema e sua transformação em objeto de ações e políticas públicas.

Como indicam Maluf, Zimmermann e Jomalini (2021, p. 527),¹ no primeiro Governo Lula, o enfrentamento da fome (Programa Fome Zero) e a promoção da segurança alimentar e nutricional foram traduzidos em pauta governamental por meio da implementação de uma estrutura institucional própria, a qual incluiu ministérios, secretarias, marcos legais e políticas públicas, operacionalizadas pela formulação de planos, programas e ações específicas.

Já no primeiro mês do Governo Lula foi recriado o Consea e estabelecido o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), para gerir o Programa Fome Zero, com um orçamento robusto que lhe atribuía relevância não desprezível no aparato estatal. Importa destacar que a transformação do Fome Zero em política de Estado, a existência do Consea e a criação do MESA (e os comitês gestores de atuação no nível municipal) representaram os primórdios da construção política e social de uma institucionalidade apropriada para a temática de SAN, buscando articular diferentes organizações governamentais (ministérios e órgãos públicos) e estabelecer as bases para o avanço da cooperação entre Estado e sociedade civil na formulação de propostas e na implementação de ações públicas dirigidas à SAN. Com isso, foi aberto espaço na agenda pública para tentar avançar na incorporação de alguns aspectos considerados definidores da construção de uma ampla política de segurança alimentar e nutricional: a multissetorialidade e a multidimensionalidade das ações públicas e a participação de atores da sociedade civil na discussão, na formulação e no monitoramento de propostas, principalmente por meio do Consea e de suas ramificações institucionais descentralizadas.

No final de 2003, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF), unificando programas de transferência de renda existentes, o qual se tornou um dos programas sociais mais importantes do governo. Como ressaltam Maluf, Zimmermann e Jomalini (2021, p. 528), nesse momento a construção da institucionalidade do SAN entra em nova fase, tendo em vista a gestão do PBF, com a absorção da estrutura do MESA no novo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a exclusão dos comitês gestores da execução do programa e o surgimento da Secretaria Nacional de SAN. Conforme os autores mencionados, a partir daí o MDS passa a assumir “um conjunto amplo e estratégico de políticas e programas, contando com instrumentos financeiros e com importantes espaços de participação social” (Maluf, Zimmermann & Jomalini, 2021, p. 528).² Apesar de as mudanças institucionais ocorridas terem sido diretamente motivadas pelo padrão adotado de implementação do Bolsa Família, houve, ao mesmo tempo,

¹ Esse artigo, que sistematiza boa parte da literatura sobre o tema, é um texto básico de referência para este item. Utilizamos também Recine *et al.* (2020) e Vasconcelos *et al.* (2019).

² Note-se que, para alguns autores, “a extinção do Mesa representou uma ‘correção de rumos’ que coincidiu com demanda da sociedade civil, mais precisamente do FBSSAN, de criação de uma institucionalidade não mais de caráter extraordinário, para tratar de modo permanente o tema da SAN” (Maluf, Zimmermann & Jomalini, 2021, p. 528).

redirecionamento dos rumos da política e da institucionalização da SAN numa direção que lhe conferiu dimensão intersetorial mais efetiva buscando abranger outras políticas públicas para além daquelas administradas pelo MDS, com envolvimento de amplo e crescente leque de setores de governo na Câmara Interministerial de SAN (CAISAN). (Maluf, Zimmermann & Jomalinis, 2021, p. 529)

A concepção de SAN que passou a predominar desde então esteve associada à opção governamental de articular suas ações a partir do Ministério de Desenvolvimento Social, o que mobilizou o Consea em torno de duas preocupações motivadas por essa opção (Maluf, Zimmermann & Jomalinis, 2021). A primeira referia-se ao temor de maior setorialização das ações de SAN, que, se demasiadamente atreladas ao MDS, poderiam perder a característica multissetorial conquistada quando o Consea ficou vinculado diretamente à Presidência da República. E a segunda dizia respeito ao risco de que prevalecesse uma concepção de SAN mais amarrada à política social em sentido mais restrito, “com prejuízo de ações ditas como estruturantes para a realização da SSAN/DHA relativas aos modos de produção, distribuição e consumo dos alimentos” (p. 530). Segundo esses autores, o fortalecimento posterior da Caisan afastou os riscos mencionados nessas preocupações.

É relevante destacar que a criação do MDS impulsionou a articulação das ações de transferência de renda (como o Programa Bolsa Família) com as políticas públicas de assistência social e as políticas públicas de SAN, ampliando consideravelmente a concepção originária do Programa Fome Zero. Com isso, foi possível, por meio de várias ações, principalmente lideradas pelo Consea, avançar na construção de um “paradigma” de SAN, alicerçado em um conjunto de conceitos, marcos regulatórios e instituições.

Em 2004, o decreto n. 5.074,³ de 11 de maio, confirmou a estrutura regimental do MDS, que permaneceu praticamente inalterada durante os períodos presididos por Lula e Dilma. Era composta por secretarias – Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Secretaria Nacional de Assistência Social, Secretaria de SAN (Sesan), Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva – e órgãos colegiados – Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, Conselho de Articulação de Programas Sociais, Conselho Gestor do PBF, Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Em 2011, foi criada a Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza (que substituiu as secretarias de Articulação Institucional e de Inclusão Produtiva) com a responsabilidade de gerir o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), lançado naquele ano, no início do mandato da presidente Dilma (Maluf, Zimmermann & Jomalinis, 2021)⁴.

Por iniciativa do Consea, realizou-se, em 2004, a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cujo principal resultado foi a formulação de uma proposta de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), sancionada em 2006. A Losan instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), com o objetivo de assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). A Losan e o Sisan constituíram-se, então, nos marcos legais a partir dos quais os esforços fundamentais para a implementação da temática, das ações e das políticas públicas de SAN ocorreram por meio das atividades realizadas nas con-

³ Esse decreto foi revogado em 2005 e complementado por outros dois em 2010 e 2011.

⁴ O BSM foi considerado o instrumento mais importante para o combate à miséria/pobreza no Governo Dilma.

ferências nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, no Consea e na Caisan (Vasconcelos *et al.*, 2019, p. 5).

Note-se que as conferências nacionais e o Consea eram espaços de interatividade entre representantes do Estado e da sociedade civil, sendo que o Consea sempre foi presidido por representantes desta última. Por outro lado, a Caisan era um espaço de inter-relação entre órgãos e agências governamentais para a discussão e o monitoramento de ações e políticas públicas sobre o tema. Foi instalado, sob coordenação técnica da Sesan/MDS, com o objetivo de deslançar, num espaço específico para reuniões de órgãos governamentais, um processo mais sistemático de envolvimento dos ministérios que participavam do Consea. Esse não era um objetivo trivial e fácil de ser alcançado, dado que cada ministério ou órgão/agência governamental é um nicho de poder particular, o que dificulta consideravelmente as possibilidades de articulação e complementaridade de ações e iniciativas. No caso da Caisan, a estratégia adotada foi a de envolver os ministérios em função de seu interesse por políticas públicas específicas que tinham sido discutidas e propostas no Consea (por exemplo, Plano Safra da Agricultura Familiar, PAA, PNAE etc.) (Maluf, Zimmermann & Jomalinis, 2021).

O sentido dessa estratégia política e institucional é muito bem explicitado por Maluf (2010), para quem o desenvolvimento conceitual da abordagem sistêmica da SAN se faz simultaneamente à sua adoção como “princípio organizacional da ação pública”, implicando dois mecanismos de coordenação: o Consea e a Caisan. Estes mecanismos de coordenação têm como referência as deliberações das conferências nacionais de SAN, instâncias responsáveis pela indicação das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN.

É evidente que, como sempre ocorre, os resultados práticos ficaram aquém daquilo que esperavam seus idealizadores. Mas o grande mérito da estratégia foi a tentativa de construir colegiados, tanto mistos (Consea) como governamentais (Caisan), para debater, programar e monitorar ações e políticas de SAN, tendo como referência legitimadora as deliberações emanadas do colegiado principal dessa institucionalidade, representado pelas conferências nacionais.

Sobre o processo de institucionalização do Sisan, no período 2003-2015, queremos destacar mais dois aspectos relevantes. O primeiro diz respeito à atuação do Consea, que foi indispensável para a formulação e a concretização, por parte do governo federal, de iniciativas, ações e definições de marcos regulatórios essenciais para o avanço do Sisan tal como aconteceu no caso brasileiro nesse período. Não esqueçamos que o Consea estava vinculado diretamente à Presidência da República, com o estatuto de conselho de assessoramento do presidente, o que lhe propiciava maior autonomia, relevância e flexibilidade institucional. Ademais, fazia parte de uma estrutura descentralizada, que insistia na importância da criação e consolidação de conselhos descentralizados em cada estado da federação e em cada município, na tentativa de construir uma “rede de SAN” que ampliasse o aprendizado, a capacidade de negociação política e técnica e a habilidade de pensar e formular ações e políticas públicas por parte dos atores, estatais e da sociedade civil, componentes do Sisan.

Além da instituição da Losan, já mencionada, das tentativas de promover modificações em políticas públicas relevantes e já existentes – como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a Política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) etc. – e da criação de diferentes políticas públicas que ganharam muita relevância no período (como o PAA, o Plano Safra da Agricultura Familiar etc.), foram marcos especiais nessa construção: 1) as alterações realizadas no PNAE por meio da aprovação, em 2009, da lei n. 11.947, e da resolução

n. 38 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que estabeleceu que pelo menos 30% dos recursos totais do fundo deveriam ser canalizados para a compra de produtos locais, diversificados e saudáveis, de preferência originários da agricultura familiar, para comporem a merenda escolar dos estudantes de escolas públicas em todos os municípios do país; 2) a lei n. 11.326 de 2006, conhecida como Lei da Agricultura Familiar, que estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais; 3) a emenda constitucional n. 64, de 2010, que estabeleceu a alimentação como um direito social no Brasil, o Direito Humano à Alimentação (DHA), garantido pelo artigo 6º da Constituição Brasileira de 1988.

O segundo aspecto que é importante destacar foi o estabelecimento dos parâmetros básicos para a formulação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan) por meio do decreto n. 7.272/2010, que regulamentou a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan). O I Plansan (2012-2015) foi gestado na Caisan e aprovado por seu pleno ministerial (19 ministérios), após um intenso processo de interação e de consulta com o Consea, desde o primeiro Governo Lula, tendo como embasamento as metas e os objetivos do Plano Plurianual (PPA) do governo federal para 2012-2015 (CAISAN, 2011, p. 9). O plano foi publicado em agosto de 2011 no primeiro governo da presidente Dilma Rousseff, entendido como “o principal instrumento de planejamento, gestão e execução” (CAISAN, 2011, p. 11) da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) – importante para a consolidação do próprio Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) – e concebido para ser implementado de forma descentralizada, na expectativa de que estimularia o surgimento de planos estaduais e municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN, 2011, p. 43).

