



Maria Leticia Barbosa Xavier

# INSEGURANÇA ALIMENTAR:

condicionantes da mobilização de recursos  
para as políticas públicas de segurança  
alimentar e nutricional no Brasil



2022

Maria Leticia Barbosa Xavier

# INSEGURANÇA ALIMENTAR:

condicionantes da mobilização de recursos  
para as políticas públicas de segurança  
alimentar e nutricional no Brasil



2022 by Editora e-Publicar  
Copyright © Editora e-Publicar  
Copyright do Texto © 2022 A autora  
Copyright da Edição © 2022 Editora e-Publicar  
Direitos para esta edição cedidos  
à Editora e-Publicar pela autora

**Editora Chefe**

Patrícia Gonçalves de Freitas

**Editor**

Roger Goulart Mello

**Diagramação**

Dandara Goulart Mello

Roger Goulart Mello

**Projeto gráfico e Edição de Arte**

Patrícia Gonçalves de Freitas

**Revisão**

A autora

**INSEGURANÇA ALIMENTAR: CONDICIONANTES DA MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL.**

Todo o conteúdo desta obra, dados, informações e correções são de responsabilidade exclusiva da autora. O download e compartilhamento da obra são permitidos desde que os créditos sejam devidamente atribuídos a autora. É vedada a realização de alterações na obra, assim como sua utilização para fins comerciais. A Editora e-Publicar não se responsabiliza por eventuais mudanças ocorridas nos endereços convencionais ou eletrônicos citados nesta obra.

**Conselho Editorial**

Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade Federal de Santa Catarina

Alessandra Dale Giacomini Terra – Universidade Federal Fluminense

Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa

Andrelize Schabo Ferreira de Assis – Universidade Federal de Rondônia

Bianca Gabriely Ferreira Silva – Universidade Federal de Pernambuco

Cristiana Barcelos da Silva – Universidade do Estado de Minas Gerais

Cristiane Elisa Ribas Batista – Universidade Federal de Santa Catarina

Daniel Ordane da Costa Vale – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Danyelle Andrade Mota – Universidade Tiradentes

Dayanne Tomaz Casimiro da Silva - Universidade Federal de Pernambuco

Deivid Alex dos Santos - Universidade Estadual de Londrina

Diogo Luiz Lima Augusto – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Edilene Dias Santos - Universidade Federal de Campina Grande

Edwaldo Costa – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Elis Regina Barbosa Angelo – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Érica de Melo Azevedo - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro

Ernane Rosa Martins - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás

Ezequiel Martins Ferreira – Universidade Federal de Goiás

Fábio Pereira Cerdera – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Francisco Oricelio da Silva Brindeiro – Universidade Estadual do Ceará



Glaucio Martins da Silva Bandeira – Universidade Federal Fluminense  
Helio Fernando Lobo Nogueira da Gama - Universidade Estadual De Santa Cruz  
Inaldo Kley do Nascimento Moraes – Universidade CEUMA  
Jaisa Klauss - Instituto de Ensino Superior e Formação Avançada de Vitória  
Jesus Rodrigues Lemos - Universidade Federal do Delta do Parnaíba  
João Paulo Hergesel - Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
Jose Henrique de Lacerda Furtado – Instituto Federal do Rio de Janeiro  
Jordany Gomes da Silva – Universidade Federal de Pernambuco  
Jucilene Oliveira de Sousa – Universidade Estadual de Campinas  
Luana Lima Guimarães – Universidade Federal do Ceará  
Luma Mirely de Souza Brandão – Universidade Tiradentes  
Marcos Pereira dos Santos - Faculdade Eugênio Gomes  
Mateus Dias Antunes – Universidade de São Paulo  
Milson dos Santos Barbosa – Universidade Tiradentes  
Naiola Paiva de Miranda - Universidade Federal do Ceará  
Rafael Leal da Silva – Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Rodrigo Lema Del Rio Martins - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Willian Douglas Guilherme - Universidade Federal do Tocantins

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

X3i Xavier, Maria Leticia Barbosa.  
Insegurança alimentar [livro eletrônico] : condicionantes da mobilização de recursos para as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil / Maria Leticia Barbosa Xavier. – Rio de Janeiro, RJ: e-Publicar, 2022.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5364-129-7

DOI 10.47402/ed.ep.b2022186210297

1. Política alimentar – Brasil. 2. Segurança alimentar – Brasil.

I. Título.

CDD 363.8

**Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422**

**Editora e-Publicar**

Rio de Janeiro, Brasil

contato@editorapublicar.com.br

www.editorapublicar.com.br



**2022**

## **DEDICATÓRIA**

Para Felipe e Maria Isabel, meus filhos.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Silvio, pelo incentivo e companheirismo fundamentais para escrita desse livro;

Ao Nilson, professor inspirador, orientador, por sua dedicação, comprometimento e generosidade;

À Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, fundamental na realização das pesquisas que baseiam essa publicação.

## **EPÍGRAFE**

*“Metade da humanidade não come e a outra não dorme com medo da que não come.”*  
(CASTRO,1984, p.12).

## **PREFÁCIO**

**Nilson de Paula**

Um contingente expressivo da população brasileira tem convivido cotidianamente com a fome e com formas mais brandas, embora igualmente preocupantes, de insegurança alimentar. Além de representar, por si só, uma ameaça à existência humana, os efeitos desse fenômeno se ampliam quando combinados com outras mazelas que compõem o profundo estado de pobreza de milhões de famílias. A impossibilidade de acesso a uma alimentação adequada é, portanto, mais uma dimensão do quadro de vulnerabilidade social que tem marcado a história recente do país, em particular após 2015, quando a doutrina neoliberal contaminou mais agressivamente as instituições governamentais. A disseminação do credo neoliberal também expôs a sociedade a um ambiente turvo, impregnado por silogismos inconsequentes que descaracterizaram os papéis do Estado e do mercado, sob as enganosas alegações da ineficiência do primeiro e da superioridade gerencial do segundo. Estado e mercado se fundiram, portanto, numa só engrenagem movimentada pelos mesmos princípios. Ou seja, a clássica divisão de trabalho entre as duas instâncias parece se diluir numa sinergia que os redefinem sob o manto do neoliberalismo.

Ao mesmo tempo, os desafios se misturam numa tempestade perfeita que impede o isolamento de seus componentes em frentes separadas, como se a fome pudesse ser combatida à margem da pobreza, dos sistemas educacionais precários, dos problemas sanitários, do déficit habitacional, etc. Assim, quanto mais densamente coesa se torna a realidade mais as demandas se integram, orientadas pela expectativa de que uma agenda de bem estar social seja restabelecida. De seu lado, o aparelho de Estado é desafiado a articular suas políticas em sintonia com o amálgama formado nas condições de vida de milhões, diante de uma combinação deletéria entre um desmonte intencional de políticas públicas e uma crescente miserabilidade, como denotado pelo número de moradores de rua nos espaços urbanos de acentuada afluência, numa materialização incontestável da desigualdade social.

Entretanto, o flagrante aumento da pobreza, associada às várias formas de desigualdade, acabou denunciando a incapacidade do mercado e seus agentes econômicos, tanto para reverter essa tendência como para promover um ambiente mais

igualitário e sustentável social e ambientalmente. Portanto, enquanto a agenda neoliberal estabeleceu as bases de um modelo econômico excludente e concentrador de renda e riqueza, uma parcela crescente da sociedade se tornava órfã de um Estado enfraquecido e incapaz de mitigar as precariedades assim produzidas. Em tal contexto, o definhamento do Estado por meio de ajustes fiscais restritivos, do desmonte intencional de instituições e de políticas públicas, concretizou o princípio do Estado mínimo. Ao mesmo tempo, a sociedade brasileira imergia num estado letárgico de baixo crescimento, altos níveis de desemprego, retrocessos na atividade industrial, crescente dependência de atividades primário-exportadoras, e acelerado ritmo de degradação ambiental. Enquanto a ação do Estado é delimitada por exigências sufocantes do mercado em nome de uma utópica estabilidade econômica, a sociedade civil passa a ter a pobreza e suas derivações, em particular a fome, como traços dominantes do convívio social, o qual, por sua vez, começa a descartar valores humanistas de solidariedade e a normalizar a exclusão e os preconceitos, ingredientes típicos de um estado de barbárie.

Nesse quadro de entropia social, desvendar as estratégias do Estado e o escopo das políticas públicas se tornou um grande desafio. A análise apresentada por Maria Leticia Barbosa Xavier neste livro traz uma valiosa contribuição ao escrutinar o engajamento das diferentes esferas do governo brasileiro na execução de políticas públicas em meio a um agressivo desmonte promovido pela obsessiva agenda do Estado mínimo e da disciplina fiscal. A necessidade de ampliar do alvo das políticas públicas, como observado neste trabalho, exige um olhar também lateral, através do qual o combate à insegurança alimentar acaba arregimentando instâncias localizadas em toda a extensão do aparelho de Estado. Esse é o caminho aqui trilhado, numa análise lastreada no reconhecimento da alimentação como uma condição de vida, e sua falta como um problema público, cujo enfrentamento requer ações do Estado orientadas pela percepção da insegurança alimentar em sua multidimensionalidade. Mais do que isso, destaque-se a preocupação em caracterizar a insegurança alimentar como produto de um sistema alimentar dinâmico, que se desdobra em eficiência produtiva e ampliação de mercados, ao mesmo tempo em que interage com a propagação da fome e diferentes sintomas de insegurança alimentar, gerada tanto pela escassez quanto pelo consumo excessivo e inadequado. Ao recorrer à noção de regime alimentar, esta contradição é reconhecida como parte da essência do sistema alimentar, em particular no período posterior aos anos de 1980, quando o poder das grandes corporações e do capital financeiro passou a moldar

hegemonicamente a ordem alimentar global, criando novos padrões de consumo, com consequências nocivas à saúde humana e aos modos de vida.

Paralelamente, ao interpretar as políticas públicas como respostas a um problema público reconhecido socialmente, sob a influência de atores sociais e de condições orçamentárias nem sempre favoráveis, a autora explora a conexão entre o papel do Estado e a expectativa de melhoria das condições de vida da sociedade. Tendo como referência a natureza dinâmica dos problemas públicos, vistos segundo a noção de fluxos, e a permanente mutação dos instrumentos de política pública de acordo com a história das instituições, do ambiente político e da sociedade civil, tanto o sentido da insegurança alimentar como da resposta dos governos se transformam. Nesses termos, chama atenção a análise da insegurança alimentar através da EBIA, a qual permite considerar novas dimensões desse fenômeno, detectadas a partir de uma convergência de amplas transformações econômicas e sociais e da formulação de instrumentos analíticos mais eficazes. Igualmente, espera-se que as políticas públicas se adaptem a essas novas percepções e descobertas, se ajustando aos problemas assim detectados e aos enfrentamentos dos interesses sediados na dinâmica do sistema alimentar. Com isso, estruturas institucionais existentes se transformam, ou novas são criadas, para fazer frente aos vários aspectos da insegurança alimentar, enquanto as condições de vida de uma grande parcela da sociedade brasileira se tornaram mais precárias, suscitando a necessidade de uma abordagem mais sistêmica; especialmente à luz de uma visão mais difundida da alimentação adequada e saudável como direito humano.

Dentro de tais limites, e provocadas pela explicitação de problemas reais por múltiplos atores da sociedade civil, a formulação das políticas públicas de combate à insegurança alimentar implica não somente em diagnosticar suas manifestações, mas em desvendar os processos históricos que a produziram, assim como seus determinantes estruturais. Suas interfaces com outras mazelas sociais, sintetizadas no complexo fenômeno da pobreza, definem os rumos da ação do Estado e o perfil das políticas públicas, segundo uma mescla de instâncias institucionais distintas, mas complementares. Nesse sentido, as políticas de segurança alimentar devem estar amparadas pelas demais políticas específicas nas áreas da educação, saneamento, habitação, saúde, meio ambiente, assim como aquelas situadas no amplo escopo das questões econômicas, além de políticas setoriais voltadas para o desenvolvimento tecnológico, competitividade industrial autêntica, diversidade produtiva no campo, reforma agrária, etc. Dessa forma, as soluções para o problema da insegurança alimentar estão situadas num amplo espectro

de ações do Estado, desde que sensível aos princípios da alimentação como direito humano à vida. No entanto, a sinergia institucional assim idealizada esbarra nos limites concretos criados por interesses específicos que fragilizam a legitimidade do Estado, na medida em que este é enredado na lógica perversa da acumulação de capital combinada com aumento da pobreza e ampliação de abismos sociais.

Ao desvendar as condições para que recursos orçamentários sejam destinados à execução de políticas públicas de segurança alimentar, este trabalho nos proporciona uma oportunidade impar para uma reflexão sobre a necessidade de compensar os efeitos de um modelo excessivamente concentrador de riqueza, em particular através de orçamentos adequados. No entanto, ao revelar o declínio das dotações de recursos, associado ao estreitamento do escopo de programas, este trabalho explora o esvaziamento institucional imanente ao desmantelamento de instituições e das políticas públicas de segurança alimentar, assim como suas implicações para a população mais vulnerável e dependente da proteção do Estado. Dessa forma, como desdobramento da fragilização institucional pautado numa lógica gerencial e tecnocrática, a agenda de segurança alimentar foi submetida à prevalência das instâncias de mercado. Na esteira dessa reengenharia institucional que fragilizou programas e políticas, os princípios da alimentação como direito humano e da soberania alimentar acoplados à noção de segurança alimentar e nutricional que embasaram as políticas no início do milênio, perderam significado e foram apagados do vocabulário institucional.

A análise contida neste livro não apenas expõe uma interpretação bastante frutífera das políticas de segurança alimentar em meio às contradições do sistema alimentar, como indica um caminho bastante frutífero para futuros trabalhos que pretendam explorar o quadro de insegurança alimentar num ambiente marcado pela persistência da desigualdade em todas as suas expressões, e pela tempestade perfeita de crises simultâneas (econômica, social, sanitária, política, ambiental e climática), que desafiam governo e sociedade.

## Sumário

DEDICATÓRIA.....	5
AGRADECIMENTOS.....	6
EPÍGRAFE.....	7
PREFÁCIO.....	8
INTRODUÇÃO.....	14
<b>1. A CIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>20</b>
<b>1.1 CONCEITOS E PARÂMETROS DE ANÁLISES PARA PESQUISAS EM     POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>23</b>
1.1.1 Um conceito para políticas públicas.....	27
1.1.2 Modelos de análise em políticas públicas.....	31
1.1.2.1 O modelo do ciclo de políticas públicas.....	32
1.1.2.2 Modelos argumentativos para análise de políticas públicas.....	34
<b>1.2 O Modelo Múltiplos Fluxos.....</b>	<b>36</b>
1.2.1 O Fluxo dos problemas.....	39
1.2.2 O fluxo da Política.....	41
1.2.3 O fluxo das Soluções e Alternativas.....	45
1.2.4 Os empreendedores de Políticas Públicas e as Janelas de oportunidades .....	46
<b>2. A ALIMENTAÇÃO COMO UMA QUESTÃO PÚBLICA.....</b>	<b>50</b>
<b>2.1 OS REGIMES ALIMENTARES .....</b>	<b>51</b>
2.1.1 O Primeiro Regime Alimentar.....	52
2.1.2 O Segundo Regime Alimentar.....	53
2.1.3 O Terceiro Regime Alimentar.....	54
2.1.4 As Contradições do Terceiro Regime Alimentar e a emergência de um Quarto Regime Ambiental-Corporativo.....	61
<b>2.2 A DINÂMICA DO SISTEMA AGROALIMENTAR E OS     DETERMINANTES DA INSEGURANÇA ALIMENTAR .....</b>	<b>64</b>
2.2.1 O estado de insegurança alimentar das populações.....	68
<b>3. TRAJETÓRIAS E CONTEXTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO BRASILEIRAS.....</b>	<b>73</b>
<b>3.1 Políticas Públicas de Alimentação destacadas entre 1930 e 1990 .....</b>	<b>76</b>

<b>3.2 As mudanças de paradigmas para as Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil</b> .....	86
3.2.1 Novo conceito para Segurança Alimentar e Nutricional.....	87
3.2.2 Alterações jurídico- normativas para promoção da SAN .....	93
3.2.3 As Políticas Públicas SAN implementadas 2000 .....	97
<b>3.3 Condicionantes da mobilização de recursos financeiros para as PPSAN</b> .....	104
<b>4. OS INVESTIMENTOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN E SUAS IMPLICAÇÕES NA ESCALA BRASILEIRA DE INSEGURANÇA ALIMENTAR</b> .....	112
<b>4.1 As Políticas Públicas de SAN entre 2004-2011</b> .....	115
<b>4.2 As Políticas Públicas de SAN entre 2012-2019</b> .....	122
4.2.1 As Políticas Públicas de SAN no Plano Plurianual 2012-2015 .....	122
4.2.2 As Políticas Públicas de SAN no Plano Plurianual 2016-2019.....	128
<b>4.3 As PPSAN em dois períodos: avanços e declínio</b> .....	138
4.3.1 Avanços e declínios em Políticas Públicas destacadas .....	141
4.4 A insegurança alimentar da população brasileira: políticas públicas e as variáveis conjunturais. ....	149
4.4.1 A renda como variável impactante na EBIA .....	151
<b>5. CONCLUSÕES</b> .....	156
<b>6. BIBLIOGRAFIA</b> .....	162
<b>A AUTORA</b> .....	169

## INTRODUÇÃO

A carestia de itens alimentícios e a dificuldade de produção de gêneros agrícolas são questões enfrentadas pelos governos desde a Idade Média, uma vez que tal falta assola a saúde população e prejudica o seu desenvolvimento produtivo (MACEDO et al., 2009). Paula (2017) afirma que crises alimentares e problemas relativos sobre provisão e produção de alimentos para atender a população estavam relacionadas às capacidades estatais e circunscritas às fronteiras dos Estados pelo menos até as primeiras décadas do Século XX. A partir do final da Segunda Guerra Mundial em 1945, o abastecimento alimentar ganhou um escopo para além das fronteiras estatais, passando a ser compreendida como um direito humano vinculado ao direito à vida e à dignidade da pessoa humana, portanto, deveria ser garantido internacionalmente para todas as pessoas independentemente de sua nacionalidade ou origem étnica. A concepção supra estatal dos direitos humanos, entre eles o direito à alimentação, foi reforçada pela criação, na mesma época, de organismos internacionais que atuam em questões supranacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e da sua subsidiária para agricultura e alimentação, a FAO (Food and Agriculture Organization).

No Brasil, as primeiras pesquisas sobre a alimentação e nutrição foram iniciadas por Josué de Castro, na década de 1930, ainda que o problema estivesse presente desde tempos remotos, cuja preocupação foi caracterizar a fome e a subnutrição na população brasileira, o que culminou no livro “Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço” que teve sua primeira edição em 1938. Neste livro, Castro enfatizou que a fome da população brasileira era um problema social e apresentou um teor bastante crítico sobre as condições sociais desiguais às quais estava submetida grande parte da população brasileira. Ele sumarizou as inquietações de suas pesquisas com a seguinte frase: “*Metade da humanidade não come e a outra não dorme com medo da que não come.*” (CASTRO, 1984, p.12).

Castro (1984) afirmava ainda que a fome é um dos tabus da nossa civilização, que contava com pouca visibilidade, poucos estudos científicos e pouca ou nenhuma atenção efetiva dos governos para combater suas causas ou, pelo menos, mitigar seus efeitos. Segundo o autor para cada mil publicações referentes aos problemas das guerras, por exemplo, havia apenas um trabalho científico sobre a fome. No entanto, os danos



---

causados às pessoas pela fome e a desnutrição eram maiores que os danos ocasionados por todas guerras e epidemias ocorridas até então (CASTRO, 1984).

No período pós II Guerra, muitas crises de escassez de alimentos foram verificadas e constatou-se que estiveram associadas às fragilidades locais, tais como frustrações de safra, guerras e decisões governamentais equivocadas (PAULA, 2017). Acreditava-se, portanto, que a escassez de comida se devia à falta de produção agrícola eficiente e suficiente, e ainda que a relação entre oferta e demanda de alimentos poderia ser solucionada e garantida a partir das regras de livre mercado e aumento de produtividade agrícola (McMICHAEL, 2016). A partir dessa concepção foram desenvolvidas diversas políticas públicas nacionais e internacionais com vistas a aumentar a produção de alimentos, entre elas, a expansão das áreas destinadas à atividade agrícola e emprego de inovações tecnológicas para aumento da produtividade, tais como o uso de pesticidas e sementes modificadas (MACEDO et al., 2009).

Apesar dos esforços de Estados e de organizações supranacionais para a mobilização de recursos (financeiros, humanos, tecnológicos etc.) em busca do aumento da produção de alimentos e redução do número de famintos e malnutridos chegou-se aos anos 2000 com mais de 900 milhões de pessoas subalimentadas no mundo (FAO, et. al., 2017). Tais esforços, portanto, ampliaram a capacidade de produção de alimentos no mundo, evidenciando o diagnóstico de que o problema da alimentação devido à “falta de produção de alimentos” está equivocado.

Para McMichael (2016), a alimentação é a questão central do século XXI e para discuti-la, segundo Paula (2017) é necessário ampliar as fronteiras do problema para além da questão agrária, incluindo neste campo temas como a concentração de renda e os modelos de desenvolvimento. Brown (2013) afirma ainda que o mundo ainda será regido por uma nova geopolítica, a da capacidade de provisão alimentos, haja vista o aumento em mais de 100% do preço dos alimentos entre 2002 e 2012. O mundo, segundo o autor, transita de uma era de abundância para uma de escassez de comida. Para Brown (2013) além do aumento significativo da população, a conversão de alimentos em combustível aumenta, ainda mais, a demanda pela produção de alimentos. Por outro lado, a extrema erosão do solo, a escassez hídrica e o aquecimento global, fazem com que seja cada vez mais difícil expandir a produção, havendo assim uma diminuição significativa da oferta, apesar do aumento constante da demanda, o que aumenta ainda mais os preços e torna o



---

alimento mais inacessível para as camadas mais empobrecidas da sociedade. Portanto é necessária e pública a preocupação com a Segurança Alimentar e Nutricional.

Embora voltado para as questões do desenvolvimento sustentável, Sachs (2007) trata do problema da alimentação como um ingrediente do modelo de produção e de desenvolvimento que combine a preservação do meio ambiente, a produção de biocombustíveis, sobretudo fortalecendo a produção local de alimentos adequados às condições ambientais e culturais de cada região.

Desta forma, considera-se que a questão da fome e das carências alimentares, levantada por Josué de Castro na década de 1930 foi, ao longo do tempo, adquirindo novos contornos e incorporando novos elementos, assim a produção, distribuição e abastecimento alimentar deve ser tratada de maneira estratégica pelas sociedades e seus governos, em particular priorizando segmentos sociais produtores de alimentos, como a agricultura familiar (responsável pela produção de 70% dos alimentos consumidos no Brasil). Já à luz da complexidade do sistema agroalimentar mundial, o problema público da alimentação passa a englobar aspectos que extrapolam o processo produtivo em si, como a ocupação e distribuição de terras e o acesso a recursos naturais, o uso de insumos e tecnologias de produção, até as estruturas de processamento industrial e as condições de acesso relativas ao poder de compra, preço, variedade, distribuição e adequação ao ambiente sociocultural. Portanto, a alimentação é um problema social e político complexo que ultrapassa a fronteira da produção de alimentos e permeia todo o sistema agroalimentar que resulta num padrão de elevada insegurança alimentar e nutricional, com implicações para o desenvolvimento social e econômico das pessoas e das sociedades.

A alimentação analisada como “problema público” implica em esclarecer a diferença entre aquilo que se observa na realidade da alimentação das pessoas e uma situação ideal de segurança alimentar e nutricional, que envolveria a capacidade dos Estados em responder a um problema tornado público socialmente. Secchi (2016) auxilia nessa compreensão quando afirma que passa a existir um problema público quando uma multiplicidade de atores consegue indicar que a situação e as condições apresentadas em dado momento são inadequadas e que existem perspectivas, recursos e capacidades sociais e estatais para elevar a situação a um patamar melhor. Muller e Surel (2002) contribuem para esse entendimento ao discorrerem sobre a legitimidade do Estado para



---

ação pública. Para os autores o Estado tem legitimidade para agir em nome coletivo, de promover ações públicas cujas implicações refletem em todo conjunto social. Políticas públicas são consideradas, portanto, produtos estatais, resultantes de ações realizadas pelo Estado com vistas à solução de problemas públicos identificados e trazidos à tona por uma multiplicidade de atores.

Os problemas públicos se manifestam de três formas: latente, alteração gradual, ou subitamente (SECCHI, 2010). A análise do Estado a partir da lógica dos problemas públicos e das tomadas de decisão do governo implica em uma nova abordagem de pesquisa sobre a atividade estatal, pois possui como ponto de partida os resultados e os produtos entregues pelo Estado. Fomentar o desenvolvimento e a prosperidade social é função essencial dos Estados modernos que diante de um problema social trazido a público são esperadas ações estatais para solucioná-lo ou pelo menos mitigar seus efeitos negativos. Por trás das políticas públicas, que são os produtos mais concretos da ação estatal, existem muitas lógicas e racionalidades que embasam a intervenção, assim como se percebem muitos atores e interesses que influenciam na definição dessas ações antes delas gerarem algum feito prático ou alteração na realidade social posta.

Analisar políticas públicas deste modo implica em compreender, pelo menos, três aspectos: o problema público escolhido; a organização legal e institucional do Estado e ainda as dinâmicas entre os diferentes atores públicos e privados que influenciam nas tomadas de decisões e, especialmente, redefinem as fronteiras entre estado e sociedade. As políticas públicas são a forma de atuação dos Estados modernos para solucionar problemas tornados públicos por esforços de diversos atores e instituições. A questão da alimentação, especialmente da carência de alimentos saudáveis e acessíveis, pode ser considerada, portanto, como um problema latente, conforme Secchi (2010). Ou seja, a falta de alimentos adequados esteve sempre presente no contexto da sociedade brasileira, uma vez que adultos e crianças diariamente sofrem com distúrbios alimentares, sejam por desnutrição, fome ou mesmo a obesidade. Constata-se atualmente um abismo entre a produção, a produção saudável e o consumo adequado de alimentos que garantiriam a segurança alimentar no país. Existe, pois, produção de alimentos, sem, todavia, alcançar os seus potenciais consumidores e sem atender requisitos de segurança alimentar e nutricional.

Diante dessas variáveis o livro demonstra como se constitui a insegurança alimentar no Brasil e de que forma são mobilizados os recursos financeiros para adoção de políticas públicas de promoção da segurança alimentar e nutricional, quais os elementos necessários para que este problema entre na agenda governamental brasileira fazendo com que receba atenção para a delimitação do problema e das soluções. Assim, este livro trata do tema da insegurança alimentar, buscando evidenciar os fatores condicionantes para o desenvolvimento de políticas públicas que atuam a fim de solucionar ou mitigar o problema no Brasil desde os anos 2000.

Com esse propósito o livro se divide em três partes: a primeira dedicada à revisão da literatura, a segunda voltada para apresentação dos dados e uma terceira em que serão analisados criticamente os dados à luz das literaturas revisadas. A revisão de literatura abordará a temática das Políticas Públicas, onde serão apresentados os conceitos aplicados a este estudo, além de modelos analíticos, especialmente o modelo de Múltiplos Fluxos e a temática da Segurança Alimentar e Nutricional, onde serão tratadas as literaturas sobre alimentação, sistemas agroalimentares e insegurança alimentar, além do conceito dos regimes alimentares. Já a análise dos dados está focada nas informações que constam nos Planos Plurianuais (PPA) do governo federal brasileiro a partir do ano de 2004 e no relatório de análise das Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (PPSAN) elaborado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 2010.

A revisão de literatura sobre o tema da Alimentação priorizará os temas relacionados ao sistema agroalimentar e o ambiente de insegurança alimentar e nutricional, a partir do qual emergem desafios para as políticas públicas voltadas à promoção de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) de forma sistemática.

A segunda parte do trabalho está voltada às análises dos dados e conteúdo dos PPA 2004-2007; 2008-2011; 2012-2015 e 2016-2019 no que tange às ações e políticas públicas de SAN e ao relatório “*Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito à Alimentação Adequada no Brasil: indicadores e monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais*” elaborado pelo CONSEA em novembro de 2010.

Por fim, embasada no modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984), na abordagem histórico- comparativa dos regimes alimentares de Friedmann e McMichael



---

(1987) e subsidiada pela compreensão da SAN enquanto problema público e em seu arcabouço jurídico-normativo brasileiro, serão analisadas as ações dispostas em quatro Planos Plurianuais entre os anos de 2004 e 2019, no que tange às Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional e seus impactos no nível de Insegurança Alimentar dos domicílios brasileiros.

Desta forma, pretende-se discutir a alimentação como um problema público e as políticas públicas desenvolvidas no período para mitigar os efeitos da insegurança alimentar e promoção da SAN como um direito humano e social.

## 1. A CIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A ciência das políticas públicas<sup>1</sup> foi inaugurada nos Estados Unidos da América com o lançamento do livro “*The Policy Sciences*” dos autores David Lerner e Harold Lasswell em 1951 com o objetivo de construir um campo de estudos voltado especificamente para o desenvolvimento de pesquisas que munissem governos de métodos capazes de resolver problemas públicos dos mais variados temas como saúde, educação e infraestrutura (CAPELLA, 2015). DeLeon e Martel (2006) pontuam o nascimento do campo como um evento pós II Guerra Mundial, quando estudiosos da política reuniram esforços compreender a nova relação entre os governos e os cidadãos e conseqüentemente para explicar o aumento significativo das atividades do setor público voltadas à criação de programas econômicos e sociais, criando-se a “Era dos governos ativos”.

Lasswell e Lerner (1951) foram responsáveis pela definição das políticas públicas enquanto campo científico específico de conhecimento postulando que esta ciência possui três elementos originários: multidisciplinaridade, foco na solução de problemas públicos e normatividade. Para compreensão desses elementos Howlet, Ramesh e Perl (2013) explicam que por *multidisciplinaridade* está compreendido o abandono das análises estreitas focadas nas instituições ou nas estruturas políticas e a adoção de novas abordagens que abarquem as variáveis de múltiplos campos, como sociologia, direito e economia. Por *solução de problemas* entendia-se que a ciência das políticas públicas se engajava na resolução de questões concretas do mundo real dos governos e não em debates puramente acadêmicos e epistemológicos. Por fim, em relação à *normatividade*, esse campo científico, ainda que não seja neutro, reconhece meios, valores e técnicas das ações governamentais para guiar seus conceitos e análises.

Embora válidos, os três elementos originários passaram por mudanças em suas compreensões ao longo do desenvolvimento e da consolidação da política pública como um campo científico próprio. Assim Fishman (1991) destaca que a “Policy Science” perde sua multidisciplinaridade quando se torna uma disciplina em si, com um conjunto

---

<sup>1</sup> Ao optar pela caracterização da *política pública* como ciência, adaptando o termo inglês *Policy Science*, pretende-se reforçar o caráter autônomo de conhecimentos e de trabalhos empíricos ou teóricos desse campo, o qual, apesar de ser independente, assim como outras ciências, compartilha conceitos e conhecimentos de ciências clássicas, como direito, economia ou ciência política para compor seu arcabouço teórico e epistemológico.



---

exclusivo de vocabulários, terminologias e conceitos. O autor afirma ainda que embora muitos dos conceitos tenham sido tomados de outras disciplinas, na ciência da política pública eles possuem compreensões e usos particulares quando aplicadas. Por outro lado, o conceito de multidisciplinaridade mudou. Atualmente os estudiosos de políticas públicas reconhecem que precisam de empréstimos conceituais e metodológicos de outras disciplinas, não mais para conhecer o Estado ou as dinâmicas políticas dos governos, onde existiriam os conceitos próprios da ciência da política pública, mas para conhecer as questões específicas e setoriais da área substantiva da política pública que analisam, como saúde, educação, agricultura, emprego, renda, nutrição, entre outras (HOWLET, RAMESH e PERL, 2013). Assim, as análises das ciências das políticas públicas permanecem multidisciplinares, ainda que em sentido distinto do original proposto por Lerner e Lasswell em 1951, pois atualmente envolvem a disciplina “políticas públicas” e a disciplina relativa à dinâmica setorial específica que se pretende analisar.

A busca pela solução concreta de problemas públicos também diminuiu ao longo do desenvolvimento dessa nova ciência. Na década de 1950, data de início dos estudos, acreditava-se que as conclusões e recomendações dos pesquisadores em políticas públicas seriam diretamente acolhidas pelos tomadores de decisões nos governos, o que não se verificou. Fischer (2007) afirma que embora louvável o esforço, no sentido da solução de problemas práticos, no mundo real das políticas públicas as análises feitas são subordinadas às necessidades políticas identificadas temporal e espacialmente. Além disso, segundo Fischer (2007), os governos se mostram muito resistentes às recomendações feitas pelos estudiosos e tendem a não as aplicar em suas tomadas de decisão.

A normatividade, todavia, é a característica que se manteve mais inalterada ao longo do desenvolvimento da ciência da política pública, porque segundo Howlet, Ramesh e Perl (2013) os estudiosos do campo se recusam a excluir os valores de suas análises e insistem em avaliar conjuntamente os objetivos, os meios e o processo da formulação e execução das políticas públicas. Muito embora pontuem que se observa a diminuição da disposição dos analistas em prescrever objetivos e normas específicas aos problemas públicos estudados.

Assim, considera-se que “*os estudos de políticas públicas têm uma história longa e um passado curto*” (HOWLET, RAMESH, PERL, 2013, p.21). Isto é, as ações estatais

foram foco de muitas críticas ao longo da história, mas sua análise sistemática, com base no arcabouço conceitual próprio e adaptado para a prática, como é a concepção da ciência da política pública, remonta há pouco mais de meio século.

Apresentar as políticas públicas como um campo independente e específico de conhecimento no Brasil ainda enfrenta resistência e apresenta desafios teóricos complexos, uma vez que a tradição acadêmica brasileira coloca esse campo a reboque das ciências tradicionais como Direito, Economia, Administração ou Ciência Política. Entretanto, para Capella (2015) e Secchi (2016) o campo de estudos e pesquisas em políticas públicas no Brasil é uma área específica de conhecimentos que se desmembrou das ciências políticas, ainda que possua influência de outras ciências disciplinares. Desta maneira, após mais de meio século de terem se propagado no exterior, os estudos da ciência da política pública ainda vêm, paulatinamente, se formando no Brasil, como um campo de conhecimento para a análise descritiva e prescritiva nos mais diversos setores de intervenção do Estado (SECCHI, 2016).

Para Muller e Surel (2002), a confusão entre os campos científicos do direito, da administração, da economia, da ciência política e da ciência da política pública se explica pelas muitas similaridades dessas ciências, mas especialmente, por elas compartilharem o mesmo objeto de estudo, o Estado. Todavia, explicam os mesmos autores, a análise das ações do Estado faz da política pública uma ciência única, como um campo de conhecimento específico com singularidades teóricas, metodológicas e finalistas. Secchi (2016) ressalta que as pesquisas modernas em políticas públicas se concentram em dois focos: (a) na prescrição, ou seja, na recomendação de melhorias, intervindo na realidade social, apontando como deveriam ser as políticas públicas; (b) na descrição, em que o pesquisador elabora sínteses conceituais a partir de dados qualitativos e quantitativos para então construir hipóteses e novas teorias sobre determinada temática passível dessa intervenção estatal.

O Estado é um agente e uma instância política dominante, resultado de movimentos de ampliação de estruturas e prerrogativas de atuação, que constantemente alterna suas funções sociais, aumentando-as e restringindo-as de acordo com contextos históricos específicos (TILLY, 1975). O Estado constituiu-se como um aparelho burocrático encarregado de missões de regulações e ações sociais cada vez mais complexas. Após a metade do século XX, ele passou a ser denominado o “Estado

Contemporâneo”, na forma de Estado-providência, cujas missões de proteção social e de redistribuição das rendas pareceram inaugurar uma nova forma de cidadania (EWALD, 1986). As alterações percebidas corroboram o entendimento da ciência da política pública, segundo o qual o Estado é analisado a partir dos produtos de sua atuação: as políticas públicas (MULLER e SUREL, 2002). Assim, estudar a ação pública atualmente não consiste apenas em refletir sobre a posição e a legitimidade do Estado, enquanto uma forma abstrata de poder e ação, mas sim em compreender a ação pública a partir de suas implicações na sociedade

“Estudar a ação pública consiste em (...) compreender as lógicas implementadas nestas diferentes formas de intervenção sobre a sociedade, em identificar os modos de relação existentes entre atores públicos e privados e em compreender como a ação pública recobre as dinâmicas imprecisas e evolutivas da fronteira entre Estado e sociedade” (MULLER E SUREL, 2002, p.7).

Muller e Surel (2002) destacam ainda que por muito tempo as pesquisas acadêmicas estiveram voltadas ao questionamento sobre o Estado com abordagens que privilegiavam dimensões institucionais, administrativas e jurídicas. Entretanto, a partir de 2001 ficou mais clara uma guinada que há muito vinha sendo construída, com uma evolução no sentido de compreender as ações públicas. As novas teorias, tratadas como teorias de políticas públicas, vinham há anos sendo formuladas nos Estados Unidos com a ambição de fornecer receitas para um “bom governo”, que foram pouco a pouco se encaminhando para um novo olhar sobre o Estado, não mais visto como uma forma social absoluta na história, assim como desvencilhando-se da orientação meramente operacional, técnica e prescritiva de políticas públicas. Assim, considera-se que os estudos e pesquisas em políticas públicas possuem vocabulário, esquemas de análise e referencial teórico-metodológico próprios

## **1.1 CONCEITOS E PARÂMETROS DE ANÁLISES PARA PESQUISAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

As políticas públicas podem ser consideradas um constructo social e constructo de pesquisa, cujo desafio mais recente é construir um quadro para análise coerente, consistente e sistêmico, no intuito de superar os limites de uma abordagem abstrata do Estado, assim como distanciar-se da análise meramente operacional ou sequencial. Política Pública enquanto um campo científico de análise se defronta com muitas

dificuldades e a primeira delas destacada por autores como Secchi (2011) e Muller e Surel (2002) se concentra em sua própria nomeação. O termo política, explicitam os autores, possui caráter polissêmico na língua portuguesa (assim como na francesa de Muller e Surel), que não ocorre na língua inglesa, que por isso costuma ser utilizada para explicitar os sentidos e usos dos mesmos termos. Sob o termo “política” utilizado no Brasil há pelo menos três entendimentos relacionados, porém distintos.

Um primeiro sentido usual da palavra trata da *esfera política* ou em inglês “*polity*”, que pode se manifestar de diferentes formas ou organizações capazes de mobilizar pessoas e recursos em torno de um tema ou uma causa. Ela distingue o mundo da política estatal da esfera da sociedade civil, ainda que se possa perceber essas fronteiras como tênues e variáveis ao longo do tempo (MULLER E SUREL, 2002). O segundo sentido, mais utilizado no Brasil, se relaciona à *atividade política* estatal e governamental “*politics*”, envolvendo competição política e eleitoral, busca pela obtenção ou manutenção do poder e debate ideológico ou partidário (SECCHI, 2010). A terceira compreensão possível do termo política é “*policy*” é mais concreta, voltada para as ações públicas, orientada para as tomadas de decisão, para colocar em prática um plano de ações, num processo pelo qual são elaborados e implementados programas, projetos e ações ou políticas públicas por meio de dispositivos coordenados em torno de objetivos (quase sempre) explícitos (MULLER E SUREL, 2002; SECCHI, 2010).

O sentido de “política pública” adotado neste trabalho é o de “*public policy*”, que trata “(...) do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2010, p.1). Essa terceira acepção do termo, com foco nas ações e na resolução dos problemas públicos é a mais utilizada para caracterizar a política pública como uma ciência própria. A partir dessa abordagem, tem-se que a análise de políticas públicas implica em sistematizar os conhecimentos aplicados ao enfrentamento de um problema público (LASWELL, LERNER 1951; HOWLET, RAMESH, PERL, 2013; SECCHI, 2010 e 2016). O problema público torna-se, portanto o ponto de partida para os estudos de política pública, o qual emerge na distância entre a realidade e uma situação ideal possível. Para Secchi (2010, p.34) “um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública”, indicando que o estado atual das coisas públicas é inadequado e existe uma perspectiva de uma situação melhor.



---

Os problemas públicos podem aparecer de três maneiras: subitamente, como nos casos de desastres, catástrofes e pandemias; aos poucos como a precarização das moradias e o congestionamento das cidades; ou ainda pode estar presente há muito tempo, sem que a ele se dê a devida atenção, a exemplo da fome ou a má qualidade da educação. Vale ressaltar, todavia que a construção do problema é uma ação intersubjetiva, uma vez que só existe problema quando seus efeitos afetam um conjunto da sociedade ou segmentos sociais representativos, implicando em última análise na qualidade e na quantidade de sujeitos a apontar um fato como problema público em um determinado momento (SECCHI, 2010 e 2016).

Essa compreensão do Estado sob o viés do problema público constitui, portanto, uma abordagem distinta daquela politológica clássica, porque a atividade política estatal é analisada do ponto de vista de seus produtos e resultados (*outcomes*), e não de suas entradas de insumos (*inputs*). Muller e Surel (2002) afirmam que os estudos de políticas públicas não são um recorte da esfera política, mas sim pesquisas que lançam novos olhares sobre o tema, direcionado à ação pública, à formação das agendas, à implementação de programas, projetos voltados à provisão de bens e serviços públicos de relevância definidos socialmente.

A fim de adotar uma definição de política pública consentânea ao caso do Brasil, serão expostas a seguir diferentes abordagens, suas limitações e respectivos alcances, os quais devem ser considerados para se eleger um conceito norteador para pesquisas à luz da ciência da política pública, a fim de embasar a escolha de uma definição norteadora da interpretação das questões a serem discutidas nesse trabalho.

Thomas Dye, um dos teóricos mais citados no campo da ciência das políticas públicas cunhou um conceito clássico de políticas públicas e amplamente adotado no meio acadêmico brasileiro. Para o autor, política pública é “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1972, p.2). Tendo por base essa definição, podem ser consideradas políticas públicas as meras omissões e negligências estatais. Nesse caso o nó conceitual está situado na noção de “não-ação”, sugerindo que as omissões e os problemas negligenciados pelos tomadores de decisão poderiam ser considerados iniciativas de política pública. Essa preocupação conceitual é fundamental quando se percebe que o não agir acarreta efeitos políticos e sociais tão ou até mais evidentes que a decisão por uma intervenção no problema.



---

Para Secchi (2010) a “não-ação” não corresponde a uma política pública, mas sim a sua falta. Para o autor, nesses casos, há um vazio de políticas públicas voltadas para a solução de um problema público identificado. O autor, não considera, portanto, a omissão do gestor uma política pública, uma vez que a generalização da “não ação”, numa infinidade de ações meramente protelatórias e casuísticas, não caracterizaria uma ação estatal. Bachrach e Baratz (1963) formulam a mesma indagação sobre o não agir público, mas contemporizam, ao contrário de Secchi (2010), ao aceitarem a “não-ação” como expressão de política pública em três situações distintas: a não decisão intencional; a não decisão controvertida; e não execução. Nesses três casos haveria uma decisão estatal e deste modo poderiam ser considerados casos de política pública ainda que não executadas como a seguir detalhado.

Na primeira situação de “não decisão intencional” é preciso mostrar intenção ou pelo menos a vontade dos atores de não decidir sobre o problema apresentado. Importante salientar que essa “não-decisão” deve ser tomada por atores capazes e competentes para resolver a questão levantada, e a vontade de não decidir pode ser explicitada em atas e memórias de reuniões convocadas a fim de debater os temas e as maneiras de enfrentamento dos problemas públicos (MULLER E SUREL, 2002). São, portanto omissões propositalmente assumidas por atores convidados, motivados e capacitados para decidir sobre o tema.

A “não decisão controvertida” se refere a episódios em que, mobilizados os recursos pessoais e materiais necessários para a tomada de decisão, não se chega a uma conclusão. São casos em que o objeto é causa de controvérsia pública, quando os conhecimentos científicos ainda são pouco estabelecidos, ou ainda naqueles em que há segmentos e grupos sociais que defendem ferrenhamente um dos pontos de vista distintos. Nestes casos tanto um como o outro lado parecem embasados de evidências científicas e em verdades fáticas que não possibilitam aos tomadores de decisões consensos nem mesmo sobre pontos específicos (BARACH e BARATZ, 1963). Tem-se assim controvérsias sobre as quais os agentes públicos tomadores de decisão também optam por não agir, configurando, desta forma uma política pública, afinal há uma decisão intencional de não agir frente a determinado problema definido socialmente. Tem-se, portanto, que “não-ação”, nestes casos indicam também uma estratégia do Estado e dos grupos de pressão, enquanto poder das forças dominantes que atuam sobre os membros

do Estado e de governos imprimindo as suas vontades e as fazendo prevalecer em detrimento do bem público, ou da solução do problema público identificado.

A terceira questão, em torno da não execução apresenta-se quando decisões tomadas para implantação de uma política pública precisam ser ratificadas por outros setores político-administrativos, e então esbarram em entraves burocráticos ou limitações de ordem cultural, humana, financeiras, normativas ou materiais para a sua plena execução. Emblemático nesse sentido foi o estudo de Pressman e Wildavsky (1973), sobre as razões pelas quais decisões tomadas pelo governo central não eram implementadas em nível regional, em que se concluiu que a dificuldade de implementação de uma política pública por um governo central, ou federal, em âmbito regional não estaria nas características da sociedade em âmbito regional e sim na capacidade do governo em não dar autonomia ou ainda em não prever os recursos necessários para adaptação e implementação da política pública de modo satisfatório em nível local. Ressalta-se ainda que a não provisão dos recursos humanos, financeiros necessários, e até mesmo a capacitação dos agentes locais para a compreensão dos objetivos e propósitos daquelas políticas públicas contribuem sobremaneira para a não execução das políticas públicas em nível regional.

Diante do exposto, constata-se que Barach e Baratz (1963), Muller e Surel (2002), assim como Secchi (2010) consideram a “não-ação” como uma política pública quando ela se apresenta numa seara de “não execução” e não de “não-decisão”. Caracterizam, pois, que há uma ação, uma política pública quando ali existe uma decisão de manutenção do problema ou não atuar sobre um determinado tema. Conclui-se, portanto, que a abordagem de Dye (1972) é um conceito muito amplo e de difícil utilização na análise de políticas públicas, especialmente quando se pretende aferir resultados e impactos das ações estatais na solução dos problemas públicos.

### 1.1.1 Um conceito para políticas públicas

O conceito mais adotado nos estudos de políticas públicas no Brasil é o de Thomas Dye (1972, p.2): “*tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer*”. Tal definição é muito ampla e limitada a análise desenvolvida neste trabalho. Deste modo, neste tópico serão apresentados os principais questionamentos ao conceito clássico e a partir deles apresentar o embasamento para as análises do livro.



---

O conceito clássico de Dye ignora que as decisões governamentais para tratar de um problema público raramente são pautadas em uma única decisão. Howlett, Ramesh e Perl (2013, p.8) defendem que as políticas públicas são definidas “por uma série de decisões que contribuem cumulativamente para um efeito ou impacto” cumulativamente e não em um dado momento. Os autores destacam ainda que a capacidade dos governos executarem as decisões são ignoradas no conceito de Thomas Dye. Assim, diante das incompletudes constatadas nas definições clássicas, os autores propõem a seguinte definição: “*políticas públicas são decisões tomadas por governos que definem um objetivo e determinam os meios para alcançá-lo*” (p.9). Para Howlett, Ramesh e Perl (2013) a definição proposta por eles em contraponto à visão simplificada de Dye (1972) aumenta a importância das ideias e do conhecimento que possuem os atores envolvidos no processo de formulação das políticas e de suas análises.

Rose e Davies (1994, p.54), são ainda mais enfáticos ao definir políticas públicas como “...*uma combinação específica de leis, de atribuições de créditos, de administrações e de pessoal voltados para a realização de um conjunto de objetivos mais ou menos claramente definidos*”. Nota-se que os objetivos das políticas não precisam ser claros ou precisos, mas apenas definidos, ou declarados em alguma medida pelos seus propositores no intuito de resolver um problema público. Por outro lado, essa definição se mostra fundamental, uma vez que para serem consideradas políticas públicas as ações exigem esforços comuns de recursos humanos, intelectuais e financeiros para enfrentarem um problema público bem definido, contrariando entendimentos já apresentados. Na definição de políticas públicas apresentada por Rosie e Davies (1994) as ambiguidades e até contradições passam a fazer parte e caracterizar as condutas governamentais para solução de problemas públicos.

Entre as definições mais detalhadas para a análise pragmática de políticas públicas, cabe destacar os estudos de Meny e Thoenig (1989), para quem a política pública é um plano de ação governamental num setor da sociedade e num determinado espaço geográfico. A partir desse conceito, as políticas públicas ficam mais palpáveis e concretas, entretanto, perdem a capacidade de incorporarem novos elementos, como a variedade dos espaços geográficos e a intersectorialidade, muito comum entre as políticas públicas modernas, sobretudo no campo da alimentação, onde saúde, educação, renda, acesso à terra e meio ambiente estão imbricados de forma indissociável.



---

Muller e Surel (2002) constroem um argumento bastante focado na prática de análise de políticas públicas, sem propor um conceito, mas marcos delimitadores para analisar se uma ação governamental pode ou não ser caracterizada como política pública, a qual deve: a) constituir um quadro normativo de ação; b) combinar os elementos de força pública e elementos de competência (expertise) no desenvolvimento dos objetos e c) constituir uma nova ordem local, os quais são detalhados nos parágrafos seguintes.

O quadro normativo de ação é um conjunto de medidas concretas e substantivas que compõem a ordem de ação, divididas entre os recursos (*inputs*) e produtos (*outputs*). Para dar início ao processo das políticas públicas são fundamentais os recursos financeiros, intelectuais, reguladores e materiais. Recursos financeiros são os de ordem monetária e fiscal percebidos, por exemplo, nas distribuições orçamentárias entre os diferentes ministérios e os aportes feitos nos programas e projetos de cada segmento. Os recursos intelectuais se referem aos sujeitos, mobilizados dentro do aparato estatal para o desenvolvimento da ação, que trazem consigo habilidades e competências, além de capacidade política para envolvimento de outros atores sociais. Recursos reguladores são as normas, regras e leis disponíveis aos atores para a tomada de decisão e delimitação de seu quadro de ação. Já os recursos materiais se referem aos elementos físicos operacionais para levar a cabo uma atividade designada pelo governo.

Os produtos das políticas públicas podem ser igualmente decompostos em reguladores e financeiros. Os reguladores, implicando em novas regras de ação e os financeiros se referem a investimentos e aquisições, liberação de crédito para determinado setor. Já os recursos materiais físicos são produtos disponibilizados à sociedade como uma nova construção ou oferta de novo serviço com vistas à resolução de um problema público. Dessa forma, uma política pública depende da coerência entre os elementos e da coesão na disposição e uso desses recursos. Para uma ação estatal são mobilizados numerosos recursos de todas as ordens e pertencentes a múltiplas organizações públicas ou privadas, as quais intervêm em níveis e momentos distintos para alterar a realidade de um problema público identificado (MULLER E SUREL, 2002).

Assim, tendo por base o quadro normativo de ação conclui-se que uma medida isolada não constitui uma política pública, mas resultam da coerência e ligação entre as diversas decisões e resultados oriundos delas, o que converge com a definição de Rosie e Davies (1994), segundo a qual política pública é uma combinação de créditos, leis e



---

pessoas para a realização de objetivos públicos estabelecidos. Entretanto, para Muller e Surel (2002) essa combinação requer um quadro geral de ação que mobilize os elementos de valor, assim como seus instrumentos e objetivos, haja vista as diversas declarações, discursos e promessas dos agentes estatais que não levam a ações estratégicas ou sequer ações pontuais que atuam na resolução dos problemas públicos socialmente identificados.

No que tange à expressão da força pública e da *expertise*, é preciso considerar que uma política governamental compreende elementos de decisão ou de alocação de recursos de maneira coercitiva. Esse componente remete à concepção de que só o Estado possui o monopólio da violência legítima e da coerção, como no caso das políticas de defesa e segurança. Todavia também há que se considerar as políticas de regulação, em que os sujeitos e a vida privada dos indivíduos fica sujeita aos limites impostos pelo Estado em busca de uma harmonia social.

Por último Muller e Surel (2002) interpretam política pública como uma forma de constituição da ordem local, em que se considera a análise do conjunto de indivíduos, grupos e organizações afetadas pelas ações públicas estatais estudadas. Friedberg (1995) afirma que uma política pública constrói uma ordem local em que se forma um espaço de relação interorganizacional autônoma que regula o conflito entre os interessados e assegura articulação e harmonização dos interesses dos afetados pelos problemas e pelas soluções apontadas pelo poder público no exercício do seu monopólio da força de coerção. Cobb e Eder (1983) definem esse grupo de ordem local como o público da política pública, que podem ser mais ou menos mobilizados e organizados em torno do tema comum que os afeta, mas que podem ser identificados especialmente em relação aos problemas de implementação de políticas públicas.

A análise da ordem local constituída por uma política pública pode ser formada pelo conjunto de beneficiários de uma política, mas também pelos atores envolvidos na elaboração ou na implementação do programa. Assim, como são vários os públicos de uma mesma política pública, há que se considerar o grau de implicação desses públicos na ação. Muller e Surel (2002) destacam dois desafios das análises sob esse parâmetro. O primeiro diz respeito à intensidade da participação que pode variar espacialmente, entre períodos de tempo ou ainda de acordo com o grau de influência dos grupos de participantes. Por conseguinte, o segundo desafio reside em determinar a capacidade de influência de cada um dos grupos. Para exemplificar essas forças com o tema que permeia

essa tese a realidade fática demonstra que os fabricantes de agrotóxicos possuem maior influência que o agricultor familiar quando expostos à mesma ação estatal, mas como mensurar tais capacidades é um desafio quando se visa a análise das políticas públicas por este viés.

Um dos desafios da análise da ação do Estado será, assim, o de constituir e de construir o *continuum* dos modos de ação dos grupos sociais no quadro das políticas públicas, partindo dos grupos mais difusos, dos menos organizados, que intervêm, eventualmente, no campo de certas políticas (e podem até desaparecer por completo uma vez satisfeita a sua reivindicação), até os grupos os mais estáveis que, à semelhança dos agricultores, são capazes de colocar em prática relações de tipo corporativista com as administrações competentes (MULLER E SUREL, 2002, p.20).

Tendo por base essa revisão conceitual percebe-se que os contornos de uma política pública são susceptíveis de questionamentos e com isso sofrem redefinições constantes, levando à necessidade de investigar os processos de sua construção. Trazer à tona discussões sobre as ambiguidades, discursos e disputas no campo das políticas públicas não significa que os problemas públicos sejam insolúveis, mas apenas observar atentamente a realidade, e perceber que o processo de "resolução de problemas" é mais complexo do que o faz supor a abordagem sequencial (dos ciclos de políticas públicas). Muller e Surel (2002) sustentam, na mesma linha de compreensão de Cobb e Elder (1983) que os problemas são "resolvidos" pelos atores sociais através de suas próprias estratégias e do aprendizado para a solução daqueles, sendo as políticas públicas um elemento democrático de participação política dos cidadãos.

Assim, conclui-se que fazer uma política pública não é, pois, "resolver" um problema, mas, sim, construir uma nova representação dos problemas para que se identifiquem as condições sociopolíticas de seu tratamento pela sociedade e estruturar a ação do Estado nesse sentido (Muller e Surel, 2002, p.28). É a partir desse norte proposto que as análises da política pública de Segurança Alimentar e Nutricional serão realizadas neste trabalho.

### 1.1.2 Modelos de análise em políticas públicas

Os modelos de análise de políticas públicas balizam os estudos e recortes acadêmicos a fim de orientar as pesquisas, coletas de dados e sobretudo, como forma de destacar as questões mais relevantes ao pesquisador. Ao longo do desenvolvimento das



---

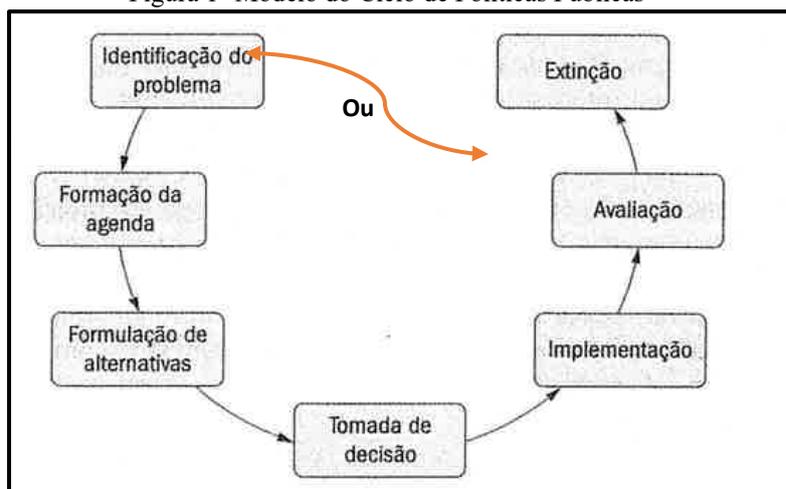
ciências das políticas públicas, desde a década de 1950, nos Estados Unidos, vários métodos e recortes analíticos vêm sendo adotados e criticados a fim de orientar os trabalhos empíricos e teóricos do campo.

Existem dois recortes habituais nas análises de políticas públicas: os modelos tecnicistas e positivistas, ilustrados pela figura e modelo do ciclo de políticas públicas, e o recorte argumentativo. Ainda que muito difundido, o modelo do ciclo de políticas públicas, com começo, meio e fim, escolhas racionais e relações estruturadas entre causa e efeito, possuem uso meramente didático, conforme defendem os autores que utilizam o método em suas análises. Já o modelo argumentativo pressupõe que os argumentos e as ideias são elementos centrais nas análises científicas e tomadas de decisão em políticas públicas. Por isso se voltam a estudar como aqueles argumentos e ideias foram incorporados às pautas dos governos.

#### *1.1.2.1 O modelo do ciclo de políticas públicas*

O modelo didático tradicional de análise nas ciências das políticas públicas é definido por um ciclo cujo início está na identificação dos problemas públicos, passando pela formação da agenda governamental, seguido da formulação de alternativas para solução dos problemas levantados, resultando na tomada de decisão pelos gestores de política pública. Em seguida passa-se para a fase da implementação da política, pelos burocratas do nível de rua, seguido de uma avaliação de seus resultados ou impactos, finalizando com a extinção da política pública, nos casos em que o problema tenha sido solucionado ou se inicia outro ciclo, da avaliação para a nova identificação dos mesmos ou novos problemas públicos decorrentes daquele primeiro.

Figura 1- Modelo do Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: SECCHI, 2010, p.33;  
Elaboração da autora.

O modelo cíclico é reconhecido e aplicado em larga escala no campo acadêmico das políticas públicas no Brasil, embora, como ressaltado por Secchi (2010) e Capella (2015), haja apenas uma finalidade didática inicial da compreensão das ciências da política pública. Ao utilizar esse modelo analítico no cenário complexo das ações estatais em um padrão de Estado influenciado por pessoas e corporações ficam evidentes suas carências. Por isso, tal modelo tem sido colocado em xeque. Por outro lado, ao abandoná-lo abre-se mão também de um modelo coeso, com etapas sequenciais bem definidas, baseadas no diagnóstico de problemas e busca de soluções adequadas a cada um deles, o que amplia as variáveis analíticas e o nível de complexidade das análises dos problemas e ações das políticas públicas.

Lasswell (1951) buscava sistematizar as questões relacionadas às práticas de governo, ao enfrentamento dos problemas governamentais em um campo multidisciplinar voltado à solução dos problemas públicos. Contudo, essa visão técnica é elitista e pressupõe que seriam dominadas por técnicos treinados e técnicas supostamente neutros para análise e solução de problemas. Essas ideias são conflituosas em relação, por exemplo, à democracia, uma vez que restringe a participação dos cidadãos e privilegia a técnica da objetividade científica concentrada em poucos detentores de conhecimento. A perspectiva da técnica ignora a democracia e os aspectos sociais das políticas, se baseando no objetivismo e no positivismo sob a premissa da relação causa e efeito. Contudo, empiricamente as relações causais não são verificadas, o que leva a uma guinada argumentativa que não substitui os modelos tecnicistas, tampouco a utilização didática

do ciclo das políticas públicas, mas provê um viés alternativo à análise (CAPELLA, 2015).

Dryzek (2002) afirma que as políticas resultam de conflitos e negociações constantes entre os grupos de atores interessados nas políticas públicas, que são orientados por seus valores e pela variedade de circunstâncias contextuais. Fischer (2007) corrobora a crítica e ressalta que a forma tecnocrática de análise se caracteriza por desdém à própria política, promovendo uma gestão burocrática de cima para baixo com total desprezo à democracia e à participação, excluindo, dessa forma o cidadão que em última análise são os atores originários de todo o processo político. A partir dessa perspectiva a análise de políticas públicas de forma participativa e argumentativa é desejável, não apenas porque é democrática, como são os modelos de Estado e governos analisados à luz das políticas públicas, mas também porque essa forma de fazer política se revela mais ampla, mais sintonizada com a sociedade, e conseqüentemente mais eficaz (HOWLET, RAMESH E PERL, 2013).

#### *1.1.2.2 Modelos argumentativos para análise de políticas públicas*

A guinada argumentativa enfatiza o papel das ideias no processo de formulação e execução das políticas públicas assim como na formação das agendas políticas e governamentais. Majone (1989) foi um dos primeiros críticos ao modelo analítico e cíclico, destacando o papel da linguagem no campo das políticas públicas. Para o autor, os atores na arena das políticas públicas, mesmo quando guiados pelos seus próprios interesses precisam justificar suas escolhas segundo padrões técnicos e intelectuais e mobilizar outras pessoas, a opinião pública e até a mídia. Estas atividades de mobilização e persuasão estão relacionadas diretamente à linguagem e não ao tecnicismo da escolha racional das melhores soluções para os problemas:

Desta forma, não apenas os interesses dos atores importam para a análise de uma política, mas também o processo de argumentação, persuasão e construção de evidências, uma vez que as políticas públicas são feitas de linguagem (Capella, 2015, p.247).

Stone (2002) também critica o projeto racionalista tecnicista em que se pretende a análise de políticas públicas orientada por um ciclo. A primeira crítica da autora se refere ao fato de que o modelo cíclico só considera a existência da escolha racional das pessoas ou das instituições para a solução dos problemas públicos, o que raramente é

aplicado. A segunda questiona a lógica baseada na sociedade de mercado, em que os cidadãos agem exclusivamente por uma lógica produtivista, de ampliação de resultados não sendo, portanto, influenciados por suas bases sociais e comunidades políticas em que questões sociais e crenças compartilhadas possuem maior valor que a produtividade ou o lucro. Por fim, Stone (2002) corrobora as críticas de Majone (1989) e destaca a importância da argumentação e da linguagem nas políticas públicas na elaboração do problema ou proposição de alternativas. Assim, conclui-se que os problemas públicos e as alternativas para sua solução através das políticas públicas estão mais relacionados à percepção que os atores têm dos problemas, do que ao diagnóstico e soluções por meio de técnicas racionais e produtivistas (MAJONE, 1989; STONE, 2002 e CAPELLA, 2006).

Fischer (2007b) é ainda mais radical em propor a supremacia do argumento ao tecnicismo. Ele afirma que o processo político é retórico e interpretativo, através do qual os atores pretendem promover suas ideias e argumentos. Assim, os políticos e gestores de políticas públicas fazem propostas basicamente em argumentos e buscariam os dados empíricos, científicos e técnicos apenas quando se esgotam as possibilidades argumentativas ou ainda quando pretendem explorar factualmente algum dos argumentos que embasam suas decisões prévias. Assim a tarefa do analista de políticas públicas ou da ciência das políticas públicas seria produzir evidências que embasem argumentos para serem usados no decorrer do debate político (HOWLET, RAMESH E PERL, 2013).

À luz das críticas apresentadas ao modelo tecnicista e do ciclo de políticas públicas Capella (2015) afirma que as análises de políticas públicas devem combinar elementos, tais como instituição, atores, ideias, fatores socioeconômicos e políticos, uma vez que os estudos mais recentes sobre políticas públicas reservam papel central às ideias e seus mecanismos explicativos. Para a autora, as ideias estão no centro das explicações sobre as agendas governamentais e influenciam especialmente a definição dos problemas e a escolha das alternativas. Considera ainda que as ideias são argumentos e que se formam no debate público, os quais moldam as políticas num processo dialógico de argumentação e persuasão. Nesse sentido de abandono do viés meramente racionalista nos estudos de políticas públicas, o modelo de “Múltiplos Fluxos” de John Kingdon (1984, 1995 e 2003) chama atenção por sua aplicabilidade nas pesquisas científicas acadêmicas brasileiras e a partir dele são construídas as análises dessa pesquisa.

## 1.2 O Modelo Múltiplos Fluxos

O modelo analítico de Múltiplos Fluxos é de autoria de John Kingdon (1984), o qual contribui para superar e contrapor o modelo sequencial racional que, apesar de didático, é puramente exemplificativo do movimento das ideias, problemas e soluções em torno das políticas públicas em contexto nacional. Tal êxito se deve ao fato de que Kingdon dá mais atenção às ideias, à persuasão, à argumentação e à barganha, que à racionalidade no processo. Ademais, seu modelo possibilita que seja acrescentado questões que envolvem aleatoriedade e incerteza de acontecimentos, obscurecidos pelos modelos positivistas, sequenciais e tradicionais de relações causais.

Neste modelo os eventos não ocorrem de forma organizada ou em estágios, passos ou fases, mas descreve dinâmicas independentes que fluem pelo sistema decisório governamental ao mesmo tempo, e se unem em forma de proposta quando se abre uma janela de oportunidade. Embora Kingdon (1995) refute totalmente a ideia de que os problemas precedem as soluções, reconhece que as soluções frequentemente precedem a atenção aos problemas, da mesma forma que ocorrem relações entre agenda e alternativas. Para o autor, as alternativas são defendidas por um período e precisam de amadurecimento para depois serem incorporadas nas agendas, de forma que muitos eventos e crises acontecem ao mesmo tempo em que soluções e alternativas são detectadas e consideradas para adoção em momentos decisórios críticos.

A teoria de “Múltiplos Fluxos” descritos por John Kingdon (1984) parte da premissa do “*garbage can*” (lata de lixo), expressão cunhada por Cohen, March e Olsen (1972), os quais refutam de maneira cabal a racionalidade das escolhas e afirmam ser mera causalidade a confluência dos problemas, das soluções e das oportunidades para as tomadas de decisão na arena das políticas públicas. Segundo essa premissa as soluções e as alternativas para resolver os problemas existem antes mesmo de seu surgimento e esperam uma oportunidade casuística para se encontrarem. Nesse cenário, os formuladores de políticas e aqueles que influenciam os tomadores de decisão, como as corporações, os gestores públicos e a sociedade como um todo, possuem ideias do que fazer, e proposições de serviços e regras novas que querem ver implantadas. Esperam, portanto, uma oportunidade de que um problema particular possa se tornar um problema público, ou de socialização de um interesse individual, e com isso ver seus interesses e expectativas incorporados na normatividade vigente.



---

Apesar de partir da premissa da “lata de lixo” em sua teoria Kingdon não concorda com a mera causalidade e aleatoriedade para a entrada dos problemas públicos na agenda de políticas públicas governamentais. O autor afirma que há sim em sua teoria “doses consideráveis de caos, imprevistos, conexões fortuitas e pura sorte” (KINGDON, 1995, p.241), entretanto, ressalta que a sua abordagem pretende justamente limitar essa causalidade e por isso descreve um grau de padrão e previsibilidade, condicionantes de sucesso que ficam evidenciados dentro dos fluxos. Assim, dentro da dinâmica proposta por Kingdon (1995) identifica-se uma limitação da aleatoriedade quando são destacados situações e padrões em que há maiores e menores chances de entrada na agenda pública, de forma que nem todos os problemas têm chances iguais de vir à tona e que para emergirem precisam seguir alguns passos para dispor dessas vantagens.

Muito embora o autor não defenda um “passo a passo” sequencial ele reconhece que a organização dos processos é fundamental para evitar a crença em uma aleatoriedade na formação de políticas públicas, embora se preocupe em analisar padrões capazes de incluir uma ideia nas agendas governamentais. “*Como chega a hora de uma ideia?*” é a pergunta chave de Kingdon (1984) para desenvolver sua teoria. O surgimento da ideia corresponde ao momento em que a atenção dos políticos, integrantes de todos os poderes, se voltam a uma “nova” proposta. Esse momento ocorre a partir da mudança na opinião pública e de mobilizações recorrentes de pessoas com os mesmos propósitos que formam um movimento tão intenso que acaba influenciando os membros do governo com poderes de decisão.

Com esse oportunismo de uma nova ideia, a teoria de Kingdon (1984) contempla os processos decisórios que antecedem de formação da agenda de políticas públicas. Implica em desvendar como as decisões e ideias atraem a atenção dos governos e em seguida como são consideradas nas escolhas dos tomadores de decisão, apresentando assim uma explicação convincente sobre as razões pelas quais as pessoas influentes se dedicam a tais assuntos. Essa é uma tarefa difícil, para cientistas políticos, analistas e por vezes para os próprios tomadores de decisão nos processos, daí a importância das descobertas feitas por Kingdon (1984) nesse cenário, pois dizem respeito às forças e aos padrões que movem inicialmente os processos de formulação de políticas públicas em uma determinada direção. A teoria de Múltiplos Fluxos permite, portanto, compreender o surgimento das ideias, porque pessoas importantes nos processos decisórios se dedicam

a um assunto e não a outro e como são filtradas as escolhas dentro desse amplo repertório de alternativas.

Nesse contexto, a formulação de políticas públicas é considerada como um conjunto de processos que inclui “o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir da qual as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de decisão do legislativo ou decisão presidencial e a implementação dessa decisão” (KINGDON, 1995, p.221), sendo que a teoria dos Múltiplos Fluxos se concentra nos dois primeiros processos, formação da agenda e seleção das alternativas. Desta forma, essa teoria auxilia na compreensão dos analistas do porquê alguns temas se tornam importantes no cenário político em detrimento de outros e os motivos pelos quais algumas alternativas são seriamente consideradas enquanto outras são desprezadas logo de início, sem qualquer debate. Para isso é importante grifar o conceito de agenda governamental trazido pelo autor e que será utilizado nessa pesquisa:

A agenda como eu concebo, é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades. (...) Assim, o processo de estabelecimento de agenda reduz o conjunto de temas possíveis a um conjunto menor, que de fato se torna foco de atenção (KINGDON, 1995, p. 222)

O modelo de Kingdon é composto por fluxos dinâmicos independentes, relativos aos **problemas**, às **políticas** e às **políticas públicas ou soluções**, ainda que Kingdon (2003) tenha passado a considerar que o desenvolvimento de um fluxo pode implicar em alterações na dinâmica de outro fluxo ao longo do tempo e do processo de amadurecimento das ideias. Pessoas como presidente, membros do Congresso, assessores, acadêmicos, funcionários públicos, lobistas, jornalistas, entre outras envolvidas no ciclo das políticas governamentais reconhecem os problemas, sugerem alternativas de mudanças e se envolvem naturalmente em processos políticos. Todavia, cada participante tende a se especializar e ganhar mais notoriedade na atuação dentro de um fluxo específico. Kingdon (1995) ressalta, por exemplo, a tendência dos acadêmicos em se concentrar no fluxo das políticas públicas, com a formulação das alternativas, enquanto a mídia se volta ao fluxo dos problemas a ponto de sugerir e dar visibilidade a certos problemas na agenda, e os partidos políticos se voltam ao fluxo da política em si, e ainda pontua que embora haja especialização cada um dos participantes pode se tornar um obstáculo ou um incentivo aos demais fluxos. Embora não seja o foco de análise do

modelo dos Múltiplos Fluxos, é importante pontuar que existem interesses não explícitos pelos atores influentes nos fluxos, como atender às necessidades dos financiadores de campanhas eleitorais.

### 1.2.1 O Fluxo dos problemas

O fluxo dos problemas elenca elementos que são capazes de transformar as situações cotidianas em problemas públicos notórios. É o fluxo que culmina na formação da agenda governamental respondendo assim porque alguns problemas recebem mais atenção que outros por parte das autoridades governamentais. No fluxo dos problemas estão incluídas as ferramentas capazes de analisar a mudança de status das questões públicas, de forma que as questões sociais presentes no cotidiano ganham atenção e destaque no aparelho de Estado transformando-se em problemas públicos e assim requisitando ações efetivas com recursos financeiros, materiais e humanos para enfrentá-los (CAPELLA, 2006).

As situações passam a ser definidas como problemas a partir do momento em que se acredita que há algo a fazer para mudá-las, percebendo-se oportunidades de melhorias no *status quo* daquela comunidade (SECCHI, 2010). Desta forma as situações apontadas aumentam as suas chances de se tornarem prioridade nas agendas públicas, propiciando o despertar de um problema público. Kingdon (1995) afirma que a alteração de situação ou questão para se tornar um problema público é definida através dos meios e formas pelos quais os atores e autoridades tomam conhecimento daquelas situações. Os meios pelos quais as autoridades tomam conhecimento das situações e transformam-nas em problemas são indicadores, evento-foco e *feedback*, enquanto as formas como esses acontecimentos ocorrem se referem à comparação com outros países ou regiões ou aqueles que colocam em xeque de valores sociais importantes, e ainda alteração da categoria de classificação.

Há várias possibilidades de se noticiar uma situação às autoridades governamentais com intuito de transformá-las em problemas públicos passíveis de políticas públicas. Kingdon (1995), contudo, destaca que a escolha desses meios implica em maiores chances daquela situação se tornar ou não um problema público de fato reconhecido pelas autoridades. A apresentação de indicadores é um desses meios efetivos levantados pelo autor, utilizados para avaliar a magnitude de uma situação existente e



---

diferenciar as mudanças que ocorreram nessa situação em um determinado decurso de tempo. Os indicadores, são resultados de pesquisas e levantamentos que se tornam públicos e revelam uma necessidade de intervenção por conta de uma grande mudança ou de uma mudança de alto impacto na sociedade, a exemplo da divulgação dos índices de desemprego, PIB, taxas de mortalidade e natalidade, aumento de certos tipos de doenças, entre outros indicadores que podem ser identificados diretamente pelos cidadãos e comunidades afetadas pelas situações que se configuram em problemas.

A ocorrência de um evento-foco é outro meio eficaz, visto como episódio de grande magnitude capaz de paralisar a discussão de quaisquer outros assuntos. O evento-foco canaliza a atenção dos cidadãos, mídia e autoridades, podendo ser um desastre natural, uma crise econômica ou até mesmo uma experiência pessoal impactante, acompanhados de símbolos poderosos. Kingdon (1995) ressalta, contudo, que esses eventos devem ser acompanhados de uma indicação precisa de solução e de uma percepção pré-existente de que há uma situação comunitária desconfortável e que só com essas condições há essa atenção especial. O terceiro meio efetivo descrito na teoria dos múltiplos fluxos é o *feedback* de ações e programas já implementados, através de informações levantadas internamente por aqueles que executam diretamente as ações públicas em cuja prática cotidiana percebem uma lacuna que requer intervenção para a solução do problema existente ou, pelo contrário, informam que aquele problema já foi resolvido de forma a tirá-lo do foco de atenção.

Kingdon (1995), ademais dos meios, destaca três formas pelas quais as situações são noticiadas pelas autoridades que as fazem ganhar prioridade na agenda de decisões frente às outras questões e insatisfações trazidas pelos cidadãos. O autor considera efetivas as informações relativas às questões que colocam em xeque valores importantes da sociedade, assim elas seriam rapidamente colocadas como prioridade nas agendas governamentais; outra possibilidade é informar os problemas por meio de comparações com outros países ou outras regiões, demonstrando assim que é possível alcançar patamares melhores daquela situação; e a terceira forma é a alteração da classificação da categoria de um problema. A alteração de categoria ocorre quando uma situação migra de uma pasta ministerial para outra, como por exemplo, o transporte adequado das pessoas com deficiência que pode ser classificado como uma questão de transporte ou de direito humanos e cidadania (Kingdon, 1995); podemos considerar também a alimentação, como



---

um problema que migra de categoria ministerial, pois ela pode ao longo do tempo ser enfrentada como um problema de economia, do setor agropecuário, meio ambiente, direitos humanos e assim, a alteração da categorização desse problema, pode transformar drasticamente as alternativas e soluções de enfrentamento a ele.

O reconhecimento dos problemas é, portanto, considerado por Kingdon (1984) um passo muito crítico no estabelecimento das agendas. As chances de propostas de problemas públicos ganharem destaque e serem implementadas como política pública por um governo depende muito da associação entre situações, soluções e problemas que pretendem enfrentar, e como eles são noticiados às autoridades capazes das tomadas de decisão nos governos. Por outro lado, ao mesmo tempo em que as agendas de governo definem problemas elas também podem fazê-los sumir, afinal o governo decide, em última instância, se vai tratar ou não daquele problema.

O desaparecimento de problemas para Kingdon (1995) se explica pelas frustrações com recorrentes fracassos no enfrentamento de um tema, de forma que as autoridades não dedicam mais tempo e recursos em causas que consideram perdidas; indicadores em queda, que indicam fim do problema; ou porque os cidadãos e autoridades se conformam com o problema e naturalizam dada situação, colocando nela um rótulo e se abstendo da atuação para alterá-la. Por fim, o autor aponta para o surgimento de outras prioridades como forma de afastar os problemas anteriores.

### 1.2.2 O fluxo da Política

O fluxo da política é composto pela dimensão político partidária. Nesse fluxo estão a atmosfera política nacional, as eleições, as formações de governos, as configurações ideológicas e partidárias, e a capacidade de acesso e pressão dos diversos grupos de interesses aos tomadores de decisões. Kingdon (1995) destaca que os desdobramentos da esfera política são poderosos formadores de opinião e que se organiza a partir de regras e dinâmicas próprias, onde, por exemplo, um novo governo muda completamente a agenda, pois enfatiza as suas concepções dos problemas públicos abandonando muitas vezes as concepções anteriores. Capella (2006) destaca que esse fluxo é organizado a partir da lógica da barganha e da negociação político partidária e por isso há menor importância à persuasão e aos argumentos apresentados, que são

instrumentos fundamentais nos outros dois fluxos, embora neste, o foco esteja nas trocas possíveis entre os atores mais atuantes dentro dessa própria dinâmica:

(...) Na dinâmica da política os participantes constroem consensos por meio de negociações, criando emendas em troca de apoio, atraindo políticos para alianças através de satisfação de suas reivindicações, ou então fazendo concessões em prol de soluções de maior aceitação (KINGDON, 1995, p.229)

Portanto, a decisão política se dá em torno da ação que será desenvolvida e é tomada a partir dos grupos específicos para depois serem difundidas para a sociedade como um todo. Existem dois grupos de atores que atuam no fluxo político, os denominados visíveis e os invisíveis. O primeiro grupo conta com atenção da mídia e da população, estando nele o presidente, seus ministros e assessores de alto escalão, líderes de bancadas e presidentes de comissões no senado e na câmara dos deputados, diretores de partidos políticos, comitês de campanhas eleitorais, entre outros. Kingdon (1995) afirma que para a formação da agenda o presidente e seus subordinados mais diretos, assim como os líderes dos partidos os mais são importantes atores. Ressalva, todavia, que os políticos eleitos apesar de muito relevantes na formação da agenda, não conseguem impor suas vontades em torno das alternativas e soluções, que busca maior respaldo no grupo invisível.

O grupo invisível de atores é composto por acadêmicos, funcionários públicos, pesquisadores, consultores e lobistas, eles atuam na especificação das alternativas que serão adotadas para solução dos problemas. Essas opções serão geradas por grupos especializados dentro de cada tema, considerando-se, pois, que há uma comunidade de especialistas dedicadas a temas como saúde, transporte, economia, educação e que cada comunidade atua dentro da restrição da sua categoria. As ideias para as soluções dos problemas são geradas nessas comunidades que agem de forma coordenada e setORIZADA. Esses atores propõem as suas ideias aos atores visíveis de várias formas, podendo ser individualizadas com bancadas ou indivíduos ou ainda através de publicações de notas à imprensa, publicações de estudos das comissões específicas no legislativo ou ainda por meio de audiências públicas diretamente com os cidadãos e participação em conselhos consultivos e deliberativos (KINGDON, 1995).

Os grupos de interesses e seus lobbies junto às autoridades políticas são muito debatidos nesse fluxo. Kingdon (1984) recebe muitas críticas por não dar especial atenção



---

aos grupos de pressão, as quais são refutadas com o argumento de que existem agendas criadas pelos grupos de interesses organizados, embora considere que elas não são mais poderosas que a agenda formada pela vontade nacional, como a que emerge durante as eleições com propostas de campanha, por meio dos atores visíveis. Para o autor, portanto, os grupos de interesses, quando fortes, com muitos integrantes mobilizados e bem organizados, conseguem atuar no sentido de vetar ou barrar as propostas, alternativas e soluções propostas pelas comunidades de especialistas, as quais mesmo não sendo de sua preferência ou atendam seus critérios mínimos de aceitabilidade, reforça que esses grupos de interesses acabam se adaptando às prioridades estabelecidas pelos governos, e tentam convencê-los de suas soluções e alternativas. Desse modo, conclui-se que os atores visíveis atuam sobre a agenda, com a identificação dos problemas prioritários enquanto os atores invisíveis, incluindo os grupos de interesses e lobistas atuam sobre a formulação de alternativas e soluções para os problemas identificados, seja na proposição ou no veto dessas opções.

Capella (2006), ao analisar a teoria dos Múltiplos Fluxos e sua aplicabilidade ao tema no Brasil, dá especial atenção aos atores, distinguindo os atuantes na definição da agenda governamental, considerados visíveis, e aqueles em busca de alternativas para solução de problemas, denominados invisíveis. Para ela os atores visíveis são os que recebem atenção da mídia, do público, sendo o presidente um dos mais importantes atores na definição da agenda. Por outro lado, os invisíveis trabalham na formulação das alternativas, das soluções e são muito importantes no andamento dos processos das políticas públicas. Destaca-se que diante desse poder compartilhado e descentralizado dos atores, o presidente possui um papel central, muito embora não seja ele o ator determinante no resultado da política. Para ela o presidente pode:

“influenciar e mesmo determinar as questões presentes na agenda, não lhe é reservado o controle sobre as alternativas a serem consideradas, que se concentram nas mãos de especialistas. Portanto, embora fundamental ao modelo, este ator não tem condições de determinar o resultado de uma política” (CAPELLA, 2006, p.13).

Vale notar que o presidente eleito pode ser considerado como um resultado de todo um processo de representação, baseado em movimentos sociais, mas também em partidos e coalizões políticas que dependem, inclusive, do financiamento privado das campanhas eleitorais. Deste modo, o presidente é fruto de um arranjo institucional e



econômico que ele deverá representar. Portanto, uma vez no poder, deverá atender às expectativas de seus grupos e apoiadores financeiros ou simbólicos, haja vista que as barganhas e as negociações pautam as relações governamentais e promovem a estabilidade de um governo, que assim desenvolve suas políticas públicas.

Capella (2006) destaca, ainda entre os atores visíveis, que a mídia pode ser um instrumento muito poderoso na formulação da agenda das políticas públicas. Instrumento tal que pode ser ainda mais notório em tempos como o atual em que as conexões de internet e as notícias são veiculadas quase em tempo real dos fatos e acontecimentos. Contudo, Capella (2006) destaca que nas pesquisas basilares para a construção do modelo de múltiplos fluxos, ocorridas ainda nos anos de 1980 Kingdon não conseguiu comprovar essa influência em termos práticos e, por isso, não a destacou como um ator independente ou de fundamental influência no fluxo dos problemas.

Na pesquisa de Kingdon (1984) constatou-se que a mídia transmitia questões ao público depois que as agendas estavam formadas, assim o processo pré-decisório, de formação das agendas de políticas públicas não apresentavam questões interessantes para a mídia, ainda que o autor reconheça que ela pode dar mais foco a uma que a outra questão a depender de seus interesses e grupos de apoiadores, ele afirma que a mídia não cria questões, mas pode sim favorecer ou destacar questões que embasarão problemas a serem enfrentados pelas políticas públicas.

Observa-se atualmente que a mídia é muito dinâmica e tem incorporado diversas tecnologias e acelerado o tempo com que as veiculações são feitas, de modo que ela tem atuado mesmo antes das definições governamentais. Tais mudanças em tempo de rápida difusão de informação pode implicar na alteração do papel da mídia e da sua capacidade influência especialmente em relação ao fluxo dos problemas, ainda que não tenha sido mencionado por Kingdon em décadas anteriores. Capella (2006) destaca que a mídia exerce um efeito em todos os participantes do processo decisório, sejam eles visíveis ou invisíveis, sendo assim, ela destaca que a opinião pública pode fazer com que atores defendam ou abandonem a defesa de determinada questão a ser pautada na agenda e ainda destaca a capacidade da mídia de amplificar as questões relacionadas à agenda estabelecida, de modo a acelerar seu desenvolvimento e até mesmo seu impacto e capacidade de transformação da realidade.

Kingdon (2003) destaca ainda três elementos centrais com forte influência nos rumos do fluxo da política: o humor nacional; as forças políticas organizadas e as

mudanças no governo. Para que sejam criadas políticas públicas é preciso que soluções para os problemas existentes sejam encontradas de acordo com essas condições refletidas no humor nacional, é necessário, portanto, que haja um clima favorável para que isso aconteça, no qual as pessoas compartilhem da mesma percepção dos problemas e alternativas a serem escolhidas. Além disso, são necessários a organização e consenso entre os grupos de interesse e demais forças políticas atuantes nessa etapa do processo de formulação de políticas públicas e por fim, a atuação deve estar atenta aos tempos de alteração de governos (CAPELLA, 2006).

### 1.2.3 O fluxo das Soluções e Alternativas

O fluxo das políticas públicas em si ou também chamado de fluxo das alternativas e das soluções se refere à formulação de alternativas e soluções que serão vinculadas aos problemas identificados e valorizados pelos atores visíveis e invisíveis do fluxo anterior. A teoria dos Múltiplos Fluxos parte da ideia de “*garbage can*”, que reconhece que as alternativas para solução dos problemas públicos existem antes mesmo que os problemas sejam identificados. Assim, quando uma questão adquire *status* de problema público, os formuladores de políticas públicas recorreriam às ideias e soluções já propostas em algum momento por um ator influente no processo de formulação das políticas públicas e assim escolhe aquelas que mais se adequam ao problema e justifiquem aquele modo de intervenção que pretendem realizar.

Este fluxo é, portanto, dedicado às comunidades de especialistas também denominados grupos analíticos e de grupos geradores de alternativas. Essas comunidades podem ser compostas por especialistas em determinados assuntos, pesquisadores, assessores, parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos e grupos de interesses, representantes de conselhos, de grupos da sociedade civil entre outros. Às comunidades de especialistas cabe propor alternativas, pleitear normatização, e solicitar recursos humanos e financeiros para que suas alternativas sejam destacadas como caminhos para a solução de problemas latentes (CAPELLA, 2006).

Diante dessa premissa, ao identificarem um problema, os formuladores de políticas públicas teriam que, a partir de uma grande “sopa” de ideias de soluções, escolher aquelas que mais se adequam ao problema e ao momento político que estão inseridos (KINGDON, 2003), o que seria análogo ao processo de seleção natural e

totalmente aleatório, uma vez que as ideias surgem desordenadamente e inclusive contrapõem-se umas às outras mesmo quando visam solução para um mesmo problema. Todavia, alguns critérios especificados pela teoria dos múltiplos fluxos tornam essa aleatoriedade menos caótica, uma vez que itens como viabilidade técnica, capacidade orçamentária, atenção aos valores comunitários, aceitabilidade do público atendido e receptividade política dos atores visíveis são condições básicas que os membros das comunidades de políticas públicas devem considerar ao propor suas ideias. Para que as ideias desses grupos sobrevivam e sejam escolhidas pelos formuladores de políticas há um importante processo de sensibilização e difusão das ideias defendidas por especialistas, cientistas e autoridades no assunto mesmo antes que os problemas passem a compor a agenda. Há um longo processo de gestação, difusão e amaciamento do sistema político em favor delas. Destaca-se ainda que recombinação das ideias já existentes são mais importantes que a criação ou inovações para a solução dos problemas (KINGDON, 1984).

#### 1.2.4 Os empreendedores de Políticas Públicas e as Janelas de oportunidades

No processo de amaciamento do sistema, que prescinde de longo processo de difusão das ideias surgem atores fundamentais, os empreendedores de políticas públicas. Essa atuação também surge da premissa da “lata do lixo”, a qual parte a teoria de Múltiplos Fluxos, uma vez que, antes mesmo que os problemas cheguem às agendas, alguém deve reunir as diversas soluções e apresentá-las como um binômio possível de implantação no momento político adequado. Os empreendedores são encontrados entre os diversos atores, sejam eles visíveis ou invisíveis, portanto, podem ser políticos eleitos, funcionários públicos, lobistas, jornalistas, acadêmicos, entre outros, sem que se possa afirmar uma prevalência geral de um em relação ao outro. Os empreendedores atuam subsidiariamente para formulação de problemas, relatada no primeiro fluxo, abastecendo desta forma os tomadores de decisão de indicadores confiáveis, criando eventos-foco, e até mesmo trazendo *feedback* das ações já implementadas anteriormente. Os empreendedores possuem a missão de difundir o binômio problema-solução de forma concisa para o tomador de decisão de forma a persuadi-lo a seguir uma determinada estratégia (KINGDON, 1995). A partir dessa atuação, segundo Secchi (2010), considera-se que os tomadores de decisão já têm soluções em mãos que querem ver implementadas,

quando então saem busca de problemas que se adequem a elas e reforcem os argumentos previamente apresentados.