O I Plansan explicitou as responsabilidades dos diferentes órgãos do Estado nas distintas ações e políticas públicas governamentais previstas. Segundo Maluf, Zimmermann e Jomalinis (2021, p. 534), o “Plano apresenta diretrizes e objetivos que expressam a diversidade de visões, atores e temas que compõem o campo da SSAN/DHA igualmente expressa nas demandas do Consea ao Executivo Nacional por meio de Exposições de Motivos (EM)”⁵. Nesse sentido, apesar de o Plansan ser formulado pela Caisan, sua elaboração foi bastante influenciada pelas manifestações do Consea por meio da emissão de 162 EMs no período 2003-2015.

De acordo com Maluf, Zimmermann e Jomalinis (2021, p. 534),

(o)s posicionamentos do Conselho sobre os mais diversos temas refletem, por um lado, a pauta das organizações, movimentos e redes sociais, ao mesmo tempo que, reciprocamente, repercutem sobre elas, numa relação biunívoca mediada pelas distintas apropriações das noções de SAN por esses atores, evidenciando tensões e ajustes correntes na composição da agenda *setting* governamental.

Essa é uma temática das mais interessantes na discussão da implantação do Sisan no país, mas que infelizmente não poderá ser tratada aqui. O Quadro 1, elaborado por Maluf, Zimmermann e Jomalinis (2021, p. 535), é útil para dar uma ideia dessas interações entre posicionamentos do Consea e diretrizes do I Plansan.

⁵ As EMs são documentos oficiais dirigidos ao presidente da República (ou ao vice-presidente) para informá-lo de determinado assunto e propor alguma medida ou submeter à sua consideração projeto de ato normativo, sendo, em regra, enviada por um ministro de Estado (Brasil, 2002).

Quadro 1. Diretrizes do I Plansan e temas e políticas relacionadas que aparecem nas EMs, 2003-2015

Diretriz	Temas e políticas relacionadas que aparecem nas EMs
1. Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável	Desvinculação do salário mínimo dos benefícios da Previdência e da Assistência Social, alterações no PBF, ações emergenciais para atender desabrigados de chuvas no Nordeste, adoção de políticas públicas de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional das pessoas com necessidades alimentares especiais, particularmente os celíacos, recomendações de restrições de crédito público a empregadores que submetem trabalhadores a condições análogas à escravidão.
2. Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos	Inclusão de diretrizes de SAN no Plano Safra para a agricultura familiar, a criação do PAA, alterações na legislação sobre agrotóxicos visando a medidas de controle e fiscalização sobre a comercialização desses produtos, recomendações para uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar assentada no enfoque da SAN, Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), regulação da produção dos agrobiocombustíveis, aprovação da lei n. 11.947/09, a Lei de Biossegurança, controvérsias relativas a liberação, regulamentação e rotulagem de transgênicos, defesa da garantia dos agricultores de diferentes comunidades à troca de sementes e mudas, Lei de Cultivares e do Código Florestal, Marco Legal da Biodiversidade e propostas para o Plano Nacional sobre Mudanças do Clima.
3. Instituição de processos permanentes de Educação Alimentar e Nutricional (EAN), pesquisa e formação nas áreas de SAN e do direito humano à alimentação adequada	Ampliação dos recursos da União de modo a permitir o reajuste do valor <i>per capita</i> transferido pelo Pnae aos municípios; formulação do Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) para as políticas públicas; Cadernos de EAN para subsidiar o trabalho de profissionais dos serviços socioassistenciais e o Projeto Ideias na Mesa, uma rede virtual de experiências em EAN que visa ao estabelecimento de referenciais técnicos, conceituais e metodológicos e ao fortalecimento e valorização da EAN.
4. Promoção, universalização e coordenação das ações de SAN voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais e povos indígenas	Programa Carteira Indígena, questões orçamentárias e especificidades do PBF para esses grupos populacionais, apresentando proposições para a inclusão de diretrizes e princípios do etnodesenvolvimento nas políticas públicas de SAN e demais políticas correlatas para Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs), proposições à Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, recomendações sobre a reforma agrária e direitos patrimoniais, solicitação de arquivamento da PEC 215/2000, a qual questiona a ratificação de terras indígenas já homologadas, além de contribuir no I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas.
5. Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional	Sugestões relativas à inibição de propagandas que colocam em risco a amamentação, à adoção de políticas públicas para pessoas com necessidades alimentares especiais, como os celíacos, ao Plano Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade, à elaboração do Guia Alimentar para a População Brasileira e à consolidação e aprimoramento da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, implementada pelo Ministério da Saúde.
6. Promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente	Aprovação e monitoramento dos contratos firmados pelo governo federal e a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) – Programa Um Milhão de Cisternas Rurais e análise do Projeto de Interligação da Bacia do São Francisco, além de indicar ações de infraestrutura hídrica no Semiárido.
7. Negociações internacionais relativas à promoção da SSAN/DHA	Destacam-se: tornar o Consea parte ativa nas consultas sobre as negociações comerciais em vista de potenciais impactos na SAN nos âmbitos nacional, regional e internacional; incluir nas pautas da Cúpula do Mercosul e na Cúpula Latino-Americana os compromissos assumidos pelos Estados Partes de estabelecerem políticas regionais de soberania e SAN e construir mecanismos de monitoramento quanto à promoção do direito humano à alimentação; reivindicar que a política comercial externa brasileira proteja e reafirme as políticas de SAN no Brasil e no mundo, exclua o apoio à comercialização de alimentos estratégicos e promova o fortalecimento da agricultura familiar nacional; institucionalizar uma política de cooperação internacional no campo da SAN visando à transparência, à prestação de contas e à efetiva participação social; promover a articulação das agendas da agricultura com a nutrição por parte do grupo assessor do Comitê das Nações Unidas para a Segurança Alimentar Mundial, sediado na Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). O peso conferido à inserção internacional do Consea evidencia a estratégia de visibilização dessa área e do fortalecimento de sua ação nacional se fazendo valer da legitimação externa.
8. Monitoramento da realização do DHA	PEC 047/2003 – convertida na emenda constitucional n. 64/2010; recomendação para que a Secretaria Especial de Direitos Humanos efetivasse a Comissão Especial de Monitoramento de Violações ao Direito Humano à Alimentação.

Fonte: Maluf, Zimmermann e Jomalini (2021, p. 535-536).

Segundo os autores,

(a) o correlacionar os temas tratados nas EMs com as preocupações presentes nas diretrizes e objetivos do I Plansan, no balanço da implementação do I Plansan durante a IV Conferência Nacional + 2 Anos (2014) e nas Mesas de controvérsias realizadas pelo Consea, nota-se a convergência entre os temas presentes nestes instrumentos, evidenciando o papel do Consea na construção da agenda da SAN como a diversidade de temas expostos, a multidimensionalidade desta problemática e a necessidade de ação intersetorial (Maluf, Zimmermann & Jomalini, 2021, p. 534).

O golpe parlamentar de 2016 e o *impeachment* da presidente reeleita Dilma Rousseff, que levou ao poder seu vice-presidente e um dos articuladores do golpe, Michel Temer, iniciou o processo de desmonte do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Na verdade, mais do que isso, o golpe parlamentar abriu o caminho político para uma mudança radical no papel do Estado, que se afasta da posição de promotor do desenvolvimento e garantidor de direitos e de proteção social a seus cidadãos, como estabelece a Constituição de 1988, e passa a adotar uma perspectiva essencialmente conservadora de Estado clientelista/patrimonialista, estruturalmente presente na sociedade e na política brasileiras há séculos, para cuja consolidação atual é essencial “dissociar a democracia do processo de determinação das políticas públicas” (Avritzer, 2019, posição 1274, Kindle).

Uma clara expressão dessa mudança no papel do Estado foi a adoção, em 15 de dezembro de 2016, por intermédio da emenda constitucional n. 95, do chamado Novo Regime Fiscal – mais conhecido como Teto dos Gastos Públicos. Essa medida congela as despesas e os investimentos do governo federal durante vinte anos, de modo que os gastos com saúde e educação em cada ano ficam limitados aos mesmos valores do ano anterior, corrigidos por um índice de inflação, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ademais, em meados de 2017 ocorreu a aprovação da lei n. 13.467/2017, que alterou conquistas históricas dos trabalhadores, gerando a possibilidade de terceirização de todas as atividades, o que resultará, provavelmente, em queda do nível salarial, jornadas de trabalho mais longas, menor estabilidade e menos direitos (Lacaz, 2019).

O Governo Temer extinguiu, como uma de suas primeiras ações, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) – importante institucionalidade nas ações estruturantes de combate à insegurança alimentar, por meio do Pronaf, do PAA e da ATER – e enfraqueceu consideravelmente os objetivos do II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, aprovado em 2017 em meio ao esvaziamento da Caisan, reduzindo drasticamente o orçamento previsto em diversos programas e políticas aí incluídos. Quando os montantes de 2018 e 2014 são comparados, nota-se, por exemplo, que o programa de distribuição de alimentos para grupos populacionais tradicionais e específicos foi reduzido em 67%; o programa de financiamento de iniciativas agroecológicas foi reduzido em 100%; o apoio ao desenvolvimento sustentável de povos e populações tradicionais (quilombolas, indígenas e outras comunidades tradicionais) foi suprimido; os orçamentos dos programas de ATER e ATES⁶ foram diminuídos em 71% e 94%, respectivamente; os programas para inclusão produtiva de mulheres, o PAA e o Programa Um Milhão de Cisternas tiveram os orçamentos cortados em, respectivamente, 89%, 67% e 94%; entre outros cortes em programas existentes (Vasconcelos *et al.*, 2019).

⁶ Respectivamente, Assistência Técnica e Extensão Rural e Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária.

Com a eleição de um governo de extrema-direita em 2018 para a Presidência da República, o Governo Jair Bolsonaro, o processo de desmonte da institucionalidade e das políticas públicas de SAN prosseguiu com ainda maior intensidade e sempre com a perspectiva, que já assinalamos aqui, de dissociar completamente as políticas públicas do processo democrático, além de considerar o paradigma de SAN como um verdadeiro “inimigo” político.