A atuação do empreendedor envolve anos de esforços, para convencer os cidadãos, as comunidades de especialistas e os tomadores de decisão, sendo peça-chave no amaciamento do sistema e na dinâmica da tomada de decisões. O papel do empreendedor consiste em apresentar as suas propostas favoritas de variadas formas, em diferentes contextos e oportunidades como a realização de pronunciamentos, redação de documentos, promoção de audiências públicas, reuniões com diversas pessoas e ainda tentam cobertura da mídia para essas atividades durante todo período de amaciamento do sistema, que implica na difusão de novas ideias. Este processo pode ser assim sintetizado:

“O longo processo de amaciamento é crucial para a mudança nas políticas públicas (...) O trabalho de divulgar e aprimorar uma proposta não estará perdido se não der resultado no curto prazo. Na verdade, é extremamente importante que a proposta seja ouvida no tempo certo. (KINGDON, 1995, p.233)

A denominação de empreendedor de políticas públicas dada a esses atores na teoria de Múltiplos Fluxos não ocorre à toa. Kingdon (2003) afirma que tal qual no mundo dos negócios privados essas pessoas estão dispostas a investir recursos para obter ganhos futuros. Eles investem tempo, energia, dinheiro, reputação para promover uma posição em troca da antecipação de benefícios futuros que podem ser materiais, simbólicos ou solidários:

O empreendedor é o indivíduo especialista em uma determinada questão, geralmente com habilidade em representar ideias de outros indivíduos e grupos; ou ainda que desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com que o processo de formulação de políticas públicas seja receptivo às suas ideias. Eles são hábeis negociadores e mantêm conexões políticas; são persistentes na defesa de suas ideias, levando suas concepções de problemas e propostas a diferentes fóruns (CAPELLA, 2006, p.11).

Os empreendedores de políticas públicas atuam como catalizadores para a convergência dos fluxos, assim devem estar atentos às aberturas de janelas de oportunidades, relacionando as soluções aos problemas e ambos às condições políticas e momentos favoráveis, de forma que possam, no tempo certo da entrada de um problema na agenda, apresentar a sua alternativa preferida de forma a persuadir o formulador de políticas públicas a atuar no sentido de favorecer o grupo ou o interesse que ele representa (KINGDON, 1984). A atuação dessas pessoas ocorre para que não se encerrem essas



---

oportunidades antes que as propostas dos distintos grupos interessados sejam apresentadas e apreciadas pelos tomadores de decisão. Dessa forma, considera-se que os empreendedores conhecem bem as soluções amadurecidas no meio político, especialmente àquelas ligadas aos problemas que eles identificam, atuam, portanto a fim de tirar proveito do momento político favorável para oferecer o seu “pacote” de problemas e soluções.

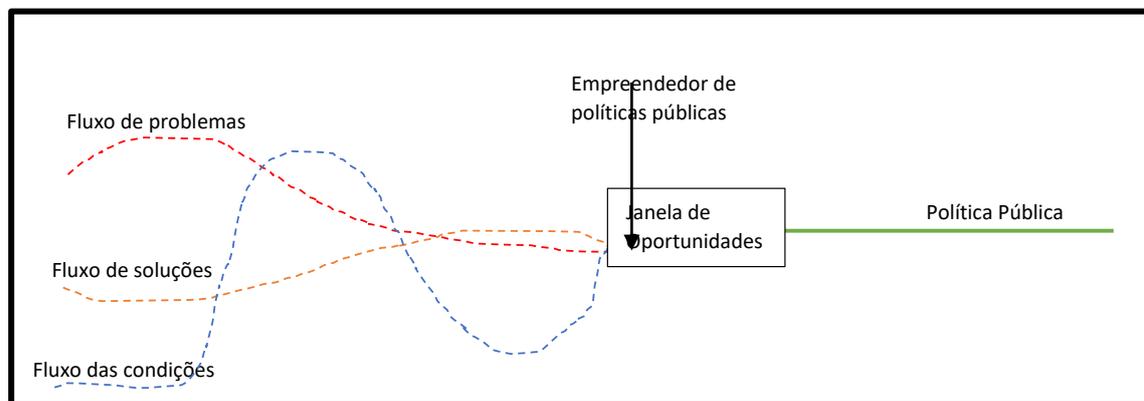
Capella (2006) ressalta que os empreendedores de políticas públicas não podem perder a oportunidade, devem estar sempre atentos para as aberturas das janelas de oportunidades abertas para que naquele período consigam amarrar os três fluxos. Eles possuem um papel fundamental unindo soluções aos problemas, propostas aos momentos políticos e eventos a problemas. Sem o empreendedor os fluxos podem não se unir de forma que os momentos favoráveis às mudanças sejam perdidos por falta de propostas plausíveis.

Os três fluxos possuem dinâmicas próprias e podem, em momentos distintos, se cruzar e influenciar na evolução ou retração um do outro. Todavia, é o encontro não casual dos três fluxos que aumentam significativamente as chances de um tema se tornar parte da agenda de decisões governamentais. Para que surjam políticas públicas em torno de um tema, elas carecem de uma convergência, de um momento de encontro e de sincronia harmônica dos três fluxos. Kingdon (1984) denomina esse momento de janela de oportunidade no campo das políticas públicas, nelas os defensores de determinadas causas oferecem soluções, ou um momento para se chamar atenção para os problemas que consideram mais importantes. É fundamental, portanto, que os atores se mantenham de prontidão para apresentar propostas e problemas no momento das oportunidades. Essa apresentação pode ser apenas um primeiro passo para o amadurecimento e difusão de uma ideia ou problema, ou ainda ser o seu momento de ser considerada como a solução possível a ser implementada naquele contexto.

As janelas de oportunidades são, em sua maioria, previsíveis, especialmente para aqueles atores já inseridos no processo das decisões governamentais, a exemplo dos momentos de eleições, de renovação das legislaturas e mandatos, troca de ministros, trocas de partidos. Outras janelas são menos previsíveis, como catástrofes e acidentes, mas em ambos os casos elas ocorrem em curtos períodos onde podem ser apresentadas as propostas. Ocasões em que há convergência dos três fluxos e propiciam, portanto, o

tempo certo para a proposta de novas políticas públicas. Assim, o requisito para o nascimento de uma política pública está na confluência dos três fluxos, que pode ser facilitada por um empreendedor de políticas públicas, o qual atua para ajustar os fluxos no intuito da convergência no momento oportuno, tido como janela de oportunidades.

Figura 2- Representação Gráfica do modelo dos Múltiplos Fluxos



Fonte: Elaboração da autora com base em SECCHI, 2010.

Apesar da incontestável contribuição de Kingdon à guinada argumentativa na ciência das políticas públicas, muitos são seus críticos, pois seus estudos não são plenamente conclusivos sobre a dinâmica institucional e o papel das instituições na formulação das políticas públicas, tampouco ele enfatiza em sua obra os grupos de pressão e interessados, que assim como a mídia ficam à margem de suas análises. Nesse sentido, as análises poderiam ser complementadas com outras teorias, que embora destaquem a centralidade das ideias e dos argumentos no processo que ocorre antes da decisão sobre a conformação da agenda de políticas públicas trazem outros elementos como a institucionalidade e representação dos atores e grupos de pressão. Esta pesquisa, ainda que reconheça essa possibilidade, adota referenciais analíticos mais alinhados com os propósitos deste trabalho por meio da análise dos três fluxos em busca de uma convergência temática e temporal dos problemas e soluções em um terreno fértil, no qual é possível entender a atuação dos empreendedores de políticas públicas e destacar elementos nas Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.

## 2. A ALIMENTAÇÃO COMO UMA QUESTÃO PÚBLICA

A alimentação é um problema público latente, que de tempos em tempos ganha maior notoriedade e alcança novos contornos. Esse problema será inicialmente apresentado a partir da dinâmica temporal proposta pelo conceito de regimes alimentares que permite demonstrar como o controle da produção e a distribuição de alimentos em escala mundial é determinado por agentes político-econômicos. Em seguida será descrito o contexto global de insegurança alimentar, cujos desdobramentos têm levado a tentativas de sua reversão através de um paradigma pautado pela Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN). Posteriormente serão apresentadas as bases legais que legitimam políticas públicas no Brasil com esse propósito.

Os alimentos são parte da rotina dos indivíduos, de forma que sua falta degrada os seres humanos impedindo-os de realizar suas atividades e, em última instância, de viver. Alimentar-se é central para a manutenção da vida e assim, diante da magnitude do impacto da alimentação, garantir comida às pessoas sempre foi uma preocupação central desde as mais primitivas formas de sociedade. Contudo, ainda hoje *“pode-se dizer que grande parte do sofrimento pelo qual passam parcelas significativas da população mundial está relacionada às questões alimentares e nutricionais (...)”* (MALUF, p.10, 2009).

A alimentação tem sido reconhecida como problema público por séculos, em particular desde o início do capitalismo industrial ganhando notoriedade após o término da II Guerra Mundial em 1945 quando, forma-se um quadro de insegurança alimentar e nutricional, definida não apenas pelo fenômeno da desnutrição mas também da ingestão inadequada de alimentos, cujos danos à saúde comprometem irremediavelmente a qualidade de vida e o desenvolvimento das sociedades (PAULA, 2017). Segundo Castro (1984), a partir dos erros de nossa civilização se pode encontrar o caminho certo para fazê-la sobreviver à catástrofe do abandono de centenas de milhões de pessoas morrendo de fome num planeta com capacidade suficiente de produção de alimentos. No entanto, a partir do momento em que há uma conversão do alimento em mercadoria e em meros produtos resultantes de processos industriais, que devem ser acessados pelos mercados, há uma mudança de paradigma e o problema da alimentação se desloca da simples disponibilidade de oferta para a capacidade dos indivíduos de acessar os alimentos por intermédio do mercado.

## 2.1 OS REGIMES ALIMENTARES

Regimes Alimentares definem as características e as regras que estruturam a produção, a distribuição e o consumo de alimentos em escala mundial (FRIEDMANN, 1993). “O projeto de regime alimentar surgiu, assim, como uma iniciativa metodológica para especificar as relações entre a ordem mundial e o comércio agroalimentar” (MCMICHAEL, 2016, p.15). Os Regimes Alimentares referem-se à forma como os alimentos são utilizados em escala global, por intermédio dos mercados, diretamente articulados aos processos de acumulação e concentração de capital, imersos, contudo, em falsos pretextos de garantir o abastecimento alimentar às populações. Esta ótica permite analisar o processo da produção, da distribuição e do consumo de alimentos como parte da dinâmica socioeconômica envolvendo o barateamento dos alimentos como condição necessária para contenção de salários e preços.

A formulação inicial do conceito dos Regimes Alimentares foi realizada por Friedmann & McMichael (1989) com base em sua pesquisa sobre a ordem alimentar mundial após II Guerra. O estudo apontou indícios de que o programa norte-americano de ajuda alimentar humanitária foi utilizado como uma arma geopolítica no período da Guerra Fria. Desde então a história mundial da alimentação se define em três períodos, cada um deles com um regime alimentar próprio e características específicas. Desde os anos 2000, discute-se também a conformação de um quarto regime.

Segundo Friedmann (2009) conhecer as particularidades de cada período, assim como as características dos períodos de transição entre os regimes é fundamental para discutir escopos das políticas públicas agroalimentares e desenvolvimentistas. A partir desse conhecimento é também possível notar o significado das tecnologias agrícolas alimentares e as consequências futuras quanto à sustentabilidade ambiental, ao acesso de alimentos, à segurança alimentar, às relações energéticas, aos direitos de propriedade intelectual, ao desalojamento da população e à saúde pública. Nesse sentido, o conceito de regime alimentar serve como uma abordagem histórico-comparativa para compreender o capitalismo moderno em grande escala, tendo como referência a produção, a distribuição e o consumo dos alimentos (McMICHAEL, 2016). Nesse sentido, a seguir serão descritos os três regimes alimentares já consolidados e posteriormente será apresentado o debate sobre o surgimento de uma nova ordem, conformadora de um quarto regime alimentar.

### 2.1.1 O Primeiro Regime Alimentar

O Primeiro Regime Alimentar foi liderado pela Grã-Bretanha, delimitado cronologicamente no período entre 1870 e 1930. Esse regime esteve focado em importação pelas metrópoles de produtos tropicais de monoculturas, cultivados em sistema obrigatório e por elas controlado, enquanto, em contrapartida as colônias importavam, por vezes obrigatoriamente, produtos manufaturados dos países centrais. O primeiro regime era caracterizado pela redução do preço dos alimentos e dos salários, e pela produção de grãos essenciais e carnes nas colônias, países periféricos do hemisfério sul, importados pelos países do Norte por preços irrisórios (McMICHAEL, 2016).

McMichael (2016) parte do pressuposto de que a busca e o discurso por produzir alimentos de baixo custo implicam diretamente em concentração de poder. Assim, alimentos baratos, provocam redução de salários e criam legitimidade para que Estados e empresas do hemisfério Norte estabeleçam novas hegemonias sobre o hemisfério Sul. Portanto, a análise da alimentação sob a ótica do primeiro regime alimentar salienta uma relação de submissão do Sul em relação ao Norte do globo. Girardi (2016) afirma que o Sul constituiu-se em fonte de novas terras e mais alimentos para a acumulação de capital nos países centrais, inicialmente em novas terras que recebera milhares de migrantes europeus, desnecessários para o processo de acumulação em seus locais de origem, os quais passam a produzir alimentos mais baratos para exportação, conformando “ um histórico de transferência de calorias alimentares do Sul para o Norte e de empobrecimento e desnutrição do campesinato do Sul” (GIRARDI, 2016, p.3).

No período do colonialismo foram adotadas estratégias de acumulação extensivas, enquanto a relação entre colônias e metrópoles evoluiu para um esquema produtivo baseado em vantagens comparativas em que se considerou a geografia, o clima, a disponibilidade de terra e de pessoas para trabalhar nelas. Assim, as colônias, durante anos, forneceram provisões baratas para as metrópoles industrializadas, em troca de e de manufaturas. Essas diferenças deram a substância para a divisão internacional do trabalho.

Nesse primeiro período, contudo, apesar dos produtos serem comercializados internacionalmente, conforme relatam a sua produção, organização e distribuição ainda estavam organizadas e construídas nacionalmente, enquanto os Estados nacionais e suas



---

instituições eram capazes de orientar as decisões relativas à produção e comercialização (PECHLANER E OTERO, 2010). A evolução do sistema alimentar, incluindo nela as indústrias alimentares com suas novas tecnologias e produtos, aliadas às alterações nas condições de comércio, juntamente com a exaustão das fronteiras agrícolas, depressão econômica generalizada seguida pela Segunda Guerra Mundial, que mudou o eixo produtivo mundial (PAULA, 2017; MCMICHAEL, 2016) embasam a configuração de um novo regime alimentar, que não abandona de pronto as características presentes no primeiro regime, mas ganha novos contornos.

### 2.1.2 O Segundo Regime Alimentar

O Segundo Regime Alimentar evoluiu com base na centralidade dos Estados Unidos da América entre os anos de 1950 e 1970. Esse regime ficou marcado pela política de excedentes dos EUA, apoiando sua agricultura por meio de subsídios e redirecionando excedentes agrícolas para países aliados seus na Guerra-Fria sob a falsa justificativa de crise humanitária para a distribuição a título quase gratuito de alimentos, quando o que se pretendia de fato era atender interesses das grandes corporações, com a manutenção do preço de mercado (PECHLANER E OTERO, 2010). As regras desse livre comércio humanitário, afirma Friedmann, (1993), ajudaram a designar a agricultura como um setor regulamentado nacionalmente por meio de apoios agrícolas e restrições comerciais aos demais países.

Os excedentes alimentares dos Estados Unidos eram resultantes de políticas de subsídios visando a produção e distribuição de alimentos baratos e acessíveis, os quais subsidiavam o trabalho assalariado precário em países alinhados do terceiro mundo (McMICHAEL, 2016). A ajuda alimentar aos países em desenvolvimento criou uma dependência do Sul periférico de importação dos alimentos baratos norte-americanos ao mesmo tempo em que favoreceu a criação de complexos agroalimentares transnacionais, especialmente os complexos alimentares do trigo, de proteína animal e de alimentos industrializados produzidos nos Estados Unidos (FRIEDMANN, 1992).

Nesse regime, países em desenvolvimento, aliados e alinhados aos Estados Unidos internalizaram a prática agrícola norte americana incorporando-as às suas atividades agrícolas e tecnologias produtivas, muitas vezes importadas daquele país o que culminou na Revolução Verde (McMICHAEL, 2016). Deste modo, as agriculturas dos países



---

periféricos passaram a ser superespecializadas e interligadas por cadeias globais de suprimentos agrícolas tais como sementes, fertilizantes, agrotóxicos e máquinas. Tendo por base a posição hegemônica norte-americana houve uma nova divisão internacional do trabalho na agricultura que se deu por meio de complexos transnacionais de commodities as quais deixam as relações de produção e consumo entre regiões nacionais ancoradas no comércio norte-americano de grãos.

A Guerra Fria foi o período de auge do Segundo Regime. Todavia, como alertam Pechlaner e Otero (2010), as relações entre as empresas e países nesse regime estavam baseadas em alinhamentos geopolíticos de blocos de poder e influências regionais instáveis, que não garantiriam a continuidade dele, que tão logo, a partir da década de 1970, se viu abalada com a instabilidade dos mercados mundiais. O declínio do modelo centrado na hegemonia norte-americana ocorreu a partir de 1974 com uma grande crise alimentar após a depressão econômica e a crise do petróleo de 1973 quando os EUA, peça central no tabuleiro geopolítico, gerou desconfiança dos demais países aliados e apadrinhados e assim gerou o desalinhamento político internacional. Uma nova ordem mundial passa a se estabelecer e novas características do mercado são agregadas ao comércio mundial de modo que, apesar de mantidas muitas das características desse regime, a prevalência das corporações sobre os Estados nacionais passa a ganhar relevância e compor um novo rol de características as quais passam a contornar um terceiro modelo de regime alimentar.

### 2.1.3 O Terceiro Regime Alimentar

O Terceiro Regime é caracterizado pela integração mais profunda do capital agroalimentar transnacional, neste momento sem orientações geopolíticas, mas sim perseguindo o abastecimento de mercados rentáveis, que regula o movimento das corporações transnacionais em torno da produção e distribuição de alimentos em escala mundial. A regulação nacional da agricultura, forte sobretudo, no primeiro regime, passa a ser desafiada por estratégias corporativas privadas e não mais de interesse de um Estado e seus aliados. Pechlaner e Otero (2010) pontuam que os regimes alimentares não são estanques ou se extinguem de um dia para o outro, mas sim que um regime surge na constância do regime anterior e se alimenta das falhas e contradições do antigo para originar um novo regime alimentar. Assim, o Terceiro Regime, também denominado



---

Regime Alimentar Corporativo, combinou elementos dos regimes anteriores e restaurou o princípio de mercado mundial, por meio de um vínculo contraditório de protecionismo agrícola no hemisfério norte e liberalização de setores agrícolas e mercados alimentares no hemisfério sul. “O novo princípio neoliberal acarretou uma subordinação explícita das nações aos mercados e um regime estruturado na mercantilização do abastecimento alimentar” (McMICHAEL, 2016, p.21). O regime alimentar corporativo carrega legados dos regimes anteriores expresso em um projeto de globalização neoliberal, embora se apresente em um novo momento da história do capitalismo e da geopolítica mundial. O projeto de globalização subverteu a ordem do desenvolvimento do Segundo Regime, onde os Estados regiam os mercados, enquanto no Terceiro Regime os Estados passaram a servir os mercados, regra consolidada pela financeirização e viabilizada pelo profundo endividamento dos Estados.

Patel (2007) observa dois desdobramentos correlatos nessa nova ordem mundial: a deslocalização da manufatura e da agricultura do Norte para o Sul, e a elaboração de um regime de dívida a fim de disciplinar os Estados endividados com políticas de austeridade combinadas com políticas públicas agrícolas de exportação, quase obrigatórias, por conta de dívidas dos governos e do deslocamento da disciplina macroeconômica para os mercados globais. Desta forma, os países do Norte conseguiam ser generosos com o Sul, pois cada naco de alimento barato do Sul consumido no Norte também ajudava o Sul a pagar sua dívida (McMICHAEL, 2016). Friedmann (2009) pontua que neste momento, de novo regime alimentar, os países do Terceiro Mundo modificaram suas políticas agroalimentares nacionais, que incluía a gestão das exportações, para atuar predominantemente na exportação dominada por corporações de *commodities* não tradicionais tais como frutas, flores, vegetais e peixes fora da estação (no hemisfério norte) e aprofundaram sua dependência da importação de grãos essenciais, ou seja, sobrecarregam ainda mais a sua dependência alimentar dos países centrais.

Os países do Sul adotaram o modelo de agroexportação que reflete o modelo de vantagens comparativas do Primeiro Regime e foram requeitados pelas corporações transnacionais sob a égide do Terceiro Regime. Assim, no início da década de 1990 há um identificável abastecimento global corporativo transnacional de alimentos justificado pelas vantagens comparativas políticas e geográficas de cada país incrementadas com inovações tecnológicas vendidas e patenteadas pelas empresas norte-americanas durante



---

o Segundo Regime. Assim, as tecnologias de transformação, de resfriamento e de preservação de sementes, frutas e vegetais que as “disponibilizavam por todo ano para consumidores abastados, por meio da gestão corporativa de ilhas de plantações por todo Sul global” (McMICHAEL, 2016, p.74). Contudo, a transnacionalização das rotas alimentares suplantou a exportação bilateral entre países, que era politicamente administrada com base nos excedentes de alimentos e tecnologias agroindustriais associadas ao regime alimentar do Pós-Guerra. Assim, a ordem alimentar do Terceiro Regime revelou uma tendência de o Estado ser substituído pela indústria privada como personagem principal no desenvolvimento de culturas agrícolas, que inundam o livre mercado com produtos de todos os lugares e de lugar nenhum (PECHLANDER E OTERO, 2010).

Este regime alimentar também tem como característica o livre comércio e as regras e mediações comerciais propostas pela Organização Mundial do Comércio (OMC), enfim, Regime Corporativo fica marcado pela hegemonia de mercado, definido por um amplo projeto neoliberal dedicado a assegurar rotas transnacionais de capital e produtos *commodities*, que transformou os agricultores em força de trabalho em prol do mercado global. De tal modo, pela primeira vez os agricultores se confrontaram universalmente com preços preestabelecidos de forma mundial e não mais baseados em seus custos de produção e distribuição (McMICHAEL, 2016).

Assim, na medida em que, no Regime Corporativo, a relação entre o Estado e os mercados é redefinida, guiada por princípios neoliberais, as desigualdades no acesso aos mercados entre os agricultores das nações desenvolvidas do hemisfério norte, em particular Estados Unidos e Europa, são mantidas através de estratégias protecionistas e contam com significativos subsídios para suas produções, assim como com a garantia de preços e barreiras alfandegárias a produtos estrangeiros, às custas de agricultores do hemisfério sul, onde não há barreiras à importação ou ação de grandes corporações do agronegócio global, fazendo com que os agricultores do sul fiquem cada vez mais fragilizados frente ao comércio mundial. Num ambiente de maior liberalização comercial, intensificou-se a circulação de alimentos associados à divisão internacional do trabalho agrícola, o que baixou os preços mundiais em pelo menos um terço em menos de cinco anos. Estabeleceu-se, pois um preço mundial artificial substancialmente abaixo dos custos de produção, assim os excedentes de grãos do Norte eram escoados em mercados



---

mundiais às custas de agricultores não corporativos de todas as partes do mundo (ANGUS, 2008).

Conforme destaca Paula (2017), a inclusão da agricultura na agenda de liberalização comercial teve seu início ainda na década de 1970, no constância do Segundo Regime alimentar e vigência do GATT (sigla em inglês para denominar o Acordo Geral de Tarifas e Comércio), o qual propunha um acordo internacional a fim de promover o livre comércio, reduzir barreiras e tarifas comerciais entre os países, visando vantagens mútuas inclusive na agricultura e comércio de alimentos. Para Pritchard (2009), esse objetivo foi reforçado quando há a entrada da agricultura na OMC, que teve como pretexto realizar uma reforma na agricultura e alinhá-la com as racionalidades e necessidades alimentares do mundo, definidas segundo os apetites dos mercados globais. Todavia, aponta o autor, a entrada da agricultura nas rodadas da OMC agravou ainda mais as desigualdades do sistema alimentar mundial, nela incluídos tanto os produtores agricultores como os consumidores finais de alimentos, uma vez que “entrincheirou o poder mundial dos alimentos nas mãos dos interesses da elite do norte” (PRITCHARD, 2009, p.301). O resultado, foi, portanto, uma divisão internacional da força de trabalho agrícola baseada em interesses da acumulação privada e restritiva do capital. Além disso Pritchard (2009) ressalta que a OMC se mostrou parcial e grande defensora dos interesses corporativos na construção de um preço mundial artificial (subsidiado pelos Estados hegemônicos) colocando um regime alimentar de baixo custo contra os pequenos agricultores, especialmente dos países periféricos. Assim, o que se manifesta atualmente é um regime alimentar baseado em interesses privados e corporativos, muito embora seja patrocinado por políticas e recursos públicos locais.

Por outro lado, a estruturação das políticas agrícolas e agrárias locais também foram orientadas a atender às exigências dos mercados globais para alimentos de baixo custo baseado na exploração de terras e mão de obras baratas do Sul e exportação de alimentos artificialmente barateados do Norte através de subsídios e proteção à exportação, aprofundando os processos de deterioração dos recursos naturais dos agricultores do Sul (McMICHAEL, 2016). O comércio e o processamento transnacional do agronegócio de *commodities* agrícolas em escala global converteu os agricultores do Sul, em mão de obra barata e exército de reserva para as corporações do Norte as quais adotaram práticas comerciais de *dumping*, que ocorre quando empresas de um país



---

vendem suas mercadorias a preços muito baixos, abaixo de seu valor de custo, para outro país, eliminando a concorrência local para posteriormente elevar sua fatia de mercado quando então se torna possível impor preços mais altos.

A “Revolução do Supermercado”, traço estrutural do regime alimentar corporativo aprofundou o processo de divisão internacional do trabalho incorporando novas regiões, como Brasil e China, às cadeias comerciais globais, se acordo com a capilaridade das grandes empresas de varejo. Esse regime subdividiu alimentos em duas categorias, os de qualidade e os padronizados, para suprir as dietas diferenciadas de duas diferentes classes de população. McMichael (2016) destaca, contudo que essas duas classes de população abastecidas pelo sistema comercial alimentar representam apenas metade da população mundial, ou seja, há uma outra metade assolada, cada vez mais, pela fome e pela subnutrição crônicas, que as torna incapacitadas até para compor o exército de reserva de mão de obra barata.

O Regime corporativo intensificou o processo de *dumping* dos excedentes de alimentos subsidiados no hemisfério norte, tais como grãos, leite em pó e proteína animal, por meio das regras de liberalização do comércio chanceladas pela OMC. Esse processo acabou deslocando um contingente expressivo de agricultores para as cidades e indústrias, além de pescadores, criadores de animais considerados “ineficientes” no processo global de produção e comércio de alimentos, engrossando as favelas urbanas, os movimentos de trabalhadores sem terras e, sobretudo, o estado de insegurança alimentar dessas populações, que não têm o que comer, comem pouco e estão sujeitas a uma péssima qualidade sanitária e nutricional.

Outro ingrediente muito presente no Regime Corporativo é o enfraquecimento mundial da agricultura responsável pelo abastecimento local de alimentos às populações regionais e sem acesso aos grandes mercados ou redes varejistas, nesse contexto, os agricultores são retirados de suas terras por conta da expansão dos complexos transnacionais agroindustriais. Pechlander e Otero (2010) afirmam inclusive que no regime vigente, os provisionamentos locais e os agricultores independentes das grandes corporações devem ser eliminados a fim de convertê-los em espaços e mão de obra às cadeias de suprimentos empresariais globais, criando o que os autores chamam de “comida de lugar nenhum” sem sabor, sem nutrientes, sem vínculo, sem identidade local ou cultural, construindo, dessa maneira uma agricultura orientada para a exportação nos



---

países em desenvolvimento abrindo espaço para que nesses mesmos países complexos corporativos transnacionais se instalem e dediquem-se à importação e abastecimento de gêneros alimentícios à população.

De uma maneira geral, o Terceiro Regime se sustenta na falácia da criação de um mercado global solidário que protege a vida e garante alimentação saudável, segura e barata a todos (GIRARDI, 2016). Afirmções como essas permeiam discursos, discussões e declarações públicas de instituições nacionais e internacionais, tais como a FAO e a OMC. Contudo, os impostos de importação, as tarifas, os subsídios e outras formas de barreiras alfandegárias, financeiras e sanitárias utilizadas sobretudo pelos países do Norte são exacerbadas a fim de barrar produtos do Sul, que poderiam ser mais competitivos em termos de preço e qualidade. Assim, para McMichael (2011), fica clara a contradição do regime vigente, em que há proteção dos subsídios agrícolas do Norte, tutelados pela OMC e compõem um sistema regulatório que transfere recursos do controle público para o privado no hemisfério Norte e exporta insegurança alimentar para o hemisfério Sul. Isso porque as regras baseiam-se em condições padronizadas de mercado como se todas as nações fossem potencialmente iguais. O Regime Corporativo carrega a premissa implícita de que o mercado global é o caminho para a segurança alimentar mundial. Ao longo do tempo, com o desenvolvimento e capilaridade do Regime Alimentar Corporativo nota-se que as premissas dos discursos dominantes não se sustentam, pois “o crescente reconhecimento das falhas de uma constituição econômica mundial carente do direito humano ao objetivo de alimentar é profundamente simbólico da atual crise do Regime Alimentar” (McMICHAEL, 2016, p.79).

A agro exportação estruturada pelas corporações transnacional pretende institucionalizar-se como promotora da “Segurança Alimentar”, contudo, orientada para e pelo mercado e que deste modo, nada tem de segura ou justa, uma vez, como pontua Angus (2008) os seus discursos contrariam evidências de que os gastos com importação de alimentos de países dependentes cresceram em média 20% entre 1994 e 1999, apesar dos preços baixos praticados por *dumping* e que nos anos 2000, 70% dos países do Sul eram importadores de produtos alimentares essenciais. A dependência alimentar foi a contrapartida dos processos de centralização dos estoques globais de alimentos, 60% deles sob o controle de corporações, sendo que seis entre essas corporações controlam 80% do comércio global de trigo e arroz e que apenas três países produzem 70% de todo



---

milho que circula pelo mundo. “Em 2002 o preço médio abaixo dos custos de produção do agronegócio norte-americano era de 43% para o trigo, 25% para soja, 13% para o milho e 35% para o arroz” (McMICHAEL, 2016, p.80). Esse preço mundial barateado artificialmente através de subsídios disfarçados dos Estados do Norte deixou agricultores do Sul sem quaisquer condições de competir o que levou à espoliação de pequenos proprietários de terras.

A estimativa da FAO é de que nesse período em 16 países do Sul global, entre 20 e 30 milhões de pessoas perderam suas terras em decorrência de liberação do comércio agrícola. Conclui-se, portanto que subsídios corporativos e rotas alimentares transnacionais combinaram-se em um amplo ataque aos pequenos proprietários de terra que abasteciam mercados locais e se mantinham no campo, com dignidade e trabalho para milhares de famílias. McMichael (2016) nos provoca a pensar em quem é a classe consumidora desses alimentos importados, processados e “baratos”. Segundo o autor, a classe consumidora de alimentos no mundo é bifurcada entre aquelas que consomem alimentos de alto e baixo valor, entretanto, somando essas duas classes de consumidores eles representam menos de 50% da população mundial, o que torna urgente perguntar: e a outra metade? Come? O autor da questão responde: não comem ou comem muito mal tanto em relação à quantidade, como qualidade. Assim, McMichael (2016) expõe que no regime corporativo alimentar apenas os consumidores assalariados se conectaram com os agentes comerciais e industriais, enquanto, apesar das justificativas para a segurança alimentar ser um alimento de baixo custo, esse modo produtivo afeta de modo adverso a maioria da população mundial. Formou-se assim um paradoxo no âmbito do Terceiro Regime Alimentar segundo o qual ao mesmo tempo em que se propaga uma narrativa de baixo custo como um requisito para a segurança alimentar, populações inteiras são levadas à miséria e exclusão, seja pela perda de suas terras seja pela redução da renda, incapacitando-as a consumir alimentos no mercado global.

“Com o efeito combinado de proteções à propriedade intelectual, do agronegócio subsidiado e centralizado, além de padrões de qualidade privados para o varejo global, o modelo de agroexportação fomentou um fenômeno de agricultura mundial, que demandava padronização dos produtos para supermercados mundiais. Os agricultores incapazes de atender aos requisitos de certificação ou de competir com os fluxos de grãos a baixo custo vivenciam migração e espoliação, exacerbando a fome mundial. É uma contradição fundamental, em um regime

alimentar agora global, que define o regime alimentar corporativo” (McMICHAEL, 2016, P.88).

Girardi (2016) corrobora os argumentos de McMichael e elenca as principais consequências do Regime Corporativo para a soberania alimentar, em particular dos países do sul global, onde a insegurança alimentar é mais acentuada: distância entre os locais de produção e consumo, logo, entre produtores e consumidores de alimentos; dependência de importação de alimentos; industrialização e artificialização excessiva dos alimentos; expropriação de terras dos povos nativos e desintegração de comunidades camponesas; concorrência entre alimentos e biocombustíveis no uso da terra e dos recursos naturais; redução do preço pago aos agricultores pelos alimentos produzidos; concentração e controle dos estoques globais de alimentos por um pequeno grupo de empresas; financeirização das commodities agrícolas e dos ativos utilizados na agricultura; diminuição da diversidade de cultivos e dos seus nutrientes; ameaça à diversidade biológica da fauna e da flora; problemas de saúde decorrentes do uso de agrotóxicos; problemas de saúde por conta de dietas inadequadas, sejam elas super calóricas, não nutritivas ou não suficientes; aumento da fome e da obesidade no mundo, inclusive no meio rural.

Essas implicações avassaladoras do Regime Alimentar Corporativo atual tem estimulado ondas de protestos globais, as quais abalam as estruturas e os contornos do regime posto e questionam a constituição de um quarto regime cujo princípio unificador seja a Soberania Alimentar, para a qual é estratégica a estruturação de políticas públicas democráticas pautada nos direitos dos agricultores e povos originários à segurança alimentar e à valorização de práticas agrícolas ecológicas voltadas à preservação do solo e da saúde humana (NICHOLSON, 2008).

#### 2.1.4 As Contradições do Terceiro Regime Alimentar e a emergência de um Quarto Regime Ambiental-Corporativo

Paralelamente à vigência do Terceiro Regime com suas contradições e falhas, que ameaçam a segurança alimentar e nutricional da população mundial, emerge a bandeira Soberania Alimentar. Como contraponto à crise agrária, que expulsa milhares de agricultores do meio rural e os empurra para a informalidade e miséria nos grandes centros urbanos, agravadas por políticas neoliberais de austeridade e enxugamento do Estado, o movimento pela Soberania vislumbra uma via capaz de reduzir a pobreza e a



---

fome no mundo por meio do resgate dos comércios locais, justos e protetores de biodiversidade.

A Via campesina encabeçou a luta contra os nefastos efeitos do Regime Corporativo e já na Cúpula Mundial de Alimentação da FAO, em Roma em 1996 defendia a soberania alimentar como agenda para combater o quadro de insegurança alimentar. Entre suas propostas, expostas na declaração de Nyéléni, Selingue, Malí, em 2007, destacava-se que a OMC deve se retirar das questões de comércio de alimentos e da agricultura, assim como as políticas públicas neoliberais e os organismos internacionais devem cessar a prioridade ao comércio internacional e ao lucro das grandes empresas transnacionais em detrimento do direito humano à alimentação adequada, com vistas à erradicação da fome no mundo. Apesar disso, como apontado pela Via Campesina já em 2003, a atuação desses organismos internacionais contribuiu para agravar a dependência dos povos de importações de alimentos essenciais, priorizando o modelo de industrialização da agricultura, colocando em risco os camponeses, assim como a herança genética, cultural e ambiental do planeta, e a saúde das pessoas (VIA CAMPESINA, 2003). O movimento pontua ainda que o sistema alimentar no contexto do Terceiro Regime tem sido orientado pelos preceitos da indústria de matéria inanimada, sem reconhecer o caráter vivo, dinâmico e cultural da alimentação, um de seus representantes afirma:

“Nós propomos mercados locais de alimentos, o direito de qualquer país proteger suas fronteiras de alimentos importados, uma agricultura sustentável e a defesa da biodiversidade, dos empregos e de um forte meio de subsistência nas áreas rurais (Nicholson<sup>2</sup>, 2008, p. 457)

Girardi (2016) compartilha da proposta de Soberania em contraponto ao Terceiro Regime como esperança para o drama dos agricultores camponeses empobrecidos, daqueles que não comem ou que comem comida não saudável. Para o autor, a agricultura camponesa de base agroecológica é mais apta para fornecer resultados social e ambientalmente sustentáveis. Emergem das falhas e das contradições do terceiro regime alimentar a possibilidade de se construir um quarto regime alimentar baseado na soberania e na ecologia. Para Friedmann (2005), no bojo de um regime alimentar encontram-se as características, as estruturas e os conflitos que moldarão os regimes

---

<sup>2</sup> Paul Nicholson é agricultor e pecuarista aposentado da costa Basca- Espanha. É membro ativo da Via Campesina e tem como suas funções ser um interlocutor do movimento junto a FAO e organismos internacionais de comércio.



---

alimentares seguintes. A autora caracteriza o conflito sociopolítico do terceiro regime aquele relacionado à disputa entre a qualidade dos alimentos e o padrão ambiental, indicando a possibilidade de se articular e criar condições para a implantação de um quarto regime alimentar que seria o “*Regime corporativo- ambiental*”.

Em busca de confirmar a efervescência de um Regime Alimentar Ambiental ou Ecológico Smith, Lawrence e Richards (2010) buscaram desvendar evidências do surgimento de um novo regime alimentar com essa base ecológica na Austrália. Os autores visavam identificar o “esverdeamento” ou “ecologização” do varejo e do consumo de alimentos naquele país que poderiam dar indícios da uma reestruturação da agroindústria local. Neste estudo concluíram que a tendência ecológica está presente naquele país, especialmente devido às leis e regras impostas para exportação de alguns produtos para a União Europeia, todavia as alterações do mercado interno ainda eram insignificantes. O achado de pesquisa na Austrália corrobora o argumento de Friedmann (2009), por assegurar que tal regime ainda não se concretizou totalmente, por conta da ausência de condições e características das organizações internacionais, mais especificamente, de um conjunto específico de relações, normas, instituições e regras em torno das quais as expectativas de todos os atores convergiriam. A autora destaca ainda a ausência de uma moeda estabilizadora internacional que regule o comércio em um mundo multipolarizado como um fator estruturante do novo regime ambiental.

McMichael (2016), ao sumarizar os Regimes Alimentares prévios, segue a mesma linha argumentativa de que há um novo regime em formação, mas para ele ainda existem poucas manifestações práticas dessa modificação e quando elas se apresentam, acontecem de forma muito pontual, assim, por serem apenas expressões de mudanças locais não contém força suficiente para uma estruturação global de um quarto regime. Para ele o terceiro regime evidencia os conflitos entre o modelo de exportação de alimentos e da agricultura sem agricultores, mecanizada e automatizada, e um outro modelo orientado para o mercado e o abastecimento local, amparado em pequenos agricultores. Essa seria uma tensão ainda presente entre as formas de integração transnacional e os sistemas locais nos quais o contato entre produtores e consumidores é mais próximo, condição de mercado essencial para um ambiente de soberania alimentar sustentado por práticas ecológicas.



Mais ainda, segundo McMichael (2016), há nesse momento uma disputa clara entre o alimento de origem desconhecida *versus* o alimento de origem conhecida, como uma questão de sobrevivência socioecológica da era pós-industrial. Forma-se também nessa transição de regimes uma tensão significativa em relação ao enquadramento cultural, os quais enfatizam o baixo custo, a conveniência e o processamento como elementos ainda atrativos para a uma sociedade urbanizada, condicionada a um padrão alimentar em que o desconhecimento da origem dos alimentos é um traço comum. Além disso há o valor excludente e o mercado de luxo que se forma em torno dos alimentos locais e agroecológicos para além do status cultural que consumidores mais ricos atrelam e assim os querem restritos. Para Campbell (2009) um quarto regime alimentar centrado em alimentos ecológicos e de origem conhecida é ainda um protótipo e vem sendo descoberto como um novo subconjunto pequeno ainda que importante na contraposição ao terceiro regime ainda vigente e dominante nas relações agroalimentares mundiais.

De fato, não há consenso sobre a criação ou a regência de um quarto regime alimentar, mas tão somente uma contradição central entre uma agricultura mundial monocultora, latifundiária e mecanizada e uma forma local de agroecologia conduzida por pequenos agricultores que resistem à migração para as cidades e fazem oposição às cadeias de valor global e concentração fundiária. Da mesma forma, experiências ainda que incipientes de recamponização e o surgimento de debates e movimentos em torno da soberania alimentar através da agroecologia e até mesmo da apropriação da indústria e do varejo de valores como alimentos sustentáveis, saudáveis, ecológicos e orgânicos podem ser indícios da inauguração de uma nova era, sob um novo regime, cujo escopo ainda carece de definições, condições e contornos mais claros para passar a vigorar de fato.

## **2.2 A DINÂMICA DO SISTEMA AGROALIMENTAR E OS DETERMINANTES DA INSEGURANÇA ALIMENTAR**

O sistema agroalimentar, em sua configuração atual, promove insegurança alimentar, uma vez que o comércio internacional é capitaneado por grandes corporações que visam acumulação de capital e cujas decisões causam impactos de nível mundial. Da mesma forma a atuação dos Estados frente ao sistema agroalimentar mundial, embora relevante localmente, não tem sido capaz de alterar a complexidade das relações em torno da alimentação no mundo, contribuindo assim para agravar ainda mais as condições alimentares dos mais pobres. Nos negócios agroalimentares mundiais contata-se uma

forte desregulação conduzida pelo poder das grandes corporações que dominam as cadeias de suprimentos, disseminam hábitos de consumo e práticas produtivas em âmbito global. E mais, a integração entre o mercado financeiro e o mercado agrícola está no cerne deste cenário pouco regulado, uma vez que o primeiro influencia a intensa variação de preços nos mercados agrícolas, transformando os alimentos em ativos financeiros e assim seguindo a mesma lógica especulativa da acumulação de capital. De tal modo, no mercado dos alimentos a “*competitividade se tornou uma palavra de ordem, e instabilidade uma inevitável consequência*” (PAULA, 2017, p.172).

Diante dessa dinâmica, interpretada sob a noção de regime alimentar neoliberal ou corporativo, amparado na hegemonia das grandes corporações, a exploração das vantagens competitivas locais se torna uma máxima na atuação das empresas, simultânea ao agravamento da dependência externa para o suprimento de alimentos básicos, fomentando hábitos alimentares locais distantes de suas tradições e suas simbologias. Hábitos alimentares incluindo maior consumo de proteína animal, de grãos exóticos, assim como de alimentos processados, enfraquecem as estruturas produtivas locais e intensificam a dependência dos países mais pobres dos excedentes produzidos por países centrais, fragilizando a segurança ou a soberania alimentar nacional dos países dependentes de importação. Conseqüentemente, os países periféricos se abstêm da regulação dos mercados em favor das grandes corporações e dos países mais ricos e com isso tornam as populações nacionais mais vulneráveis e expostas às crises mundiais de abastecimento (PAULA, 2017).

Este é também o sentido do relatório “Desafios Globais Para o Direito Humano à Alimentação, a Soberania, a Segurança Alimentar e Nutricional e os Papéis do Brasil”, elaborado pelo CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar)<sup>3</sup> em 2012, no

---

<sup>3</sup> O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) foi extinto pela Medida Provisória n. 870 de 01 de janeiro de 2019, era um órgão de assessoramento imediato à Presidência da República, que integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). O Consea era composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais. A presidência era exercida por um(uma) representante da sociedade civil, indicado(a) entre os seus membros e designado(a) pela Presidência da República. O Consea era um espaço institucional para o controle social e participação da sociedade na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, com vistas a promover a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada. O conselho havia sido recriado em 2003, com caráter consultivo. Competia ao Consea, dentre outras atribuições, propor à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com base nas deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2017).



---

qual são apontados os desafios que surgiram com a crise alimentar ocorrida em 2007, no contexto do regime alimentar<sup>4</sup> neoliberal, no qual os alimentos têm sido transformados em mercadoria e *commodities* negociáveis em mercados futuros de bolsas de valores. Além disso, em tal relatório há destaque para a expansão das monoculturas e dos latifúndios, os quais utilizam insumos como pesticidas, agrotóxicos, fertilizantes, sementes geneticamente modificadas em larga escala, além de adotarem tecnologias geradas a partir de patentes controladas por um pequeno número de corporações transnacionais sediadas em países centrais da Europa e Estados Unidos. Segundo esse documento, o cenário de dependência das tecnologias agrícolas fará com que as crises de carência de alimentos sejam cada vez mais recorrentes e avassaladoras, especialmente nos países periféricos, como é o caso do Brasil.

No mesmo sentido, segundo Paula (2017) até a década de 1970 as crises alimentares estiveram associadas às fragilidades de sociedades específicas ou regiões geográficas. Contudo, a partir de então as crises alimentares teriam deixado seu caráter de manifestações esporádicas e passaram “*a ter um caráter sistêmico decorrente da dimensão global dos mercados e do fortalecimento dos negócios em torno da alimentação*” (Paula, 2017, p.149). Portanto, a insegurança alimentar se tornou um fenômeno intrínseco ao sistema alimentar, como tal agravando-se caso a ordem econômica mundial estruturada segundo princípios neoliberais não seja revista.