Já no primeiro dia do Governo Bolsonaro foi anunciada a medida provisória (MP) n. 870/2019, que promoveu mudanças que descaracterizaram o Sisan, com cortes de orçamento, extinção de órgãos relevantes e desmantelamento de equipes técnicas vinculadas às políticas públicas desenvolvidas nos anos anteriores. Ao ser convertida na lei n. 13.844/2019, introduziu revisões na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) e extinguiu o Consea. Foi um golpe profundo no Sisan, dada a importância do Consea como o principal espaço público de debate e formulação de proposições, em relação tanto a temas de interesse para o sistema como também a ações e políticas públicas a eles associadas, e de controle social por parte de organizações não governamentais e de movimentos sociais das ações e políticas públicas governamentais. O rompimento dos processos de articulação intersetorial e multidimensional e de participação social promovidos pelo Consea nos últimos anos significou um duro golpe autoritário na trabalhosa tentativa de construção de um sistema nacional e democrático de articulação de políticas para a Segurança Alimentar e Nutricional (Recine *et al.*, 2020).

Além de extinguir o Consea, o Governo Bolsonaro desativou a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) – não houve nenhuma reunião da Câmara desde janeiro de 2019 –, que, como vimos, representavam dois espaços estratégicos, um pelo lado do governo e outro pelo lado da interação sociedade civil-Estado, para a implementação do Sisan – de modo que as políticas públicas nacionais de SAN perderam seus principais espaços de monitoramento e de controle social. Com isso, o II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plan-san) (2016-2019) foi esvaziado e descontinuado; e a VI Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que ocupava um lugar central no desenho implantado para o Sisan, não aconteceu no período planejado, tampouco ocorreu nos moldes anteriores, com apoio do governo federal (Recine *et al.*, 2020).⁷ Note-se, além disso, que no início de 2019 o Governo Bolsonaro aprovou via decreto n. 9.674 a criação do Ministério da Cidadania, resultado da unificação dos Ministérios do Esporte e do Desenvolvimento Social, que passou a ser a nova institucionalidade a lidar com as políticas de SAN no país.

A partir da desativação da articulação nacional gerada pelo Consea, é possível afirmar que “a extinção do Consea é praticamente sinônimo da extinção do Sisan, impedindo a operação dos princípios de participação social e de intersetorialidade que guiavam o sistema de políticas e violando direitos fundamentais inscritos na Constituição Federal” (Recine *et al.*, 2020, p. 5).

⁷ A VI Conferência Nacional de SAN havia sido convocada para novembro de 2019. Contudo, devido à extinção do Consea, à desarticulação da Caisan e ao desmonte do Sisan, representações da sociedade civil resolveram organizar a Conferência Nacional Popular, Democrática e Autônoma por Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, para ser realizada no primeiro semestre de 2020, no estado do Maranhão, onde houve disposição do governo estadual para apoiar a realização da atividade. O advento da pandemia obrigou o adiamento do evento, que ocorreu em 2021, no formato virtual, contando com encontros regionais e um encontro nacional. Para mais informações: <<https://conferenciassan.org.br/>>. Acesso em: 18 out. 2021.

3. COMPREENDENDO O DESMONTE DO SISAN A PARTIR DE POLÍTICAS PÚBLICAS VINCULADAS

Conforme já mencionado, com a deposição de Dilma Rousseff inicia-se um claro processo de desmonte da institucionalidade governamental da segurança alimentar. Se em 13 anos dos governos de Lula e Dilma ocorreu a institucionalização de um conjunto de políticas públicas e instituições voltadas a garantir o direito humano à alimentação adequada, praticamente na metade desse tempo observamos uma mudança em sua configuração, instrumentos, recursos envolvidos e objetivos. Mas esse processo de desmonte não é uma simples extinção de políticas. Em sua estratégia, inclui mudanças incrementais, algumas alterações de pouca visibilidade, ao mesmo tempo que articula ações de alto impacto e alta visibilidade.

Nesse sentido, os estudos de Bauer e Knill (2014) sugerem haver diferentes dimensões de desmonte, seja na sua densidade, seja na sua intensidade. Para os autores, a densidade do desmonte está relacionada a quanto determinada área de políticas públicas é abrangida pelas atividades governamentais (ou não) e também à diferenciação interna de um determinado campo, sub-campo ou item de política. Assim, a densidade do desmonte pode ser avaliada: 1) pelo número de políticas desmontadas ao longo do tempo, sendo uma relação direta entre número de políticas novas adotadas e número de políticas extintas; mas também 2) pelas alterações ocorridas no número de instrumentos de políticas públicas ao longo do tempo, basicamente a diferença entre o número de instrumentos novos adotados e aqueles extintos.

A intensidade do desmonte das políticas, por sua vez, é identificada pela condição substancial e formal do desmonte: 1) a intensidade substancial refere-se ao nível e ao escopo da intervenção governamental, basicamente o nível dos ajustes, se mais rigorosos ou mais brandos, e se os efeitos das alterações tornaram-se crescentes ou decrescentes nos resultados da política pública; 2) a intensidade formal é definida pela capacidade de execução de uma política pública e implica a redução do número de beneficiários (focalização forçada), nos recursos orçamentários e humanos e no número (criação e extinção) de organizações vinculantes (Bauer & Knill, 2014). Com base nessa nomenclatura, podemos dizer que o desmonte do Sisan vem ocorrendo tanto em termos de densidade – referente ao número de políticas e institucionalidades direcionadas à SAN que sofreram alterações ou descontinuidades – quanto em termos de intensidade – dada a redução de instrumentos e investimentos utilizados nas políticas públicas de SAN. Para evidenciar essa situação e aprofundar a argumentação, selecionamos três políticas nacionais que fazem parte das ações de segurança alimentar no país: o PAA, o PNAE e o Programa Bolsa Família. O PAA e o Programa Bolsa Família tiveram início em 2003; o PNAE passou por mudanças substanciais ao longo dos anos de atuação do Consea, sobretudo em 2009, quando regulamentou a aquisição de um mínimo de 30% de produtos da agricultura familiar.

3.1. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

O PAA surge em 2003 como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero, voltado à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos de alimentos. Foi considerada uma política inovadora para segurança alimentar e nutricional, articulando produção e consumo, tornando-se referência internacional (Lopes Filho, Sabourin & Sayago, 2018). É executado pelo Ministério da Cidadania e pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), vinculada ao Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), em parceria com governos (estaduais e municipais) e orga-

nizações da sociedade civil. Destacamos que tanto o extinto Consea quanto o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio da Secretaria de Agricultura Familiar, tiveram importante papel na criação e no funcionamento do PAA.⁸

O PAA beneficia tanto agricultores familiares fornecedores de alimentos e sementes, individualmente ou por meio de suas organizações (associações e cooperativas), quanto indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional, atendidos por diversas redes socioassistenciais existentes no país (creches, albergues, abrigos etc.), além de restaurantes populares, cozinhas comunitárias e outros órgãos públicos, como hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, creches e escolas, entre outros.

Os agricultores que fornecem alimentos para o PAA devem portar a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Agricultura Familiar (DAP), um documento obtido nas instituições previamente autorizadas pelo MAPA. Embora não seja possível detalhar aqui, existem seis modalidades de fornecimento ao PAA: Compra com Doação Simultânea, Formação de Estoques, Compra Direta, PAA Leite, Compra Institucional e Aquisição de Sementes – cada uma com funcionamento determinado por regulamentação específica e com um valor anual para fornecimento de alimentos que, a depender da modalidade, tem limites que variam de R\$ 6.500,00 a R\$ 20.000,00/unidade familiar/ano.⁹

Nota-se, na Tabela 1 abaixo, que os maiores investimentos no PAA ocorreram em 2011 e 2012, tiveram queda acentuada em 2013, uma recuperação parcial em 2014 e 2015, voltando a cair fortemente em anos mais recentes, em virtude de cortes orçamentários causados pela crise econômica e pela redução de gastos do governo federal (Sambuichi *et al.*, 2020). Apesar da redução significativa dos valores destinados ao PAA, ela não ocorreu na mesma proporção no número de municípios beneficiados, de forma que estes passaram a receber valores médios mais baixos, “o que pode ter afetado o potencial do programa de promover a dinamização da economia local” (Sambuichi *et al.*, 2020, p. 1.088).

Tabela 1. Valores, quantidades adquiridas e beneficiários do PAA,¹ 2011 a 2018

Período	Valor aplicado ¹ (R\$ milhões)	Quantidades de produtos (mil toneladas)	N. de agricultores (milhares)	N. de municípios beneficiados ²	N. de entidades beneficiadas (milhares)	N. de atendimentos de beneficiários consumidores (milhões)
2011	1.006,80	465,40	156,6	3429	25,0	12,7
2012	1.157,10	468,90	175,8	3630	23,4	12,8
2013	588,60	253,90	93,4	2635	17,7	8,5
2014	752,60	309,90	112,0	3065	14,2	9,4
2015	668,60	239,30	96,7	2665	11,2	11
2016	426,60	150,80	77,3	2428	11,3	10,7

⁸ Conforme adiantado no item anterior, numerosas mudanças ocorreram na estrutura do Estado brasileiro desde 2016, sobretudo nos ministérios ao qual o PAA estava vinculado. A MP n. 726, de 12 de maio de 2016, alterou e revogou a lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, que tratava da organização da Presidência da República e dos ministérios, extinguindo o MDA e transferindo suas competências para o Ministério do Desenvolvimento Social. Na sequência, o decreto n. 8.780, de 27 de maio de 2016, transferiu as competências do MDA, que estavam com o MDS, para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – Casa Civil da Presidência da República. Esta secretaria foi transferida para o MAPA, pelo decreto n. 9.667, de 2 de janeiro de 2019, sendo renomeada Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo.

⁹ Para detalhamento sobre legislação e regulamentos do PAA, ver: <<https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/legislacao-e-regulamentos-do-paa>>. Acesso em: 18 out. 2021.

Tabela 1. Valores, quantidades adquiridas e beneficiários do PAA,¹ 2011 a 2018 (cont.)

Período	Valor aplicado ¹ (R\$ milhões)	Quantidades de produtos (mil toneladas)	N. de agricultores (milhares)	N. de municípios beneficiados ²	N. de entidades beneficiadas (milhares)	N. de atendimentos de beneficiários consumidores (milhões)
2017	362,60	143,60	68,2	2456	10,3	9,1
2018	232,70	93,80	53,6	2192	11,1	6,5
Total ³	5.195,60	2.125,50	454,8	4610	65,1	80,8

¹Valores corrigidos para dezembro de 2018 pelo IPCA-E; ²Inclui os municípios do agricultor que forneceu produtos para o PAA em pelo menos uma modalidade no período e a entidade que recebeu doações da modalidade CDS; ³Os totais de beneficiários são apresentados para o total do período sem repetição.