O CONSEA corrobora essa avaliação, as crises alimentares são fatos históricos e cíclicos, causado de tempos em tempos fundamentalmente por quatro fatores: (a) o modelo de livre mercado, como uma receita de liberalização dos países mais fortes para os mais fracos, mas salientando que os primeiros mantém práticas protecionistas; (b) concentração da posse de terras, com a repressão aos movimentos sociais que possuam bandeiras de reforma agrária; (c) a primavera árabe como uma revolta popular desencadeada pela falta de alimentos; e por último (d) a propagação do cultivo de alimentos para utilização em agrobiocombustíveis. Além disso, a crise alimentar de 2007, ainda segundo CONSEA, a concentrada estrutura de mercado entre grandes empresas multinacionais varejistas de alimentos se tornou um grave obstáculo para a promoção da

---

<sup>4</sup> A noção de regime alimentar tem sido utilizada para explicar a evolução do sistema alimentar global desde o final do século XIX, e ordem alimentar contemporânea, (FRIEDMANN, H e MCMICHAEL, P. 2009).



---

SAN, indicando a necessidade instâncias regulatórias pelos governos nacionais. Como contraponto hegemônico de liberalização dos mercados de alimentos no contexto do regime alimentar neoliberal, coloca-se em pauta a necessidade do fortalecimento da agricultura familiar e camponesa e dos circuitos curtos de comercialização, revitalizando os mercados locais, que se enfraquecem num ambiente em que prevalece o livre mercado, mas que podem salvaguardar estratégias de segurança e soberania alimentar em países como o Brasil.

Nessa perspectiva, investimento em políticas públicas que fomentem formas alternativas de produção de alimentos se torna imprescindível no Brasil, assim como políticas de distribuição de terra e limitação do acesso a terras agricultáveis por corporações internacionais. Ademais, pontua-se a necessidade de preservação da sociobiodiversidade, dos recursos naturais e especialmente da água potável. Para isso, é preciso reorientar as negociações comerciais multilaterais de forma a garantir os meios para promoção de Segurança Alimentar e Nutricional, além de pleitear mais espaços e voz ativa em organismos transnacionais, como na Organização das Nações Unidas (ONU) e na Organização Mundial do Comércio (OMC). Assim, a fim de conter os desdobramentos prejudiciais do atual regime alimentar mundial no sistema alimentar brasileiro é preciso limitar o modelo de agricultura de grande escala e centrado em monoculturas cultivadas com uso excessivo de agrotóxicos e dependência dos pacotes tecnológicos de sementes, a atuação de grandes corporações internacionais, a volatilidade do preço dos alimentos, a partir da lógica financeira, e o excessivo consumo de alimentos industrializados (CONSEA, 2010).

Essa estrutura, tanto em nível mundial quanto de Brasil, formada a partir da consolidação do capitalismo financeiro neoliberal, não tem sido capaz de garantir alimentação regular e adequada às populações. Isso não impede, todavia, que o sistema agroalimentar mundial propague uma narrativa de garantia de alimentação segura e nutritiva de maneira ampla e irrestrita às pessoas através do mercado, mesmo que, na realidade, acabe aprofundando as desigualdades e o estado de insegurança alimentar e nutricional mundial, seja por meio da fome ainda presente ou da obesidade crescente.

### 2.2.1 O estado de insegurança alimentar das populações

A fome é uma das manifestações do estado de insegurança alimentar das pessoas, e sem dúvidas, a face mais conhecida do problema. Diariamente, milhares de pessoas sucumbem frente à carência de alimentos em quantidade, regularidade e qualidade necessárias para suas atividades cotidianas. Em 2000 aproximadamente 900 milhões de pessoas estavam subalimentadas no mundo, reduzindo para 777 milhões em 2015, o melhor resultado desde que foram iniciadas as medições sobre a fome no mundo. Contudo em 2016, essa tendência inverteu-se voltando a 815 milhões de pessoas subalimentadas, ou seja, em estado de insegurança alimentar e nutricional. As alterações no cenário mundial que contribuíram para piora nas condições de alimentação e nutrição são atribuídas a decisões políticas estatais, conflitos armados, mas também a recorrentes secas e inundações em diferentes regiões (FAO *et. al.*, 2017).

Os índices de desnutrição infantil são também alarmantes, de forma que uma em cada doze crianças menores de cinco anos são afetados pela desnutrição aguda, chegando a 52 milhões de crianças que definham diariamente, incapazes de desenvolver atividades cotidianas simples em virtude da fome e da desnutrição. Além disso, 155 milhões de crianças estavam, em 2016, em estado de desnutrição crônica, o qual compromete o desenvolvimento físico e cognitivo, assim como seu futuro desempenho escolar, produtividade no trabalho, além do aumento no risco de infecções severas, capazes de levar ao óbito precoce (FAO *et. al.*, 2017). A apresentação dos índices de desnutrição infantil é um importante termômetro do quadro da fome, uma vez que quando uma criança chega nesta situação, os adultos de sua família já estão em estado de insegurança há mais tempo, conforme se observa pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)<sup>5</sup>.

Segundo consta do “Mapa da fome no mundo”, relatório anual elaborado pela FAO, entre 2002 e 2013 o Brasil havia reduzido em 82% o número de pessoas famintas e desnutridas em seu território. Assim, em 2014, pela primeira na sua história o percentual da população brasileira desnutrida era inferior a 5%, sendo que até 1999 a taxa de desnutrição chegava a 15% no Brasil (FAO, 2017). Menezes (2017) afirma, contudo que os avanços obtidos no Brasil até 2014 estão ameaçados e indicam até mesmo retrocessos

---

<sup>5</sup> A EBIA classifica os domicílios brasileiros de acordo com o grau de segurança alimentar da família. A escala está subdividida em quatro graus, sendo o primeiro de conforto e o último de fome, cujo detalhamento e índices alcançados no Brasil podem ser observados no capítulo 5.



---

em função especialmente do enfraquecimento de políticas públicas. O pesquisador cita as limitações e os recorrentes cortes de investimentos nas políticas públicas sociais, como grandes influenciadores do aumento da extrema pobreza e por conseguinte da fome e desnutrição no país. É importante considerar, todavia, que o elevado número de pessoas que sofrem com a carência de alimentos no mundo pode estar subdimensionado, uma vez que os registros médicos de fome e desnutrição como doença ou como causas de enfermidades são quase inexistentes. A avaliação de Castro (1984), feita na década de 1930, já denunciava a gravidade do problema da fome no Brasil desde o início do Século XX, existindo subnotificações de sua incidência, cujas evidências eram insuficientes para embasar políticas públicas ou decisões governamentais de enfrentamento do problema, sugerindo assim um silêncio premeditado.

Foram os interesses e os preconceitos de ordem moral e de ordem política e econômica de nossa chamada civilização ocidental que tornaram a fome um tema proibido, ou pelo menos pouco aconselhável de ser abordado publicamente (CASTRO, 1984, p.20).

Os hábitos alimentares das pessoas em diferentes regiões brasileiras, como identificados por Castro (1984) já eram bastante diversos segundo suas bases territoriais geográficas. De um lado, as causas naturais e as causas sociais que condicionaram a alimentação, com suas deficiências estruturais, a exemplo do desequilíbrio hídrico entre o sertão e zona da mata. De outro, a influência de tais limitações na estrutura econômico-social dos diferentes grupos regionais estudados. Para o autor as causas sociais são sempre relacionadas à fome, sendo a deficiência alimentar causada primordialmente por fatores político-sociais. Entretanto, ele destaca que a fome e a desnutrição afetam indiretamente todas as estruturas sociais e políticas, sempre ligadas às subestruturas econômico-sociais fundamentais para o desenvolvimento das sociedades.

Os flagelos sociais associados à fome e escassez de alimentos estiveram presentes ao longo de toda a história mundial, conforme argumentam Paula (2017) e Castro (1984). Todavia, Paula (2017) ressalta que as crises humanitárias, com escassez de alimentos vividas na Irlanda em 1845, na China, em 1950, na Etiópia em 1980 e na Coreia em 1990 resultavam de causas naturais, tais como as frustrações de safra, infestações das lavouras ou por questões políticas resultando em conflitos armados e decisões governamentais equivocadas, mas essas circunstâncias restritas a países e sociedades específicos,



---

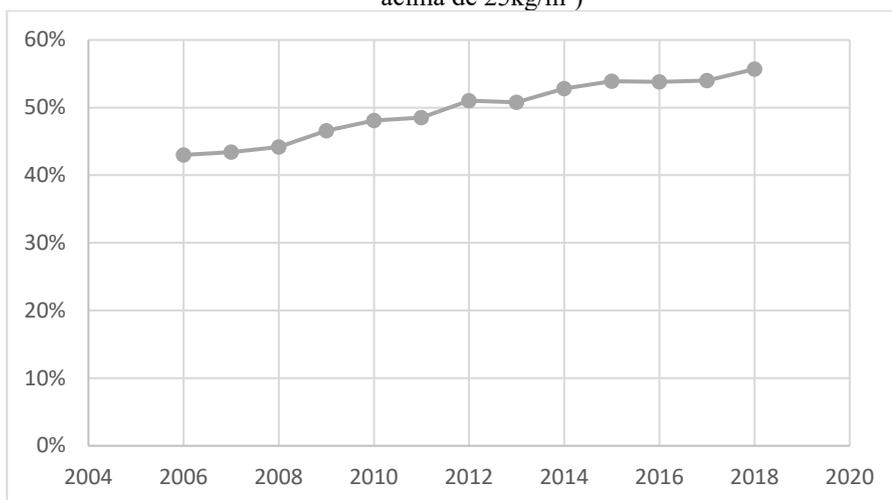
ganharam dimensões mundiais a partir dos anos 2000. A alimentação como um problema inicialmente marcado pela escassez de alimentos, incapacidade de produção, e pela fome constante, ganha outros contornos, como acesso a alimentos de qualidade nutritiva, que resultam não apenas em fome e desnutrição, mas também em obesidade e a dificuldade de aquisição de alimentos saudáveis e adequados às dietas locais (McMICHAEL, 2016).

Os dados constantes no relatório *Global Burden of Disease 2016* (“Peso Global das Doenças”) explicitam a relação entre a alimentação e as doenças. A insegurança alimentar mundial pode ser observada no número de mortes relacionadas à fome, subnutrição e obesidade, as quais diminuíram significativamente, de 3,4 milhões, em 1990, para 1,4 milhão em 2010. Contudo, a insegurança alimentar ainda está diretamente relacionada com 4 entre as 10 doenças que mais matam no mundo, como as cardiopatias, acidentes vasculares, diabetes e diarreia, segundo dados da Organização Mundial da Saúde (OMS) de 2017. As dietas pobres em frutas, verduras e fibras tem grande impacto nestes resultados.

Relatório da Organização Mundial da Saúde (2012) revelou que 12% da população mundial é considerada obesa, proporção que duplicou entre 1980 e 2008. No mesmo relatório constata-se que 2,8 milhões de pessoas morrem no mundo por ano em decorrência da obesidade e que no continente americano há um contingente de 26% de adultos obesos. Assim, o relatório considera que há um aumento das doenças não contagiosas ligadas à obesidade, tais como diabetes, hipertensão arterial, doenças cardiovasculares, responsáveis por mais de 60% das mortes no mundo, merecendo assim atenção governamental especial por meio de políticas públicas mais efetivas.

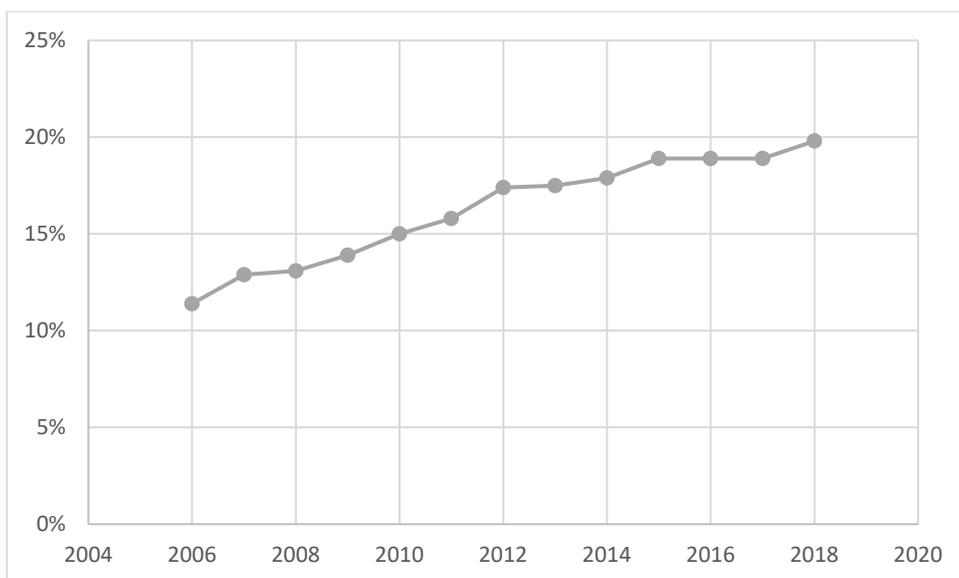
Os dados relativos ao Brasil demonstram tendência semelhante ao resto do mundo, no tocante à obesidade, a qual aumentou entre 2006 e 2016 em 60%, segundo dados do Ministério da Saúde, através da Pesquisa de Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (Vigitel), realizada em todas as capitais brasileiras anualmente entre 2006 e 2018. A pesquisa revela mais da metade das pessoas no país está acima do peso ideal e que a obesidade passou de 11,4% em 2006 para 19,8% em 2018. A tendência crescente desses dados fica demonstrada nos gráficos 1 e 2 abaixo:

Gráfico 1- Percentual de Indivíduos<sup>6</sup> com excesso de peso (índice de massa corporal igual ou acima de 25kg/m<sup>2</sup>)



Fonte: VIGITEL (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 2015, 2016, 2017, 2018)  
Elaboração da autora, 2020.

Gráfico 2 - Percentual de Indivíduos<sup>7</sup> Obesos (índice de massa corporal igual ou acima de 30kg/m<sup>2</sup>)



Fonte: VIGITEL (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 2015, 2016, 2017, 2018)  
Elaboração da autora, 2020.

<sup>6</sup> Indivíduos considerando o conjunto da população adulta das capitais dos estados brasileiros e Distrito Federal

<sup>7</sup> Indivíduos considerando o conjunto da população adulta das capitais dos estados brasileiros e Distrito Federal



---

Para o Ministério da Saúde o crescimento da obesidade aumenta a prevalência de doenças como diabetes e hipertensão, que embora não transmissíveis, podem ser fatais. A incidência de diabetes em 2006 atingia 5,5% da população em 2006, aumentando para 8,9% em 2016, enquanto o número de hipertensos passou de 22,5% para 25,7% no mesmo período. A pesquisa também revela mudança nos hábitos alimentares da população, como o consumo de feijão que diminuiu 67,5%, em 2012, para 61,3%, em 2016. Em relação às frutas e hortaliças, constatou-se que apenas um entre três adultos as consome em pelo menos cinco dias da semana (VIGITEL, 2017).

Para Garcia, (2015) este novo cenário potencializa os trágicos efeitos da insegurança alimentar, na medida em que a alimentação tem sido apontada como uma das causas das principais doenças crônico-degenerativas. Segundo a autora, as doenças são produtos do 'meio social' ou do 'modo de vida', sendo a poluição atmosférica, os ruídos, as condições de vida, o sedentarismo e a alimentação manifestações da etiologia das doenças ocidentais mais comuns e com maiores índices de morbidade.

Os índices crescentes de obesidade revelam uma face diferente do problema da alimentação, e uma das manifestações de insegurança alimentar, associada à fome e desnutrição, temas relevantes na atualidade, que reforçam a importância da comida em si e da alimentação como fatores de interesse social, porém ainda carentes de políticas públicas para seu enfrentamento. Nesse sentido, os problemas em torno da alimentação são refletidos cotidianamente na pobreza, sendo, portanto, a carência de recursos fator determinante de situações de insegurança alimentar no mundo, sejam elas de fome ou obesidade, ambas podendo culminar em situações de desnutrição. A desnutrição emerge de um processo social discrepante em relação à acumulação de capital, onde pobreza e riqueza convivem lado a lado evidenciando a exclusão e a negligência em relação aos direitos humanos, especialmente no que tange o acesso aos meios essenciais para a sobrevivência, tal qual a alimentação segura e adequada (PAULA, 2017). Desta maneira, as crises que levam à insegurança alimentar e nutricional em suas diferentes manifestações, devem ser vistas não mais como eventos naturais, corrigíveis através de ajudas humanitárias pontuais, mas devem ser analisadas criticamente como eventos políticos e passíveis de prevenção, principalmente, por meio de políticas públicas.

### 3. TRAJETÓRIAS E CONTEXTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO BRASILEIRAS

As transformações do sistema alimentar global demonstram que a alimentação se caracteriza como um problema público complexo e persistente, presente no contexto social brasileiro há várias décadas. Pode-se afirmar que muitas políticas públicas para enfrentamento do problema foram implementadas no país desde, pelo menos, a década de 1930. Contudo, sendo um problema enraizado nas comunidades, muitos governos atuaram de forma a minimizá-lo ou escondê-lo naturalizando a situação e negando a possibilidade de alteração de *status quo*, conforme a terminologia utilizada por Secchi (2010). Kingdon (1984) também observa essa tendência das autoridades de omitir e naturalizar o problema, especialmente quando se negam a tratar de uma situação e a dedicar mais tempo e recursos em causas nas quais os governos anteriores acumularam recorrentes fracassos, ou seja, causada perdas.

A partir da abordagem teórico-metodológica de Regimes Alimentares, tem-se que o que chega ao prato não é apenas uma escolha de quem come e nem dos agricultores que produzem alimentos, mas sim, resultado de projetos amplos que submetem países, povos, agricultores e consumidores ao processo da acumulação de capital. Para McMichael, (2016) os regimes alimentares constituem-se por meio das relações entre Estados e mercados em determinado espaço temporal e geográfico, grifando as dimensões políticas dos mercados de alimentos no mundo. Kingdon (1984) também destaca a capacidade dos interessados em enfatizar determinados problemas e torná-los públicos, especialmente por meio de empreendedores de políticas públicas, pois ao mesmo tempo em que noticiam o problema apresentam uma solução a ele que pode ser transmitida para os Estados e as populações, fomentando nesse sentido a construção de uma política pública, patrocinada financeira e ideologicamente pelos Estados, mas cujo resultado mais expressivo é a acumulação de capital para os pequenos grupos de interessados.

Girardi (2016) explicita as conexões do Brasil com o contexto global vinculando a atuação dos mercados por meio das grandes corporações transnacionais e as decisões dos governos locais, por meio de suas políticas públicas como uma manifestação do regime alimentar global. O autor exemplifica essa íntima relação entre interesses privados e políticas públicas alimentares no Brasil inicialmente com a produção de açúcar no período colonial brasileiro, seguido da migração de milhões de europeus para o Brasil,



---

passando pelo investimento intensivo na grande agricultura monocultora, e atualmente com a abertura das fronteiras agropecuárias no Cerrado e na Amazônia, assim como a produção de carnes e grãos em larga escala para exportação lideradas por grandes corporações transnacionais. O Brasil, para Girardi (2016) se configura como mais uma peça no sistema organizado segundo as forças hegemônicas dos Regimes Alimentares mundiais, como um elo na cadeia agroalimentar que interliga e transforma por meio de políticas públicas patrocinadas por interesses privados. Assim, as diversas culturas alimentares mundiais são transformadas através da mercantilização dos alimentos, da política agrícola e agrária, das relações alimentares sociais e culturais, repercutindo no padrão de consumo padronizado, na saúde, na qualidade de vida e na capacidade produtiva da população.

Os momentos históricos se refletem em modelos de Estado e de desenvolvimento distintos, cada qual com suas influências e condicionantes e por isso resultam em variadas decisões e políticas públicas. O modelo teórico dos regimes alimentares construídos por Friedmann e McMichael (1989), refinados pelos autores ao longo das últimas décadas auxilia na compreensão da construção de políticas públicas relacionadas à alimentação no Brasil, especialmente no que tange o fluxo das soluções.

A noção de Regimes Alimentares pode ser considerada um constructo comparativo, que organiza as relações históricas entre construção do Estado, colonização de terras e fronteiras, rotas de alimentos, agroindustrialização, padrões alimentares, estratégia corporativa transnacional e movimentos sociais ligados ao problema da alimentação e acesso aos meios de produção, particularmente a terra. Assim, o conceito de regime alimentar será utilizado como instrumento para a análise histórica dos processos de produção e consumo de alimentos no Brasil e das políticas públicas implementadas com vistas à promoção da Soberania alimentar e da SAN no país. Friedmann (1987) e McMichael (2016) conceituam e caracterizam três regimes alimentares que estiveram vigentes entre 1870 e 2000 e ainda propõem que um quarto regime em marcha após os anos 2000. Muito embora os três regimes sejam recortados no tempo, de forma que um ocorreria depois da extinção do anterior Girardi (2016) deixa claro que há uma sobreposição desses regimes e ainda ressalta que os tempos cronológicos podem variar de acordo com as estruturas dos países. Considera-se, então, que o Brasil pode demorar mais tempo a entrar em um regime alimentar e apresentar todas



---

as suas características, assim como alonga seu estágio em alguns regimes antes de adotar o próximo.

Alimentar a população significa garantir a vida das pessoas, além do desenvolvimento social e econômico. Contudo, a insegurança alimentar e nutricional, conforme a classificação de Secchi (2011) é um problema público latente no Brasil, uma vez que é composto por características que se alteram ao longo do tempo e que a partir dele realiza diferentes políticas públicas no intuito de mitigar o problema, embora sem solucioná-lo de forma permanente, de forma intencional ou não. Baseado nas lições de Rosie e Davies (1994), políticas públicas são uma combinação de créditos, leis e pessoas para a realização de objetivos públicos estabelecidos, portanto, uma medida isolada não constitui de fato uma política pública, pois essa ação exclusiva careceria de coerência entre as decisões e resultados. Para Muller e Surel (2002) reforçam, que para ser considerada uma política pública, as ações estatais precisam estar coesas, o que requer um quadro geral de ação que mobilize os elementos de valor, assim como seus instrumentos e objetivos, haja vista as diversas declarações, discursos e promessas dos agentes estatais que não levam a ações estratégicas ou sequer ações pontuais que atuam na resolução dos problemas públicos socialmente identificados.

Ao longo da história, diferentes motivos foram atribuídos ao problema alimentar no Brasil e conseqüentemente diferentes ações e políticas públicas foram desenvolvidas com esse mote. Entre elas esteve o processo de industrialização desorganizado associado à urbanização caótica, insuficiente produção de alimentos e baixa produtividade dos pequenos produtores, sucedidas depois dos anos 2000, por uma compreensão de acesso aos alimentos por meio da aquisição deles nos mercados, fazendo com que tais problemas obtivessem diferentes categorizações em cada um dos períodos. A trajetória das políticas públicas brasileiras de enfrentamento ao problema da insegurança alimentar demonstra recorrentes fracassos, mas também mudanças de paradigmas e mobilizações das autoridades e comunidades em torno do tema. Conhecer essa trajetória auxilia a compreender como a partir dos anos 2000 estabeleceu-se uma agenda de enfrentamento engajado ao problema a partir da concepção de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), norteada pelos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada e da Soberania Alimentar. Deste modo, nesse capítulo será apresentada a trajetória histórica e as análises dos contextos em que foram desenvolvidas as políticas públicas inicialmente entre a



---

década de 1930 e 1990 e em seguida, com especial enfoque às políticas públicas implantadas após os anos 2000, quando o problema da alimentação adquiria novos contornos.

### 3.1 Políticas Públicas de Alimentação destacadas entre 1930 e 1990

O problema da alimentação se tornou público no Brasil apenas em 1938 a partir do lançamento dos inquéritos alimentares de Josué de Castro, para quem o objetivo de reduzir a fome e subnutrição dos brasileiros requeria a intervenção imediata dos governos, como única forma de corrigir a desigualdade entre os bem nutridos e os desnutridos, tendo em vista fatores políticos, econômicos, geográficos, históricos e principalmente os fatores sociais. (MACEDO et al., 2009). Nesse momento, o sistema alimentar mundial era marcado pela transição do primeiro para o segundo regime alimentar, quando as negociações comerciais entre os países já deixavam de seguir a lógica da produção baseada em vantagens comparativas, segundo as quais cada um se especializava de acordo com a produtividade e dotação de fatores de produção. Assim, dadas suas condições geográficas favoráveis às atividades primárias e abundância de mão de obra, o Brasil ocupou uma posição de destaque na exportação de alimentos e matérias primas para os países centrais e, em troca, adquiria produtos manufaturados destes.

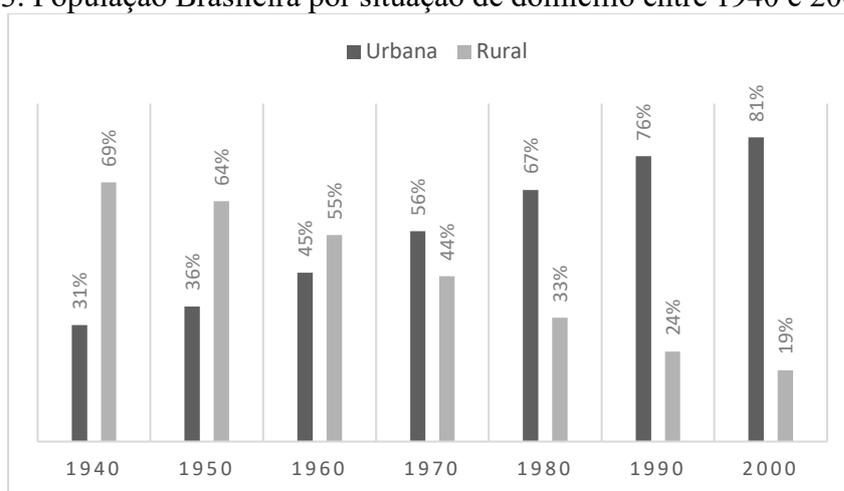
Na década de 1930 já se notava uma preocupação do governo quanto à alimentação da população, com enfoque especial nas crianças, o que impulsionou as tomadas de decisões estatais para diversas ações, programas e legislações voltados para a alimentação escolar (PEIXINHO, 2011); (STOLARSK *et. al* 2017). O enfoque de políticas públicas voltado às crianças, condiz com os ensinamentos de Kingdon (1995) quando afirma que as políticas públicas mais fáceis de serem implementadas são aquelas que defendem os valores comunitários mais preciosos, tais como a infância. Todavia, no mesmo período, a produção agrícola e o meio rural eram considerados atrasados, incompatíveis com o desenvolvimento econômico, o que justificava a naturalização do problema da subnutrição de parcela da população brasileira. A política agrícola, por outro lado, estava concentrada na exportação de café e garantia de preços aos produtores (BRASIL, 2001) não havia uma preocupação da relação entre a produção e o consumo de alimentos. Lima (1980) explica que na época acreditava-se que a vasta dimensão geográfica, resultando em uma natureza tão diversificada do país, propiciaria ambiente

sempre favorável para a produção de alimentos e assim eles não faltariam, eram os condicionantes básicos para garantir de forma permanente a soberania alimentar brasileira.

Isso posto, a recorrente e mais significativa preocupação do Estado brasileiro em 1930 não era com a alimentação da população, mas sim, em garantir o preço do café, que implicou inclusive na incineração de quase 80 milhões de sacas de café entre os anos de 1930 e 1944 para que assim a oferta de café fosse reduzida e o seu preço de negociação internacional fosse maior, subsidiariamente também investia-se recursos públicos para a proteção da indústria do açúcar e do álcool (BRASIL, 2001). Urbanizar e industrializar o país eram as palavras de ordem, visto que se acreditava que a organização de um parque industrial no Brasil tiraria a pecha do atraso no país e com isso poderia, então seria possível resolver as mazelas sociais do país, como a fome.

Na década de 1940 as políticas públicas que empreendiam esforços e recursos para a industrialização continuavam e ainda que tímidos, já mostravam alguns avanços, especialmente após 1945 e na década de 1950, no período pós II Guerra, uma vez que o fim da guerra abriu novas perspectivas de negócios internacionais e exportações naqueles países que como o Brasil não tiveram suas economias destruídas durante o conflito. Desta feita, o incentivo à urbanização da população também estava em curso e logrando êxito especialmente durante a década 1960, concatenando os esforços públicos realizados nos anos anteriores, conforme se verifica no gráfico 3:

Gráfico 3. População Brasileira por situação de domicílio entre 1940 e 2000



Fonte: IBGE – Anuários Estatísticos, 1986, 1990, 1993, 1997; Censo Demográfico, 2000.



O gráfico 3 demonstra resultado dos esforços das políticas públicas de urbanização da população do governo brasileiro empreendido a partir da década de 1930, com vistas à criação de parque industrial e conseqüentemente incentivo à formação de população urbana, que pudesse ser aproveitada como mão de obra, sob o pretexto de melhoria das condições de vida e renda e conseqüentemente da alimentação das pessoas. Observa-se que em 1940 a maioria da população vivia no meio rural: apenas 31% da população viva em centros urbanos, enquanto 69% estavam no meio rural, já na década seguinte 5% da população havia migrado para as cidades. Observa-se também que foram necessários 30 anos de investimentos na industrialização do país para que esse quadro de urbanização se invertesse. Assim, a partir da década de 1970 observa-se que a maioria, 56%, da população brasileira passa a ser urbana, frente a 44% de população rural e nos anos 2000 a diferença é ainda mais acentuada com apenas 19% da população residente em áreas rurais.

Tem-se que os esforços governamentais estavam voltados para industrialização substitutiva de importações e para a urbanização da população sob o mote do desenvolvimento econômico, as mudanças estruturais do período, se consolidam em virtude de alterações profundas nas estruturas sociais, econômicas sobretudo, em virtude das modificações na economia do café e do açúcar e do álcool destacadas no período anterior.

Na década seguinte, de 1950, sob influência das medidas de apoio à agricultura norte-americana, o governo brasileiro empreendeu os primeiros esforços com vistas a institucionalizar a política agrícola para o setor de grãos no Brasil por meio de programas de créditos rurais e títulos a fim de financiar a atividade (BRASIL, 2001). Assim, as ações estatais preponderantes na década foram criar um complexo de grãos para exportação, a implantação de indústria de alimentos no Brasil e alimentação dos trabalhadores das indústrias (Macedo et. al., 2009), não havia uma preocupação estatal com a produção ou distribuição de alimentos: “*o grosso da produção de alimentos básicos como milho, arroz e feijão era feito de forma rudimentar, voltado para a subsistência e os poucos excedentes já eram suficientes para abastecer os centros urbanos*” (BRASIL, 2001, p. 14).

Nesta década também foi instituída aquela que é a política pública mais longeva de SAN no país, segundo Storlarki *et. al.*, (2017), a política de alimentação escolar. Inicialmente denominada de Campanha Nacional de Merenda Escolar ela visava



---

proporcionar alimentação e educação alimentar para as crianças durante a sua permanência na escola pública a fim de melhorar as condições de aprendizagem e o rendimento escolar. Interessante notar que desde a institucionalização do programa em 1955 até a década de 1970 os alimentos fornecidos por aquele programa eram oriundos de organismos internacionais, como o Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), especificamente o programa americano “Alimentos para a Paz” e o Programa Mundial de Alimentos (STORLARKI *et. al*, 2017). Os alimentos fornecidos pelos Estados Unidos direcionados para alimentação escolar no Brasil, condizem com aquilo descrito por Friedmann (1987) sobre o Segundo Regime Alimentar, aquele em que se observou extensa doação e venda a preços irrisórios dos excedentes de produção norte-americana com objetivo explícito de ajuda humanitária, mas que visava a conquista de novos mercados consumidores e a padronização alimentar global.

Podemos concluir, portanto, que entre os anos de 1930 e 1960 as políticas públicas alimentares no Brasil estavam voltadas apenas a públicos específicos, ora de trabalhadores das indústrias, ora de estudantes. Tais políticas não tinham a motivação em si na alimentação, mas no desenvolvimento econômico do país. Diante disso, tais ações podem ser categorizadas, conforme orienta Kingdon (1995), como agendas feitas para resolver problemas públicos de desenvolvimento econômico e, muito embora, Josué de Castro já em 1938, tivesse apontado a alimentação como um problema social, motivado por uma estrutura marcada pelas desigualdades sociais e regionais, as políticas públicas até 1960 não atuaram nesse sentido.

Durante esse primeiro período narrado cujo modelo de desenvolvimento esteve baseado na industrialização substitutiva de exportações, impediu a diversificação da produção no campo e com isso também a diversificação dos produtos destinados para a exportação, aumentando a dependência pela produção de café no país. Essa dependência de um único produto gerou no início da década de 1960 uma grande crise de abastecimento de alimentos, que obrigou o governo a reformular a política agrícola no Brasil, o que ocorreu apenas após 1965 (BRASIL, 2001).

Em 1960, período de prevalência do Segundo Regime Alimentar no mundo, o Brasil convergia com a percepção dominante do problema da alimentação, não como um problema social, mas uma questão de ineficiência produtiva. Nesse contexto defendia-se que a fome e a desnutrição eram causados pela oferta insuficiente de alimentos para



---

abastecer a população, sob o argumento da produtividade e rendimento do solo e dos agricultores, problema a ser administrado dentro da pasta ministerial da agricultura, pecuária e abastecimento. Desta forma, as décadas de 1960 e 1970 foram marcadas, conforme destaca Delgado (2012) pelos esforços públicos de planejamento induzido dos mercados de produtos rurais mediante a desoneração dos riscos do processo produtivo e a expansão das relações de crédito da agricultura, tanto para seguro de preços como crédito produtivo com vistas à modernização da agricultura. A modernização ocorreu a partir da premissa de mecanização, produtividade, utilização de insumos químicos, como herbicidas, pesticidas, sementes e fertilizantes segundo as orientações da “Revolução Verde” (HIRAI, 2009).

Delgado (2012) considera que o período histórico da agricultura e das políticas agrícolas desenvolvidas entre os anos de 1965 e 1985 no Brasil, constitui uma etapa do desenvolvimento de uma agricultura capitalista em processo de integração com a agricultura urbana e industrial e especialmente voltada à exportação, o que ele denomina de “modernização conservadora”. Esse movimento de modernização surge em contraponto à política agrícola centrada no café até os anos de 1950 e como resposta aos intensos desafios que a industrialização e urbanização trouxeram ao Brasil. O autor ressalta ainda que as políticas públicas implantadas no período implicaram em diversificação das exportações primárias e agroindustriais, mas também pela derrota do movimento que defendia a reforma agrária no país.

A modernização do campo com vistas ao aumento de sua produtividade e pretensamente a combater a crise de abastecimento alimentar que a precedeu manteve o caráter homogêneo da agricultura brasileira, assim como as desigualdades técnicas, regionais, setoriais e sociais que foram inclusive aprofundadas no processo da Revolução Verde. Para Delgado (2012) nesse processo o que aconteceu foi um pacto agrário, entre o Estado e as oligarquias agrárias brasileiras, que tinha um caráter modernizante na produção, mas conservador das estruturas sociais:

*Esta (a política agrícola e comercial da época baseada na Revolução Verde) induzia a produção de mercadorias setoriais por intermédio dos incentivos fiscais e financeiros protetores das margens de lucro dos fazendeiros que alteravam sua base técnica; e também a valorização patrimonial dos que ampliavam a fronteira de terras apropriadas para fins produtivos e especulativos (DELGADO, p. 14, 2012 – parênteses meus).*

Na década de 1960, ademais dos investimentos estatais para a modernização da agricultura nos moldes da Revolução Verde, também foram destinados recursos à criação de duas empresas públicas, a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM). Na percepção dos formuladores de políticas públicas, a ampliação do crédito rural e a minimização dos riscos da atividade agrícola ampliou a capacidade produtiva do Brasil, mas o país ainda enfrentava dificuldades operacionais, especialmente na armazenagem e na distribuição de alimentos (BRASIL, 2001). Assim, criou-se nesse período um rede de armazenagem condizente com as necessidades de estocagem de grãos gerida pela CIBRAZEM e estabeleceu-se um rede oficial de estabelecimentos varejistas, COBAL, para ampliar a capacidade estatal de intervenção na distribuição e controle de preços ao consumidor final de alimentos, acreditava-se que essas ações possibilitariam fechar um ciclo de abastecimento de forma a evitar futuras crises, assim como o aumento especulativo de preços (BRASIL, 2001).

A COBAL funcionava como um supermercado e competia com os estabelecimentos privados no varejo de gêneros alimentícios teve grande impacto na vida dos trabalhadores (MACEDO *et. al.*, 2009), o encerramento de suas atividades ocorreu na década de 1990, que pode indicar uma grande pressão sofrida por parte do Estado de ceder espaços às grandes corporações varejistas que ganhavam força com a chegada do Terceiro Regime alimentar, no qual as grandes corporações transnacionais dominariam a cadeia de comercialização de alimentos, ditando preços e produtos ofertados.

Nota-se, portanto, que a categorização do problema da alimentação após a década de 1960, esteve circunscrita às questões relacionadas às políticas agrícolas, as quais possuem grande impacto na economia, o que deixa à margem das ações estatais os pequenos produtores de alimentos e mantém de forma rudimentar essa produção fundamental de alimentos no Brasil. A busca pela agricultura modernizada, segundo Paula (2017) esteve articulada com os mercados globais de alimentos e com a necessidade recorrente de serem gerados *superávits* comerciais. Nesse sentido constata-se que a Revolução Verde “*aumentou a produção de alimentos, mas paradoxalmente fez crescer o número de famintos e excluídos*” (Macedo *et. al.* 2009, p.35), o que claramente reflete que o aumento da produção se deu em torno das *commodities* e do complexo proteico



---

bases para o mercado global e não para a produção de alimentos capazes de abastecer o mercado interno.

Os governos brasileiros, na década de 1980, ao serem confrontados com os indicadores de urbanização, industrialização e com primeiros resultados da Revolução Verde aplicadas nas décadas anteriores, passaram a observar que o problema teria outras origens. Afinal, simultaneamente à urbanização e industrialização ocorreu um aumento da produção no campo, mas enquanto isso verificou-se que o número de excluídos do mercado alimentar também aumentou. Dessa forma, a principal causa da insegurança alimentar não era a produção insuficiente de alimentos, ou o atraso do meio rural, mas sim, a falta de recursos financeiros das pessoas para a aquisição dos gêneros alimentícios por meio do mercado. Contudo, mesmo diante dessa constatação, de dificuldade na obtenção de renda e os entraves para o acesso à terra não houve políticas públicas desenvolvidas nesse sentido, muito embora esses temas tenham sido inseridos nos novos discursos e debates. Tal inclusão pode indicar um início do processo de sensibilização e amaciamento do sistema público passando a ser questões também consideradas nos fluxos do problema público da alimentação.

Nessa época a insuficiência da produção agrícola já não era mais uma questão central na preocupação do Estado, diante da persistência da fome e desnutrição, tanto no meio urbano quanto no campo. Essa constatação implicava em avaliar as condições de demanda, relacionadas ao poder de compra e às condições do mercado de trabalho do país já a partir da década de 1980. Os indicadores e *feedbacks* das políticas públicas implementadas até então deveriam indicar uma atuação governamental em outro sentido, mas apesar disso, como ressaltam Macedo *et. al.* (2009) as políticas públicas no campo da alimentação, nos anos de 1990, foram na contramão das evidências de problemas sociais uma vez que não contemplaram a melhoria do acesso aos alimentos para a população e talvez tenham até o restringido mais. Na década de 1990 ocorreu o encerramento das atividades da COBAL que era um supermercado público, através da qual a oferta e os preços de alimentos poderiam ser controlados pelo Estado. A CIBRAZEM, criada para dar infraestrutura de armazenagem aos grãos também foi extinta, deixando assim o espaço livre para a atuação das corporações na estocagem estratégica de grãos, dando indícios mais uma vez da influência das corporações



---

internacionais na criação de um mercado alimentar global, basilares para o desenvolvimento do Terceiro Regime Alimentar.

Por outro lado, política de alimentação escolar, especialmente voltada às crianças de escolas públicas foi mantida, uma vez que continua a afetar diretamente valores da sociedade, como a proteção das crianças, formas pelas quais, segundo Kingdon (1984) os problemas públicos tendem a entrar e permanecer nas agendas de tomadas de decisões de políticas públicas. Muito embora o problema tenha permanecido nas agendas e as ações continuassem a ser executadas Triches e Grisa (2015) pontuam que ela estava muito aquém do necessário para a manutenção da saúde e garantia do desenvolvimento das crianças. Para as autoras a política pública de alimentação escolar seguiu a tendência de padronização da alimentação, característico do Segundo Regime Alimentar até o ano de 1994, contava com um processo centralizado de aquisição de gêneros alimentícios e por muitos anos havia sido financiado em parte pelos Estados Unidos da América, os quais doavam seus excedentes para a promoção da alimentação nos países periféricos e alinhados com eles no período de guerra fria. Segundo as autoras, a atuação do governo viabilizou a distribuição de alimentos padronizados, formulados e industrializados comprados de um conjunto selecionado de algumas empresas, e distribuídos para todo o território nacional.

O processo centralizado de aquisição de gêneros alimentícios a serem distribuídos aos escolares, segundo Triches e Grisa (2015) afetava sobremaneira a eficácia da política pública, pois não promovia Soberania ou SAN, uma vez que os sistemas complexos de fornecimento e de armazenamento dos produtos geraram cartelização dos fornecedores, elevação dos custos da merenda e homogeneização da alimentação escolar no país. Tais posturas adotadas pelo governo brasileiro do momento refletem o processo de distribuição e comercialização de alimentos do segundo regime alimentar que e, com isso, disseminam e padronizam hábitos alimentares no mundo, fazendo com que os agricultores e indústrias locais não tenham como competir e acabem sendo fechadas.

Macedo et. al (2009) mencionam ainda que no início de 1990, durante o governo de Fernando Collor, houve ainda mais desmobilização em torno do problema da alimentação, deixando a questão a cargo do mercado e da sua capacidade de autorregulação. Essa atitude reforçava a percepção de que as características do terceiro regime alimentar se tornavam ainda mais evidentes no Brasil e que os indicadores e



---

*feedbacks* das políticas implementadas não surtiam efeitos esperados junto às autoridades, que possivelmente negavam-se a aplicar mais recursos na causa considerada perdida e em um problema naturalizado no Brasil, refletindo o que Kingdon (1995) explica em relação ao fluxo dos problemas. Desta forma, conforme Paula (2017) abre-se ainda mais espaço às corporações transnacionais que passam a controlar todo tipo de acesso da alimentação, na produção, na distribuição, no varejo e até mesmo nos programas de auxílio governamental, portanto, são as corporações que possuem papel chave na proposição de políticas públicas, assim como na fixação de preços dos alimentos e nas negociações em mercados futuros de *commodities*, deixando os cidadãos à mercê dos apetites dos mercados.

Em contraponto a esse movimento e estruturação da política alimentar em favor das grandes corporações, surgem movimentos contra- hegemônicos. Macedo *et. al* (2009) frisam que na mesma década de 1990 em que se abandona a agenda de combate à fome, surge, por meio da sociedade civil uma tentativa de retomada do tema da SAN na agenda de políticas públicas brasileiras, a qual contou com uma forte mobilização social em 1993, quando, envolvendo fortes símbolos e imagens e capitaneadas por Herbert de Souza, baseado em sua projeção e experiência pessoal, lançou-se a “Ação pela Cidadania”, que obteve forte apoio da mídia.

Naquele momento houve uma alteração no fluxo da política (conforme denominação de Kingdon, 1984), que se tornou mais receptiva ao tema, por ter passado por um longo processo de amaciamento do sistema no sentido de que existe um problema e algo poderia ser feito para mudá-lo, que a situação de insegurança alimentar no Brasil não era algo dado e imutável e que apesar das diversas tentativas frustradas, uma nova tentativa era possível. Assim, houve a mobilização para a formação de uma comunidade de especialistas sobre o tema da alimentação e da insegurança alimentar no Brasil. Houve uma mudança no status de questão social para problema público, quando alternativas de soluções mais viáveis foram elencadas, por isso foi fundamental, no mesmo ano, contar com a formação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), onde se discutia o acesso aos alimentos.

Indesejável à época e sem respaldo em alternativas viáveis em termos de viabilidade técnica, orçamentária, aceitabilidade do público e da comunidade política, o CONSEA foi extinto no ano seguinte, em 1994, pelo governo de Fernando Henrique



---

Cardoso e reinstituído pelo governo Lula apenas em 2003. Apesar de sua breve existência no início da década de 1990, as ações do CONSEA permitiram a consolidação da visão do problema público da alimentação como uma questão social, de distribuição de renda, de acesso à terra e aos alimentos, mudando novamente a categorização do problema, conforme explica Kingdon (1984). Percebe-se, assim, uma tendência dos atores invisíveis de categorização da alimentação como um problema social e não uma questão de ampliação ou de introdução de novas tecnologias na produção agrícola nacional ou distribuição e abastecimento transnacional, opiniões e ações contra hegemônicas, em descompasso com as características internacionalizantes do regime alimentar corporativo. O problema público em foco já não se referia à relação entre oferta e demanda de alimentos, mas sim de acesso aos alimentos produzidos que estavam disponíveis apenas por meio da aquisição nos mercados, marcados pela lógica capitalista convencional do lucro e da acumulação de capital. Todavia, os atores visíveis membros dos governos da época não decidiram ações nesse sentido e não alteraram a categorização do problema o que os fez continuar o fomento às políticas públicas características do segundo e do terceiro regimes alimentares, tais como a mecanização intensiva e a abertura dos mercados aos produtos estrangeiros.

Desta forma, o que se viu no início dos anos de 1990 foi que em uma sociedade em processo crescente de urbanização desde os anos de 1940 os problemas relacionados à fome e subnutrição se deslocaram do meio rural para o meio urbano onde a renda das famílias trabalhadoras não era suficiente para adquirir comida em quantidade suficiente e qualidade apropriada e muito menos adequada às suas tradições. Enquanto isso, destacam Rigon, Schmidt e Bógus, (2016) a atuação do mercado e das corporações alimentares representam claramente a incapacidade do livre mercado movidos pela ótica dos interesses individuais de gerirem e criarem propostas para a superação da insegurança alimentar, as atuações estatais pautadas na concepção de livre mercado e endossadas por organismos internacionais não foram capazes de melhorar o acesso das pessoas aos alimentos e a necessidade da renda para aquisição do gêneros alimentícios se torna primordial.

Conclui-se que entre as décadas de 1930 e 1990 o problema da alimentação que impulsionaram as ações estatais geraram políticas públicas que podem ser categorizadas de duas formas distintas, inicialmente como política pública de desenvolvimento, seguida



---

por política agrícola. Todavia, nenhuma dessas atuações permitiu ao Brasil reduzir os índices de insegurança alimentar de sua população, fazendo com que a partir dos anos 2000 outra geração de políticas públicas, baseada em uma nova categorização fosse ainda necessária. Uma nova categorização, do problema da alimentação vinculada aos problemas sociais já vinha sendo proposta pelas comunidades de especialistas desde a década de 1980, sem que as autoridades dessem a eles a devida prioridade.

Dessa forma, observa-se que o fluxo da política se sobressaiu em detrimento dos fluxos dos problemas e das soluções de forma a colocar as questões na agenda conforme os interesses das forças políticas organizadas, do humor nacional e sobretudo pela garantia de não- alteração de governos por conta da ditadura militar entre 1964 e 1985, período em que as comunidades de especialistas compostas por acadêmicos, movimentos sociais, jornalistas foram brutalmente calados, aptos a retomar alguma atividade apenas após o processo de redemocratização, mais especificamente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Foi apenas nos anos 2000, no entanto, que se pode notar os primeiros resultados, os quais são fruto de um amaciamento do sistema já em marcha há três décadas, da organização da comunidade de especialistas e divulgação de dados e indicadores alarmantes de fome e desnutrição no país, chocantes se comparados a países vizinhos ou países com o mesmo grau de desenvolvimento do Brasil, os quais demandavam a atenção imediata do Estado. Assim, o problema da alimentação conseguiu atrair para si a atenção das autoridades e alterar o fluxo das condições políticas de forma que os três fluxos convergissem para a abertura de uma janela de oportunidades e uma nova categorização do problema da alimentação.

### **3.2 As mudanças de paradigmas para as Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) passam a ser objetivo formais de políticas públicas promovidas pelos governos a partir dos anos 2000, com vistas a reverter situações problemáticas da alimentação, seja devido à fome, desnutrição ou à obesidade, cujos impactos são observados nas áreas da saúde, do desenvolvimento humano e econômico do país e por isso carecem cada vez mais de intervenções estatais efetivas. Indicando, assim, uma nova categorização do problema da alimentação, voltada para os direitos sociais e humanos, proporcionando um espectro mais amplo para as políticas públicas que envolvem essa temática.

Os debates sobre SAN atualmente pertencem a um campo científico interdisciplinar, envolvendo pesquisadores e conhecimentos das ciências sociais, sociais aplicadas, humanas, agrárias e da saúde, uma vez que busca compreender os processos alimentares em sua ampla complexidade. As questões de SAN destacadas por Maluf (1999) incluem todas as etapas e aspectos do sistema alimentar, que se iniciam no cultivo de alimentos, envolvendo o acesso à terra, aos recursos naturais, a sanidade dos alimentos e sua capacidade de promover saúde, comercialização, distribuição e precificação etapas essas que são entrelaçadas pelos princípios da Soberania Alimentar e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Os conceitos de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional reconhecidos no Brasil surgiram de inquietações frente ao problema da fome, da subnutrição e mais atualmente da obesidade. O problema deixa de ser visto como algo latente e naturalizado no Brasil para ganhar notoriedade e exigir atuações estatais à altura de resolvê-lo. Assim, os conceitos são incorporados na comunidade de especialistas, que influenciam em manifestações nas normas jurídicas brasileiras, as quais propiciam o planejamento e implementação de políticas públicas e implicam diretamente em tomadas de decisões dos atores governamentais e redução do problema como ainda não tinha sido visto antes.

### 3.2.1 Novo conceito para Segurança Alimentar e Nutricional

A expressão "Segurança Alimentar e Nutricional" possui particularidades reconhecidas pela comunidade de especialistas brasileiros em relação a outros países pela adoção do adjetivo "nutricional" na expressão "Segurança Alimentar" consagrada internacionalmente. O termo nutricional, segundo Maluf (2007) pretende reforçar o propósito da interdisciplinaridade e da intersetorialidade das políticas públicas e das pesquisas nesse campo, uma vez que pretende interligar os dois principais enfoques DAS ações: o socioeconômico e o da saúde, especialmente voltado à nutrição. Outra peculiaridade do conceito adotado no Brasil é a de atribuir a uma única expressão "segurança" duas dimensões inseparáveis, que no idioma inglês, são duas expressões distintas: "*food security*" de "*food safety*". No primeiro caso trata-se de garantir a disponibilidade física de alimentos, de promover acesso e suprir a demanda das pessoas por comida. Já no segundo caso o termo faz menção à sanidade dos alimentos, de forma que estes não causem danos à saúde dos consumidores, por meio de alimentos saudáveis.

Ademais da incorporação do adjetivo nutricional e de atribuir as duas dimensões de segurança, numa mesma palavra, o conceito brasileiro é ainda norteado pelos princípios de Soberania Alimentar e Direito Humano à Alimentação Adequada (MALUF, 2007). Para o autor a noção de SAN brasileira se diferencia dos enfoques correntes de "segurança alimentar" utilizada por outros governos e organismos internacionais, os quais estão vinculados às grandes corporações que são os atores hegemônicos do sistema agroalimentar mundial e como tal agravam os determinantes do padrão de insegurança alimentar mundial atual. O termo utilizado internacionalmente tampouco abrange ou questiona os modelos de produção, a saturação do meio ambiente ou a exploração dos recursos locais (humanos, produtivos, ambientais), o que está incluído no conceito brasileiro que ainda é composto pela busca da suficiência, qualidade e adequação dos alimentos, incluindo aspectos que extrapolam a visão meramente química ou física de absorção de nutrientes (MALUF, 2007).

O conceito brasileiro é, portanto, bastante abrangente e traz consigo princípios de Soberania e Direito à Alimentação Adequada que se mostram contraditórios com as exigências do modelo de Terceiro Regime Alimentar, focado especialmente no mercado e na capacidade individual de alimentação através da aquisição dos gêneros alimentícios ofertados nos mercados. O conceito brasileiro reconhece que a promoção da SAN requer o exercício soberano das políticas públicas relacionadas à alimentação e compreende que esta, assim como os alimentos, deve se sobrepôr à lógica mercantil, o que impossibilita a atuação de forma a garantir Soberania e DHAA, princípios que serão destacados a seguir.

Conforme Hoyos e D'agostini, (2017) a **Soberania Alimentar** é compreendida como a autonomia e capacidade dos países de produzirem, dentro de suas próprias fronteiras os alimentos básicos de forma suficiente e adequada às suas culturas alimentares e ao meio ambiente em que estão inseridas. As mesmas autoras, em consonância com o que defende a Via Campesina, destacam que o sistema econômico capitalista e os tratados de livre comércio são os principais entraves para a conquista da Soberania e da SAN em âmbito global. No ano de 1996 a Via Campesina cunhou um conceito amplamente difundido de soberania alimentar e que vem sendo aplicado até os dias atuais pelos acadêmicos brasileiros:

Soberanía alimentaria es el derecho de cada nación para mantener y desarrollar su propia capacidad para producir los alimentos básicos de los pueblos, respetando la diversidad productiva y cultural. Tenemos el

derecho a producir nuestros propios alimentos en nuestro propio territorio de manera autónoma. La soberanía alimentaria es una precondition para la seguridad alimentaria genuina. (Via Campesina, 1996 *apud*. HOYOS; D'AGOSTINI, 2017).

A Via Campesina propõe outro conceito composto de forma colaborativa pelas realizadas pelas entidades participantes do Fórum Mundial de Alimentação realizado em Havana em 2001, nele a entidade que deixa clara a incorporação do DHAA, a adequação da alimentação em função da diversidade cultural, étnica e natural das regiões, assim como a busca pela produção que respeite o meio ambiente sem comprometer as futuras gerações, além de destacar o papel da mulher nesse processo:

Soberania Alimentar é o direito dos povos definirem suas próprias políticas e **estratégias sustentáveis** de produção, distribuição e consumo de alimentos, que garantam **direito à alimentação** para toda a população, com **base na pequena e média produção, respeitando as próprias culturas, a diversidade** dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização, de gestão dos espaços rurais nos quais a **mulher** desempenha um papel fundamental (Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar Cuba, 2001-grifos meus).

A busca pela soberania alimentar é, portanto, um contraponto à crescente perda de capacidade dos Estados em formular as próprias políticas agrícolas e alimentares, face à globalização e internacionalização dos mercados e da economia (MENEZES, 2001), que deixam claro o alcance do regime alimentar hegemônico mesmo dentro de países periféricos como o Brasil. A busca pela Soberania Alimentar deriva de uma insatisfação com as crises alimentares e condições gerais das populações impostas pelo sistema agroalimentar mundial. Os conceitos de Soberania alimentar defendido pelos movimentos sociais e pelas das comunidades de especialistas contém preocupações que se contrapõem especialmente ao Terceiros Regime Alimentar e ao sistema agroalimentar mundial, haja vista a sua opção pela produção em pequenas propriedades e pelo abastecimento de alimentos de forma local e regionalizada, que rechaça a importação de gêneros alimentícios exóticos plantadas e colhidas e grandes latifúndios monocultores; assim como defende a diversidade produtiva com adequação cultural, oposta à padronização alimentar da internacionalização.

O **Direito Humano à Alimentação Adequada** atua como um princípio nesse processo de busca pela SAN. O DHAA possui um espectro bastante amplo de garantias e reivindicações nas quais destaca-se o acesso aos recursos e meios para produzir como terra, água limpa e renda, que permita a aquisição da quantidade necessária de alimentos



---

saudáveis e adequados culturalmente às regiões e origens étnicas daquela população por meio do trabalho. A história mostra, contudo, que têm sido raras as situações em que sociedades conseguem garantir uma alimentação adequada a todos os seus membros, sendo que nenhum dos paradigmas de desenvolvimento adotados nas sociedades modernas possibilitou esse alcance (VALENTE, 2002), haja vista a prevalência da lógica do sistema agroalimentar mundial, regido atualmente pelo regime alimentar corporativo, que não se compromete com a alimentação das pessoas, mas sim, está focado na especulação, no lucro e na acumulação de capital.

Baseados nesses conceitos, pode-se concluir que o conceito de SAN no Brasil tem a Soberania Alimentar como princípio basilar a fim de que se persigam três elementos fundamentais ao DHAA: a quantidade, a qualidade e a adequação nutricional e cultural dos alimentos, conforme ressaltam os estudos de Becker, Bezerra e dos Anjos (2010) e de Branquinho et al. (2009). Portanto, tem-se que sem uma alimentação adequada tanto do ponto de vista da realidade regional, como da qualidade dos alimentos consumidos e da quantidade mínima para sobrevivência, não há direito à vida. A quantidade se refere especificamente à suficiência de alimentos, assegurando às pessoas uma quantidade mínima de calorias a serem ingeridas diariamente no intuito de evitar a fome e atender às necessidades nutricionais básicas e essenciais para a manutenção da saúde e das atividades cotidianas, tais como o trabalho, o estudo, o lazer e o descanso (FERRAZ, 2017)

A quantidade de ingestão de alimentos está vinculada também à regularidade deste consumo, ou seja, a preocupação em torno da alimentação está em promover quantidade razoável e adequada de comida em todas as refeições, que implica em comer pelo menos três refeições ao dia, todos os dias da semana. A garantia de regularidade e quantidade mínimas é considerada por Valente (2002) como primeiro passo da luta contra a fome, mas o autor adverte que não se pode permanecer restrito a este quesito quando se busca a SAN. O Estado deve, assim, promover a SAN proporcionando meios para assegurar qualidade da alimentação, com alimentos saudáveis e bem conservados, os quais são capazes de prevenir doenças e contribuir para uma melhor qualidade de vida dos indivíduos.

A qualidade é um conceito mais abrangente e envolve desde a sanidade dos alimentos, que implica em garantir condições adequadas e saudáveis para consumo, atentando-se para as adequações culturais. Nesta vertente, estímulos devem ser dados



---

para a produção e aumento da oferta de alimentos livres de agrotóxicos ou, pelo menos, que os utilizem de maneira recomendada e segura à saúde humana, além de estímulos para uma agricultura agroecológica e para os circuitos curtos de comercialização. Com isso, o frescor e os nutrientes dos alimentos são preservados evitando que estes sejam armazenados ou refrigerados por longos períodos, especialmente de frutas, verduras e hortaliças, colaborando assim com a soberania alimentar da população (GRISA *et. al.*, 2011) e respeitando a capacidade de produção do meio ambiente e a cultura da população envolvida.

Observa-se também a qualidade dos alimentos no sentido de evitar a ingestão de alimentos estragados ou contaminados, oferecendo à população alimentos saudáveis e seguros (MALUF, 2007). A prevenção de doenças e contaminações provenientes de alimentos sem qualidade mínima é fundamental, sendo um dever do Estado orientado pelo direito das pessoas a alimentos seguros em todos os segmentos do mercado, nas escolas, nos hospitais, no trabalho, e em casa. Ou seja, cabe ao Estado regular, normatizar e fiscalizar tais conformidades em ambientes públicos para que alimentos seguros sejam fornecidos, assim como também prover as condições básicas para o armazenamento e preparo dos alimentos, como água potável, energia elétrica e tratamento sanitário para as residências.

A noção de adequação alimentar, conforme propõe Valente (2002) provém da ideia de que os humanos não apenas se alimentam como uma finalidade biológica de manutenção da vida, mas também está cercada de tradições socialmente construídas. Os alimentos e as refeições são carregados de simbologias e afetividades que devem ser respeitadas e consideradas na produção e comercialização para que os objetivos de SAN sejam de fato alcançados. A promoção de SAN, no contexto brasileiro, que é, portanto, orientada pelo DHAA, requer uma adequação às circunstâncias regionais, sejam elas sociais, ambientais ou culturais. Para o autor, o ato de alimentar-se está intimamente relacionado à cultura, ao ambiente familiar e das relações sociais. O ser humano desenvolveu uma intrincada relação com o processo alimentar, tornando-o um ritual de partilha afetiva e de solidariedade entre os seres humanos, e destes com a natureza, permeando as características culturais de cada grupo humano. Tem-se que a alimentação adequada vai além da compreensão da comida nutricionalmente balanceada, mas sim, compreende a alimentação que colabora com a formação de seres humanos

produtivos, saudáveis e “*conscientes de seus direitos e deveres e de sua responsabilidade para com o meio ambiente e qualidade de vida de seus descendentes*” (MALUF, 2007, p.20).

Mesmo existindo alguma convergência entre os acadêmicos brasileiros sobre o conceito de SAN, reconhece-se que existem várias definições para SAN, o que envolve uma disputa de narrativas e divergências em torno do tema, as quais podem impactar diretamente na definição das políticas públicas nessa área (MALUF, 2007). A definição de SAN elaborada no Primeiro Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional em 2003 e ratificada pelos participantes de movimentos sociais e governos presentes na Segunda Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em 2004, em Olinda/PE tem sido a mais difundida entre os pesquisadores brasileiros, especialmente entre os integrantes da Rede Brasileira de Pesquisadores e Pesquisadoras em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, de modo que optou-se por esta definição para a condução deste trabalho:

Segurança Alimentar e Nutricional é a realização do direito de todos ao **acesso regular e permanente** de alimentos de **qualidade**, em **quantidade** suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a **diversidade cultural** e que sejam social, econômica e **ambientalmente sustentáveis** (MALUF, 2007, p.17- grifos meus)

A construção coletiva desse conceito de SAN, que foi ratificado por governos e movimentos sociais faz com que o tema se converta em objetivo público, estratégico e permanente, com características nucleares para a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento do país. Em consonância com tal propósito observa-se que o conceito acima explicitado está formalmente consolidado no artigo 3º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) nº11346 de 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, com o intuito de assegurar o direito humano à alimentação adequada:

Art. 3º-A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).



---

Com vistas a viabilizar a SAN nesses termos no Brasil, faz-se necessária a criação de um arcabouço normativo e institucional que possibilite a atuação do Estado através da destinação de recursos para a formulação de políticas públicas a fim de tratar o problema público da alimentação a partir da noção de Segurança Alimentar e Nutricional construída socialmente a qual atualmente está subordinada à noção de Soberania Alimentar e Direito Humano à Alimentação Adequada.

### 3.2.2 Alterações jurídico- normativas para promoção da SAN

São necessárias normas, leis e decretos para a elaboração de políticas públicas no intuito de atender necessidades da população ou de sanar problemas públicos na tradição da administração pública brasileira. Assim, com o objetivo de garantir SAN, comunidades de especialistas, conforme denominação de Kingdon (1984), compostas por acadêmicos, funcionários públicos, políticos, representantes da sociedade civil e de movimentos sociais, têm atuado pelo menos desde o ano de 2000 para que o DHAA seja incorporado de fato às ações estatais brasileiras de forma que o tema da alimentação e nutrição seja tratado como uma necessidade da população, que vai além de garantir o direito à vida ou à dignidade, mas que precisa de ações estatais concretas como meio de garantir, ofertar e distribuir alimentação aos que assim necessitem.

Constata-se, pois que há um esforço desta comunidade de especialistas em SAN, em alterar a forma pela qual os problemas decorrentes da insegurança alimentar são noticiados às autoridades governamentais, para que tal questão seja incorporada na agenda de políticas públicas. Kingdon (1995) destaca a alteração da categoria de um problema, como uma das formas pelas quais ele pode ganhar mais visibilidade das autoridades. No caso da SAN, nota-se um esforço para que a situação de insegurança alimentar dos brasileiros saia das pastas ministeriais de decisões sobre agricultura e economia e incorpore questões referentes aos direitos humanos e sociais relativas a garantias fundamentais cujo cumprimento requer ação efetiva do Estado.

Por isso, é fundamental compreender o processo de construção da alimentação como um direito humano com o resgate de instrumentos normativos internacionais, para posteriormente analisar a formulação de políticas públicas nesse campo. Assim, temos que as comunidades de especialistas no tema passam, depois do ano de 2000, a defender

em uníssono que a alimentação adequada é um direito básico de todo cidadão brasileiro, vinculado aos preceitos de vida digna:

**Sem uma alimentação adequada não há direito à humanidade**, entendida aqui como direito de acesso à vida e à riqueza material, cultural, científica e espiritual produzida pela espécie humana (VALENTE, 2002, p.37- grifos meus).

A garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável está expressa em diversos tratados internacionais reconhecidos e ratificados pelo governo brasileiro, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1996), a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial (1996) e, inclusive na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que em seu artigo 25 já previa expressamente a alimentação:

Art. 25 Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e sua família saúde e bem-estar, inclusive **alimentação**, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viúves, velhice e outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

Para Ferraz (2017), apesar da inclusão da alimentação já na Declaração Universal de Direito Humanos de 1948, a complexidade do tema merece um tratamento ainda mais detalhado frente à dubiedade da interpretação sobre a alimentação como um direito extensivo do direito à vida ou apenas como garantia contra a morte resultante de fome. Neste documento, ainda não estaria claro o dever dos Estados Nacionais de efetivamente assegurar ou prover a alimentação às pessoas, tampouco estaria nele embutida a noção de Soberania ou SAN, em que se pleiteia qualidade, regularidade, quantidade e adequação dos alimentos para manutenção da saúde e das atividades diárias sociais, culturais e de trabalho dos indivíduos.

Com vistas a explicitar o entendimento jurídico da alimentação enquanto um direito exigível e prestacional do Estado, no Brasil, no ano de 2003, começou a tramitar no Congresso Nacional o Projeto de Emenda Constitucional que pretendia mencionar o direito à alimentação e incluí-lo no rol dos Direitos Sociais da Constituição Federal de 1988. Nesse mesmo período muitas políticas públicas de combate à fome também começaram a ser executadas. A inclusão do direito à alimentação de maneira explícita da Constituição foi capitaneada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), com apoio da sociedade civil e dos movimentos sociais. Deixando clara aqui a importância das comunidades de especialistas – atores invisíveis no processo de

formulação dos problemas e das soluções, conforme a teoria dos Múltiplos Fluxos. Essa teoria ainda é reforçada, quando observa-se que o direito foi concretizado apenas em 2010, quando o sistema político já estava devidamente amaciado e os atores visíveis, como parlamentares e seus assessores, estavam mobilizados e convencidos, inclusive por meio de barganhas do fluxo político em torno do tema e assim dispostos a incluir a alimentação o art. 6º da Constituição Federal, que após 7 anos de tramitação e negociações, passou a ter a seguinte redação:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, **a alimentação**, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil- grifo meu)

No mesmo ano (2003) em que começou a tramitar o Projeto de Emenda Constitucional com vistas à inclusão do direito à alimentação na Constituição Federal, teve início o Programa Fome Zero, que consistiu em um conjunto de políticas públicas que visavam o combate à fome e à extrema pobreza no país, abrangendo mais de 30 ações e programas governamentais de combate à fome, articulados em quatro eixos: melhoria de renda da população; aumento da oferta de alimentos; barateamento da alimentação; e ações emergenciais específicas (SILVA; GROSSI; FRANÇA, 2010).

Durante a tramitação do processo de emenda constitucional entre 2003 e 2010, outra conquista legal foi obtida pela comunidade de especialistas em SAN, a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). A LOSAN foi proposta na 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda, quando um conceito de SAN foi elaborado e passou a ser adotado pelos acadêmicos, movimentos sociais e governos. Nessa ocasião os participantes da Conferência decidiram que a segurança alimentar deveria ter respaldo legal sob a coordenação do CONSEA, entrando em vigor em 2006, antes mesmo da inclusão do direito à alimentação no rol dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988 (CONSEA, 2017). Para os integrantes do CONSEA, esta lei foi uma conquista da sociedade civil organizada, que permitiu que a SAN fosse institucionalizada, passando aos poderes públicos brasileiros a ter responsabilidade de promover e prover o direito de todas as pessoas ao acesso regular e permanente a alimentos adequados, com qualidade garantida e quantidade necessária, finalmente alterando a categoria ministerial em que se enquadravam as ações de combate

à fome e promoção da alimentação adequada, que saia da pasta da agricultura para a dos direitos humanos e sociais.

A LOSAN foi, portanto, um marco legal importante e grande conquista para a sociedade, a partir do qual foram instituídos o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), espaços institucionais do governo federal brasileiro, destinados ao debate das propostas de ações, alternativas e soluções que visassem soberania e SAN à população brasileira. Para o CONSEA, a LOSAN é considerada resultado de um processo de construção coletiva, com articulação e participação social, conforme prevê o próprio conceito de SAN adotado no Brasil.

A inclusão em 2010 do direito à alimentação na Carta Magna de 1988 pode então ser considerada uma conquista ainda maior de comunidades articuladas através de movimentos sociais, acadêmicos e representantes da sociedade civil. O direito à alimentação foi incluído na Constituição Federal no Art. 6º, onde figuram os Direitos Sociais, os quais são prestacionais, ou seja, aqueles em que o Estado deve agir e promover políticas públicas diretamente para sua consecução:

**Os direitos sociais foram como tais designados por serem direitos a prestações do Estado na consecução da justiça social**, mediante a compensação de desigualdades fáticas e garantia do acesso a determinados bens e serviços por parte de parcelas da população socialmente vulneráveis. (SARLET, 2010, p. 217- grifos meus).

O direito à alimentação, reconhecido na Constituição, implica, portanto, em garantir aos cidadãos alimentação saudável e equilibrada que os capacite para as atividades diárias em condições de plena saúde e desenvolvimento (BURITY, VALENTE, FRANCHESCHINI, 2010). Por conseguinte, atualmente a concretização do direito à alimentação exige a execução contínua de políticas públicas que promovam oferta regular de alimentos seguros, saudáveis e adequados culturalmente. Assim, no caso de o cidadão não ser capaz de adquirir os alimentos necessários para a manutenção da sua vida digna por meio do mercado, o Estado deve garantir seu fornecimento e prover, se for o caso, diretamente a alimentação daquele cidadão, de acordo com a normatização constitucional vigente. Ressalta-se ainda que tal oferta deve ocorrer em quantidade suficiente e com preços acessíveis à população, ou subsidiados ou mesmo gratuitamente aos grupos mais vulneráveis. Superou-se, portanto, a visão do direito à vida como base



---

para redução ou eliminação da fome e da subnutrição, criando-se um entendimento do direito garantido pelo Estado de fomentar e prover diretamente a alimentação adequada por meio de políticas públicas, como defendido por Ferraz (2017).

### 3.2.3 As Políticas Públicas SAN implementadas 2000

O Estado brasileiro passou a ter o dever de executar políticas públicas em forma de prestação de serviços a fim de prover diretamente alimentação aos seus cidadãos a partir da inclusão deste direito no rol dos direitos sociais apenas em 2010. Observa-se, contudo, que com o fluxo da política influenciando diretamente o humor nacional, alterando as forças políticas e as lideranças dentro do governo, assim, o tema da alimentação ganhou outra importância. Outros elementos da teoria de múltiplos fluxos podem aqui ser destacados. No fluxo dos problemas aparecem os indicadores e *feedbacks* de políticas públicas realizadas anteriormente passam a influenciar diretamente o fluxo dos problemas, fazendo com que a alimentação passe a ser um tema prioritário na agenda política e se manifeste sob uma nova categorização: de direitos humanos e sociais. No fluxo das soluções observam-se comunidades de especialistas bastante articuladas, um sistema político amaciado por empreendedores de políticas públicas, que com as suas ideias conseguem outras soluções para resolver problemas estruturais, agora sob o viés da SAN balizado pela Soberania e pelo DHAA. Por fim destaca-se ainda, o papel central do presidente que como ressalta Capella (2006) é entre os atores visíveis o ator importante na definição das agendas, muito embora não tenha condições de determinar os resultados das políticas que serão implementadas.

Como visto anteriormente, ao longo da história, muitas foram as políticas públicas implantadas com vistas a suprir as carências nutricionais e alimentares da população brasileira, mas foi a partir dos anos 2000 que se observaram alterações substanciais nas políticas públicas voltadas à alimentação. Naquele momento, quando milhões de pessoas se encontravam num estado de insegurança alimentar e nutricional no mundo, o Relatório Mundial sobre a Fome da FAO de 2012 afirmava que a quantidade de alimentos produzida era suficiente para manter a população mundial livre da fome. No entanto, paradoxalmente, mesmo que haja produção alimentar suficiente atender as necessidades de todas as pessoas ao redor do globo, milhões ainda continuavam ameaçados pela fome, por isso a mudança de paradigma da causa problema da insegurança alimentar foi



---

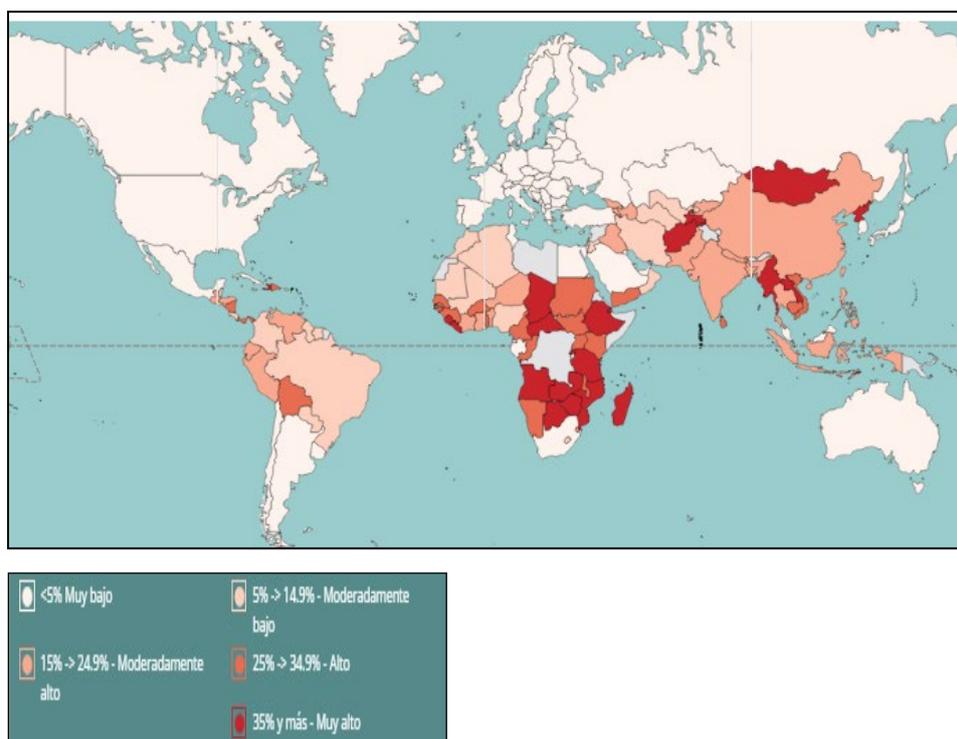
fundamental. Como mais uma tentativa de sanar problemas por meio de políticas públicas as soluções para os problemas alimentares da população brasileira passam a ser compostas não apenas pela noção de sanar a fome, mas de garantir a soberania e promover a segurança alimentar e nutricional. No Brasil a nova concepção de problema público ganhou força e notoriedade a partir do governo Lula, iniciado em 2003, cujas decisões políticas foram orientadas de maneira contumaz para o combate à fome.

O governo Lula estabeleceu como objetivo principal de sua agenda política o combate à fome e lançou o Programa Fome Zero, mobilizando todo o aparato de governo em torno da missão de erradicação da fome e da miséria, incluindo nele políticas públicas que envolviam desde produção, comercialização, doação de alimentos, e transferência direta de renda como estratégia de promoção da Soberania e da SAN, inaugurando uma nova forma de políticas públicas voltadas ao tema. Tais decisões governamentais coadunam com a transição entre o terceiro e um possível quarto regime alimentar, haja vistas as ações contra hegemônicas das políticas públicas que se observava naquele momento. Nota-se, especialmente, que a produção e o abastecimento de alimentos de forma regionalizada, privilegiando a pequena propriedade, a produção agroecológica, além da distribuição e adequação dos alimentos à cultura local se contrapõem aos preceitos do regime alimentar corporativo, o qual produz alimentos padronizados, em larga escala, grandes propriedades, voltados para a distribuição mundial. Ademais, os elementos da agroecologia e da adequação social e ambiental da produção, que estavam presentes nas políticas públicas do período flertam com as indicações de Friedmann (2015) sobre o regime corporativo ambiental, indicando um quarto regime alimentar.

De acordo com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO (2015) a partir dessa mudança de paradigma tiveram resultados imediatos. O relatório aponta para melhoria dos indicadores de SAN durante o período de 2002 a 2014, ano em que o país deixou de integrar o mapa da fome no mundo ao conseguir atingir a marca de menos de 5% da sua população acometida de fome. Para a FAO os fatores que contribuíram para esse movimento exitoso, foram a prioridade política da agenda governamental para a erradicação da fome e da desnutrição, o compromisso com a proteção social, o crescimento econômico do período, e o fomento à produção agrícola local, especialmente da agricultura familiar nas pequenas propriedades. O relatório “O Estado de Insegurança Alimentar no Mundo”, publicado em 2015, apontou que o Brasil

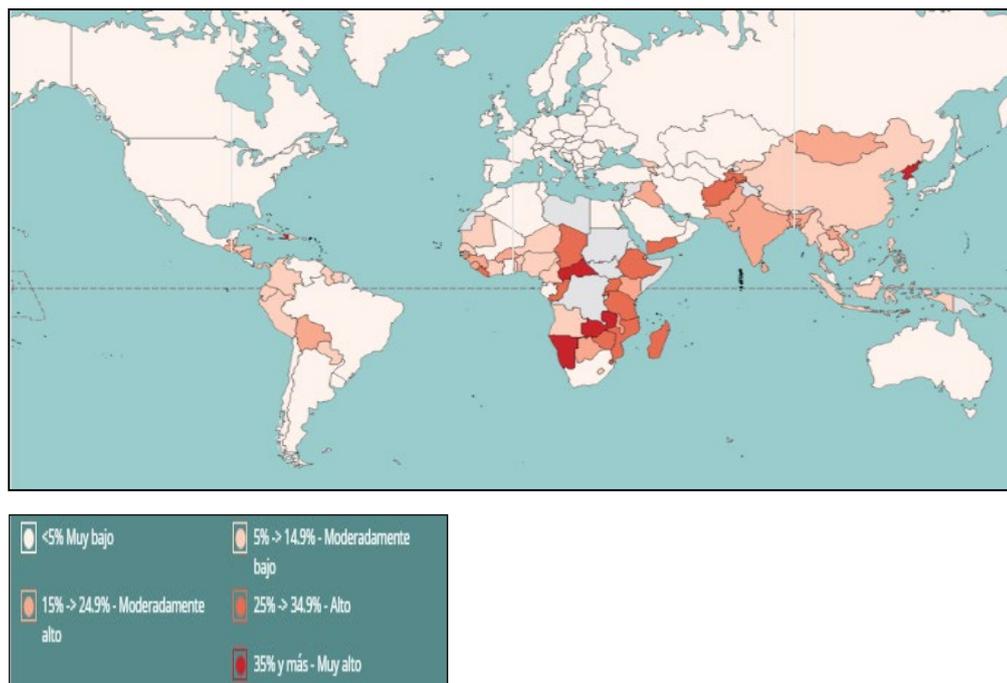
saiu do Mapa da Fome, ao reduzir em 82,1% seu índice de desnutridos entre 2002 e 2014. Cobrindo um período mais longo de análise a FAO, no mesmo relatório, apontou que o percentual da população brasileira subalimentada em 1990 era de 14,8% e em 2014 passou para menos de 2%. Nas figuras abaixo podem ser verificadas as alterações ocorridas entre 2000 e 2014:

Figura 1- FAO: Mapa da Fome - Triênio 2000-2002



Fonte: FAO, 2017

Figura 2- FAO: Mapa da Fome- Triênio 2014-2016



Fonte: FAO, 2017

Conforme as figuras o cenário da alimentação no mundo apresentou, nesse período (2002 a 2014), transformações positivas generalizadas incluindo países da América Latina, África, Oriente Médio e Ásia, que tradicionalmente possuíam índices de fome muito altos e assim como o Brasil conseguiram reduzir seus patamares. O Brasil acompanhou e se destacou com essas mudanças positivas. Na primeira figura, no triênio 2000-2002 o país está entre os quais possuem índices moderadamente baixos de fome de sua população compreendendo um percentual entre 5% a 14,9%, já na segunda figura, retrato do triênio 2014-2016, o Brasil se encontra no índice muito baixo, quando menos de 5% da sua população encontra-se em situação de fome.

A conquista desses índices contrapõe diretamente os preceitos e características do regime alimentar corporativo vigente, ao apontar que a melhoria da alimentação das pessoas tem origem no fortalecimento do agricultor local, com a valorização dos produtos regionais, focado em uma produção sustentável, com respeito ao meio- ambiente e proteção dos recursos naturais. Tais constatações estão em consonância com as questões levantadas por Friedmann (2015) e McMichael (2016) de que há um novo regime alimentar que envolve questões da sustentabilidade, o regime corporativo ambiental.

O mesmo relatório da FAO (2015) aponta que o Brasil entre 2003 e 2014 desenvolveu políticas públicas muito contundentes as quais deveriam ser replicadas em outras partes do mundo a fim de avançar ainda mais no combate à fome crônica mundial. O relatório destaca o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa Aquisição de Alimentos (PAA) como as políticas públicas exitosas voltadas diretamente a prover alimentação<sup>8</sup>, além do Programa Bolsa Família direcionado à ampliação e distribuição de renda, dentro de um novo paradigma, mas com poderes estruturantes capazes de serem replicadas em outros países e até mesmo de reduzir a fome no mundo. No mesmo sentido, Grisa *et. al.*, (2011) corroboram o argumento da FAO e afirmam que parte importante da redução da fome no Brasil ocorreu por conta das políticas públicas desenvolvidas a partir dos anos 2000, especialmente através do PNAE e o PAA, os quais levaram o país a índices de redução da fome e da miséria em seu território nunca antes atingidos.

Instituído pelo art.19 da Lei nº 10.696 de 2003 o PAA atua em duas frentes: uma focada na garantia da segurança alimentar e nutricional à população, especialmente aquela em situação de vulnerabilidade social, e a outra voltada ao fortalecimento da agricultura familiar. O provimento de alimentos o PAA tem o intuito de promover e garantir o acesso a alimentos pelas populações vulneráveis afetadas pela escassez, pela inadequação dos produtos, ou pelo acesso a comida de baixa qualidade nutricional (SILVA; GROSSI e FRANÇA, 2010) através da distribuição direta de gêneros alimentícios em equipamentos públicos tais como creches, instituições de acolhimento de crianças e idosos, hospitais, restaurantes comunitários. A outra frente de atuação do Programa é o fortalecimento da agricultura familiar e da agricultura sustentável, especialmente a agroecológica, estimulando a produção de alimentos em pequenas unidades produtivas possibilitando a criação de canais locais de comercialização e viabilizando o consumo desses alimentos em locais próximos, barateando assim o custo

---

<sup>8</sup> Destaca-se aqui que o PAA e o PNAE foram políticas públicas amparadas dentro do Programa Fome Zero, as quais estavam diretamente relacionadas ao provimento de alimentos e alimentação às populações mais vulneráveis, tais como estudantes de escolas públicas e pessoas em atendimento por equipamentos públicos de proteção social, como instituições de acolhimento de crianças e idosos, hospitais, restaurantes comunitários e populares, banco de alimentos, etc. Outras ações dentro do Programa, especialmente o “Bolsa Família” possuem muito destaque nacional e internacional e capacidade de mudança do cenário, mas estão focados na transferência direta de renda e não no provimento de alimentos. Deste modo não foram destacadas neste trecho da análise.



---

da logística de distribuição, ao mesmo tempo em que são respeitadas a sazonalidade e a cultura alimentar de cada região (XAVIER, 2016).

O PAA é um Programa inovador concebido no âmbito do Programa Fome Zero, com forte participação da sociedade civil, especialmente de grupos de agricultores e movimento sociais favoráveis à realização da Reforma Agrária (TRICHES e GRISA, 2015). Ele foi reconhecido mundialmente pelo combate estrutural da fome, recebendo em 2014 o prêmio FAO por combater o ciclo vicioso da fome no Brasil, e por isso, tem sido replicado em outros países, especialmente da África e América Latina (MDS, 2015). O programa se destaca por sua capacidade de modificação estrutural da insegurança alimentar, uma vez que alia o estímulo à produção de alimentos com a distribuição, abastecimento e consumo local em equipamentos públicos (MATTEI, 2012).

Entre os principais resultados do Programa destaca-se a melhor qualidade dos alimentos ingeridos pelas pessoas em situação de vulnerabilidade social devido à diversificação dos produtos ofertados, ao maior consumo de produtos orgânicos, e também ao frescor dos alimentos oriundos sistemas agroalimentares locais, que assim não necessitam de estocagem e refrigeração prolongada (GRISA *et al.*, 2011). Elementos da diversificação de produção e distribuição de alimentos também são destacados por Xavier (2016) em estudo de caso feito com cooperativas em Santa Catarina. Hespanhol (2013) relata a melhoria do estado de saúde dos pacientes idosos em estudo envolvendo entidades beneficiárias gaúchas. Branquinho *et al.* (2009), apontam para o aumento da procura por restaurantes comunitários em virtude do sabor e variedade da comida servida em São Paulo. Já Ortega, Jesus e Só (2006) observaram que o fornecimento de leite às creches baianas implicou no aumento de assiduidade das crianças em 51% e ampliou em 48% o rendimento escolar.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem o objetivo de proporcionar aos estudantes das escolas públicas de todas as idades e regiões do país alimentação adequada e educação alimentar e nutricional, como uma estratégia para aumentar o rendimento escolar e promover o direito à alimentação adequada aos estudantes (BRASIL, 2017). Stolarski *et. al.* (2017) destacam que alimentar a população escolar é uma política pública desenvolvida no Brasil há mais de 60 anos, apesar de significativas mudanças ocorridas após 2003. Dessa forma, o “novo” PNAE é consolidado pela Resolução nº 15 de 16 de junho de 2003, quando o seu objetivo passou



---

a ser “suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, com vistas a garantir a implantação da política de Segurança Alimentar e contribuir para a formação de bons hábitos alimentares” (BRASIL, 2003, art. 2º). Em 2006 outros princípios foram agregados ao PNAE, através da Resolução n.º 32 de 10 de agosto, estabelecendo descentralização das operações, universalidade do acesso, equidade, participação social, respeito à cultura alimentar, apoio ao desenvolvimento sustentável, promoção de alimentação saudável e adequada, e educação alimentar e nutricional (TRICHES e GRISA, 2015).

Stolarski *et. al.* (2017) destacam que essas mudanças foram muito positivas para o Programa e destacam a descentralização da compra dos insumos, a universalização do acesso, a aquisição de alimentos da agricultura familiar, a priorização dos hábitos alimentares regionais, o controle social e inserção de ações de educação alimentar e nutricional como os marcos centrais desse processo, que impactam positivamente milhões de alunos no Brasil. No mesmo sentido Triches e Grisa (2015) afirmam que a descentralização da compra e a garantia da aquisição de 30% dos gêneros alimentícios ofertados nas escolas da agricultura familiar local favoreceram os estudantes que passaram a contar com alimentação mais balanceada, saborosa e adequada aos costumes locais, melhorando, de forma geral, o padrão de consumo alimentar nas escolas e também o rendimento escolar, que aumenta significativamente. TRICHES (2010) constatou também que a gestão municipal para a aquisição da alimentação implicou não só em melhoria da qualidade da alimentação, mas também em fortalecimento dos vínculos locais com os produtores, além da promoção de desenvolvimento sustentável e incremento do capital social local.

Conclui-se portanto, que o Programa Fome Zero que inclui o PAA e o PNAE foi uma grande conquista para o campo da Soberania e da Segurança Alimentar e Nutricional, pois ampliou as condições de acesso aos alimentos através do fortalecimento da agricultura familiar, responsável pelo abastecimento interno de alimentos, e de esforços para a distribuição mais igualitária de renda, especialmente através do Programa Bolsa Família. Todavia, esse avanço sofreu uma reversão em função de significativos cortes orçamentários decorrentes de uma forte crise econômica e política vivenciada no país a partir de 2014.

Assim, em contraponto ao que indicavam as análises de Custódio, Yuba e Cyrillo (2013) e as expectativas da comunidade de especialistas, mais especificamente o

CONSEA, as alterações jurídico-normativas, inclusive com alteração constitucional, não suficiente para evitar que as políticas públicas e decisões estatais no sentido da Soberania e SAN e da promoção do DHAA fossem reduzidas e desestabilizadas, uma vez tais políticas vêm, desde 2014, sofrendo cortes orçamentários consecutivos e ações de desestruturação. Tais movimentos de desarticulação e desmobilização de atores em torno do novo paradigma das políticas públicas permitem ilustrar o que Kingdon (1984) chama de encerramento do fluxo político favorável e desaparecimento do fluxo daqueles problemas com o fechamento das janelas de oportunidades na SAN. Estas ocorreram inicialmente com sucessão do presidente e alterações do poder legislativo, e posteriormente com uma nova composição ministerial e da base do governo, os quais passaram a ter outras prioridades alinhadas às suas promessas de campanha. Somado a isso ocorreu a alteração da percepção do problema, com o deslocamento da atenção a outras crises, como a política e a econômica. Além desses fatores, no período anterior, entre 2004 e 2012 houve uma redução dos índices de insegurança alimentar no Brasil. A queda desses indicadores, podem ter sido tratados como *feedback* das políticas públicas implementadas até então, o que indicariam o fim o problema tratado, haja vista que menos de 2% da população se encontrava em situação de fome no território nacional. Essa melhoria nos indicadores, chegando a próximo a zero, faz com que a questão seja dada como resolvida e saia da agenda prioritária do governo, contando assim com menor atenção das autoridades e iniciando o processo de o desaparecimento das agendas de prioridades das políticas públicas, conforme leciona Kingdon (1995).