Fonte: Sambuichi *et al.*, 2020.

Perin *et al.* (2021) descrevem o PAA tomando como referência três períodos. O “período de 2003 a 2008” é o primeiro, quando o programa é criado e tem suas primeiras regras instituídas. O “período entre 2009 e 2013” trata do fortalecimento e protagonismo do PAA até a Operação Agrofantasma, iniciada em 2013. Esta operação buscou investigar supostas irregularidades nas entregas de alimentos cometidas por agentes públicos e agricultores beneficiários do programa (e organizações beneficiárias) e desencadeou uma desarticulação de organizações sociais envolvidas, gerando inflexão importante nas ações do PAA no período. O “período entre 2014 e 2019” é marcado por rupturas, redesenhos e mudanças de agenda, sobretudo causadas pela redução dos investimentos no programa, enfraquecendo a assistência técnica, considerada fundamental para seu funcionamento. Mais recentemente, com a medida provisória n. 1.061/2021, o PAA foi substituído pelo Programa Alimenta Brasil, que manteve normas similares ao PAA, excluindo as modalidades de compra de sementes e garantia de estoques públicos, as finalidades de compra de produtos agroecológicos e promoção da biodiversidade.

3.2. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

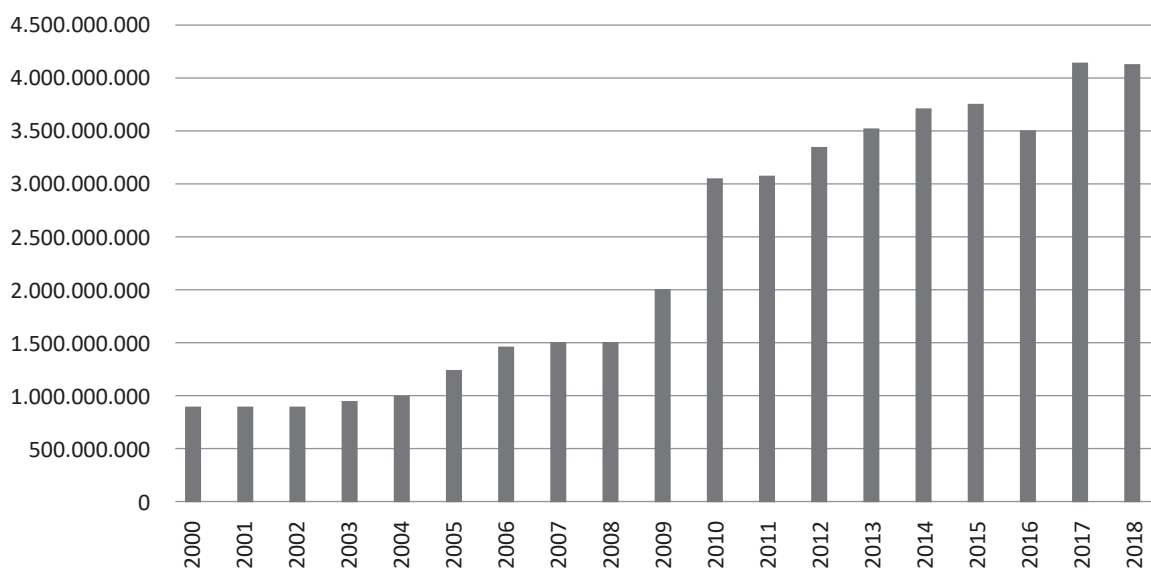
O Programa de Alimentação Escolar brasileiro é considerado o segundo maior programa de alimentação escolar do mundo, beneficiando cerca de 40 milhões de estudantes (WFP, 2013). Surgiu em meados dos anos 1950 e a partir da década de 1960 passou a ser gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsável por transferir, em caráter suplementar, recursos financeiros aos estados, Distrito Federal e municípios, para que possam garantir a aquisição de alimentos para os estudantes. Os repasses federais são efetuados para estados e municípios, a partir do censo escolar do ano anterior, para a cobertura de duzentos dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino (FNDE, 2021). O valor repassado por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e a modalidade de ensino (de R\$ 0,32 a R\$ 1,07) (FNDE, 2021). O monitoramento e a fiscalização do PNAE ocorrem por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público, de forma que as prestações de conta com problemas inviabilizam repasses para os anos subsequentes, e a retomada dos repasses depende da regularização das contas.

Uma importante mudança no funcionamento do PNAE ocorreu com a lei n. 11.947/2009, que garantiu a inclusão da agricultura familiar entre os fornecedores para a alimentação escolar, sendo a aquisição realizada por meio das chamadas públicas (Stolarski, 2014). A lei exige que um mínimo de 30% dos recursos repassados pelo FNDE seja destinado à aquisição de gêne-

ros alimentícios provenientes da agricultura familiar, promovendo a valorização dos recursos humanos, naturais, econômicos, culturais e sociais do próprio território, além de oportunizar a oferta de alimentos frescos, saudáveis e próximos dos hábitos locais dos escolares.

O Gráfico 1 indica que, a partir de 2009, há um considerável e contínuo aumento dos recursos do PNAE até 2015, quando ocorre uma queda em 2016. Mattos (2017) destaca que no início do Governo Temer houve uma inflexão na execução orçamentária do PNAE, havendo descompasso entre os valores dotados, empenhados e pagos, conforme análise dos dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Ressalta que “entre 2000 e 2016, praticamente 100% dos recursos dotados foram empenhados e pagos, ou seja, pela primeira vez, desde que os dados estão publicamente disponíveis (a partir de 2000), uma gestão governamental não irá honrar a Dotação Anual” (Mattos, 2017, p. 28).

Gráfico 1. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (em R\$)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) (MATTOS, 2017).

Em 2018, foram repassados R\$ 4,14 bilhões para atender cerca de 41 milhões de estudantes (Brasil, 2019), e em 2019 houve repasse de R\$ 3,97 bilhões para a alimentação dos mais de 40 milhões de alunos atendidos pelo PNAE (FNDE, 2020). A tendência à redução dos investimentos no PNAE também é percebida em estudo recente do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Brasil, CMAP, 2021, p. 1), do Ministério da Economia, que destaca que o “orçamento nominal do PNAE cresceu 42,3% entre 2010 e 2020, apesar de apresentar retração da ordem de 17,8% em termos reais, passando de R\$ 5,6 bilhões em 2010 para R\$ 4,6 bilhões em 2020”. Alerta ainda que o “número de alunos beneficiados também diminuiu de 45,2 milhões, em 2010, para 40,5 milhões, em 2020 – principalmente por causa da redução de matrículas” (Brasil, CMAP, 2021, p. 1).

3.3. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

O Bolsa Família é um programa de transferência de renda direta, que atende famílias em condição de pobreza e extrema pobreza. Surge em 2003, da unificação de quatro políticas sociais anteriores (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás), como parte

de uma estratégia integrada de inclusão social e desenvolvimento econômico, “como a política de valorização real do salário mínimo, os programas de fortalecimento da agricultura familiar, a defesa e proteção do emprego formal e a ampliação da cobertura previdenciária” (Campello, 2013, p. 15).

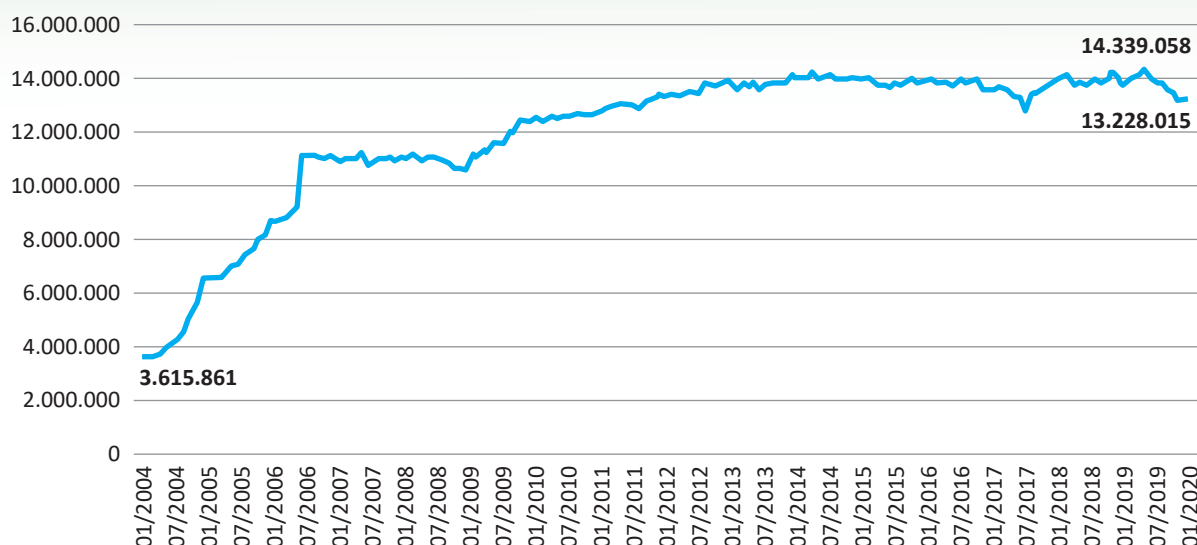
Sem dúvida, é uma das ações mais marcantes do início do Governo Lula, sendo reconhecido como referência entre políticas de transferências de renda condicionada na América Latina (Cecchini & Madariaga, 2011). As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, sendo exigida a frequência escolar das crianças, assim como a visita aos serviços de saúde básica para pesagem das crianças, vacinação e pré-natal das grávidas.

O programa tem gestão descentralizada, compartilhada por União, estados, Distrito Federal e municípios. Os municípios e o Distrito Federal são os responsáveis pelo cadastramento das famílias, realizado, de modo geral, nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras), vinculados ao Sistema Único de Assistência Social, conquistas importantes para a proteção social brasileira ao longo dos últimos vinte anos.

O valor do benefício recebido pela família depende da renda familiar *per capita*, do número e idade dos filhos e se a mulher é gestante. Para receber o benefício do PBF, a família tem que realizar o Cadastro Único (CadÚnico) para os programas sociais do governo federal brasileiro¹⁰ e ser selecionada como beneficiária. Desde sua criação, o valor mínimo de renda *per capita* exigido para receber o Bolsa Família sofreu alterações, para atender a inflação e a desvalorização cambial. Contudo, em alguns períodos o poder real de compra do benefício foi prejudicado.

Ao analisar a série histórica do programa, a Fundação Getúlio Vargas (2020) constata que o Bolsa Família registrou crescimento na cobertura de famílias beneficiadas em seus três primeiros anos de implementação, passando de 3,6 milhões, após a sua regulamentação em janeiro de 2004, para aproximadamente 11 milhões em janeiro de 2007 (Gráfico 2). Entretanto, o valor médio real repassado para as famílias somente começou a crescer após a criação do Benefício Variável Jovem (BVJ), em julho de 2007, e de reajustes feitos no valor dos benefícios (Gráfico 3). Ao longo dos anos, houve um aumento no número de beneficiários e do investimento público nos benefícios, contudo não na mesma velocidade: por exemplo, o número de famílias atendidas pelo programa chegou no teto em 2012, com cerca de 14 milhões de famílias beneficiadas, enquanto o valor real médio do benefício oferecido cresceu paulatinamente até as vésperas da eleição de 2014, despencando entre dezembro de 2014 e junho de 2016 por conta da alta inflação no período, e passando por reajustes em 2016 e 2018 (FGV, 2020).

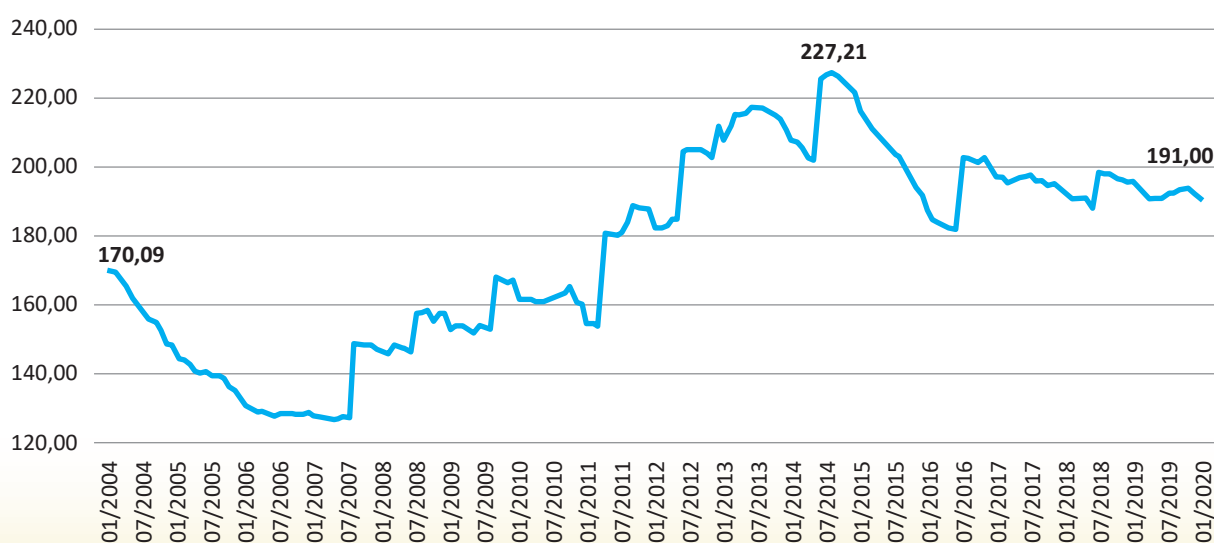
¹⁰ Para mais informações sobre o CadÚnico, quais documentos a família deve apresentar e o que é considerado para o cálculo da renda familiar, verificar o site de internet do Cadastro Único, disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/index.html>>. Acesso em: 18 out. 2021.

Gráfico 2. Programa Bolsa Família, evolução do número de famílias beneficiadas

Fonte: FGV (2020).

No Governo Temer, em 2017, foram expressivos os cortes no número de beneficiados, que representaram sua maior redução desde a criação do programa em 2003. Apesar de o número de beneficiados ter voltado a crescer:

Desde maio de 2019, quando atingiu o ápice da série de aproximadamente 14,4 milhões de famílias beneficiadas, a cobertura do programa caiu em mais de 1,1 milhões de famílias. Por sua vez, o que vem acontecendo com o valor médio real oferecido precisa de uma análise mais detalhada. Após o último reajuste no valor do benefício ocorrido em julho de 2018, o valor médio oferecido para cada família beneficiária vem caindo e agora está relativamente estagnado em torno do patamar oferecido em 2011. (FGV, 2020, p.1)

Gráfico 3. Programa Bolsa Família – valor médio real dos benefícios por família (preços de janeiro de 2020)

Fonte: FGV (2020).

Em 2021, o Governo Bolsonaro apresentou a MP n. 1.061, para alteração do Bolsa Família, que passaria a ser denominado Programa Auxílio Brasil. Na proposta, estavam incluídas alterações na estratificação dos benefícios (número e composição da família, auxílio esporte escolar, bolsa iniciação científica júnior etc.), aumento nos valores a serem ofertados e aumento no número de beneficiários. Contudo, a proposta precisa ser aprovada pelo Congresso Federal.

Cabe destacar que o desmonte observado nessas políticas públicas, por meio de ajustes e reduções de recursos, ocorre no contexto da pandemia da Covid-19. Tal situação de emergência sanitária obrigou o Governo Bolsonaro a criar o Auxílio Emergencial, considerada uma importante política social em 2020, destinada a garantir uma renda mínima aos brasileiros em situação de vulnerabilidade, já que muitas atividades econômicas foram gravemente afetadas pela crise gerada pela pandemia da Covid-19 (Brasil-MC, 2021).

O Auxílio Emergencial foi instituído pela lei n. 13.982/2020 e regulamentado pelo decreto n. 10.316/2020 e pela portaria n. 351, de 7 de abril de 2020. Esse programa busca atender indivíduos maiores de 18 anos microempreendedores individuais, contribuintes individuais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), desempregados, autônomos e trabalhadores informais, com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo ou com renda familiar mensal total de até três salários mínimos, que não tenham sido tributados pelo Imposto de Renda em 2018. Famílias beneficiárias do PBF passaram a receber o Auxílio Emergencial quando considerado mais vantajoso, mas a partir do início de 2021 a família voltou à situação anterior e passou a receber novamente o valor habitual do PBF (Brasil, SAGI, 2020).

O Auxílio foi disponibilizado em abril de 2020, nos valores de R\$ 600, em cinco parcelas, para indivíduos elegíveis. Mães provedoras de família receberam em torno de R\$ 1.200. O programa foi ampliado, chamado de Auxílio Emergencial Extensão, no valor de R\$ 300, pago em até quatro parcelas cada. No caso das mães chefes de família, o valor pago foi de R\$ 600. Conforme dados do *site* do Tesouro Nacional (2021), em 2020 foram pagos R\$ 293,1 bilhões com o Auxílio Emergencial, atendendo cerca de 68 milhões de brasileiros(as) (Brasil, MC, 2021).

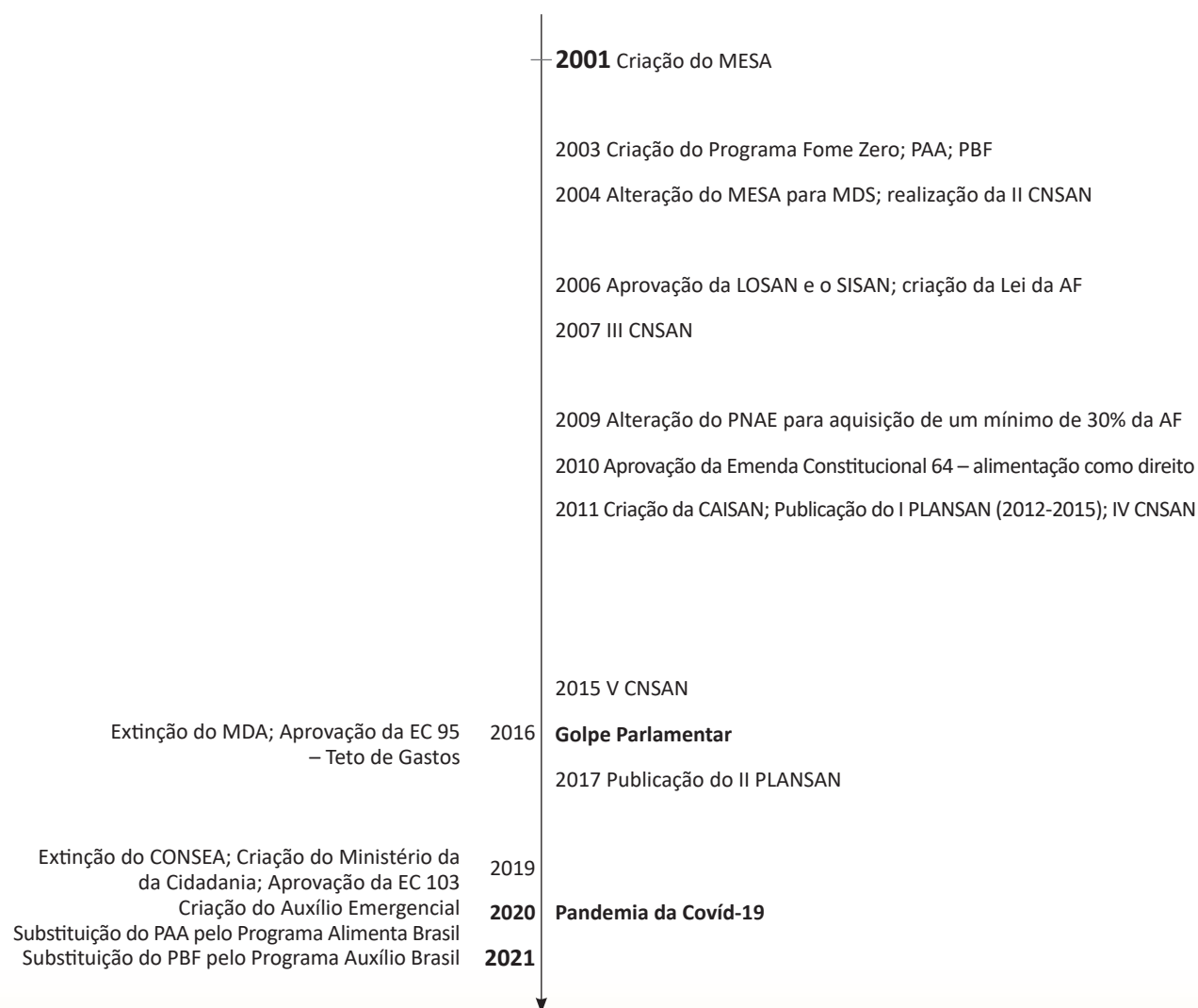
Após uma interrupção de mais de três meses, em 2021 o Auxílio Emergencial foi retomado, sendo pagas sete parcelas mensais no valor de R\$ 250. Pessoas que moram sozinhas tiveram direito a parcelas no valor de R\$ 150, e mulheres provedoras de família monoparental, no valor de R\$ 375. No *site* do Tesouro Nacional (2021), estava previsto o investimento de R\$ 64,9 bilhões para 2021, sendo que até outubro de 2021 foram pagos R\$ 52,46 bilhões. Estima-se que até o pagamento da quinta e da sexta parcelas em 2021, por volta de 45,6 milhões de pessoas teriam recebido o auxílio, “cerca de 22,6 milhões a menos do que no auxílio emergencial de R\$ 600 pago no ano passado” (IG MAIL, 2021).