### 3.3 Condicionantes da mobilização de recursos financeiros para as PPSAN

O modelo de análise de Múltiplos Fluxos elaborado por Jonh Kingdon (1984) permitiu que fossem identificados condicionantes para alocação de recursos financeiros às ações e programas que compõem o conjunto de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, no Brasil, após os anos 2000. Kingdon (1995) tem como motivação de sua teoria a pergunta: *Como chega a hora de uma ideia?* Neste trabalho essa pergunta foi adaptada para se descobrir quando a proposta de política de SAN sob a ótica do DHAA. Ou seja, buscou-se identificar os fatores que geram mudança de *status* das questões públicas, de forma que as questões sociais presentes no cotidiano ganham atenção e destaque no aparelho de Estado transformando-se em problemas públicos e assim requisitando ações efetivas com recursos financeiros, materiais e humanos para



---

enfrentá-los, conforme definido por Capella (2006). A partir dessa interpretação minimizou-se a aleatoriedade e a casualidade das escolhas governamentais para a inclusão de políticas públicas em suas agendas e elucidaram-se critérios que colaboram para que essa ideia seja incluída na agenda de políticas públicas após os anos 2000.

Tendo por base o fluxo dos problemas há uma mudança de *status* entre uma questão social e um problema público relevante para o qual devem ser destinados esforços governamentais para sua solução ou ainda para a mitigação de seus efeitos adversos, foram identificados três condicionantes para a mobilização de recursos nas políticas SAN.

O primeiro condicionante é o dos **meios** pelos quais as autoridades públicas tomam conhecimento de um problema: indicadores, de *feedbacks* de políticas anteriores ou pela ocorrência de eventos-foco. Notou-se que no início dos anos 2000, os indicadores de fome e desnutrição do Brasil eram considerados pela FAO (2017) moderadamente baixos, o que implicava em uma taxa entre 5 e 14,9% da população em situação de fome. Tal índice era mais elevado que em países sul americanos, como Argentina, Uruguai, Chile e Guiana Francesa e maior também que em países com similar grau de desenvolvimento tais como México e África do Sul. Esses índices, informados às autoridades em comparação com países similares, são para Kingdon (1995) um argumento de peso a fim de mobilizar recursos e atenção governamental e mudança do status do problema. Em relação aos *feedbacks*, ainda que não se tenha tido acesso durante a pesquisa a relatórios que informassem o resultado das políticas implementadas em anos anteriores, sabe-se que os indicadores ainda alarmantes num país agroexportador como o Brasil indica o insucesso de políticas públicas implementadas até então, especialmente em função de não haverem considerado a renda como um fator de acesso aos alimentos.

Ademais dos indicadores e dos *feedbacks*, outro meio relevante se refere ao evento-foco. Ele pode ser ocasionado por desastres naturais, crises políticas econômicas, mas também através de uma experiência pessoal dos formadores de opinião. No caso do no Brasil nesse período, tem-se com a eleição de Lula, para presidência da república uma experiência pessoal muito forte e emblemática, de fome durante a infância. Esse fator encontra relação no fluxo dos problemas e ainda destaca o papel do presidente na escolha das prioridades de investimentos durante seus governos, ambos fatores condicionantes na teoria utilizada.



---

O segundo condicionante identificado dentro desse fluxo é o envolvimento de **valores** importantes. Para Kingdon (1984) quando os problemas identificados afetam valores relevantes das sociedades eles também têm mais chances de entrar na pauta. Os valores são indicados e reforçados pelos formadores de opinião, tais com o presidente que naquele período sinalizava para a fome e a miséria como fatores de fundamental mudança na sociedade brasileira. Os valores envolvidos em um determinado problema público influenciam na alteração da **categorização** do problema, a qual implica em um condicionante para a mobilização de recursos. O enquadramento em diferentes categorias de problemas da alimentação ocorreu em pelos menos três momentos. O problema da alimentação inicialmente foi visto como uma questão de desenvolvimento e, portanto, foi tratado com estratégias que visavam sanar um problema desse campo. Em seguida foi pautado como uma questão de agricultura e por último como um direito humano e social.

A categorização vista como uma condicionante dentro do fluxo dos problemas impulsionou mudanças também em relação ao fluxo das soluções. Ao alterar a categorização modificou-se a pasta ministerial que trata do tema, as comunidades de especialistas consultadas no processo foram alteradas, e por fim mudaram as alternativas de soluções para aquele problema, que indicam efetivamente o escopo da política pública implementada no período.

Além dos três condicionantes para a mobilização de recursos, o fluxo dos problemas elucida dois elementos que implicam em saída de um problema da agenda, resultando em desmobilização dos recursos. A diminuição dos recursos aplicados nas PPSAN ocorreu a partir do ano de 2013. Nesse ano também houve o **desaparecimento do problema**. Após quase uma década de investimentos nas PPSAN entre 2004 e 2013 os indicadores de fome e desnutrição finalmente atingiram níveis relativamente baixos, uma vez que menos de 5% da população brasileira estava acometida pela fome naquele ano, segundo a FAO (2017). O valor, se comparado com outros países, foi satisfatório, equiparado aos países europeus. Desta feita, pode-se interpretar que não seria mais necessário investir tantos recursos orçamentários na questão da SAN, uma vez que sua manifestação mais preocupante, a fome, havia sido sanada no território. Tal constatação era possível no ano de 2013, mas mostrou-se equivocada nos anos seguintes, uma vez que como demonstrado pela EBIA o corte de gastos nas PPSAN, fez a insegurança alimentar

crescer em apenas cinco anos, de forma tão rápida e drástica, que atingiu patamares piores que no primeiro ano de medição dos indicadores.

Outro condicionante de desaparecimento do problema listado por Kingdon (1995) são as recorrentes **tentativas frustradas** de enfrentamento do problema sem resultados significativos. Esse condicionante negativo, não se verificou após os anos 2000, mas sim ao longo da trajetória das políticas públicas de SAN. Tentativas inócuas teriam sido realizadas até a década de 1970 tendo como pano de fundo a decisão de não-ação frente à insegurança alimentar especialmente entre as décadas de 1980 e 1990. Essa constatação de investimentos pouco efetivos gerou na população (que não sofre diretamente com o problema), uma naturalização daquela situação, o que é típico em problemas latentes. Assim a população passou a considerar normal que uma camada da população sofra com os efeitos da insegurança alimentar, de modo que se aceita que nada pode ser feito naquela seara, ou que aquele não é um problema público, mas uma questão de responsabilidade individual, devendo ser resolvido diretamente pelo cidadão afetado.

Considerando, pois, que as decisões de governo sejam baseadas em escolhas racionais, poder-se-ia dizer que quando se constatou que houve mais de meio século de investimentos em políticas de combate à fome sem êxito, os governos tenham evitado alocar o recurso orçamentário escasso em atividades já comprovadamente ineficazes. Por outro lado, no mesmo período imperam as soluções de SAN propagadas pelo Terceiro Regime alimentar, que implica justamente no afastamento do Estado e entrega aos mercados internacionais a tarefa de solucionar a questão da alimentação tanto em nível mundial quanto no interior dos países. Tal concepção marca uma lógica governamental e uma ideologia próprias de cada época, fortemente relacionadas ao fluxo da política. Neste, a barganha e a negociação política e partidária possuem maior relevância que fatores como a argumentação, lógica, relações causais ou persuasão. Nesse fluxo imperam as trocas entre os atores e as instituições envolvidas no processo, assim outras três condicionantes bastante entrelaçadas podem ser destacadas.

O quarto condicionante para a mobilização de recursos no período analisada se refere a **eleições e formação de governos**. Um novo governo, mesmo que seja fruto de uma reeleição ou tenha uma continuação ideológica implica em alterações nas agendas de políticas públicas, pois possuem outros atores e interesses em jogo. Os processos eleitorais e os anos de mudanças de governos foram aqueles em que a destinação dos



---

recursos para as PPSAN foram os mais afetados. Observou-se aumento de recursos destinados a elas entre os anos de 2007 e 2008 e entre 2010 e 2011, seguido de diminuição de recurso no período da transição entre os anos de 2013 e 2014 e em 2016 em que houve mudança de governo realizada sem eleição, quando outro grupo ideológico e partidário ocupa o poder e reduz de maneira contundente os recursos investidos em SAN no Brasil. Tem-se que, apenas entre 2012 e 2017 houve redução de 85% dos recursos executados nas ações de SAN. Um indicativo da perda de prioridade e até mesmo da saída definitiva da temática das agendas de políticas públicas.

O quarto condicionante, intimamente relacionado ao quinto, diz respeito às **configurações ideológicas e partidárias**. Esse é o condicionante da política em si, afinal o governo em questão está ou não envolvido a causa da SAN? Essas configurações são aquelas que organizam as forças políticas do país em torno de temas e causas, buscam consenso entre os diversos grupos de interesse e as forças políticas atuantes naquele momento, fazendo com que as pessoas compartilhem das mesmas percepções dos problemas e alternativas a serem implementadas. A manifestação mais clara dessas configurações se encontra nos momentos de troca de governos e de formação de maiorias no Congresso, de forma que haja governabilidade e aplicabilidade das ações com as quais o governo eleito se envolveu durante sua campanha eleitoral. Tais mudanças foram vistas no Brasil especialmente após crise política que afastou Dilma Roussef da presidência da república. A destinação de recursos às PPSAN em 2015, especialmente devido às restrições impostas pela LOA e pelos créditos suplementares do Congresso Nacional, deixara as PPSAN quase irrelevantes no contexto nacional.

Já o sexto condicionante do fluxo da política está fora dos grupos de políticos em si, denominados os **grupos de pressão** que atuam sobre os governos. Os grupos de pressão são pessoas, empresas, mídia e instituições interessadas diretamente nas decisões de investimentos orçamentários dos governos. Essas pessoas investem tempo, dinheiro e prestígio social diretamente nas causas de governo e cobram ações e políticas públicas governamentais em troca. Os grupos podem ter sido financiadores de campanhas, grupos de empresários e empresas apoiadoras de candidatos, os quais compartilham a mesma percepção dos problemas e das alternativas de soluções a serem escolhidas e implementadas como formas de políticas públicas. Por isso, esses grupos, que oportunizam tantas trocas dentro do governo são tão relevantes nas tomadas de decisão.



---

Diante disso no cenário analisado pode-se justificar o início dos cortes orçamentários à PPSAN já no início do segundo mandato da presidenta Dilma, uma vez que ainda que fruto de reeleição, estava baseado em outros grupos políticos e precisou contar com outra base de governo. O novo governo, este sob pressão de grupos distintos daqueles vistos no primeiro governo, alterou a composição das destinações orçamentárias. Após o afastamento de Dilma Rousseff esses grupos se tornaram visíveis e passaram a pautar seus próprios interesses dentro do governo, mais uma vez achatando o orçamento destinado às PPSAN.

Para tratar do fluxo das políticas públicas em si, também denominado de fluxo das soluções ou ainda fluxo das alternativas, é preciso considerar que as soluções existem antes dos problemas, ou seja, para a composição dos fluxos parte-se da compreensão do “*garbage can*”. É fundamental abandonar a visão racionalista e observar que as soluções são dadas antes mesmo que surjam os problemas nas agendas de políticas públicas. Na presente análise, essa clareza se dá ao observarmos o constructo dos Regimes Alimentares, pois cada um dos regimes traz consigo soluções próprias que podem ser escolhidas pelos governos para sanar uma mesma questão alimentar para o conjunto da população. As soluções são dadas a fim de que os governos escolham entre elas e as adequem a ele um problema e não o contrário como se pressupõe nas escolhas racionais.

No contexto do terceiro Regime alimentar regulado pelo movimento das corporações transnacionais em torno da produção e distribuição de alimentos em escala mundial a solução para o problema mundial da alimentação é a integração dos mercados e sua autorregulação com a mínima interferência do Estado. Ou seja, a ideia de que as políticas públicas eram ineficazes e que o melhor que os governos poderiam fazer era abster-se, como observado no Brasil observado com a opção de não-ação entre os anos de 1980 e 1990 imediatamente anteriores à guinada das políticas públicas, observadas no início da década de 2000.

Há nas soluções propostas por esse Regime um identificável abastecimento global corporativo transnacional de alimentos justificado pelas vantagens comparativas políticas e geográficas de cada país incrementadas com inovações tecnológicas vendidas e patenteadas pelas empresas norte-americanas durante o Segundo Regime. Para fortalecer o argumento e a solução da insegurança alimentar por meio dos mercados as propostas observadas durante o terceiro regime visavam também o enfraquecimento dos produtores



---

e cadeias de distribuição local de alimentos. Assim, as tecnologias de transformação, de resfriamento e de preservação dos gêneros alimentícios substituem os agricultores locais podem fornecer para os consumidores, aqueles que dispõem de renda para adquirir alimentos saudáveis e seguros necessários à manutenção da vida e da saúde.

Neste fluxo das soluções existem pelo menos quatro condicionantes descritos por Kingdon (1995) aplicáveis a esse trabalho. O sétimo condicionante da mobilização de recursos em torno de soluções específica reside na **existência de uma comunidade de especialistas**, os quais defendem aquelas soluções através de argumentos como também de trocas políticas. O CONSEA exerceu o papel de capitanear as comunidades de especialistas em torno da SAN. Sua atuação foi fundamental e apresentou ideias contra hegemônicas (fora do escopo do regime alimentar corporativo). Suas alternativas foram aceitas e implementadas em programas governamentais e permanecem ainda que enfraquecidas até os dias atuais. O papel do CONSEA, enquanto comunidade de especialistas foi fundamental, e mais contundente e próximo ao governo, com propostas mais exitosas de PPSAN, inclusive do ponto de vista de dotação orçamentária. De outro modo, no período de declínio, o Conselho foi afastado das decisões governamentais, desmobilizado e depois extinto em 2019.

O oitavo condicionante é a **viabilidade técnica das ideias**, para a qual as comunidades de especialistas propõem soluções e alternativas e oferecem às autoridades públicas o binômio problema-solução. Todavia esse binômio deve possuir viabilidade técnica e orçamentária, por isso é fundamental a aproximação da comunidade de especialistas com os técnicos dos governos, de tal modo que as informações sobre a disponibilidade financeira sejam conhecidas. Ressalta-se deste modo a atuação do CONSEA desde 2003 (data de sua refundação). Ademais de técnica as propostas passam pela aceitabilidade, das autoridades e do público beneficiário, assim como os movimentos sociais, onde mais uma vez apontou-se a atuação exímia do CONSEA, por meio da sua articulação com os movimentos sociais.

O nono condicionante evidenciado na análise é o **amaciamento do sistema**. Esse é um processo longo, de anos em que há a sensibilização e a difusão de das ideias. As propostas de alternativas para a solução dos problemas públicos são defendidas por especialistas, uma vez que as ideias são familiares entre os formadores de opinião, as autoridades e o público em geral a fim de que no momento oportuno o binômio solução-



---

problema seja aceito. Embora não esteja claro o amaciamento do sistema em torno do tema da alimentação como um direito humano pode-se afirmar que ele não teve seu início nos anos 2000, mas sim nas décadas anteriores, quando os governos se abstiveram de atuar sobre o tema deixando-o ao sabor do mercado internacional. Período em que se agravaram indicadores de fome, mas também se reestabeleceu a sensação de pertencimento e solidariedade entre a população, tendência verificada a partir de 1988. Um dos expoentes desse movimento, que pode ser um estopim desse amaciamento e difusão foi a campanha “Natal sem Fome” proposto por Herbert de Sousa na década de 1990. O evento mobilizou personalidades públicas, a mídia e ganhou apelo popular. Foi uma ação pontual, ainda que tenha se repetido em outros anos, mas deixa seu legado enquanto primeiro passo para difusão da ideia dentro do sistema.

Um fator facilitador do processo que pode acelerar o aparecimento de condições favoráveis no fluxo das soluções se refere ao **empreendedor** de políticas públicas, que pode ser um ator visível ou invisível desde que disfrute de prestígio e reconhecimento entre as comunidades de especialistas e autoridades governamentais. O empreendedor possui posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com a formulação de políticas públicas inclua suas ideias. Atua nos três fluxos descritos é um hábil negociador, alguém que reúne as soluções e as apresenta como um binômio possível de implantação no momento político adequado. Nas PPSAN entre 2004 e 2019 muitos foram os habilidosos negociadores, com destaque para os dirigentes de movimentos sociais, presidentes do CONSEA, políticos eleitos, mas é inegável a atuação do presidente Lula nesse processo durante seu mandato presidencial. Ressalta-se ainda que o empreendedor atua como um catalizador dos três fluxos e atua de forma rápida quando percebe a abertura de uma janela de oportunidades.

#### 4. OS INVESTIMENTOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN E SUAS IMPLICAÇÕES NA ESCALA BRASILEIRA DE INSEGURANÇA ALIMENTAR

Planos Plurianuais (PPAs) são os documentos em que são encontrados os dados orçamentários relativos ao planejamento, metas, objetivos e execução das políticas públicas financiadas pelo Governo Federal. Neles encontram-se os objetivos e metas da administração pública federal indicando o montante de recursos a serem dispendidos no período de quatro anos, não coincidentes com o período de mandatos presidenciais (CALMON e GUSSO, 2003). Os PPAs são aprovados no primeiro ano de cada mandato presidencial, portanto, sua execução se inicia no segundo ano de um mandato presidencial e é concluída no primeiro ano do mandato presidencial subsequente. A delimitação desse período de execução dos PPAs tem como intuito dar continuidade às ações governamentais em períodos de transição de governos, embasando assim a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que detalham a destinação anual dos recursos financeiros da União, onde créditos orçamentários ainda podem ser somados ou suprimidos.

Os PPAs são elaborados individualmente pelos Ministérios e compilados pelo Ministério do Planejamento, para posterior aprovação no Congresso Nacional, com base em relatório contendo as informações das políticas públicas realizadas, incluindo seus dados físicos e financeiros, como percentuais de metas e objetivos a serem alcançados (BRASIL, 2016). O relatório anual do PPA vigente 2016-2019, por exemplo, está dividido em quatro anexos, no primeiro encontram-se as informações referentes aos indicadores mensuráveis das políticas públicas, o segundo versa sobre as metas de cada uma das políticas públicas e seu desempenho, o terceiro trata da execução financeira dos programas, e o quarto contém o detalhamento dos objetivos, atividades e ações dos programas expondo a execução financeira das ações planejadas. Tais documentos divulgados anualmente são relevantes fontes de dados sobre o planejamento e a execução de políticas públicas no âmbito do governo federal.

Os PPAs foram utilizados como documentos instrumentais para a análise de políticas públicas nesse estudo, pois são eles que trazem os objetivos e os meios para alcançar as metas governamentais de cada período, o que coaduna com a definição de políticas públicas cunhada por Howlet, Ramesh e Perl (2013). Nos PPAs também é

possível identificar informações sobre as diversas decisões tomadas no governo, como a combinação de créditos orçamentários, objetivos e metas, elementos que para Rose e Davis (1994) compõem as políticas públicas.

A partir desse enquadramento das análises baseadas nos PPAs em 2010 o CONSEA, Conselho extinto em 2019, que atuava como comunidade de especialistas em busca de alternativas e soluções de políticas públicas de Soberania e SAN no Brasil, publicou indicadores para monitoramento das políticas públicas vinculadas à SAN e à garantia do DHAA entre os anos de 1988 e 2010. A bibliografia de políticas públicas, como Rose e Davis (1994) e Muller e Surel (2002) considera que a alocação dos recursos orçamentários é um indicativo da escala de prioridade dos temas e políticas públicas definidas pelos governos daquele período. Assim, neste trabalho, a publicação do CONSEA será referenciada como dados secundários para análise em um recorte entre os anos de 2004 e 2010, além de utilizar os dados primários dos PPAs 2012-2015 e 2016-2019 que será tomado como referência para análise dos períodos subsequentes. Os dados primários dos PPAs foram compilados seguindo o mesmo padrão analítico do CONSEA, a fim de possibilitar posterior comparação com fidedignidade e rigor científico.

Além das informações contidas nos PPAs para as análises desse capítulo será utilizada a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar, EBIA, aplicada nos anos de 2004, 2009, 2013, 2015, 2016 e 2017. A EBIA, nos anos de 2004, 2009 e 2013 foi aplicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nas suas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios, onde portanto serão utilizados os dados primários para análise deste capítulo. Já os dados referentes aos anos de 2015, 2016 e 2017 foram levantados pelo Instituto Gallup. Gallup é um instituto internacional privado, cuja base de dados é acessada apenas por usuários pagantes e Universidades credenciadas. Uma das instituições credenciadas é a Universidade McGill no Canadá, onde se desenvolveu a pesquisa de Sousa *et. al.* (2019). Nessa pesquisa as autoras ressaltam a possibilidade de comparação entre os dados dos dois institutos (IBGE e Gallup), pois ainda que coletados por instituições distintas, a metodologia de pesquisa seguiu a mesma escala e as mesmas perguntas, constantes na EBIA-8. Desta forma os dados da EBIA entre 2015 e 2017 são dados secundários oriundos da publicação de Sousa *et. al.* (2019)

A EBIA classifica os domicílios brasileiros de acordo com o grau de segurança alimentar da família que reside em uma mesma casa. A escala está subdividida em quatro



---

graus, sendo o primeiro de conforto em relação à alimentação e o último de fome extrema, todos eles tendo como referência a situação dos domiciliados no mesmo local nos três meses anteriores ao da pesquisa. O grau um da EBIA é o de segurança alimentar, no qual a família possui acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e sem comprometer o atendimento a outras necessidades, e sem comprometer o acesso a alimentos no futuro. O grau dois é considerado de insegurança alimentar leve, quando há a preocupação ou incerteza quanto ao acesso dos alimentos no futuro ou ainda quando a qualidade é inadequada, fazendo com que as pessoas substituam alimentos habituais por outros de menor valor ou de qualidade nutricional inferior. O grau três é considerado de insegurança alimentar moderada, em que a família relata que há redução da quantidade de alimentos ingeridos pelos adultos ou alteração do padrão da alimentação em virtude da carência de alimentos ou deficiência nutricional, mas ainda preservam a alimentação adequada das crianças residentes no domicílio. No grau quatro, de insegurança alimentar severa, que é último e mais grave patamar a situação é de fome extrema, em que crianças e adultos são vitimadas pela redução da quantidade de alimentos, ou ainda, quando pelo menos um dos integrantes da família já passou um dia inteiro sem ingerir nenhum alimento nos últimos três meses.

Para aferição da condição de insegurança alimentar de uma família, considerando como núcleo familiar todos os residentes em um mesmo domicílio, aplicou-se em todos os anos uma versão reduzida da EBIA, a EBIA-8, que conforme explicam Sousa *et. al.* (2019), é uma versão válida na aferição da escala com oito perguntas mais genéricas e abrangentes sobre a situação alimentar do domicílio, respondidas presencialmente por qualquer dos residentes da casa maiores de 18 anos. As perguntas possuem duas opções de respostas: “sim” ou “não” e foram realizadas na ordem do quadro abaixo:

Quadro 1: Perguntas em ordem da EBIA-8

1. Durante os últimos três meses, os moradores desta casa estavam preocupados que a comida se esvasse antes que pudessem comprar ou receber mais comida?
2. Durante os últimos três meses, a comida acabou antes que os moradores da casa fossem capazes de comprar mais alimentos?
3. Durante os últimos três meses, os residentes desta casa não tinham dinheiro para uma dieta saudável e variada?
4. Durante os últimos três meses, os moradores desta casa comeram apenas alguns tipos de comida que ainda tinham em casa porque o dinheiro acabou?
5. Durante os últimos três meses, algum membro da família de 18 anos ou mais pulou uma refeição porque não havia dinheiro para comprar comida?
6. Durante os últimos três meses, algum membro da família com 18 anos ou mais comeu menos do que deveria porque não havia dinheiro para comprar comida?
7. Durante os últimos três meses, algum membro da família com 18 anos ou mais sentiu fome e não comeu porque não havia dinheiro para comprar comida?
8. Durante os últimos três meses, algum membro da família com 18 anos ou mais comeu apenas uma refeição por dia ou passou um dia inteiro sem comer, porque não havia dinheiro para comprar comida?

Fonte: Sousa et. al. (2019)  
Elaboração própria

Ademais da EBIA e dos dados constantes nos PPAs, esse capítulo também considera que há uma sintonia entre a promoção da segurança alimentar dos brasileiros com outros eventos da economia e da estrutura social do país, tais como as medidas de austeridade fiscal, o aumento do desemprego, precarização do trabalho, flutuação de preço dos alimentos no mercado internacional, e especialmente a variação da renda da população. Por isso ao final do capítulo serão apresentados dados relativos à renda das famílias entrevistadas a fim da aferição da EBIA como também os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF 2017-2018) realizada pelo IBGE (2019).

#### 4.1 As Políticas Públicas de SAN entre 2004-2011

O primeiro período de análise das Políticas Públicas de Soberania e SAN (PPSAN) compreende os Planos Plurianuais de 2004-2007 e 2008-2011, ambos elaborados e executados pelos dois governos consecutivos do presidente Lula, Partido



---

dos Trabalhadores, com início em 2003, encerrado em 2010. Destaca-se que em 2003 executou-se ainda o PPA do governo anterior, quando observou-se um rearranjo dos fluxos dos problemas, soluções e político com a abertura de novas janelas de oportunidades. Ao mesmo tempo, ocorreram emergência de novos temas e convergência de fluxos na agenda de políticas públicas que culminou inicialmente em uma série de ações e programas que obtiveram destinação de recursos apenas em 2004. A sequência de dois governos se encerrou em 2010, e no ano seguinte, já no governo Dilma, também do Partido dos Trabalhadores, deu continuidade ao mesmo PPA, assim como ao projeto político em curso.

Durante o período entre 2004 e 2011 as políticas públicas de Soberania e SAN mostravam-se completamente dispersas no orçamento, uma vez que não havia ainda na legislação brasileira nenhuma regulamentação que determinasse as delimitações e atuações do Estado nesse campo. Por outro lado, nesse período o CONSEA foi reativado dando maior visibilidade aos temas da fome, da agricultura familiar, da soberania e segurança alimentar na agenda das políticas públicas. Também nesse período buscou-se construir uma legislação a fim de criar e garantir a alimentação enquanto DHAA.

Esse cenário de não delimitação formal da SAN no contexto jurídico e político brasileiro fez com que o CONSEA elaborasse uma metodologia para identificar programas e ações do governo federal que tivessem como objetivo a promoção da SAN para posteriormente analisar os recursos a eles destinados. Nesse sentido, também se destaca a pesquisa feita por Custódio, Yuba e Cyrillo (2013), analisando 5.014 ações do governo federal constantes nos PPAs relativos ao período entre 2004 e 2010, concluindo que 814 delas estavam associadas aos objetivos de Soberania e SAN socialmente construído. Ambos trabalhos são unânimes quanto à necessidade de inclusão dos mesmos programas e ações no quadro das PPSAN. O grupo de especialistas do CONSEA identificou no orçamento da União ações e programas voltados à promoção e garantia da SAN no Brasil, cujo orçamento foi analisado a partir dos diversos órgãos executores. Assim foram selecionados dezesseis temas do orçamento e as ações decorrentes deles, conforme quadro 2.

Quadro 2- Temas relacionados às políticas públicas de SAN entre 2004 e 2010

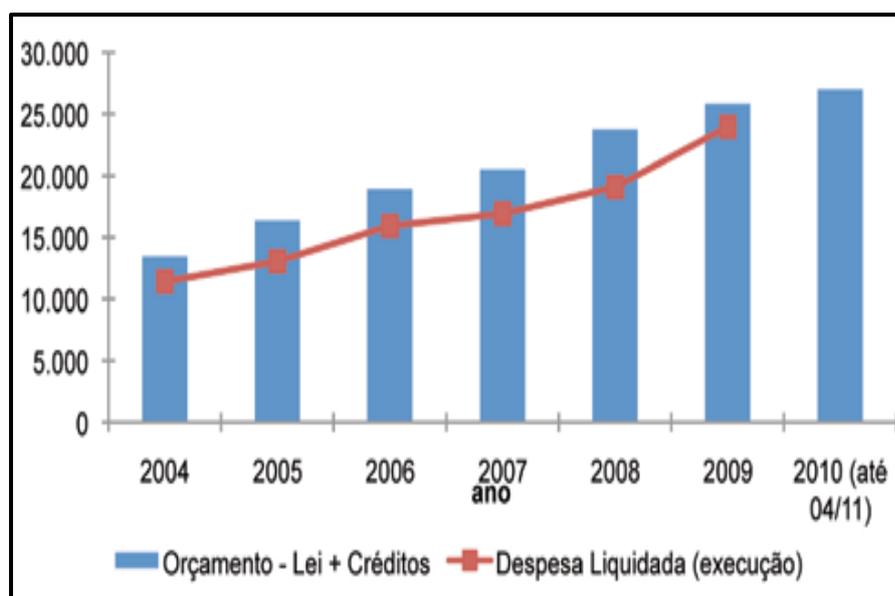
<b>Programas e Ações Selecionados para análise do orçamento de SAN</b>	
<b>Temas</b>	<b>Descrição</b>
1. Abastecimento Agroalimentar	Programa com o mesmo nome (0352) executado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), cuja principal ação é a Política Geral de Preços Mínimos (PGPM)
2. Acesso à alimentação	Assistência alimentar executadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), tais como distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos (indígenas, comunidades de terreiro, quilombolas etc.), restaurantes e cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, consórcios de segurança alimentar e agricultura urbana.
3. Ações Estruturantes	Geração de trabalho e renda e de inclusão produtiva e as ações de economia solidária.
4. Agricultura Familiar - Plano Safra e Aquisição de Alimentos	Ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) relativas ao fortalecimento da agricultura familiar, tais como Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).
5. Alimentação Escolar	Ação orçamentária do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).
6. Alimentação Saudável	Ação de Educação Nutricional, executada pelo MDS, bem como ações de Saúde e Nutrição do Ministério da Saúde (MS)
7. Biodiversidade e Populações Tradicionais	Programa Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade e Programa Comunidades Tradicionais, ambos do Ministério do Meio Ambiente (MMA).
8. Gestão de Políticas	Apoio à implantação e gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), executada pelo MDS.
9. Pesca e Aquicultura	Ações de desenvolvimento sustentável da pesca e aquicultura executadas pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA).
10. Reforma Agrária, Regularização Fundiária e Unidades de Conservação	Ações relacionadas à reforma agrária executadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) incluindo obtenção de imóveis e estruturação dos assentamentos.
11. SAN das Populações Negras	Ações desenvolvidas por vários órgãos consideradas essenciais para a garantia da SAN das populações negras. O principal Programa aqui destacado é o “Brasil Quilombola”.

12. SAN dos Povos Indígenas	Ações desenvolvidas por vários órgãos consideradas essenciais para a garantia da SAN dos povos indígenas. Destacam-se as ações “Carteira Indígena” e o “Sisvan Indígena”.
13. SAN no Semiárido	Ações relacionadas ao acesso à água pelas populações dispersas do semiárido, como é o caso da construção de cisternas para o armazenamento da água para o consumo humano e para a produção de alimentos.
14. Saneamento - Água e Esgoto	Ações de apoio ao controle de qualidade da água para consumo humano e de saneamento básico em aldeias indígenas para prevenção e controle de agravos.
15. Transferência de Renda	Programa Bolsa-Família
16. Vigilância Sanitária	Ações da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), voltados para a vigilância sanitária dos alimentos.

Fonte: CONSEA, 2010.

A partir da seleção de temas e ações dentro dos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 o CONSEA conseguiu delimitar a quantidade de recursos financeiros destinados às políticas públicas desenvolvidas com objetivo de mitigação e solução dos problemas relacionados à SAN e ao DHAA. O Gráfico 2 demonstra a evolução da destinação orçamentária para as políticas públicas selecionadas.

Gráfico 2- Orçamento das Políticas Públicas de SAN entre 2004 e 2010 (em R\$ Milhões)



Fonte: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão  
Elaboração: CONSEA, 2010



---

No período entre os anos de 2004 e 2010<sup>9</sup> percebe-se uma tendência crescente na destinação de recursos financeiros às Políticas Públicas de SAN, cujo valor global aplicado aumentou em todos os anos e mais que duplicou, se considerarmos os valores aplicados entre o primeiro e o último ano analisados (Gráfico 2). Para Custódio, Yuba e Cyrillo (2013) essa tendência se deve às conquistas legais e institucionais em relação a SAN, especialmente, a sanção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) em 2006 e a inclusão expressa do Direito Humano à Alimentação na Constituição Federal em 2010, além de aprovação de leis infraconstitucionais de teores similares nos estados e municípios. As autoras destacam ainda que a alocação dos recursos públicos para a SAN evidenciou crescentes aportes anuais e concentração de recursos em programas específicos, tais como os de transferência de renda, em especial o Bolsa Família, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e aqueles voltados à inserção produtiva da agricultura familiar, especialmente o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

O destaque dado às políticas públicas voltadas a SAN e ao DHAA no período analisado pode ser considerado uma conquista social catalisada pelo CONSEA, em grande parte responsável pela formulação das alternativas, atuando diretamente como atores invisíveis no fluxo das soluções. Além disso, a compilação de dados permitiu formulação de indicadores, criação de relatórios contendo avaliações dos programas já implementados, e promotores de eventos-foco em torno do tema, mobilizando a sociedade, a mídia e autoridades governamentais. Portanto, o CONSEA atuou diretamente no fluxo dos problemas em face da agenda de políticas públicas, aproveitando-se do fluxo político que indicava ambiente favorável para alterações e formulação novas propostas.

Os resultados das políticas públicas do período indicaram uma melhoria dos indicadores da fome e insegurança alimentar no Brasil. Observou-se, pela primeira vez, a saída do Brasil no mapa mundial da fome da FAO<sup>10</sup>, instituição que apontou em seus relatórios anuais 18,8 milhões de pessoas em situação de fome no Brasil no triênio entre

---

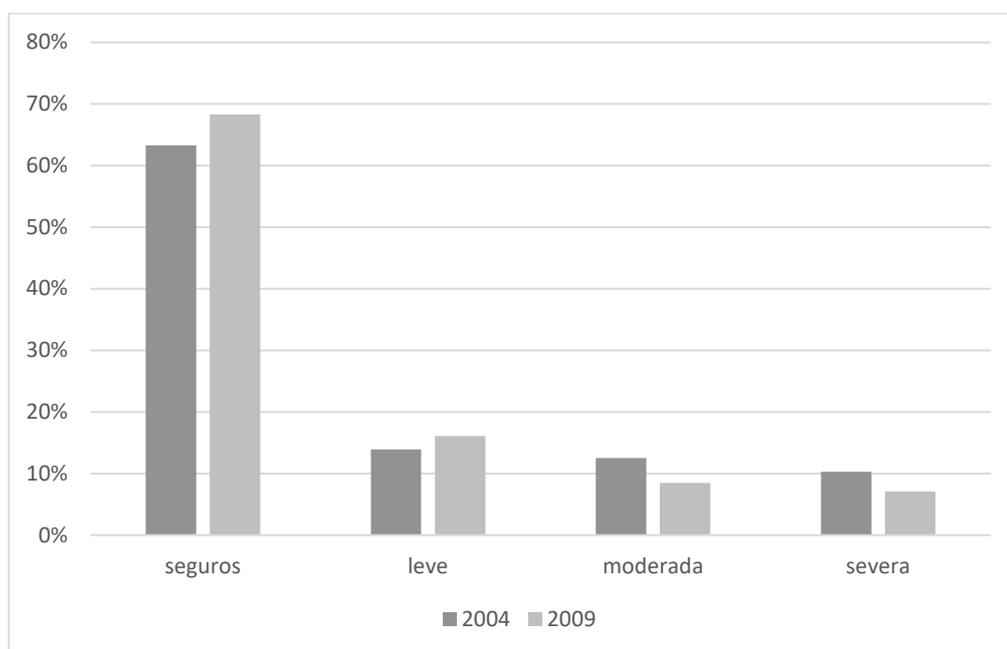
<sup>9</sup> O PPA vigente no período analisado pelo CONSEA compreendia o período de quatro anos entre 2004-2007 e 2008 e 2011, contudo os valores da execução orçamentária foram atualizados apenas até a data da publicação do relatório (novembro de 2010), por isso não constam os valores de despesas liquidadas no ano de 2010 e nem os valores referentes ao ano de 2011.

<sup>10</sup> A ilustração dos Mapas da fome FAO foi apresentada no capítulo anterior.

os anos de 2000 e 2002 sendo reduzida a menos de um terço, entre os anos de 2010-2012 (FAO, 2015). Além dos dados internacionais, as melhorias das condições alimentares e nutricionais da população brasileira, foram também constatadas através de dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), identificou o grau de insegurança alimentar dos brasileiros a partir da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) desenvolvida por pesquisadores brasileiros.

As entrevistas da PNAD com base na EBIA-8 foram realizadas nos anos de 2004 e 2009, as quais revelaram a situação de insegurança alimentar da população brasileira, (GRÁFICO 3).

Gráfico 3- Grau de insegurança alimentar dos domicílios brasileiros nos anos de 2004 e 2009.



Fonte: IBGE- PNAD 2004;2009  
Elaboração Própria

Observa-se assim que entre 2004 e 2009 houve uma melhoria significativa no grau de insegurança alimentar sofrido pelos brasileiros. Reduzindo o número de brasileiros inseguros e aumentando o percentual dos cidadãos seguros em relação à SAN. Em 2004, primeiro ano de aplicação da EBIA-8 pela PNAD, 10,3% dos brasileiros sofria de insegurança alimentar severa aquela em que adultos e crianças da mesma família sofrem por não haver o que comer no domicílio; 12,5% sofrem de insegurança moderada, aquela em que os adultos se privam dos alimentos, mas conseguem manter a alimentação das crianças; 13,9% sofrem com a insegurança leve em que há preocupação com a aquisição



---

de alimentos e a possibilidade de se chegar ao fim do mês sem que haja dinheiro suficiente para aquisição ou ainda quando a família já alterou seus hábitos alimentares em função da falta regular de comida, como por exemplo a substituição entre carnes ou de carnes por outras proteínas mais baratas; e por fim, 63,3% da população estavam em condições alimentares seguras, em que não faltava comida em nenhum dia dos últimos três meses. Concluindo, portanto, que 63,3% dos domicílios estavam em situação de segurança alimentar e 36,7% dos domicílios estavam incluídos em algum nível de insegurança alimentar.

Em 2009, após cinco anos de execução de algumas políticas de promoção da SAN e garantia do DHAA, observou-se uma melhoria no quadro das famílias brasileiras, o que pode ser visto como efeito positivo dessas ações governamentais. Ampliou-se em 5% o percentual de domicílios que considerados seguros em relação à alimentação. Essa melhora implicava em 68,3% de domicílios seguros e 31,7% dos domicílios com algum grau de insegurança alimentar. Destaca-se ainda que ao alcançar a marca de 68,3% de domicílios seguros, diminuiu-se, sobretudo o número de domicílios nas situações mais graves de insegurança alimentar, uma vez que se verificou a diminuição respectivamente em 2% e 3% os percentuais de domicílios que se encontravam em situações de insegurança alimentar moderadas e severas. O índice de insegurança alimentar leve aumentou pouco mais de 2% indicando a saída das famílias de graus moderados e severos e sendo incorporadas à faixa de leve insegurança. Portanto, 16,1% dos domicílios sofriram de insegurança alimentar leve, 8,5% de insegurança moderada e 7,1% severa.

Os bons resultados proporcionaram notoriedade às ações de SAN desenvolvidas naquele período, com indicadores positivos para a população brasileira, para os quais contribuíram os esforços do CONSEA atuando como comunidade de especialistas, que ganhou destaque e repercussão nacional, favorecido pelas condições políticas, haja vista que os dois governos eleitos no período estavam comprometidos desde sua campanha com a erradicação da fome e da miséria. Foi construído, assim um cenário favorável, com abertura das janelas de oportunidades, segundo os termos da teoria dos Múltiplos Fluxos, elaborado por Kingdon (1995), considerando a entrada de problemas na agenda, seguida de sua execução, sob condições para a continuidade de suas atividades e políticas. Assim, as PPSAN foram destaque em seu espectro mais amplo, aquele que inclui a Soberania e o DHAA, o que criou condições para que no ano de 2012 as PPSAN passassem a ser não

mais dispersas no orçamento da União, mas consideradas como um bloco de políticas públicas aglutinadas sob uma única denominação. Nos PPAs seguintes 2012-2015 e no 2016-2019 as PPSAN passaram a ser categorizadas como Programa nº 2069 “Segurança Alimentar e Nutricional”.

A mudança no tratamento da questão da SAN, expressa claramente o que Kingdon (1995) denomina alteração de categoria dos problemas. Assim, questões de alimentação da população não ficam dispersas entre as pastas de agricultura, desenvolvimento, economia e passam a ser uma categoria temática própria vinculada aos direitos humanos e sociais. Para o autor, a forma como a categorização ocorre implica justamente em como serão priorizadas e destinados os recursos às atividades a serem desenvolvidas e os atores ouvidos nas tomadas de decisão, o que impacta na criação de uma agenda de políticas públicas de SAN, alterando, sobretudo a substância da política pública que será implementada a fim de mitigar os efeitos da insegurança alimentar no Brasil. Por outro lado, com a SAN concentrada em um bloco específico dentro dos PPAs, fizeram com que as suas ações e metas ficassem mais restritas.

## **4.2 As Políticas Públicas de SAN entre 2012-2019**

Tendo por base o segundo período, a exemplo do primeiro, serão analisados dois PPAs, um executado entre 2012 e 2015 e outro entre 2016 e 2019. O PAA 2012-2015 foi executado durante o governo Dilma, o que representava em alguma medida continuidade do projeto político já em curso nos oito anos anteriores. Já o segundo PPA do período 2016-2019 foi criado pelo mesmo governo, mas executado em meio a intensas crises políticas e econômicas que implicaram na sua execução por três governos distintos e bastante divergentes em relação aos seus projetos e prioridades políticas, econômicas e sociais.

### **4.2.1 As Políticas Públicas de SAN no Plano Plurianual 2012-2015**

O PPA 2012-2015 é emblemático, pois pela primeira vez as políticas públicas para Soberania e SAN foram organizadas como um bloco temático específico de ações e programas de governo que por sua vez, estava vinculada diretamente aos direitos humanos e sociais, não mais submetidas às racionalidades divergentes dos ministérios da agricultura ou da economia. Essa alteração demonstra a visibilidade que o tema adquiriu no período anterior, uma vez que possibilitou sua projeção a um bloco específico de

atuação para os governos seguintes. Todavia essa promoção e visibilidade também expuseram algumas fraquezas. Ao compor o tema muitas ações consideradas fundamentais e relevantes pelos especialistas para soberania e SAN no período anterior não foram desvinculadas de suas pastas de origem e continuaram a ser executadas como políticas públicas de outros setores. O quadro 3 demonstra o recorte realizado no PPSAN evidenciando também o valor destinado a cada uma das ações específicas dentro do bloco.

Quadro 3- As Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Plano Plurianual 2012-2015

<b>Programas e Ações do PPA (2012-2015) relativos à SAN</b>			
<b>Temas</b>	<b>Descrição</b>	<b>Valor planejado (em mil R\$)</b>	<b>Representatividade Percentual do objetivo</b>
1. Gestão de Políticas- Objetivo 0377	Institucionalização do Sistema nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e seus mecanismos de gestão, como planejamento, execução e monitoramento das PPSAN e promoção do DHAA.	53.761,03	0,43%
2. Circuitos Locais de Produção- Objetivo 0378	Consolidar das ações de apoio à produção, beneficiamento e comercialização de alimentos e a estruturação da rede de equipamentos públicos de comercialização, alimentação e nutrição sob a ótica do DHAA.	173.664,41	1,39%
3. Educação Alimentar- Objetivo 0379	Ações para assegurar processos permanentes de educação alimentar, de modo a estimular a autonomia do sujeito em busca de práticas alimentares saudáveis.	23.800,00	0,19%

4. Agricultura Familiar - Objetivo 0380	Inclusão socioeconômica de agricultores familiares com a participação prioritária dos mais pobres, no abastecimento dos mercados institucionais, da rede socioassistencial e dos equipamentos públicos de alimentação, inclusive por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).	4.075.030,96	32,53%
5. Alimentação na Amazônia- Objetivo 0613	Ação para assegurar o abastecimento alimentar com qualidade, quantidade e regularidade, com vistas a abastecer as populações em situação de extrema pobreza em especial as ribeirinhas da Amazônia legal.	121.880,00	0,97%
6. Acesso à água Objetivo 0614	Promoção do acesso à água pelas populações rurais, com identificação, implantação e monitoramento de tecnologias para captação, armazenamento e dessalinização de água.	5.937.035,00	47,40%
7. Inclusão produtiva de povos indígenas, comunidades tradicionais e agricultores familiares	Promoção da inclusão produtiva de povos indígenas, comunidades tradicionais e agricultores familiares em situação de insegurança alimentar,	2.004.796,16	16,01%

Objetivo 0615	por meio de assistência técnica, capacitação ou fornecimento de equipamentos de forma a gerar alimentos e produção de excedentes para a geração de renda.		
8. Prevenir doenças decorrentes da má alimentação Objetivo 0930	Ações para controlar e prevenir os agravos e doenças em consequência da insegurança alimentar e nutricional e a promoção da política nacional de alimentação e nutrição por meio do controle e da regulação de alimentos e a estruturação de atenção nutricional na rede de atenção à saúde.	13.5579,00	1,08%
<b>Valor Total Planejado no período 2012-2015</b>		<b>12.525.546,56</b>	

Fonte: Ministério do Planejamento- Plano Plurianual 2012-2015  
Elaboração própria, 2020

Percebe-se no Quadro 3 que no período entre 2012-2015 houve um recorte específico para as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional que resultou em apenas oito objetivos (eram dezesseis até o ano de 2011) estando entre eles todas as ações regidas pelo princípio do DHAA e da Soberania Alimentar. O primeiro objetivo se refere à gestão de políticas públicas, que inclui todas as ações voltadas ao planejamento, execução e monitoramento das políticas públicas de SAN, especialmente a formação do SISAN a fim de que gerassem e gerissem os dados e avaliações dessas políticas, uma vez que o objetivo contou com 0,43% do orçamento destinado ao tema. O segundo objetivo pretende promover os circuitos locais de produção e comercialização de alimentos, assim como criar equipamentos públicos com esse objetivo e contou com 1,39% do orçamento destinado ao tema.