Apesar da significativa importância que teve na amenização da vulnerabilidade social no início de 2020, foi possível sentir, a partir de agosto do mesmo ano, o efeito negativo da redução de 50% no valor do benefício, sendo que em 2021 esse valor caiu ainda mais. Conforme o V Relatório Luz da Sociedade Civil Agenda 2030 (GT SC Agenda 2030, 2021, p. 9), “prosseguiu o achatamento do sistema de proteção social, com restrições orçamentárias que impediram que programas de redução da pobreza pudessem cumprir suficientemente seus papéis”, sendo que a inflação e a redução dos recursos disponibilizados no benefício, somadas à “estagnação de outras políticas sociais de distribuição de renda, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), a redução das pensões e o aumento dos requisitos para obtenção de aposentadorias” (GT SC Agenda 2030, 2021, p. 10), contribuíram para que os índices de insegurança alimentar permanecessem em ascensão.

Recentemente, foi anunciado pelo Ministério da Cidadania que o Auxílio Emergencial e o Programa Bolsa Família seriam substituídos pelo novo Programa Auxílio Brasil, previsto para ter início em novembro de 2021, com valor mínimo de R\$ 400, podendo chegar a R\$ 500 e atendendo até 17 milhões de famílias (Brasil, 2021). Destaca-se que há uma importante discussão em torno dessa “guinada” por políticas sociais no Governo Bolsonaro - que se elegeu com base em um discurso de liberalização radical, austeridade fiscal e cumprimento de metas de redução do Estado - dadas as suspeitas de que o Auxílio Brasil seria principalmente uma política eleitoreira e paliativa, basicamente isolada e impotente diante de ações macroeconômicas que contribuem para o aumento da inflação e da concentração da renda, com a redução da proteção social e da assistência social.

Para sumarizar e permitir uma melhor visualização temporal do processo de montagem e de desmonte do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil que descrevemos, apresentamos a Figura 1 abaixo.

Figura 1. Linha do tempo da montagem e do desmonte do Sisan, 2001-2021



Fonte: Elaborado pelos autores.

4. OLHAR PARA O FUTURO E RECOMENDAÇÕES

O governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), desde seu início, deixou bem clara sua meta de desconstrução do Estado brasileiro. No jantar com lideranças conservadoras em Washington, nos Estados Unidos, em 17 de março de 2020, com praticamente um ano de governo, fez, com sua truculência congênita, o seguinte discurso:

O Brasil não é um terreno aberto onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo. “Nós temos é que desconstruir muita coisa. Desfazer muita coisa.” Para depois nós começarmos a fazer. Que eu sirva para que, pelo menos, eu possa ser um ponto de inflexão, já estou muito feliz.¹¹

O desmonte que seu governo defendeu e implementou trouxe, sem dúvida, inflexões profundas na economia e na sociedade brasileiras, que foram agravadas com a crise sanitária da Covid-19, a partir de 2020. Nesse sentido, segundo Arretche, Marques e Faria (2019, p. 472):

Inflexões paradigmáticas no modelo de inclusão social construído entre 1988 e 2015 parecem ser um dos objetivos principais da administração Bolsonaro. Neste caso, é explícita e cristalina a intenção de rever direitos e desmontar os arranjos institucionais que foram construídos de forma incremental a partir de 1988.

Dada a realidade dos cerca de 117 milhões de brasileiros que vivem atualmente em insegurança alimentar (Rede PENSSAN, 2021), a questão que se apresenta é: o que fazer para mudar o futuro do Brasil diante da realidade de insegurança alimentar presente no país? Como contornar a situação e (re)construir horizontes virtuosos?

Certamente, o caminho não será fácil, e existem inúmeros obstáculos para estabelecer um novo padrão de desenvolvimento inclusivo no país. Não devemos cair na armadilha de pensar que basta retomar políticas públicas criadas nos governos Lula e Dilma para que essa mudança estrutural ocorra. O Estado brasileiro, como procuramos evidenciar nas seções anteriores, sofreu, desde 2015-16, uma enorme perda de capacidade de intervenção criadora, ao mesmo tempo que muitas das políticas implementadas já estavam exigindo mudanças para se adaptarem às novas condições requeridas para aprofundar, de forma sustentável, as melhorias ocorridas nas condições de vida da população brasileira mais empobrecida.

A seguir, buscamos aprofundar três dimensões e focos de atuação das políticas públicas que consideramos importantes para que se possa frear o aumento da pobreza e da fome no país. São mudanças que se apresentam em diferentes escalas – internacional, nacional e local – e também em diferentes setores, como indústria, meio ambiente, agricultura, saúde etc. Basicamente, são focos de atuação que permitem restabelecer o funcionamento do sistema nacional de SAN, promovendo a intersectorialidade e a participação social.

¹¹ Ver: <<https://veja.abril.com.br/politica/temos-de-desconstruir-muita-coisa-diz-bolsonaro-a-americanos-de-direita/>>. Acesso em: 18 out. 2021.

4.1. RECOMPOSIÇÃO DO ESTADO SOCIAL

É fundamental a recomposição das políticas sociais no país que impliquem ações de assistência e de proteção social. Nesse sentido, é urgente a abolição da EC 95, o teto de gastos que congela as despesas e os investimentos do governo federal durante vinte anos. Conforme Dweck (2020, p. 90), com a vigência da EC 95 as despesas mais afetadas inicialmente foram as discricionárias (exceto saúde e educação) nas áreas do “direito da cidadania, organização agrária, desporto e lazer, habitação, encargos especiais e ciência e tecnologia, com quedas superiores a 30% em três anos, seguidos pela cultura, uma área cujo orçamento já vinha em queda acentuada desde 2015”. Além disso, a autora destaca que os valores atuais dos investimentos federais já estão defasados, não permitindo sequer a manutenção do estoque de capital público existente, de forma que “a EC 95 leva à deterioração do patrimônio público e à incapacidade do Governo Federal de ampliar e melhorar a infraestrutura econômica e social brasileira” (Dweck, 2020, p. 92).

Em um país em que os níveis de desigualdade foram agravados com a pandemia, e consequentemente a fratura social se tornou ainda mais exposta, pensar ações de desconcentração de renda exige atuação firme e qualificada do Estado. De modo geral, o mercado não produz elos sociais, mas tende a destruí-los, de modo que defender o Estado Social é apostar em uma escolha de valores ou, melhor, em uma escolha de sociedade (Castel, 2000). Nesse sentido, para promover a coesão social é necessário resgatar a opção pela inclusão social, que foi um objetivo relevante nos governos anteriores.

A manutenção de políticas de transferência de renda como ação emergencial mantém sua relevância, articulada às ações de promoção de trabalho e renda e também de reestruturação das políticas de proteção social e garantia de inclusão dos trabalhadores nesses mecanismos de proteção social. Não ter acesso ao seguro-desemprego ou à valorização do salário mínimo impacta a segurança alimentar e nutricional de inúmeras famílias brasileiras, tanto quanto a ausência ou redução das políticas de assistência social e de transferência direta de renda, como o Programa Bolsa Família.

Uma alternativa promissora no debate da redução da desigualdade é a Renda Básica da Cidadania (lei n. 10.835/2004). Esta política compreende “um pagamento em dinheiro periódico entregue incondicionalmente a todos individualmente, sem necessidade de testes de meios ou requisitos de trabalho” (RBRB, 2021). Contudo, há que monitorar o governo Bolsonaro para conferir se atenderá ou não à exigência do Supremo Tribunal Federal de fixar o valor do RBC e implementá-lo em 2022, inicialmente para estratos mais vulneráveis da população, tornando-o incondicional e universal nas etapas seguintes. Sem a universalização do benefício, ele se tornará uma política de transferência de renda focalizada, não atendendo aos dispositivos da lei n. 10.835/2004.

O ex-ministro Patrus Ananias (2021, p. 1) denuncia que está em curso uma tentativa do governo federal de “destruir a relação do Bolsa Família com a rede de proteção social construída no país”: por exemplo, as parcerias estabelecidas com as prefeituras para a constituição do Cadastro Único, que é porta de entrada para o Sistema Único de Assistência Social. A extinção do Bolsa Família, na percepção de Ananias (2021), também ameaça a integração que ocorre entre diferentes políticas públicas que passam pelos Centros de Referência de Assistência Social e os equipamentos públicos de SAN (bancos de alimentos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias etc.), além do PAA, que promove a inclusão produtiva da agricultura familiar. Em sua opinião, a integração dessas políticas foi fundamental para a retirada do país do Mapa da

Fome, dado que também promovia a articulação da assistência social às condicionalidades de acompanhamento de saúde dos mais vulneráveis (pesagem de crianças, vacinação e pré-natal). A extinção do Bolsa Família é, portanto, mais um desmonte da política social brasileira que deve ser combatido.

4.2. POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO INCLUSIVAS E A PRODUÇÃO DE COMIDA DE VERDADE

Um dos elementos centrais para a garantia da SAN é o acesso à alimentação, e este acesso é determinado, sobretudo, pelas condições de renda das populações. Não menos relevantes são a disponibilidade de alimentos no mercado interno e a estabilidade da oferta e dos preços. A renda das populações é gerada, de modo geral, pela inserção de trabalhadores urbanos e rurais no mercado de trabalho. No caso da agricultura familiar, é dependente do acesso à terra e a outras políticas públicas (de crédito, assistência técnica e extensão rural, seguro agrícola, criação e fortalecimento de mercados etc.).

A disponibilidade de alimentos depende das políticas de garantia de produção interna, mas também de políticas fiscais, monetárias, macroeconômicas, de garantia de preços mínimos aos agricultores e de regulação dos preços dos alimentos aos consumidores, além de ações que assegurem a capacidade de aquisição de alimentos no mercado internacional, sempre que for necessário. É com base nesse conjunto de ações que se desenham políticas estruturantes para o campo e para a cidade, que venham favorecer a promoção do abastecimento alimentar, equilibrando a perspectiva de autossuficiência na produção (*food self-sufficiency*) e de aut Capacidade na obtenção dos alimentos (*food self-reliance*) (Maluf, 2000).

Assim, é indispensável relativizar o modelo econômico produtivo predominante, centrado no agronegócio exportador de *commodities*, que concentra a renda no campo, explora sobremaneira o trabalhador rural (trabalho escravo e outras formas precárias de trabalho e de emprego) e esgota o meio ambiente. Essa mesma agricultura do “agro é pop, é tech, é tudo”, que tornou o Brasil em maio de 2021 o segundo maior exportador de alimentos do mundo (BBC News, 2021), também contribui para levar o país, paradoxalmente, de volta ao Mapa da Fome. Isso porque, para esse segmento econômico e financeiro, interessam basicamente o comportamento dos mercados externos, a desvalorização da taxa de câmbio, o aumento das exportações, a existência de subsídios estatais às suas atividades e as facilidades de exploração do meio ambiente, com quase nula sensibilidade em relação ao crescimento da pobreza e da fratura social e à depredação ambiental, que se espalham pela realidade brasileira.

Von Der Weid (2021), no artigo intitulado “Por um programa nacional de combate à fome”, destaca que:

(o) governo tem que montar uma força tarefa com os diferentes atores concernidos (importadores, indústrias de beneficiamento, atacadistas e varejistas pelo setor privado, governos estaduais e municipais e profissionais da área de abastecimento do governo federal e entidades sem fins lucrativos da sociedade civil) para articular a compra, processamento e distribuição de alimentos. O Estado deve retomar a formação de estoques dos alimentos mais importantes, abandonada pelos governos Temer e Bolsonaro.

A agricultura familiar¹² é, sem dúvida, um ator político e econômico estratégico na promoção do desenvolvimento inclusivo e sustentável, nos moldes dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU), sobretudo porque tende a garantir tanto maior distribuição de renda quanto produção de comida “de verdade”.¹³ As estatísticas existentes sugerem que a agricultura familiar empregou 10 milhões de pessoas em setembro de 2017 no país, o que representou 67% do total de pessoas ocupadas na agropecuária, e apesar de ocupar uma área bem menor, foi responsável por 23% do valor total da produção dos estabelecimentos agropecuários brasileiros naquele ano (IBGE, 2017). A agricultura familiar possui também 77% dos estabelecimentos agrícolas do país (3,9 milhões de estabelecimentos), embora ocupe apenas 23% da área agrícola total, cerca de 80,89 milhões de hectares.

As políticas de desenvolvimento inclusivas também requerem o repensar da urbanização e da relação de complementaridade campo-cidade. A formulação de estratégias conjuntas nessa direção depende da articulação campo-cidade em dois níveis. Um primeiro nível é o das relações entre organizações e movimentos sociais da sociedade civil do campo e da cidade. A pandemia tem estimulado importantes iniciativas nesse sentido: por exemplo, a ação pública praticada pelo chamado “ativismo social”, nas doações de alimentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) às famílias da periferia das cidades, muitas delas realizadas em parceria com a Central Única das Favelas (Cufa), a organização não governamental (ONG) Mães da Favela e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST).¹⁴

Um segundo nível é o das relações entre sociedade civil e governos. Nesse caso, existe uma situação de grande fragilização, sobretudo pelo desmonte e/ou extinção de importantes conselhos consultivos nacionais e de políticas públicas a eles vinculadas. O exemplo que queremos trazer é o da descontinuidade e redução do Auxílio Emergencial ou o veto à demanda de organizações e movimentos sociais pela PL 735/2020, que dispõe sobre medidas emergenciais de amparo à agricultura familiar para mitigar os impactos socioeconômicos da Covid-19, aprovada pelo Congresso e depois vetada quase integralmente pelo presidente. Em 2021 foi criado o PL 823/2021, com o mesmo objetivo de amparar os agricultores familiares na pandemia, sendo vetado na Câmara dos Deputados¹⁵. Após intensa mobilização social, o referido PL foi transformado na Lei Ordinária 14275/2021, e aprovado em 23 de dezembro de 2021. Essa dificuldade de diálogo do governo federal com a sociedade civil nos leva ao terceiro foco de ações a serem estabelecidas.

¹² De acordo com a lei n. 11.326/2006, os agricultores são considerados familiares quando possuem até quatro módulos fiscais; com metade da força de trabalho familiar; com atividades agrícolas no estabelecimento que geram, no mínimo, metade da renda familiar; e têm gestão estritamente familiar.

¹³ Em 2015, fruto da 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, foi lançado o Manifesto à Sociedade Brasileira sobre Comida de Verdade no Campo e na Cidade, por Direitos e Soberania Alimentar. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2017/06/copy2_of_Manifesto_comidadeverdade.pdf>. Acesso em: 18 out. 2021.

¹⁴ As doações do MST são estimadas, em seu site, em 4 mil toneladas e 700 mil marmitas em 2020-2021. O MTST tem utilizado as cozinhas comunitárias/solidárias para a produção de quentinhas na periferia de São Paulo.

¹⁵ Ver em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2273510>>. Acesso em: 1º nov. 2021.

4.3. DEMOCRATIZAÇÃO DO DEBATE: RECOMPOSIÇÃO DOS CANAIS PARTICIPATIVOS

O terceiro aspecto que queremos destacar para a promoção de um caminho virtuoso de combate à fome no país é a recomposição dos canais participativos. Chamar a sociedade civil para o debate democrático, tornando possível a escuta e o diálogo entre governo e sociedade civil do campo e da cidade e permitindo a vocalização das demandas sociais, é essencial. De acordo com o que estabeleceu a Losan, a participação social é um dos princípios da SAN, assim como a universalidade, a autonomia e o respeito à dignidade humana e a transparência pública. O artigo 8º da referida lei explica que o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional rege-se pela “participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo” (BRASIL-LOSAN, 2006).

Esse princípio é fundamental para a garantia da transparência, da intersetorialidade e da descentralização das políticas de SAN. Como bem alertado por quatro ex-presidentes do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: “Acabar com o Consea representa um grave retrocesso, a negação de um espaço público plural no debate e controle social das políticas de segurança alimentar e nutricional” (Le Monde Diplomatique, 2019). Os mesmos atores destacam que o Consea legitimou-se, ao longo do tempo, como principal difusor do sistema de SAN e da necessidade de articulação e intersetorialidade das políticas públicas para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional. Assim, a

desestruturação do Sisan reforça um modelo de sistema alimentar focado na monocultura, agricultura intensiva, uso de agrotóxicos e sementes transgênicas, concentração dos processos produtivos e de comercialização e oferta massiva de produtos ultraprocessados. Esse modelo gera concentração de renda e terra, contaminação e devastação ambiental e injustiças socioambientais, promove o aumento das desigualdades e conflitos no campo e também aumenta o risco de doenças causadas pelo consumo de alimentos não saudáveis (Le Monde Diplomatique, 2019).

Essas são razões que sugerem que a retomada do Sistema de SAN passa pela recriação do Consea.

Mas o Consea não foi o único espaço de participação social desmontado nos últimos anos. Conforme levantamento elaborado pelo Núcleo de Democracia e Ação Coletiva do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), cerca de 75% dos comitês e conselhos nacionais, que reuniram representantes da sociedade para discutir políticas públicas, foram esvaziados durante o Governo Bolsonaro (G1, 2021). Essa realidade tem como consequência o menor controle social e a maior centralização das políticas públicas por parte do governo federal, gerando políticas públicas de cima para baixo (*top down*), potencialmente descoladas das necessidades reais, das demandas da sociedade civil, e mais próximas das ideias e dos interesses dos gestores de gabinete. Isso representa um enorme retrocesso para um país que ficou conhecido mundialmente por ter gerado uma forma *sui generis* de participação institucionalizada (Avritzer, 2016).

Em carta aberta elaborada pela Articulação Nacional de Agroecologia, pelo Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e pela Comissão de Presidentes de Conselhos Estaduais de SAN (2021), numerosas organizações sociais comunicaram a rejeição à medida provisória n. 1.061, que extingue o PAA e cria o Programa Alimenta Brasil, bem como extingue o Programa Bolsa Família e cria o Programa Auxílio Brasil. Essas organizações e redes de orga-

nizações entendem que o legado do PAA e do Bolsa Família deve ser respeitado e que ambos tiveram um impacto importante na redução da fome no país, de modo que não faz qualquer sentido extingui-los. Além disso, as novas políticas propostas pelo Governo Bolsonaro apresentam inconsistências que podem dificultar a inclusão produtiva dos agricultores familiares, reduzir o acesso da população mais vulnerável à transferência de renda e agravar a situação de insegurança alimentar e fome no país. Apesar de ter sido emitido por um conjunto significativo de representantes da sociedade civil brasileira, historicamente empenhados em acabar com a fome e reduzir os índices de insegurança alimentar, o documento foi praticamente ignorado pelo governo federal, ratificando a ideia de que é urgente a retomada dos canais participativos no país.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, dada a importância do Poder Legislativo na definição das políticas públicas – sobretudo diante da realidade brasileira de formação, quase inevitável, de governos de coalizão –, faz-se necessário refletir sobre o papel do Legislativo e sua influência potencial no delineamento de políticas sustentáveis campo-cidade para promoção da SAN. Aqui acreditamos ser importante destacar dois momentos distintos. O primeiro é aquele que antecede as eleições, comprometendo os futuros parlamentares com a agenda da Segurança Alimentar e Nutricional e com propostas de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, como 2022 é um ano eleitoral, será recomendável organizar ações coordenadas para comprometer os potenciais futuros legisladores.

O segundo momento é o do exercício parlamentar no legislativo, no qual é relevante tentar comprometer seus membros com frentes parlamentares que se engajem na defesa e na proposição de políticas e de ações públicas voltadas ao combate à fome e à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional. Além da participação em votações importantes referentes a proposições de âmbito nacional, os parlamentares são determinantes na distribuição das emendas parlamentares do orçamento público. Von Der Weid (2021) destaca, nesse sentido, a necessidade de “reorientar os recursos das emendas parlamentares”, dado que, na atual conjuntura, os desmontes de políticas como o PAA e o Bolsa Família, entre outras, têm sido possíveis pelo “toma-lá dá cá” estabelecido pelo Governo Bolsonaro com parlamentares do chamado “Centrão”.