---

O terceiro objetivo se refere à educação alimentar e promoção de hábitos saudáveis, a partir das escolhas dos próprios cidadãos, foi destinado apenas 0,19% do orçamento das PPSAN. O quarto objetivo se refere à agricultura familiar e a inclusão econômica dos agricultores que atuam nesse modelo, neste objetivo se destaca a execução do Programa de Aquisição de Alimentos e contou com 32,52% do montante do orçamento destinado às PPSAN. O quinto objetivo é voltado às comunidades ribeirinhas e empobrecidas da Amazônia, com ações que favoreçam a distribuição e o abastecimento com gêneros alimentícios nesta região, contando com apenas 0,97% do orçamento.

O sexto objetivo prevê o acesso à água especialmente para a produção de alimentos, com a criação de tecnologias e infraestrutura e a implantação dessas tecnologias diretamente nas comunidades rurais e, assim como o quarto objetivo, está vinculado à agricultura e produção familiar de alimentos, ela conta com 47,4%, ou seja, quase a metade do orçamento destinado ao tema. O sétimo objetivo propõe a inclusão produtiva dos povos indígenas, comunidades tradicionais e inclusive pequenos produtores com fortalecimento de atividades de capacitação, assistência técnica para produzir alimentos para as próprias comunidades, uma vez que elas próprias se encontram em situação de vulnerabilidade alimentar, esse objetivo representa 16,01% do orçamento. O oitavo e último objetivo contemplado no rol das PPSAN deste PPA é o da prevenção de doenças que ocorrem em virtude da má alimentação, são ações voltadas para a promoção da saúde e regulação sanitária dos alimentos, contando com 1,08% do orçamento do tema.

Nota-se, portanto, que ainda que vários objetivos e ações estivessem abrigados pelo Programa nº 2069 do PPA 2012-2015, apenas dois objetivos, o que previa melhorias nas condições de acesso à água e a de promoção da agricultura familiar concentravam quase 80% do orçamento da pasta. O objetivo nº 0380, que visava a inclusão socioeconômica de agricultores familiares por meio do abastecimento dos mercados institucionais, da rede socioassistencial e dos equipamentos públicos de alimentação era onde se executava o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e só este Programa contava com 10% de todos os recursos daquele objetivo.

A partir dos dados expostos relativos à composição temática das PPSAN tem-se que, no período de 2004 a 2011, as PPSAN se apresentam dispersas no corpo dos dois PPAs e sem uma nomenclatura comum que abrigasse a multiplicidade de ações voltadas à SAN. Isso levou o CONSEA a selecionar as ações do PPA que estavam voltadas à

consecução dos objetivos da SAN, segundo o conceito estabelecido pela LOSAN. Nesta seleção foram elencados dezesseis temas e sob eles aglutinadas ações de diversos órgãos executores vinculados a distintos ministérios tais como o Ministério do Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Agrário, Agricultura, Educação, Saúde e Meio Ambiente.

No segundo período, entre 2012 e 2015, pela primeira vez as PPSAN se encontram aglutinadas sob o título “Programa nº 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional” no qual estão elencadas políticas públicas executadas através dos Ministérios do Desenvolvimento Social, Ministério da Saúde e Ministério da Integração Nacional<sup>11</sup>. A denominação comum deixou de incluir, entre as PPSAN, políticas públicas reconhecidamente voltadas à promoção de SAN conduzidas por outros Ministérios e órgãos executores, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (vinculado ao Ministério da Educação) o Programa Bolsa Família (Ministérios do Desenvolvimento Social) o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), (vinculado do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento), entre outros.

Nota-se que as PPSAN, conforme declaradas pelo governo federal a partir de 2012, ficaram restritas às ações que envolvem diretamente a alimentação por meio da produção, distribuição ou consumo desses gêneros com o foco, conforme a distribuição orçamentária, na produção de alimentos por agricultores familiares. Além disso, nota-se preocupação com as populações rurais vulneráveis e a criação de meios pelos quais possam integrar uma rede local de abastecimento alimentar, focando em atividades assistenciais para produção, fornecimento direto dos alimentos para as populações vulneráveis. Compreende-se, desta forma, que as políticas públicas aglutinadas sob a denominação de “Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional” nos períodos de 2012 a 2015 não abrangem toda a diversidade de ações que promovam segurança alimentar e nutricional ou mitigação dos problemas relacionados a ela e ao DHAA, como fome, subnutrição e obesidade. Contudo, essa agregação demonstra a compreensão e o recorte governamental sobre o tema e suas prioridades, e a criação de uma agenda de governo para enfrentamento dos problemas, nos termos de Kingdon (1995).

No recorte temático da SAN para análise das políticas públicas no período apresentado pode-se observar uma tendência contra hegemônica face à consolidação do

---

<sup>11</sup> Os nomes dos ministérios mudam ao longo do período de análise, contudo ainda constam no PPA com as nomenclaturas aqui apontadas.



---

que McMichael (2016) descreve como a ordem do terceiro regime alimentar, que desde os anos 2000 se manifesta no Brasil. As políticas públicas aglutinadas no Programa nº 2069 do PPA 2012-2015 demonstram oposição à participação das grandes corporações transnacionais no abastecimento alimentar local e ainda propõe como solução o incentivo a atividades de fortalecimento de agricultores locais e equipamentos públicos de distribuição e comercialização de alimentos, enfrentando as condicionantes características do mercado sob a hegemonia das corporações e da dieta alimentar internacionalizada e padronizada. O enfrentamento às características dominantes é fruto de uma nova compreensão dos governos sobre a causa dos problemas de SAN, que seriam oriundas do próprio modelo de regime alimentar vigente, tal mudança de paradigma é mérito da participação ativa da comunidade de especialistas no tema na formulação das alternativas para a solução dos problemas públicos.

A inclusão de um programa específico de SAN nos PPAs resulta de esforços de organizações e movimentos sociais em priorizar e sistematizar a temática e destaca um propósito do Estado em enfrentar os problemas trazidos à tona no campo da SAN. Ainda assim, muitos programas fundamentais para o tema continuam dispersos entre orçamentos específicos e compõem distintas pastas ministeriais, o que pode apresentar uma fragilidade da temática frente ao orçamento ou se justificar pela transdisciplinaridade do tema, conforme defende Maluf (2007).

#### 4.2.2 As Políticas Públicas de SAN no Plano Plurianual 2016-2019

O PPA analisado vigente entre os anos de 2016 e 2019 foi elaborado ainda no primeiro governo Dilma, cuja execução se estendeu em seu segundo mandato, interrompido após sofrer um processo de *impeachment*. A partir de então passou a ser executado pelo governo de Michel Temer e continuado no primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro, ambos baseados em forças políticas de oposição ao governo que os antecedeu quando foi elaborado esse PPA. Assim, se nos PPAs anteriores (2011-2014 e 2012-2015) houve continuidade dos projetos de governo e suas políticas públicas, no caso deste último, observa-se uma ruptura com o modelo adotado pelo governo anterior imprimindo uma inclinação ideológica e prioridades distintas às agendas de políticas públicas. A este contexto ainda se soma uma acirrada crise política, culminada em um

processo de *impeachment* da presidenta eleita e profunda crise econômica enfrentada desde 2014.

O PPA relativo ao período de 2016 a 2019 foi elaborado em meio a uma crise econômica. Como apontado por Kingdon (1995), as crises são capazes de atrair todas as atenções e absorver todos os recursos, afetando sobremaneira o fluxo dos problemas, deixando em segundo plano aqueles não diretamente relacionados àqueles eventos. Além de ter sido elaborado em um contexto desfavorável, o PPA 2016-2019 foi executado em um momento ainda pior, quando à crise econômica se somou uma crise política severa, alterando então não apenas o fluxo dos problemas, mas também o fluxo das condições políticas no entorno daqueles. O resultado dessas alterações no PPA para as PPSAN são cortes de gastos tanto no âmbito do planejamento, quanto em sua execução. Assim, o Programa nº 2069 dedicado a SAN no PPA 2016-2019 foi significativamente reduzido tanto em relação aos eixos temáticos como na destinação de recursos para suas atividades, conforme explicitado no Quadro 4.

Quadro 4- As Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Plano Plurianual 2016-2019

<b>Programas e Ações do PPA (2016-2019) relativos à SAN</b>			
<b>Temas</b>	<b>Descrição</b>	<b>Valor planejado</b>	<b>Representatividade Percentual do objetivo</b>
1. Gestão de Políticas Objetivo 0377	Ações para consolidação do Sistema nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).	149.964,00	3,16%
2. Agricultura Familiar Objetivo 0380	Ações de abastecimento móvel pluvial, distribuição de alimentos à grupos populacionais específicos, inclusão socioeconômica de agricultores familiares no abastecimento dos mercados institucionais, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e apoio à agricultura urbana.	2.453.261,00	51,7%
3. Acesso à água Objetivo 0614	Ações para promover o acesso à água às populações rurais, com apoio às tecnologias sociais de acesso à água e dessalinização de água.	1.922.337,00	40,56%
4. Prevenir doenças decorrentes da má alimentação	Ações promoção do consumo de alimentos adequados e saudáveis e a		4,51%

Objetivo 1109	estruturação de atenção nutricional na rede de atenção à saúde.	213.858,00	
<b>Valor Total Planejado no período 2016-2019</b>		<b>4.739.420,00</b>	

Fonte: Ministério do Planejamento  
Elaboração própria, 2020

Observa-se assim que as PPSAN no PPA 2016-2019 continuaram a ser aglutinadas sob o Programa nº 2069 denominado “Segurança Alimentar e Nutricional”, contudo, com apenas metade das ações e atividades realizadas no PPA anterior. Foram mantidos ativos apenas quatro temas, incluindo as mesmas atividades do plano anterior, diferindo, nesse momento apenas o quinhão orçamentário destinado a cada tema. Tem-se, portanto, a seguinte divisão: gestão de políticas públicas, com 3,16% do orçamento; agricultura familiar com 51,76% do orçamento; acesso à água com 40,56% e prevenção de doenças decorrentes da má alimentação com 4,51%. A concentração dos recursos entre os objetivos de a criação de estrutura para melhoria de acesso à água e promoção da agricultura familiar se mantiveram e até mesmo ampliaram a sua margem dentro do orçamento da pasta, concentrando concentravam 81,44% do orçamento destinado ao Programa nº 2069.

Momentos de crise política e econômica são de especial relevância para análise de políticas públicas, pois possuem o condão de desviar e atrair toda atenção da sociedade e das autoridades públicas para si. Desta forma, como destaca Kingdon (1995), crises são formas eficazes de entrada de problemas na agenda, e que podem paralisar o andamento de todas as demais ações estatais. Conclui-se, portanto, com base no quadro acima que, assim ocorreu no período 2016-2019, pois o novo PPA foi proposto em um contexto econômico bastante desfavorável desde 2014, seguido por uma alteração do contexto político, levando à escolha de outras prioridades e formas de inclusão dos temas às agendas.

O PPA 2016-2019 seguiu a mesma lógica do anterior e assim as PPSAN continuaram aglutinadas sob uma mesma denominação, embora, como o plano anterior 2012-2015, tenha incluído apenas parte das políticas fundamentais no processo de construção de SAN segundo a LOSAN e o conceito de SAN. Desta forma, manteve-se excluídas do bloco orçamentário de SAN outras políticas públicas correlacionadas, que continuam sendo executadas em outras categorias orçamentárias regidas por outras categorizações e lógicas ministeriais.



Em relação à composição temática das PPSAN nos PPAs (comparando os Quadros 3 e 4) nota-se que elas refletem momentos distintos das PPSAN ainda que as mantenham aglutinadas sob denominação comum do Programa nº 2069. O quadro 3 reflete as ações entre os anos de 2012 e 2015 quando o bloco de PPSAN tinha oito objetivos e dezoito ações previstas. Já o PPA 2016-2019 contém apenas quatro objetivos e onze ações, conforme quadro 4, o que apresenta uma redução das políticas públicas nesse sentido. Assim, tem-se que no segundo PPA foram eliminadas as ações voltadas à construção de circuitos curtos de comercialização; à educação alimentar; à alimentação dos ribeirinhos da Amazônia e à inclusão produtiva dos povos indígenas e comunidades tradicionais. Tais ajustes indicam que os cortes foram feitos nas ações que já não possuíam tanta relevância orçamentária e, portanto, justamente as mais carentes de investimentos, onde já existia maior fragilidade alimentar, a exemplo das comunidades tradicionais e de ribeirinhos da região amazônica, recorrentemente marginalizadas e que há muitos anos convivem com dificuldade de abastecimento alimentar, devido à dificuldade de acesso aos mercados por motivos geográficos e de insuficiência de renda e produção locais, com repercussões diretas nas garantias do DHAA. Neste ponto de comparação observa-se também uma correspondência de cortes orçamentários no período, indicando dessa forma as preferências de temas nas agendas governamentais, as quais prejudicam sobretudo as políticas públicas voltadas para a inclusão produtiva socioeconômica das populações mais vulneráveis.

Essa restrição orçamentária indica ainda a perda de importância simbólica das PPSAN no período compreendido entre os anos de 2016 e 2019, quando os temas da Soberania e da SAN perdem relevância, deixando de ser prioritários para o governo. Essa constatação pode ser vista pela redução do número de ações planejadas em torno desse objetivo no período, mas também pela dotação orçamentária alocada para as atividades programadas. Comparando o PPA 2012-2015 com o PPA 2016-2019 percebe-se um corte de mais de 60% no orçamento no período de oito anos; no primeiro quadriênio o planejamento somava mais de R\$12,5 bilhões, enquanto no quadriênio seguinte ele estava restrito à soma de R\$ 4.7 bilhões.

A perda de importância e os impactos da crise política e econômica nas PPSAN no período são demonstrados também na tabela e no gráfico abaixo, nos quais são comparados os valores planejados e os valores executados. O gráfico consegue apontar

não só a redução no planejamento orçamentário do período, mas também as decisões de não execução das ações. Barach e Baratz (1963) e Muller e Surel (2002) consideram que a decisão por não executar uma política pública planejada implica em considerar a “não-ação” como uma política pública nova, uma vez que nela está presente uma decisão das autoridades governamentais em não mais atuar em determinada direção. Isso se comprova nesse caso, uma vez que todos os anos o poder executivo propõe e cabe ao Congresso Nacional aprovar as Leis Orçamentárias Anuais, as quais podem aumentar ou reduzir o valor programado nos PPAs. Essa variação entre aquilo que é planejado e executado no período está apresentado no Quadro 5:

Quadro 5- Variação da alocação orçamentária das Políticas Públicas de SAN entre 2012 e 2017 (Em R\$ Milhões)

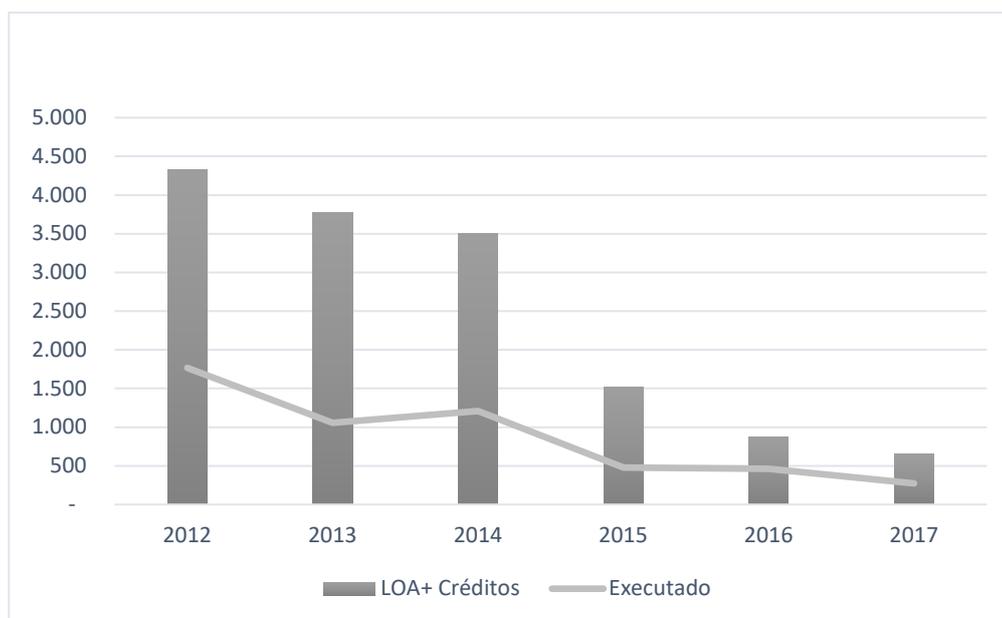
<b>Dotação e Execução Orçamentária 2012-2017 em Milhões de Reais</b>					
<b>Período</b>	<b>Dotação</b>		<b>Execução</b>		<b>Percentual Executado em relação à LOA</b>
	<b>LOA</b>	<b>LOA+ Créditos</b>	<b>Executado</b>	<b>Percentual Executado em relação à LOA + créditos</b>	
2012	3.690	4.323	1.766	41%	48%
2013	4.236	3.779	1.058	28%	25%
2014	4.064	3.501	1.207	34%	30%
2015	2.239	1.512	480	32%	21%
2016	936	878	462	53%	49%
2017	774	650	273	42%	35%

Fonte: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG: Relatório Anual de Avaliação do PPA, Anos Base: 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017. Elaboração própria, 2020

O quadro 5 revela os valores da dotação e execução orçamentária das Políticas Públicas de SAN vinculadas ao Programa nº 2069 no PPA 2012-2015 e no PPA 2016-2019 publicadas em relatórios anuais sobre a execução física (metas e objetivos) e financeira das ações programadas em todos os Planos Plurianuais do período, documentos elaborados pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão até o ano de 2017. Observa-se também que o resumo da execução financeira na coluna referente à dotação orçamentária contém dois valores, sendo o primeiro “LOA” o valor inicial aprovado no Congresso Nacional através da Lei Orçamentária Anual para ser investido no Programa nº 2069 de SAN, a segunda coluna “LOA + créditos” referente ao valor aprovado revisado que pode ser acrescido ou diminuído por créditos suplementares também aprovados no Congresso Nacional. As ações do Programa nº 2069, com exceção do ano de 2012,

quando ganhou 17% de aumento dos valores para o orçamento após a adição dos créditos suplementares, teve seus valores reduzidos ao longo de todos os demais anos com a interferência do Congresso Nacional, tendo seu ápice em 2015, quando mais de um terço do orçamento foi cortado ainda na fase de planejamento (GRÁFICO 4).

Gráfico 4- Variação da alocação orçamentária das Políticas Públicas de SAN entre 2012 e 2017 (Em R\$ Milhões)



Fonte: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG: Relatório Anual de Avaliação do PPA, Anos Base: 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017.  
Elaboração própria, 2020

A análise comparativa do Quadro 5 e do Gráfico 4 demonstra a variação da dotação e da execução orçamentária entre os anos de 2012 e 2017. Observa-se que neste período há a cada ano uma grande redução do montante planejado para investimentos no Programa n. 2069. Com exceção do ano de 2012 o corte de gastos já se inicia logo em seguida da aprovação da LOA, quando temos os valores referentes à LOA e dos créditos suplementares. No ano de 2012 os créditos foram de acréscimo, com um valor 17% superior, mas nos anos seguintes os créditos resultaram em reduções de 11% em 2013, de 14% em 2014, de 32% em 2015, de 6% em 2016, e de 11% em 2017.

Quando se observa a efetiva execução do orçamento, as reduções ficam ainda mais evidentes, pois em 2012 apenas 41% do orçamento planejado foi executado, seguido de 28% em 2013, de 34% em 2014, de 32% em 2015, de 53% em 2016, e de 42% em 2017. O pior índice percentual de execução no período ocorreu em 2013, ano em que foi

deflagrada a operação Agro- fantasma<sup>12</sup> da Polícia Federal, que investigava autoridades públicas, agricultores, associações e cooperativas de agricultores familiares, por supostos usos indevidos de recursos no Programa de Aquisição de Alimentos. O PAA que está abrigado no objetivo n. 0380 relativo às ações voltadas para a agricultura familiar e conforme apontado nos quadros 3 e 4. Por conta das investigações, foram suspensos os pagamentos aos agricultores e cooperativas que estavam sob suspeita, fazendo com que a execução financeira naquele ano fosse reduzida e retomada apenas no ano seguinte quando após os esclarecimentos devidos os pagamentos foram realizados, ainda que os danos aos envolvidos jamais tenham de fato sido recuperados, haja vista a perda de confiança local.

É importante salientar que em 2015, primeiro ano do segundo mandato da presidenta Dilma, ainda se executava o PPA anterior, com vistas à manutenção dos programas e políticas públicas de governos anteriores. Todavia, conforme prevê o fluxo da política de Kingdon (1995), quando ocorrem mudanças no governo, mudam as lógicas de atuação das autoridades e a partir desse momento abrem-se janelas de oportunidades para que novos problemas com distintas soluções integrem as novas agendas políticas. Assim, ainda que nesse momento tenha se observado uma reeleição, ela ocorre baseada

---

<sup>12</sup> A operação Agro-fantasma da Polícia Federal foi realizada entre os anos de 2009 e 2013, para investigar supostos desvios no Programa de Aquisição de Alimentos. A operação se desdobrou em vários processos judiciais e decretação de prisões contra funcionários públicos, agricultores, associações e cooperativas de agricultura familiar, coordenada pelo juiz federal- na época-, Sérgio Moro. Os produtores rurais foram acusados de crimes de falsificação de documento público, falsidade ideológica, estelionato e associação criminosa e os funcionários da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) foram indiciados por peculato e prevaricação. A alegação da Polícia Federal e do Ministério Público Federal era de que estariam ocorrendo ilegalidades no momento da entrega dos alimentos às entidades da rede socioassistencial conveniadas ao PAA, como hospitais, restaurantes populares, bancos de alimentos, creches e cozinhas comunitárias. Segundo as regras, para entrar no Programa toda associação ou cooperativa deveria desenvolver um plano detalhado sobre tipos de alimentos, quantidades e recebimentos dos produtos, formato que desconsidera a sistema de diversidade alimentar da agroecologia. O modelo operacional burocrático imposto foi um obstáculo para diversas famílias agricultoras e as diferenças apontadas entre o plano apresentado e a real entrega dos produtos deveu-se a questões ligadas à terra, como safra e mudanças climáticas, o que gerou as divergências em prestações de contas e consequentemente embasou a deflagração da operação de investigação criminal, com a criminalização dos envolvidos. Além da criminalização e da prisão indevida dos agricultores, a Operação Agro-fantasma também contribuiu para o enfraquecimento PAA levando praticamente a extinção do programa. Após a deflagração da operação, os requisitos para quem acessa ao PAA se tornaram ainda mais inflexíveis e mais distantes da realidade dos produtores rurais. Para a assessora jurídica da Terra de Direitos, Naiara Bittencourt, a Agro-Fantasma representou um retrocesso, haja vista os efeitos que a criminalização gerou na vida e comunidades dos trabalhadores acusados. Contudo, houve em 2016 a absolvição de todos os investigados (no Paraná), mas a desarticulação das organizações de agricultores e da produção, a humilhação e degradação moral que a prisão injusta permaneceu e foi agravada pelo esfacelamento do Programa em termos orçamentários e a rigidez dos requisitos para o acesso ao PAA (TERRA DE DIREITOS, 2017).

em outras promessas de campanha com outros apoios e apoiadores ao governo aos quais fica submetido o planejamento orçamentário, como reflexo dos processos de barganha.

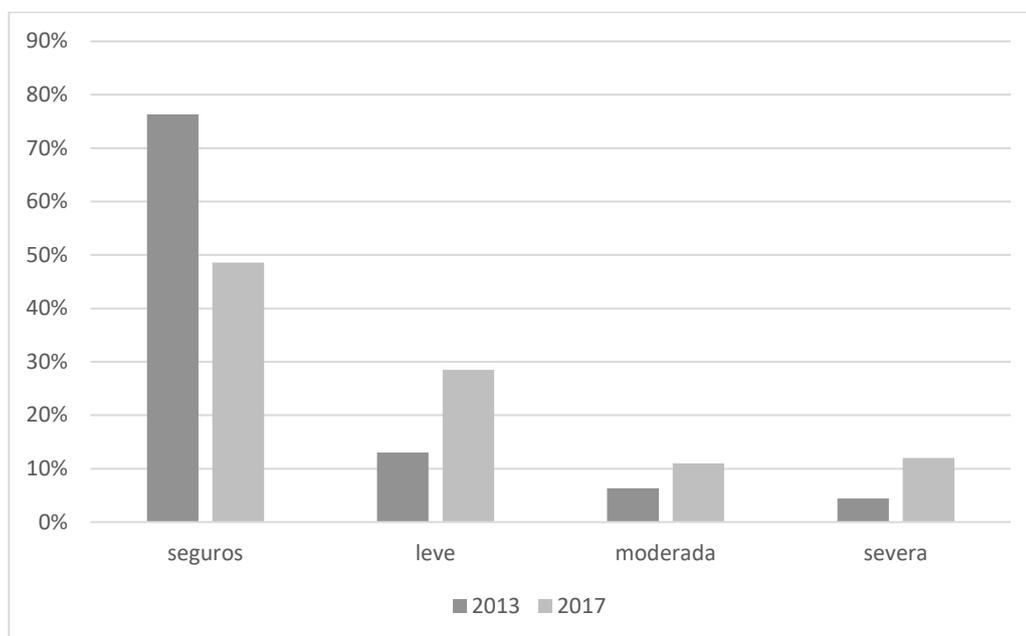
Em 2015 foram também alterados os integrantes e as forças políticas existentes no Congresso Nacional, resultando assim em uma aprovação de Lei Orçamentária Anual com a redução de 45% dos recursos destinados ao Programa nº 2069 apenas no âmbito do planejamento entre os anos de 2014 e 2015. Além de reduzido no planejamento em relação ao ano anterior há nova redução de 32%, quando são aprovados os créditos. Assim, apenas 21% dos valores planejados para 2015 foram executados naquele mesmo ano. E o valor executado em 2015 em comparação com os valores executados em 2014 possuem uma redução de 60%.

A análise dos dados destaca a redução significativa da importância do Programa de SAN a partir de 2015, quando se inicia o segundo mandato presidencial de Dilma Roussef. Nesse momento o governo impunha corte de gastos em todas as frentes, seguindo uma política de austeridade fiscal que atingiu fortemente os programas sociais, entre os quais aqueles ligados a SAN. Entre 2012 e 2014, período do primeiro governo Dilma, considerando os valores da LOA e dos créditos, o orçamento da SAN diminuiu em aproximadamente 20%, de R\$ 4,3 bilhões para R\$3,5 bilhões. Já o corte orçamentário entre os anos de 2014 e 2015 foi o muito mais severo, o mais significativo do período analisado, encolheu 57%, R\$3,5 bi para R\$1,5 bi. Em 2015 houve também a redução mais expressiva entre o valor aprovado na LOA e o valor corrigido da LOA+ Créditos, com uma redução significativa de 32%. Nota-se que essa significativa redução ocorreu justamente no período de eleições e formação de novo governo, ainda que tenha sido uma reeleição da mesma presidente. No entanto, apesar da continuidade do PPA e demais ações previstas no governo anterior, novos arranjos políticos foram feitos, de forma a influenciar sobremaneira o fluxo político, a relevância de um ou outro empreendedor de políticas públicas e a abertura de janelas de oportunidades, conforme a Teoria de Múltiplos Fluxos. Considera-se ainda que alterações no planejamento orçamentário e na execução de políticas podem ocorrer, especialmente quando há a opção de não-ação frente às opções políticas públicas, repercutindo na não execução financeira como resultado de uma decisão. Portanto, emerge assim uma nova política pública, conforme defendem Muller e Surel (2002). Essas mudanças também ilustram a importância dada por Kingdon (1995) ao fluxo político na entrada de problemas nas agendas de governos.

Tendo em vista essas reduções ocorridas na vigência de um mesmo PPA, a elaboração do Plano seguinte seguiria, pela lógica, reduzindo gastos e cortando os investimentos em políticas sociais, nela incluídas as PPSAN. Assim, no PPA 2016-2019 observam-se mais reduções e cortes de investimentos nesses setores, culminando, como já mencionado, na eliminação de ações e objetivos do PPA. Em apenas um ano, entre 2016 e 2017 houve uma redução de 25% do planejamento orçamentário e 40% do valor efetivamente gasto nas PPSAN, indicando uma forte tendência de retração dessas ações nos anos seguintes.

Os recorrentes cortes nas políticas públicas dessa área implicaram em retrocessos também nos índices de segurança alimentar dos brasileiros, conforme a EBIA-8, exposta no gráfico 5.

Gráfico 5- Grau de Insegurança Alimentar dos brasileiros nos anos de 2013 e 2017



Fonte: IBGE/PNAD, 2009; SOUSA *et. al.* 2019  
Elaboração Própria, 2020

É perceptível a variação no grau de insegurança alimentar estimado nos domicílios brasileiros entre os anos de 2013 e 2017. Em 2013, 76,30% dos brasileiros encontravam-se em situação de segurança alimentar, 13% em situação de insegurança leve, aquela em que há preocupação sobre a condição alimentar da família, mas não houve alteração no padrão nutricional, 6,30% apresentam insegurança moderada, aquela em que há alteração no hábito alimentar e substituição de alimentação e apenas 4,40% em insegurança



alimentar severa aquela em que adultos e crianças da família são acometidos pela falta de alimentos. Os resultados da EBIA são bastante positivos, apesar de naquele ano já estar ocorrendo redução das atividades e dos recursos para as políticas públicas realizadas pelo governo, embora os dados tenham sido coletados antes da ocorrência das crises econômica e política no Brasil em 2014 e ainda revelem resultados dos investimentos massivos nas PPSAN no período do PPA anterior encerrado em 2012.

Em 2017 o percentual de famílias em situação de segurança alimentar reduz e percebe-se um aumento do número de famílias incluídas nas três faixas de insegurança alimentar propostas pela EBIA. Naquele ano, as famílias em situação de segurança alimentar são de apenas 48,60%, uma redução de quase 30% em relação a 2013. Ao mesmo tempo nota-se um crescimento no número de famílias que se encontram em grau de insegurança leve chegando à marca de 28,5%, o que importa um aumento percentual de 15,5% em relação ao ano de 2013. A proporção das famílias em situação de insegurança moderada também aumentou, em 4,70%, chegando a 11% dos domicílios brasileiros, além de um aumento da insegurança alimentar severa, que se amplia em 7,60%, atingindo 12% dos domicílios brasileiros.

Os dados aferidos em 2013 pelo IBGE correspondem às expectativas de especialistas e de gestores do governo sobre o investimento nas políticas públicas de Soberania e SAN. Entretanto, contrariando os indicadores e as avaliações da implementação das PPSAN que se tornam possíveis a partir dos dados da PNAD, os recursos para essas ações começaram a ser restringidos. Os significativos cortes realizados em 2012 tiveram grande impacto em 2015, de modo que em 2017 percebe-se uma alteração gravíssima na situação alimentar da população. Nesse sentido, indica-se que com os investimentos em PPSAN de forma crescente e acentuada implicam em 23,70%<sup>13</sup> de famílias brasileiras com algum grau de insegurança alimentar enquanto a ausência desses investimentos faz com que mais da metade dos domicílios brasileiros, 51,5%<sup>14</sup> viva em situação penosa de insegurança alimentar, seja ela leve, moderada ou grave. Ainda que possamos considerar outras variáveis tais como o emprego e

---

<sup>13</sup> Soma dos percentuais dos domicílios que em 2013 se encontravam em situação de insegurança alimentar moderada, grave ou severa, segundo a EBIA.

<sup>14</sup> Soma dos percentuais dos domicílios que em 2017 se encontravam em situação de insegurança alimentar moderada, grave ou severa, segundo a EBIA.

principalmente a renda com grande impacto nos índices de SAN, o que será explorado no último tópico desse capítulo.

### 4.3 As PPSAN em dois períodos: avanços e declínio

O recorte proposto neste trabalho para análise dos dados das PPSAN engloba o período de quatro Planos Plurianuais cobrindo dezesseis anos de desenvolvimento de políticas públicas voltadas à solução ou mitigação da insegurança alimentar sobre a população brasileira. As PPSAN no período proporcionam meios para conter os efeitos adversos oriundos da dinâmica estrutural do Terceiro Regime Alimentar (McMICHAEL, 2016), baseada nos mercados globais de alimentos e que aprofundam a insegurança alimentar e nutricional. É possível afirmar que o conjunto de políticas públicas implementadas nesse período reduziu os efeitos do Terceiro Regime sobre a população brasileira, uma vez que se voltam para atividades que fortalecem e valorizam os circuitos curtos de comercialização e a recriação de laços entre a produção e o consumo.

As políticas públicas brasileiras neste período de dezesseis anos proporcionaram recursos para reestabelecer cadeias produtivas locais, criar infraestrutura de distribuição, e ainda promover a agricultura familiar de base agroecológica voltada à adequação ambiental e social dos alimentos produzidos e consumidos em cada região do país. Dessa maneira fica fortalecida a diversidade produtiva, as variações culturais dentro do território, assim como a promoção da sustentabilidade socioambiental de comunidades tradicionais locais, como as indígenas e quilombolas, em sintonia com os objetivos de Soberania e Segurança Alimentar sob o viés dos Direitos Humanos.

Os dados apresentados permitem avaliar a composição temática, os objetivos das PPSAN, e sua evolução orçamentária tanto do ponto de vista do planejamento quanto da execução anual. O período de dezesseis anos pode ser subdividido em dois subperíodos de oito anos e, portanto, de dois PPAs. O primeiro período entre os anos de 2004 e 2011 as atividades de políticas públicas desenvolvidas relativas aos PPAs 2004-2007 e 2008-2011, foram marcadas pelo avanço das PPSAN. O segundo momento das atividades governamentais compreende o realizado entre os anos de 2012 e 2019 correspondentes aos PPAs 2012-2015 e 2016-2019, quando houve declínio das PPSAN, com diminuição dos investimentos e, com isso na redução no orçamento planejado e executado das

Políticas Públicas de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, tendo como parâmetro o Direito Humano à Alimentação Adequada.

No primeiro período ocorreram avanços nas PPSAN. O quadro 2 demonstra a complexidade da composição temática das PPSAN quando se desenvolveram atividades em torno de dezesseis temáticas. Os dados orçamentários do período indicam incremento anual dos recursos destinados às atividades tanto em relação ao planejado quanto ao executado, conforme demonstrado no gráfico 2. Os dois PPAs avaliados nesse primeiro momento revelam indícios das mudanças nas agendas governamentais em uma clara tendência de construção e consolidação das políticas de SAN entre os anos de 2004 a 2011, com um crescimento constante, indicando a entrada e manutenção do tema na agenda governamental, o que corresponde também às conclusões do estudo de Custódio, Yuba e Cyrillo (2013) e se demonstra com as alterações normativas com vistas ao fomento da SAN do período. Esse aumento de investimentos na área indicou também redução no índice de insegurança alimentar, conforme demonstrado no gráfico 3, que traz os dados da EBIA aplicada em pesquisa de domicílios brasileiros.

Todavia, ao contrário do que se supunha em 2013, na época dos estudos de Custódio, Yuba e Cyrillo, ou do relatório do CONSEA em 2010, durante o período entre 2012 e 2019, observou-se uma tendência de restrição das atividades e cortes orçamentários e temáticos significativos das Políticas Públicas com esta finalidade, resultando dessa forma num cenário oposto ao do primeiro período. A comparação dos quadros 3 e 4 demonstram que entre 2011 e 2015 os temas referentes a SAN no PPA foram reduzidos à metade. Assim, entre 2004 e 2011 existiam dezesseis temas que abrigavam diversas atividades das PPSAN, entre 2012 e 2015, eram apenas oito temas e depois de 2016, apenas quatro objetivos permaneceram na agenda das PPSAN, sendo que entre 2012 e 2017 houve uma redução de 75% do orçamento planejado para essas políticas públicas.

A restrição temática não foi o único retrocesso no campo das PPSAN entre os períodos analisados, sendo os recursos financeiros também afetados substancialmente. Ao comparar a dotação de recursos destinados às ações propostas nos dois períodos, observa-se uma diminuição mais intensa a cada ano. O gráfico 2, deixa claro o período de declínio da PPSAN e possivelmente seu caminho para saída da agenda governamental, uma vez que, o corte no planejamento orçamentário foi grande, mas naquilo que foi



---

efetivamente executado foi ainda maior, um corte de 85%. Portanto, tem-se que no ano de 2017 manteve-se apenas 15% do orçamento destinado às PPSAN no ano de 2012, uma variação abrupta, num período curto de apenas 5 anos.

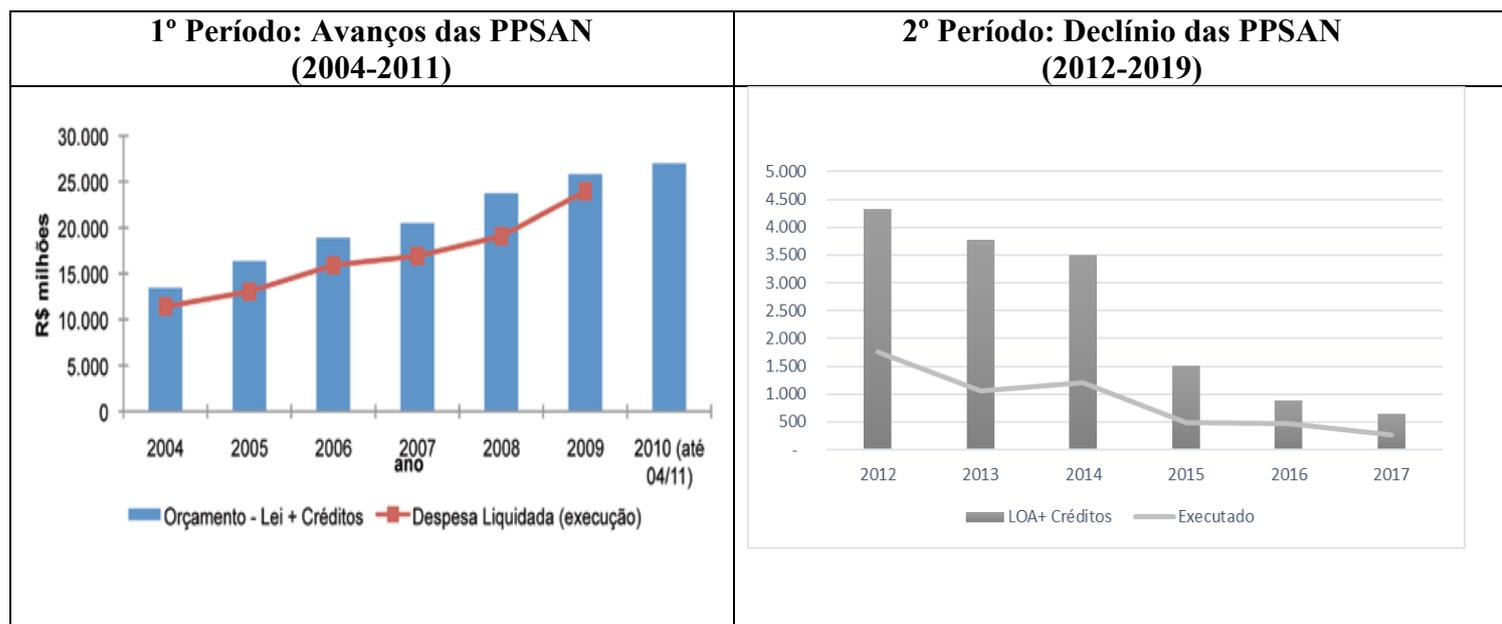
Observa-se também entre os Gráficos 2 e 4 que a diferença entre o planejado (em barras) e o efetivamente executado (em linhas) aumenta anualmente, ainda que em todos os anos analisados o valor executado tenha sido inferior ao planejado. Contudo, no primeiro período (2004-2010) o percentual máximo dessa diferença não alcançou 25%<sup>15</sup>, enquanto no segundo período (2012-2017) a diferença entre o planejado e o executado ultrapassa 50% em cinco dos seis anos analisados.

Não é possível, todavia, comparar o gráfico 2 com o gráfico 4 em números absolutos, uma vez que o primeiro reflete uma composição com uma gama temática muito maior de políticas públicas, que não são incluídas no Gráfico 2, embora elas continuem sendo executadas pelo governo federal. Entretanto, estão em declínio e dispersas em orçamentos de outras pastas, como agricultura, desenvolvimento econômica, meio ambiente, não sendo possível, assim, incluí-las na composição do bloco de orçamentário de SAN ainda que continuem existindo. Os gráficos que compõem a figura 5 ilustram com clareza esse movimento.

---

<sup>15</sup> Em 2008, ano do primeiro período analisado que teve pior desempenho na relação planejado x executado a execução chegou aos 76% do planejado.

Figura-5 Avanço e Declínio das PPSAN



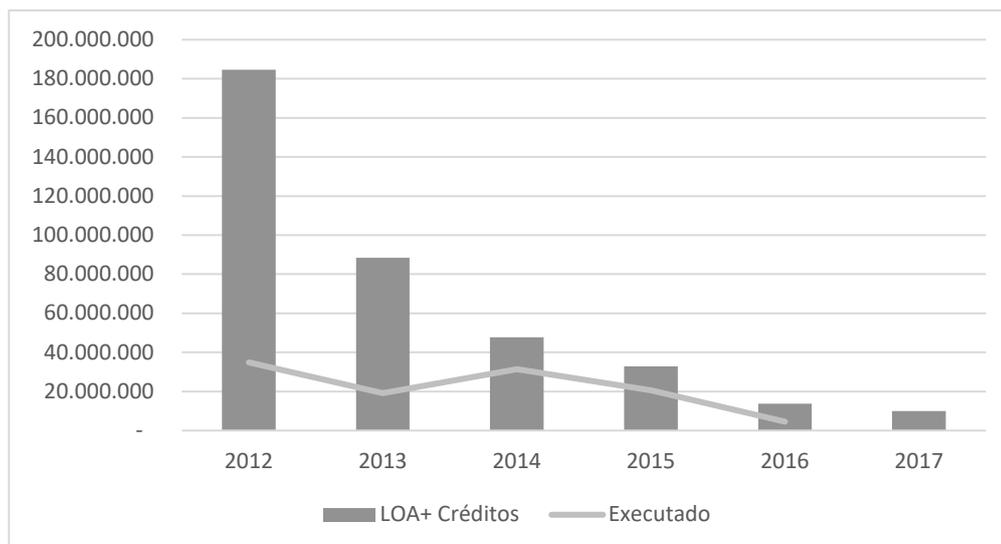
Fonte: CONSEA (2010), Ministério do orçamento planejamento e gestão, Relatório de atividades PPAs: 2012,2013,2014,2015 2016 e 2017.

#### 4.3.1 Avanços e declínios em Políticas Públicas destacadas

Além da comparação das tendências de avanços e declínio dos gráficos da figura 5, pode-se ilustrar esse desmonte em torno das PPSAN detalhando a tendência orçamentária de políticas públicas específicas dentro do escopo da SAN, especialmente aquelas reconhecidas por organismos nacionais e internacionais como fundamentais na melhoria dos indicadores de insegurança alimentar já destacadas na primeira parte desse capítulo, tais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O Programa de Aquisição de Alimentos é uma das ações detalhadas dentro dos quatro PPAs analisados nesse estudo que durante o período entre 2004 e 2019, esteve delimitado entre as políticas públicas promotoras de SAN. O PAA dentro do bloco unificado das políticas de SAN foi, em todos os anos, uma das mais significativas ações tanto em relação aos recursos a ele destinado (conforme a Tabela 2) como aos seus efeitos na promoção da SAN, refletindo as tendências de declínio decorrente de sucessivos cortes orçamentários no bloco das PPSAN. O gráfico abaixo demonstra a diminuição orçamentária da ação.