Ressalte-se que na atual 56ª legislatura federal existem no Congresso mais de trezentas frentes parlamentares, com distintos objetivos e composições, muitas delas com propósitos bem distantes da SAN. Dentre elas, uma das mais expressivas é a Frente Parlamentar da Agropecuária, com seus 39 senadores (48% do total) e 241 deputados federais (47% do total), que inclui em suas pautas temas como a flexibilização da legislação sobre agrotóxicos e o projeto de lei n. 6.299/2002, que propõe o repasse para o Ministério da Agricultura de responsabilidades que hoje estão a cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).¹⁶ Assim, essas e outras pautas da Frente Parlamentar da Agropecuária conflitam diretamente com as pautas dos movimentos e organizações sociais que defendem a SAN. Parece inevitável, portanto, que o caminho para ações sustentáveis e inclusivas no combate à fome e na promoção da SAN passe também pela renovação dos compromissos do Parlamento brasileiro e pela disputa parlamentar.

¹⁶ Desde que essa legislatura começou, em 2019, foram liberados cerca de 945 agrotóxicos no país.

6. REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS (AIN). 10,3 milhões de pessoas moram em domicílios com insegurança alimentar grave. Publicado em 17 de set. 2020 (a). Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28903-10-3-milhoes-de-pessoas-moram-em-domicilios-com-inseguranca-alimentar-grave>>. Acesso em: 18 out. 2021.
- AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS (AIN). PNAD Contínua: taxa de desocupação é de 12,9% e taxa de subutilização é de 27,5% no trimestre encerrado em maio de 2020. Publicado em 30 de jun. de 2020(b). Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28110-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-12-9-e-taxa-de-subutilizacao-e-de-27-5-no-trimestre-encerrado-em-maio-de-2020>>. Acesso em: 18 out. 2021.
- ANANIAS, P. A destruição das políticas sociais: escolhas temerárias projetam cenários trágicos. *Folha de S.Paulo*, 30 out. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/10/a-destruicao-das-politicas-sociais.shtml>>. Acesso em: 1º nov. 2021.
- ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Editora Unesp, 2019.
- ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA; FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL; COMISSÃO DE PRESIDENTES DE CONSELHOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Carta aberta pela rejeição da MP n. 1.061. Em defesa do Bolsa Família e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Dizemos NÃO ao Auxílio Brasil e Alimenta Brasil. Disponível em: <<https://conferenciassan.org.br/wp-content/uploads/2021/10/CartaREJEICAOPLAuxilioBrasil-1.pdf>>. Acesso em: 1º nov. 2021.
- AVRITZER, L. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AVRITZER, L. *O pêndulo da democracia*. São Paulo: Todavia, 2019. Edição Kindle.
- BAUER, M. W. ; KNILL, C. Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework. In: BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, A. (Ed.). *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*. Editora Oxford, University Press(UK), 2014. p.30-51.
- BBC NEWS. Em meio à exportação recorde de alimentos, seca e pandemia agravam fome no campo. 2 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57296843>>. Acesso em: 31 out. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. *Manual de Redação da Presidência da República*. 2. ed. rev. e atual. Brasília: Presidência da República, 2002.
- BRASIL. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan). 2006. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em: 1º nov. 2021.
- BRASIL. Ministério da Educação. Relatório de Gestão 2018. Brasília: Ministério da Educação (ME), 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/media/aceso_informacao/pdf/Relatorio_de_Gestao_MEC_2018___versao_final___15maio2019.pdf>. Acesso em: 22 out. 2021.
- BRASIL. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Departamento de Monitoramento. *Potências dos programas sociais e evolução da extrema pobreza: o que a PNADC e a PNAD Covid-19 revelam*. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/relatorios/De_olho_na_cidadania_VOL_2_PNADC.pdf>. Acesso em: 22 out. 2021.

- BRASIL. Agência Brasil. Auxílio Brasil terá reajuste de 20% em relação ao Bolsa Família. 20 out. 2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-10/ministro-diz-que%20-aux%C3%ADlio-brasil-tera-reajuste-de-20>>. Acesso em: 22 out. 2021.
- BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). Nota à Imprensa: Avaliação Executiva do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 1º jul. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/gastos-diretos/nota-imprensa-pnae>>. Acesso em: 10 out. 2021.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. Auxílio Emergencial. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial>>. Acesso em: 22 out. 2021.
- BRASIL. Tesouro Nacional. Monitoramento dos gastos da União com combate à Covid-19. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>>. Acesso em: 22 out. 2021.
- BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R.; FROZI, D. Políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. In: ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. (Orgs.). *Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 89-107.
- CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN). *Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan*. Brasília: Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), 2011.
- CAMPELLO, T. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. p.15-24.
- CASTEL, R. A escolha do Estado social. *Sociologias*, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, n. 3, p. 18-34, jun./jul. 2000. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/6977/4303>>. Acesso em: 18 out. 2021.
- CECCHINI, S.; MADARIAGA, A. Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. *Cuadernos de la Cepal*, n. 95. Santiago do Chile: Nações Unidas-Cepal, 2011. 227p.
- CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). Carta Final do Encontro Nacional 5ª Conferência +2. 6-8 mar. 2018. Brasília: Consea, 2018. Disponível em: <[https://contrafbrasil.org.br/system/uploads/ck/files/Carta-final-papel-timbrado-evento\(1\).pdf](https://contrafbrasil.org.br/system/uploads/ck/files/Carta-final-papel-timbrado-evento(1).pdf)> Acesso em: 07 de fev.2022.
- DWECK, E. Por que é imprescindível revogar o teto de gastos? In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. (Orgs.). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. Disponível em: <<https://pedrorossi.org/wp-content/uploads/2020/11/Economia-Po%CC%81s-Pandemia-compactado.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2021.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). FGV Social comenta os cortes no Bolsa Família e o aumento da extrema pobreza no Brasil. 2020. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/bf2020>>. Acesso em: 22 out. 2021.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO PARA EDUCAÇÃO (FNDE). Balanço MEC 2019: FNDE divulga números dos principais programas. 9 jan. 2020. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/13261-balan%C3%A7o-mec-2019-fnde-divulga-n%C3%BAmmeros-dos-principais-programas>>. Acesso em: 22 out. 2021.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO PARA EDUCAÇÃO (FNDE). PNAE, o que é? 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>>. Acesso em: 22 out. 2021.
- G1. Jornal Nacional. Pesquisa mostra que 75% dos conselhos e comitês nacionais foram extintos ou esvaziados no Governo Bolsonaro. 25 out. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/10/25/>>

- pesquisa-mostra-que-75percent-dos-conselhos-e-comites-nacionais-foram-extintos-ou-esvaziados-no-governo-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 1º nov. 2021.
- GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030 (GT SC AGENDA 2030). 2021. V Relatório Luz da Sociedade Civil Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil. Disponível em: <<https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2020/>>. Acesso em: 22 out. 2021.
- IG MAIL. Orçamento do auxílio emergencial chega a R\$ 40 bi e ultrapassa Bolsa Família. 13 set. 2021. Disponível em: <<https://economia.ig.com.br/2021-09-13/auxilio-emergencial-gastos-2021-maior-bolsa-familia.html>>. Acesso em: 22 out. 2021.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Agro 2017*. Disponível em: <<https://censos.ibge.gov.br/agro/2017>>. Acesso em: 31 out. 2021.
- LACAZ, F. A. C. A (contra) reforma trabalhista: lei 13.467/2017, um descalabro para a Saúde dos Trabalhadores. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 24, n. 3, mar. 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232018243.01452019>>. Acesso em: 1º nov. 2021.
- LE MONDE DIPLOMATIQUE. Extinção do Consea: comida de verdade e cidadania golpeadas. 11 jan. 2019. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/extincao-do-consea-comida-de-verdade-e-cidadania-golpeadas>>. Acesso em: 1º nov. 2021.
- LOPES FILHO, M.; SABOURIN, E.; SAYAGO, D. A cooperação do Brasil na América Latina. In: SABOURIN, E.; GRISA, C. (Orgs.). *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina*. Porto Alegre: Escritos Editora, 2018. p.34-53.
- MALUF, R. O CONSEA na construção do sistema e da política nacional de segurança alimentar e nutricional. In: SILVA *et al.* (orgs.). *Fome Zero: A experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010. p.265-287.
- MALUF, R. O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar. In: BELIK, W.; MALUF, R. S. (Orgs.). *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas: IE/Unicamp, 2000. p.37-63.
- MALUF, R.; ZIMMERMANN, S. A.; JOMALINIS, E. Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015). *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 517-544, out. 2021. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa29-3_02_emergencia>. Acesso em: 22 out. 2021.
- MATTOS, L. M. Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2017.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). Seguridad alimentaria. *Informe de Políticas*, n. 2, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/Agraria/files/expedientep137/seguridadalimentariapoliticas.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2021.
- OXFAM. O vírus da fome: como o coronavírus está aumentando a fome em um mundo faminto. Comunicado de Imprensa OXFAM-BRASIL 8 julho 2020. Disponível em: <<https://d2v21prk53tg5m.cloudfront.net/wp-content/uploads/2020/07/O-Virus-da-Fome-FINAL.pdf>>. Acesso em: 20 de set.2020.
- PERIN, G. *et al.* A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios. *Texto para Discussão*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2021.
- 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. *Rev Nutr.* 2020, vo.33. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rn/a/sNB5F8yBvGsDNDQHYmKK6qw/?lang=en>>. Acesso em: 05 de jul.2021.

- REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (REDE PENSSAN). *Vigisan: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021. Disponível em: <<http://olheparaafome.com.br/>>. Acesso em: 1º nov. 2021.
- REDE BRASILEIRA DE RENDA BÁSICA (RBRB). Sobre a renda básica. Disponível em: <<https://rendabasica.com.br/sobre-a-renda-basica/>>. Acesso em: 31 out. 2021.
- SABOURIN, E. *et al.* Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Cahiers Agricultures*, vol.29, p. 31-39, 2020.
- SAMBUICHI, R. *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da Covid-19. *Revista da Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 1.079-1.096, 2020.
- STOLARSKI, M. C. Caminhos da alimentação escolar no século XXI: histórico da política nacional e avanços na gestão do Paraná. In: HAMERSCHMIDT, I.; OLIVEIRA, S. de. *Alimentação saudável e sustentabilidade ambiental nas escolas do Paraná*. Curitiba: Emater, 2014. p. 9-36.
- VASCONCELOS, F. A. G. *et al.* Public policies of food and nutrition in Brazil: from Lula to Temer. *Revista de Nutrição*, 32, e180161, 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1678-9865201932e180161>>. Acesso em: 1º nov. 2021.
- VON DER WEID, J. M. Por um programa nacional de combate à fome. 26 out. 2021. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Por-um-programa-nacional-de-combate-a-fome/4/51957>>. Acesso em: 1º nov. 2021.
- WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). *State of school feeding worldwide*. Roma: World Food Programme, 2013.