Gráfico 6- Evolução dos recursos destinados ao PAA entre 2012 e 2017



Fonte: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG: Relatório Anual de Avaliação do PPA, Anos Base: 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017. Elaboração própria, 2020

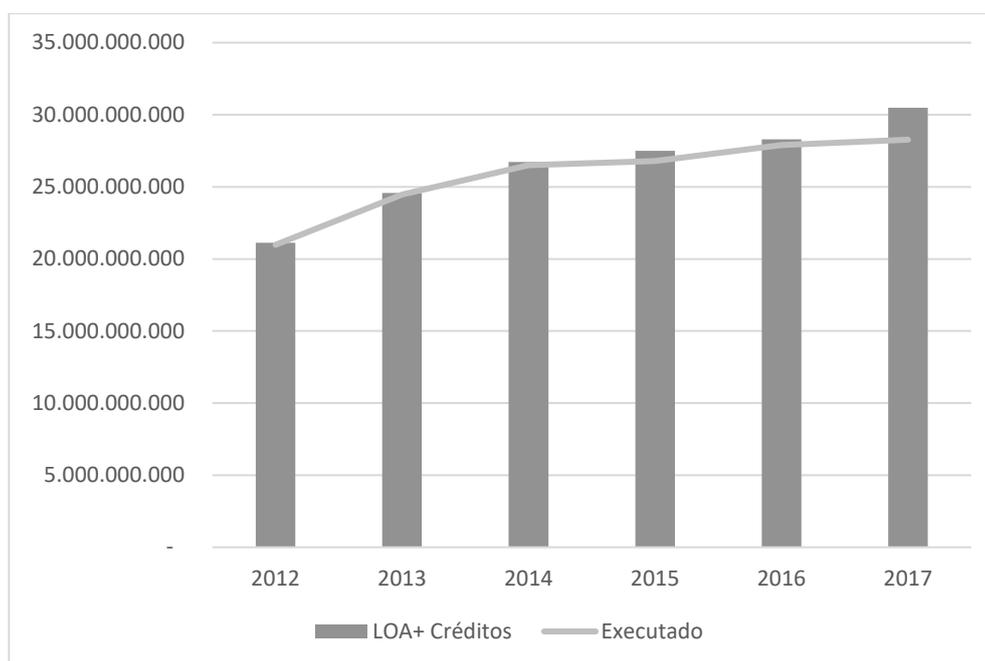
Observa-se no gráfico 6 que o valor planejado (representado pelas barras) e o valor efetivamente executado pelo poder executivo (representado pela linha) reduziu ano a ano, enquanto o percentual executado é bastante variável. No período de cinco anos, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) teve seu orçamento planejado reduzido em 95%, o que significa que em 2017 os valores disponíveis para as mesmas atividades e objetivos correspondiam a menos de 5% daquilo que havia sido proposto em 2012. Em relação ao valor efetivamente executado ao final de um ano, temos uma redução de 87% entre 2012 e 2016.

A variação do valor orçamentário destinado ao PAA ocorrido entre os anos de 2015 e 2016 é mais significativa, chegando em 12 meses à marca de 58% de corte dos recursos planejados. A redução entre os anos de 2015 e 2016 ocorre após a crise econômica de 2014, agravada pela crise política que se instalava no Brasil e ainda coincide com a edição de um novo Plano Plurianual, iniciado em 2016 cujo montante foi justamente o de austeridade fiscal e cortes em políticas sociais. O gráfico 6 demonstra ainda uma variação entre 2013 e 2014 fora da tendência normal, o que reforça o impacto negativo da operação Agro-fantasma recaiu sobre o PAA e seus agentes. Desta forma, no ano de 2013, a operação impediu que pagamentos devidos fossem realizados no ano em que foram efetivamente realizados, fazendo com que as despesas fossem liquidadas

apenas no ano seguinte, elevando assim o percentual de execução do ano de 2014 ainda que o valor planejado para gastar fosse inferior.

No período analisado ocorreram outras duas ações relevantes, incluídas no orçamento de SAN entre 2004 e 2011, mas excluídas do bloco de SAN nos PPAs de 2012-2015 e de 2019-2019, quando foi criado o Programa nº 2069 para abrigar as ações governamentais promotoras de SAN, o Bolsa Família e o PNAE, que também passaram a sofrer restrições no período de declínio. Juntamente com o PAA, o PNAE e o PBF são destaques de notoriedade entre as políticas públicas de combate à fome, de promoção da Soberania e da SAN, assim como de garantia do DHAA, como reconhecido por vários autores e instituições (MALUF, 2007; MENEZES, 2012; TRICHES & GRISA, 2010; FAO, 2015; CONSEA; 2010) com grande relevância na pesquisa sobre o tema da Soberania e a Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e no mundo. Desta forma, é importante destacar alguns pontos do desdobramento desses programas, embora não estejam mais incluídos no bloco de SAN. O Gráfico 7 mostra de destinação e execução orçamentária do Programa Bolsa Família entre os anos de 2012 e 2017.

Gráfico 7- Recursos Planejados e Executados do Programa Bolsa Família entre 2012 e 2017



Fonte: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG: Relatório Anual de Avaliação do PPA, Anos Base: 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017.

Elaboração própria, 2020

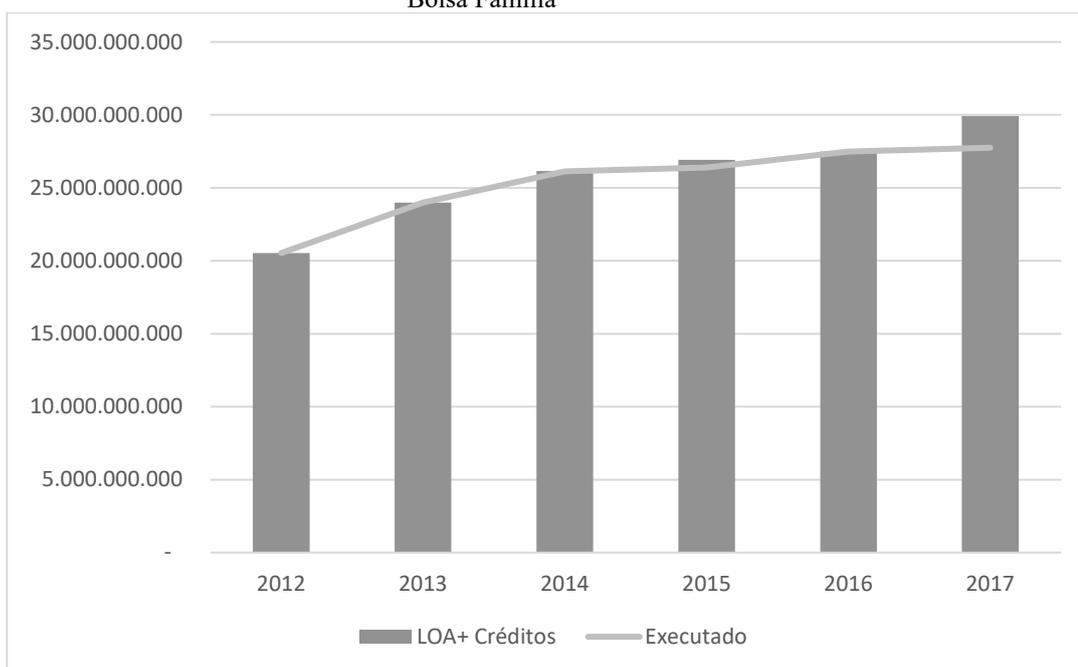
Nota-se a que houve aumento de recursos destinados previstos e executados no PBF no período de 2012 a 2017, sendo que seus índices de execução sempre estiveram

acima de 90% do total programado. Observa-se ainda aumento anual dos recursos destinados ao PBF, embora mais significativo entre os anos de 2012 e 2014 do que entre 2015 e 2017. Nos primeiros três anos a variação foi positiva em 27% e no segundo triênio o aumento foi de apenas 11%. A efetiva aplicação dos recursos planejados também foi diferente, uma vez que até 2014 100% da dotação orçamentária foi destinada ao Programa, enquanto em 2015 foi de 98%, em 2016 de 100%, e em 2017 93% de execução. Os dados indicam, portanto, uma desaceleração no crescimento do Programa Bolsa Família em território nacional.

Todavia, segundo Menezes, (2017), o aumento do orçamento ao PBF não reflete o que aconteceu de fato com o Programa, afirmando que em 2016, houve uma redução de mais de 1,1 milhão de beneficiários, apesar de aumentar seu orçamento. Ao detalhar o orçamento do Programa por meio dos PPAs entre os anos de 2012 e 2017, pode-se encontrar fundamentos orçamentários que reforçam os achados de Menezes. Os PPAs detalham dentro de cada atividade as ações para as quais são destinados os recursos no período. O PBF no PPA 2012-2015 possuía três objetivos: n. 0375, que visava aprimorar a gestão, operacionalização e fiscalização do programa, o n.0376 o qual se propunha a localizar e caracterizar as famílias público alvo do programa e o n° 0619 que pretendia melhorar as condições socioeconômicas das famílias por meio da transferência de renda. No PPA 2016-2019 foram mantidos os objetivos n. 0375 e 0619, mas eliminado, justamente o n. 0376, o qual se dedicava a encontrar as famílias que tinham direito a receber o benefício.

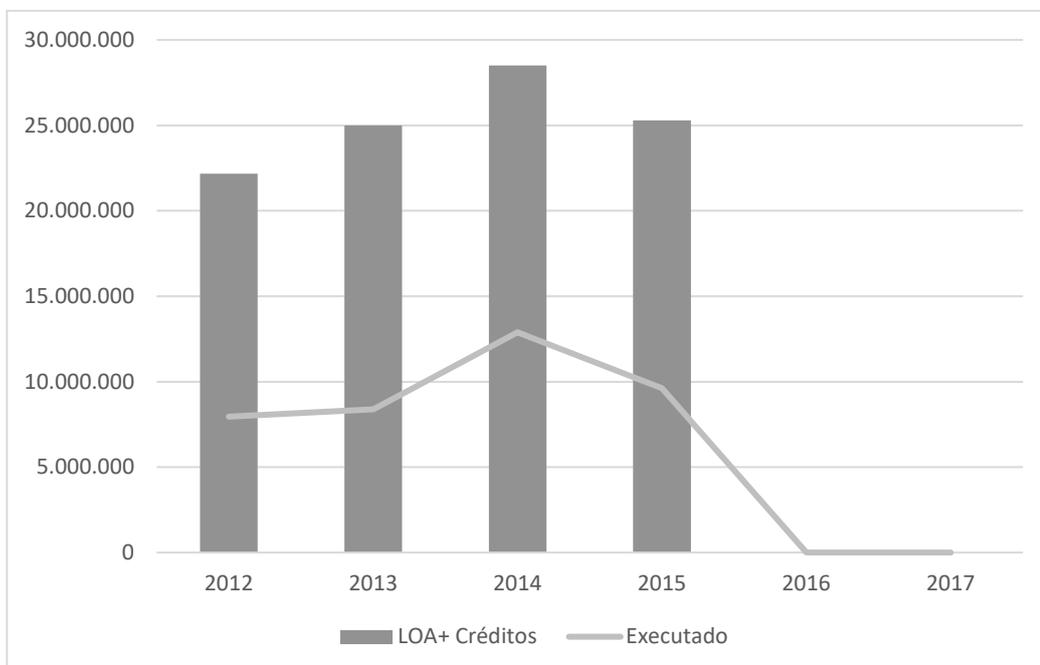
Desta forma, o próprio orçamento consegue demonstrar um aumento de 32% nos recursos destinados ao objetivo n° 0619 em que se pretende melhorar as condições socioeconômicas das famílias por meio da transferência de renda, especialmente por meio da ação n° 8442 “transferência de renda a famílias em condições de pobreza e extrema pobreza”. Contudo, dentro do mesmo programa outros objetivos sofreram cortes, como é o caso no n° 0376, que visava localizar e cadastrar as famílias potenciais beneficiárias do Programa. Observou-se assim, que a busca ativa por beneficiários perde força a partir do ano de 2014 e é cancelada a partir de 2016. As variações orçamentárias das ações analisadas encontram-se nos gráficos 8 e 9.

Gráfico 8- Evolução orçamentária do objetivo n. 0619 para transferência de renda no âmbito do Programa Bolsa Família



Fonte: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG: Relatório Anual de Avaliação do PPA, Anos Base: 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017. Elaboração própria, 2020

Gráfico 9- Evolução orçamentária do objetivo n. 0376 para busca ativa pelo Governo Federal por beneficiários do Programa Bolsa Família:



Fonte: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG: Relatório Anual de Avaliação do PPA, Anos Base: 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017. Elaboração própria, 2020



O Gráfico 8 mostra o aumento dos valores destinados ao programa durante todo o período, embora mais acentuado até 2014. Já o Gráfico 9 mostra o detalhamento do orçamento de uma ação dentro do PBF para a qual foram destinados os recursos de maneira crescente até o ano de 2014, com diminuição orçamentária a partir de 2015 até ser eliminada em 2016, implicando no fim daquelas atividades. A ação em tela tinha por objetivo localizar e caracterizar as famílias alvo do Programa, porém a partir de 2016 o objetivo é suprimido cessando, portanto, nesse ano as buscas ativas do governo por beneficiários.

Em 2016, já na vigência do PPA 2016-2019 a ação de busca ativa de beneficiários foi substituída pela a ação nº 1134 a qual pretende fortalecer o Cadastro Único do Governo Federal para articulação de todas as políticas destinadas às famílias de baixa renda. Tal ação tem um caráter contrário ao da ação nº 0376, uma vez que esse objetivo não se dedica a buscar novas famílias, mas em fiscalizar a regularidade na concessão dos benefícios, implicando, portanto, em eliminação de famílias beneficiárias e não mais em inclusão de novas famílias. Tais dados corroboram o argumento de Menezes (2017) sobre a diminuição do número de beneficiários no período e a tendência de desconstrução e desmobilização da agenda em torno dessa política pública de transferência de renda.

Portanto, embora o Programa Bolsa Família não tenha sido reduzido em termos dos recursos orçamentários, segundo os dados dos PPAs 2012-2015 e 2016-2019 foram eliminadas ações essenciais para seu avanço e até mesmo sua continuidade. As reduções orçamentárias de planejamento e execução do PBF, configura, ainda que em menor grau, o que foi constatado no PAA, uma desaceleração, perda de prioridade e ameaças à sua continuidade do Programa nos anos seguintes. Tais cortes foram impulsionados pela alteração do fluxo das condições políticas, haja vista a troca de governos do período, além de mudanças no fluxo dos problemas, uma vez que as crises políticas e econômicas concentram as atenções de todas as autoridades deixando em segundo plano quaisquer demais problemas, especialmente os sociais.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é outra política pública destacada no combate sistêmico da insegurança alimentar. O PNAE é uma das políticas públicas promotoras de SAN mais antigas do Brasil, oferecendo alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a alunos de todas as etapas da educação pública do país (STOLARSKI, *et. al.*, 2017). Contudo, as informações relativas a este programa não são



---

detalhadas nos Planos Plurianuais analisados, pois o Programa é gerido de forma descentralizada por estados e municípios. No atual formato do PNAE o governo federal repassa os recursos aos estados, municípios e diretamente às escolas federais, cujos valores possuem caráter suplementar para cobertura da alimentação dos estudantes em 200 dias letivos, conforme o número de alunos matriculados nas instituições.

Em 2019 o valor repassado pela União aos estados e municípios, calculado por dia letivo para cada aluno era de R\$ 1,07 para creches, R\$ 0,53 para pré-escolas, R\$ 0,64 para escolas indígenas e quilombolas, R\$ 0,36 para ensino fundamental e médio, e R\$ 0,32 para educação de jovens e adultos (BRASIL, 2020). Ressalta-se ainda que desde 2009, com a vigência da Lei nº 11.947/2009, há uma exigência de que 30% do valor repassado pelo PNAE seja investido na compra direta de produtos da agricultura familiar regional a fim de contribuir para o desenvolvimento econômico e social sustentável das comunidades em que as instituições de ensino estão inseridas, um instrumento capaz de promover a soberania alimentar e garantir a alimentação adequada aos hábitos alimentares dos estudantes.

Ao analisarem dados relativos aos recursos do PNAE, Triches e Grisa (2015) concluíram que a partir de 2013 o governo não havia autorizado nenhum reajuste de preços dos valores a serem pagos aos produtores familiares, responsáveis pelo fornecimento direto dos gêneros alimentícios na proporção de 30%. Tampouco aumentou os valores repassados às unidades gestoras (estados, municípios e escolas federais), calculados por estudante matriculado. Segundo dados do FNDE (2014) entre os anos de 1995 e 2012, o valor destinado ao PNAE passou de R\$ 590 milhões em 1995 para R\$3 bilhões em 2012, enquanto o número de alunos aumentou de 33,2 milhões de alunos para 43 milhões. Em 2015, contudo, pela primeira vez em duas décadas houve redução no número de escolares atendidos, passando a atender 42,6 milhões de alunos (STOLARSKI *et. al*, 2017). Além disso, as autoras destacam que nesse mesmo período constatou-se a volta do desemprego com quase 15 milhões de desempregados e o congelamento dos gastos públicos por 20 anos impactaram drasticamente nos indicadores de segurança alimentar da população, inclusive aquela atendida também pelo PNAE.

Constata-se, portanto, que as políticas públicas que visam promover a SAN no Brasil entre os anos de 2004 e 2019 foram reduzidas tanto no escopo de atuação, limitando suas atividades e objetivos, como também em relação aos recursos nela investidos. Essas



---

diminuições não afetaram apenas aquelas PPSAN incluídas após o ano de 2012, nos PPAs no Programa nº 2069 dedicado exclusivamente à SAN, mas afetaram outras políticas públicas relevantes consolidadas e executadas em outras áreas do governo, tais como o PNAE e o PBF que atuam no sentido de promoção da melhoria do acesso à alimentação para a população brasileira. Além dos sucessivos cortes e limitações impostas às PPSAN no período de declínio, o fluxo dos problemas, concentrado nas crises econômicas e política, e o fluxo das condições políticas, agora desfavoráveis, impediram o aumento e até mesmo a manutenção dos recursos destinados às políticas sociais que vinham sendo realizadas no período de avanço, que implicavam, ainda que indiretamente, em reduzir os níveis de insegurança alimentar.

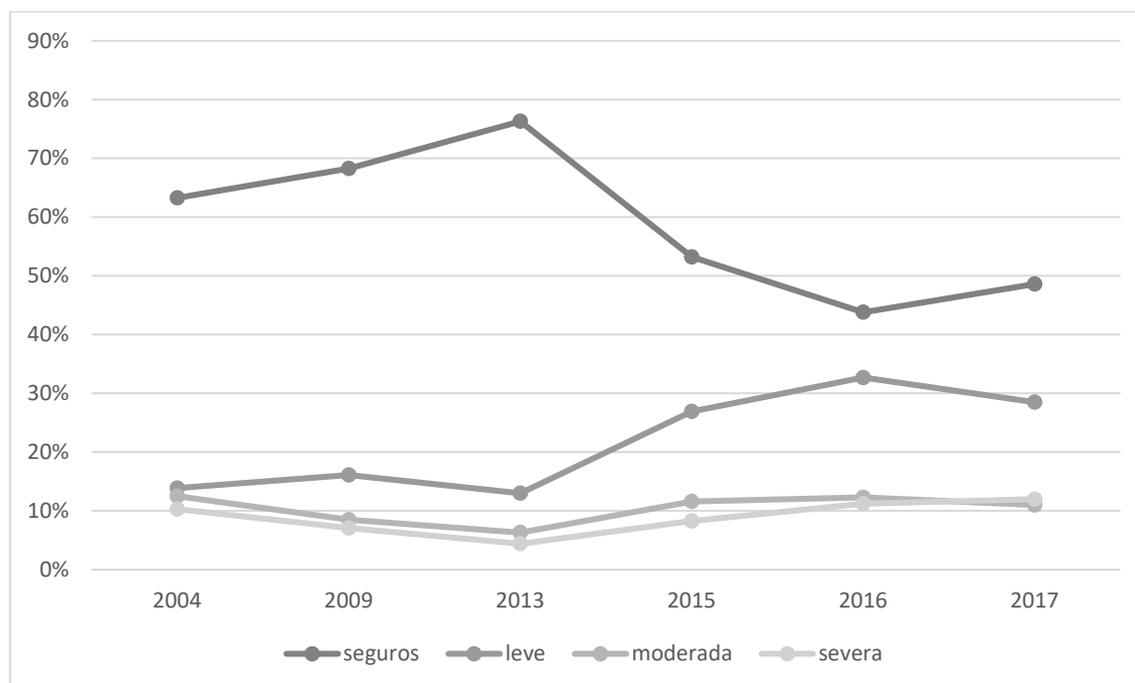
#### 4.4 A insegurança alimentar da população brasileira: políticas públicas e as variáveis conjunturais.

Diante dos dados apresentados, observa-se que não apenas o orçamento das PPSAN no âmbito do Programa nº 2069 entre os anos de 2012 e 2019 foram reduzidos, mas outras políticas públicas incluídas no rol da SAN entre os anos de 2004 e 2011 pelo CONSEA também sofreram reduções significativas. Essas reduções convergem com os dados expostos pela EBIA, cujos dados estão expostos na tabela 1 e sua tendência no Gráfico 10:

Tabela 1- Grau de Insegurança Alimentar dos brasileiros entre 2004 e 2017, medido a partir da EBIA-8:

	2004	2009	2013	2015	2016	2017
<b>Segurança Alimentar</b>	63,30%	68,30%	76,30%	53,20%	43,80%	48,60%
<b>Insegurança Leve</b>	13,90%	16,10%	13,00%	26,90%	32,70%	28,50%
<b>Insegurança Moderada</b>	12,50%	8,50%	6,30%	11,60%	12,30%	11,00%
<b>Insegurança Severa</b>	10,30%	7,10%	4,40%	8,30%	11,20%	12,00%

Gráfico 10- Grau de Insegurança Alimentar dos brasileiros entre 2004 e 2017, medido a partir da EBIA-8:



Fonte: IBGE/PNAD, 2004, 2009, 2013; SOUSA *et. al.* 2019  
Elaboração Própria, 2020



No gráfico 10 constam dados de seis anos da EBIA, sendo que aqueles relativos aos primeiros três, 2004, 2009 e 2013 foram obtidos pelo IBGE, através da PNAD, e os dos anos de 2015, 2016 e 2017 pelo Instituto Gallup. Na ilustração do gráfico, observa-se claramente, uma primeira etapa, entre 2004 e 2013, de melhoria dos níveis de segurança alimentar, seguida por uma piora acentuada, que correspondem também aos anos, marcados, como analisado em tópico anterior, por avanços e declínios das PPSAN, de suas dotações orçamentárias e da variedade de desenvolvimento de ações.

A EBIA apresentou seu melhor resultado em 2013, quando verificou-se maior a parcela da população em situação de segurança alimentar no Brasil, a partir de quando há uma inversão de tendência. Entre 2004 e 2013 houve, portanto, a ampliação dos domicílios em situação de segurança alimentar e diminuição do número de domicílios em algum grau de insegurança alimentar. Já entre os anos de 2013 e 2017 mostra-se a tendência oposta, diminuição dos domicílios seguros e aumento dos domicílios com algum grau de insegurança alimentar e nutricional, seja ela leve, moderada ou severa.

Em 2004 primeiro ano de aferição da EBIA, 63,3% dos domicílios brasileiros estavam em situação de segurança alimentar e nutricional e 36,7% apresentavam algum grau de insegurança alimentar, sendo desses, 10,3% no grau severo, o mais vulnerável da escala, representado de fato parcela da população que sofre com a fome em si. No ano de ápice, em 2013, após quase uma década de investimentos nas PPSAN e demais políticas sociais, o número de domicílios seguros chegou a 76,3%, deixando 23,7% dos domicílios com algum grau de insegurança, entre eles, apenas 4,4% em situação de insegurança alimentar grave. Ou seja, houve em nove anos melhoria muito significativa nos índices de INSAN, acarretando assim em cumprimento dos objetivos e compromissos das autoridades públicas de mitigar os efeitos da fome e da miséria no país. Essa melhoria, como se nota pelo período de quase uma década, foi gradual, que indicava melhoria em 2009 e ampliou seus resultados em 2013, o que reflete a execução contínua de políticas públicas e aplicação de recursos nas ações planejadas.

Tendência oposta é observada no tocante aos investimentos na temática da SAN após o ano de 2013, uma vez que os índices caem rapidamente, fazendo com que em três anos de cortes de gastos, entre 2013 e 2017 a EBIA alcance números mais alarmantes que no primeiro ano de aferição. Em 2017, último ano avaliado, apenas 48,6% de domicílios estava em situação de segurança alimentar, contra 51,5% com algum grau de insegurança,



---

sendo destes 12% com grau de insegurança alimentar severa. Desta maneira, conclui-se que no ano de 2017 o nível de insegurança alimentar dos brasileiros já era mais grave que em 2004, primeiro ano de aferição e muito mais grave que em 2013, ano de melhores resultados.

O último ano aferido, 2017, está incluído no já caracterizado período de declínio de investimentos da PPSAN e apresentou resultado pior que no primeiro ano de medição, que também coincide com o primeiro ano de destaque nos PPAs de destinação orçamentária as políticas públicas voltadas aos problemas da fome no Brasil. Isto posto, conclui-se que foram necessários aproximadamente uma década de investimentos contínuos para que os índices sofressem uma alteração positiva, mas em apenas três anos de cortes de gastos a queda dos índices já piora, superando, inclusive o patamar inicial da medição. Os investimentos e incrementos graduais realizados na temática ao longo de mais de uma década de políticas públicas voltadas ao tema foram perdidos abruptamente com os recorrentes e drásticos cortes orçamentários e temáticos realizados nos dois últimos PPAs analisados. Assim, constata-se que o que levou uma década para ser construído foi perdido em um período de três anos em que os fluxos políticos, dos problemas e das soluções, não estiveram convergentes de modo que as agendas de políticas públicas não tenham contemplado o problema da insegurança alimentar da população brasileira.

#### 4.4.1 A renda como variável impactante na EBIA

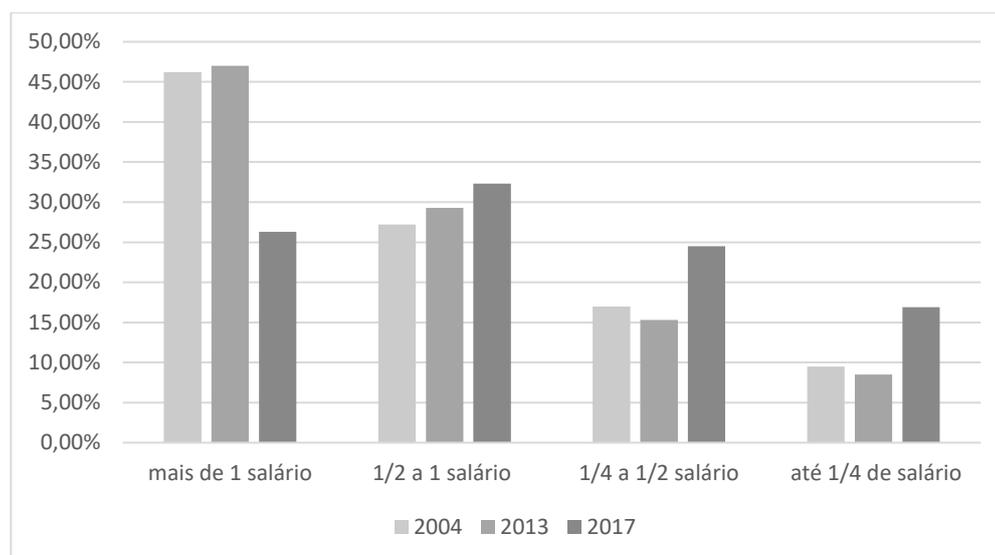
Diante do exposto no capítulo percebe-se uma sintonia entre os cortes de gastos e redução das atividades e políticas públicas em torno da promoção da segurança alimentar dos brasileiros e garantia do direito humano à alimentação adequada com a redução também da segurança alimentar da população. Todavia, como explicitado ao longo do livro a insegurança alimentar está relacionada com outros eventos da economia e da estrutura social do país, tais como as medidas de austeridade fiscal, o aumento do desemprego, precarização do trabalho, flutuação de preço dos alimentos no mercado internacional, entre outros indicadores.

Portanto, ainda que o demonstrado nesse capítulo indique correspondência entre o investimento em PPSAN e melhoria nos índices de SAN da população, vale salientar que a correlação não é simples. Não é possível vincular as alterações nos padrões de

insegurança alimentar de toda uma população exclusivamente às políticas públicas de alimentação e nutrição, pois, ainda que as políticas públicas aqui destacadas sejam capazes de reverter os quadros socialmente indesejáveis como a insegurança alimentar e nutricional, elas carecem de um ambiente favorável para potencializar seus resultados. A geração e garantia de renda da população é um dos índices mais importantes para esses resultados, haja vista que o direito à alimentação é exercido em um contexto de acesso aos alimentos por meio da aquisição, conforme as regras de mercado, preconizado pelo regime alimentar corporativo vigente no Brasil.

Diante desse cenário de interferência das conjunturas sociais e econômicas nacionais com os resultados dos investimentos em políticas públicas. Vale ressaltar que a variação da renda das famílias no período segue o mesmo padrão da SAN. A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF 2017-2018) realizada pelo IBGE (2019) revelou que 17,5% do orçamento das famílias brasileiras são destinadas à compra de comida, o que explicita íntima relação entre renda e alimentação. Os gastos com alimentação ficam atrás apenas dos gastos realizados pelas famílias com habitação (36,6%) e muito perto daquilo que despendem com transportes (18,1%). Sousa *et al* (2019) também destacam essa relação, afirmando que o nível de renda das famílias está diretamente relacionado ao desempenho delas em relação à sua Segurança Alimentar segundo os dados da EBIA (Gráfico 11).

Gráfico 11- Nível de renda (salário mínimo per capita) nos domicílios entrevistados na aferição da EBIA-8 em 2004, 2013 e 2017



Fonte: IBGE/PNAD, 2004, 2013; SOUSA *et. al.* 2019  
Elaboração Própria, 2020



O gráfico 11 revela a variação do nível de renda nos domicílios brasileiros em que foi aplicada a EBIA-8 nos anos de 2004, 2013 e 2017, conforme quatro faixas de renda familiar que corresponde a soma de todas as receitas individuais dos membros da família dividida pelo número de pessoas que compõem aquele núcleo familiar, inclusive aqueles que não geram renda, como as crianças, por exemplo. A primeira faixa é aquela em que cada integrante da família vive com mais de um salário mínimo por mês, a segunda se refere às que cada integrante vive com um valor entre meio e um salário ao mês, na terceira faixa estão as famílias que vivem com um quarto a meio salário *per capita* e na quarta faixa estão as que vivem com menos de um quarto de salário mínimo por pessoa da família.

Conforme os dados do gráfico, observa-se que 2004, 46,2% das famílias possuíam renda *per capita* superior a um salário mínimo, aumentando em 2013 para 47% das famílias e diminuindo em 2017 para apenas 26,3%. Já na faixa com menor renda, aquela em que cada integrante da família vive com menos de um quarto de salário mínimo por mês, ocorreu a variação inversa. Em 2004 eram 9,5%, reduzindo para 9,0% em 2013 e aumentando significativamente em 2017 para 16,9%.

Os resultados apontam para uma mesma tendência de variação, assim quanto maior o nível de renda também é maior o nível de segurança alimentar da família. Dessa forma, pode-se concluir que mais que a aplicação de uma política pública setorial, é necessário um investimento em outras variáveis que influenciam as causas do problema, uma rede de políticas públicas que enfrente as essas temáticas e suas causas, fazendo assim com que o resultado de uma ação potencialize os resultados das demais. Para Sousa *et. al.* (2019) a melhoria dos indicadores de SAN é resultado da economia política e da inclusão social, uma vez que o período de ápice dos índices de SAN é contemporâneo aos investimentos em políticas sociais e também como o crescimento econômico e financeiro.

A criação de uma rede de políticas foi o verificada a partir de 2004. Nesse período, aumentar a renda das famílias tornou-se prioritário para o governo, especialmente mirando a melhoria dos indicadores de SAN. Relacionar o nível de SAN com a renda familiar implica em compreender que a capacidade das famílias de se alimentarem está atrelado ao acesso aos alimentos nos mercados de alimentos seguros, saudáveis e adequados. Por isso, as políticas públicas incluídas no Programa Fome Zero, as quais compreendiam mais de trinta ações em várias frentes de atuação, sendo fortemente



---

alavancada pela melhoria de renda, por meio do Programa Bolsa Família e o fortalecimento dos circuitos locais de comercialização por meio do PAA e do PNAE lograram êxito.

Todavia, no período seguinte, após o ano de 2013, o que se viu no Brasil foram as atenções e os três fluxos de agenda das políticas públicas convergirem para as ações sobre as crises políticas e econômicas. Assim, as medidas de austeridade reduziram os financiamentos das PPSAN e mesmo aquelas bem sucedidas e reconhecidas internacionalmente não foram mantidas, fazendo com que houvesse uma piora dos níveis de SAN no Brasil (SOUSA *et. al.*, 2019)

As políticas públicas segurança alimentar e nutricional, devem, portanto, desenvolver-se juntamente com outras políticas públicas, em especial aquelas que atuam na geração e transferência de renda. Sousa *et al.* (2019) corroboram esse argumento em seu estudo, pois ao testar outras variáveis socioeconômicas, como nível de escolaridade, idade, vínculos sociais, concluiu que a renda domiciliar *per capita* apresentou maior nível de correlação com a situação de segurança alimentar dos cidadãos. Esse caminhar lado a lado é desejável, pois essas políticas públicas possuem o mesmo público beneficiário e ainda possibilitam resultados potencializadores de uma sobre a outra. O índice de comprometimento do orçamento doméstico revelado pela POF deixa clara essa relação. Assim, considera-se acertado tratar em um mesmo bloco programas como o Bolsa Família e programas de Soberania e SAN haja vista que numa sociedade urbanizada, como o Brasil, onde mais de 70% das pessoas vivem nas cidades, o direito à alimentação adequada se concretiza primordialmente, através do acesso aos alimentos, que são adquiridos num mercado caracterizado pela transnacionalização e pelos interesses corporativos, distantes de princípios como solidariedade e garantia do direito à vida, sobretudo à vida digna e saudável, como preceitua o DHAA.

Assim, os investimentos em políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional são fundamentais para enfrentar os nefastos efeitos do Regime Alimentar Corporativo, uma vez que a partir dos investimentos governamentais no tema percebeu-se a redução dos índices de insegurança alimentar na população brasileira. Contudo, essas políticas públicas não devem ser isoladas, pois para que seus efeitos sejam potencializados é fundamental que simultaneamente sejam realizados investimentos em políticas públicas de outras áreas, como para o aumento da renda da renda das famílias.



A agenda da SAN é, portanto, necessária e deveria ser prioritária em quaisquer governos, mitigando os efeitos contrários que possam ser encontrados nos fluxos, em especial, no fluxo das condições políticas.

## 5. CONCLUSÕES

As considerações feitas nesse livro partem de um referencial analítico composto pelas teorias de políticas públicas e os conceitos que tratam da Segurança Alimentar e Nutricional. Desta forma optou-se pela definição de políticas públicas como decisões tomadas governos e os meios para alcançar determinados objetivos, com base na qual foram analisados os Planos Plurianuais, instrumento de planejamento governamental. Para isso foi utilizado o modelo de Múltiplos Fluxos através do qual foi possível interpretar as evidências que embasam argumentos presentes no debate político. Tal modificação se opõe especialmente ao modelo de análise baseada nos ciclos de políticas públicas que pressupõem escolhas racionais e relações estruturadas entre causa e efeito, apesar de reconhecer sua aplicabilidade enquanto recurso didático. A guinada argumentativa enfatiza o papel das ideias no processo de formulação e execução das políticas públicas. Destaca que os problemas públicos e as alternativas para sua solução estão mais relacionados à percepção que os atores têm dos problemas, do que ao diagnóstico de um problema ou ainda da possibilidade de escolha de soluções por meio de técnicas racionais e produtivistas.

O tema da alimentação foi analisado como problema público latente historicamente presente na sociedade brasileira com distintos contornos, graus de notoriedade, frente aos quais diferentes alternativas de soluções foram adotadas para mitigá-los. A dinâmica temporal dessas soluções para os problemas alimentares foi cotejada pelo constructo da abordagem conceitual dos Regimes Alimentares elaborada por Friedmann e McMichael (1989), com base na qual a produção e da distribuição de alimentos estão sob o controle de agentes políticos e econômicos supranacionais e não por agricultores ou consumidores em âmbito local, como observado durante o Terceiro Regime, também denominado regime corporativo. Em tal regime prevalece um paradoxo entre uma narrativa de baixo preço dos alimentos como requisito para a segurança alimentar, enquanto aumenta a insegurança alimentar de populações inteiras, tanto pela redução do poder de compra quanto pelo consumo excessivo de produtos industrializados. As contradições do terceiro regime levam a uma proposta de quarto regime alimentar, que seria baseado em preocupações especialmente com a degradação do meio ambiente.



---

Frente a esse contexto global de insegurança alimentar, iniciativas têm sido adotadas para amenizar seus impactos tendo como referência o paradigma da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) e do Direito Humano à Alimentação Adequada, inclusive por meio de alterações jurídicas e normativas no Brasil, que passam a embasar as políticas públicas e programas analisados à luz das teorias de múltiplos fluxos e dos regimes alimentares, com base nos orçamentos públicos da União e na trajetória das Políticas Públicas de SAN no Brasil. Inicialmente foram destacadas as políticas públicas desenvolvidas entre 1930 e 1990 focadas na alimentação e nutrição da população brasileira, assim como as políticas agrícolas, de reduzida influência na redução insegurança alimentar da população. A partir dessa referência histórica foi descrita a base jurídico-normativa para a implementação de políticas públicas de SAN, apropriadas aos novos conceitos e princípios, com destaque o período posterior ao ano 2000, quando foi adotada uma lógica de articulação entre programas voltados à produção, ao consumo e à transferência de renda, com destaque ao Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Ademais, observou-se que as políticas públicas desenvolvidas entre 1930 e 2019 refletiram as principais características dos Regimes Alimentares mundiais, com correspondências cronológicas e sinalizando a emergência de elementos constitutivos de um novo (quarto) regime alimentar sob a égide da sustentabilidade ambiental.

Para análise dessa evolução recorreu-se aos múltiplos fluxos, segundo uma escala de prioridades, com destaque para elementos relativos as alterações governamentais e forças políticas organizadas capazes de definir prioridades na agenda, ressaltando a participação do presidente nesse fluxo. Em relação ao fluxo das soluções deu-se prioridade à atuação das comunidades de especialistas que são se organizam em torno de temas a fim de propor soluções. Já em relação ao fluxo dos problemas ficou evidenciado o papel dos indicadores na priorização da agenda e da importância da categorização do problema para que sejam modificadas as percepções e possibilidades de alteração do *status quo*. A alteração no paradigma do problema da alimentação experimentada pela modificação da agenda política após o ano de 2000 indicou mudança na categorização do problema que não está mais na economia ou na agricultura, mas gira em torno da pauta dos direitos humanos e sociais. Evidenciou-se também o papel do presidente na formulação das pautas em acordo com as comunidades de especialistas em busca da



---

convergência de fluxos e abertura de janelas de oportunidades para que um binômio problema-soluções seja posto em prática.

Após resgatar a trajetória das PPSAN constatou-se um cenário de avanços e decorrentes da destinação de recursos do governo federal conforme Planos Plurianuais entre os anos de 2004 e 2019. Os PPAs foram analisados, com diferentes comparações entre os períodos, como a variação da composição orçamentária de planejamento e efetiva execução, assim como sobre o conteúdo das atividades e ações desenvolvidas em cada período, com destaque ao PAA, o PNAE e o PBF. As alterações nas políticas públicas foram contrastadas com os dados da EBIA constatando-se que estes foram impactados não apenas pelas políticas públicas do governo federal voltadas à alimentação, mas também por variáveis conjunturais como crises políticas e econômicas, assim como pela variação do nível de renda da população. Tendo em vista o aumento constante de recursos destinados às PPSAN entre 2004 e 2011, a EBIA indica redução do número de famílias em estado de insegurança alimentar e aumento do número daquelas em condições de segurança alimentar. Além disso, deduz-se que avanços nas PPSAN amenizam as manifestações negativas do Terceiro Regime Alimentar, ao proporcionar assistência à agricultura familiar, ao abastecimento e consumo regionalizado dos alimentos, valorizando a agroecologia e a sustentabilidade como traços, ainda que incipientes, nas PPSAN. Nota-se também nesse mesmo período uma relevante mudança no fluxo dos problemas, com uma nova categorização do problema da alimentação entre aqueles que envolvem os direitos humanos e sociais e não mais relacionados exclusivamente à agricultura de alta escala ou crescimento econômico, para o que foram importantes forças sociais mobilizadas e uma comunidade atuante de especialistas capitaneada pelo CONSEA. A importância desse conselho pode ser observada em sua forte relação com os movimentos sociais assim como com as instituições e autoridades públicas, possibilitando novas soluções para o antigo problema da fome e dando maior visibilidade ao tema na agenda de políticas públicas governamentais de forma que a partir de 2012 as PPSAN foram consideradas um bloco exclusivo nos PPAs. No entanto, no período entre 2012 e 2019 as PPSAN perderam força após um profundo corte de gastos no âmbito do planejamento, repercutindo um agravamento do estado de insegurança alimentar, conforme revelam os dados da EBIA.



---

Muito relevante nesse período foi o impacto do fluxo da política no processo de desmobilização das PPSAN, num contexto de aprofundamento de crises política e econômica, quando novos projetos foram priorizados pelo governo afetando o fluxo e a entrada ou permanência dos problemas na agenda. Ademais, as comunidades de especialistas e os movimentos sociais perderam força, em grande parte consequência de processos de investigação no âmbito da Operação Agro fantasma e do desinteresse do governo na SAN, culminando na extinção do CONSEA em 2019. Assim, as PPSAN no Brasil entre os anos de 2004 e 2019 foram reduzidas tanto no escopo de atuação, limitando suas atividades e objetivos, como também em relação aos recursos nela investidos, afetando inclusive outras políticas públicas relevantes consolidadas e executadas em outras áreas do governo, tais como o PNAE e o Programa Bolsa Família as quais impactaram diretamente nos índices de insegurança alimentar da população no período analisado.

Com base nas análises sobre a destinação de recursos orçamentários da União para as PPSAN entre 2004 e 2019 conclui-se que houve uma clara correspondência entre a redução dos recursos mobilizados às PPSAN e o agravamento da Insegurança Alimentar no Brasil, pois foram simultâneos os cortes de gastos nas PPSAN e a piora das verificações EBIA. Compreende-se, portanto, que os investimentos e incrementos graduais do primeiro segmento desse período foram perdidos abruptamente, por meio dos cortes orçamentários e temáticos nos anos seguintes. Assim, constata-se que o que levou uma década para ser construído foi perdido em um curto período de menos de cinco anos, quando os fluxos políticos, dos problemas e das soluções, não foram convergentes, não contemplando o problema da insegurança alimentar da população brasileira como prioritário nas agendas de políticas públicas.

Todavia, além do impacto das PPSAN nos indicadores da EBIA devem ser destacados aqueles relativos à renda, também reduzida no período de análise, os quais são fundamentais para as condições alimentares da população, haja vista que 17,5% do orçamento familiar são comprometidos com a aquisição de alimentos (POF, 2018). Assim, o encolhimento da renda da população, no período, ocorre de modo a agravar a situação de insegurança alimentar dos brasileiros. Além disso, as recentes crises econômicas e políticas enfrentadas no país impactam diretamente os níveis de renda e de SAN dos cidadãos, uma vez que o Estado não é capaz de responder a todos os anseios da



---

população, sendo os limites à sua atuação impostos pela racionalidade econômica, pelos mercados e pela estrutura sociopolítica vigente. Entretanto, a atuação do Estado articulada enquanto rede de proteção aos direitos sociais são fundamentais, porque assim os resultados de uma política pública podem potencializar o resultado das demais. Desta forma, confirma-se que as políticas públicas tais como as desenvolvidas no âmbito do Programa Fome Zero no início dos anos 2000, que articulavam mais de 30 ações e programas governamentais de combate à fome, gerou resultados positivos amplos capazes de alavancar indicadores sociais e econômicos necessários para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional sob os princípios da Soberania Alimentar e do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil.

Embora a análise aqui desenvolvida tenha possibilitado obter um panorama dos avanços das PPSAN no período de 2004 a 2011 e dos retrocessos ocorridos entre 2012 e 2019, acredita-se que em novas pesquisas as análises possam ser ampliadas, se refinadas nos PPAs pois existem mais de quinhentas ações listadas no primeiro período. Assim, com um detalhamento do desfecho de cada uma daquelas ações seria possível obter resultados mais robustos e minuciosos. Além disso, uma vez que esta pesquisa tenha se limitado aos dados divulgados pelo governo federal, que não seguem um mesmo modelo, em cada ano observou-se um formato de relatório orçamentário, com informações relevantes, mas que não puderam ser encontradas e, portanto, comparadas com os anos seguintes ou posteriores. E mais, a divulgação dos dados pelo governo atual é bastante restrita, o que impossibilitou estender a análise até abril de 2020, tendo por base os relatórios das políticas públicas nos anos de 2018 e 2019. Outro aspecto que limitou o alcance deste estudo se refere à opção de não aplicação da EBIA pelo IBGE após o ano de 2013. Esta lacuna foi preenchida por pesquisa feita por um instituto privado internacional, o qual, mesmo tendo características similares de aplicação e permita assim a comparação, possui acesso restrito, em função do que foram utilizados dados secundários de publicação internacional para o segundo período da série, e não primários, como os do primeiro período.

Como visto as políticas públicas não são as únicas ações do Estado e tampouco as únicas variáveis sociais e econômicas, as quais se relacionam com o grau de insegurança alimentar dos brasileiros, de modo que elencar outras variáveis e indicadores tais como grau educação, diversidades regionais, acesso aos equipamentos de saúde, entre outras,



---

contribuiriam para fortalecer os resultados dessa pesquisa. Desse modo tem-se que a agenda de pesquisa em SAN ainda está em aberto, especialmente com a busca pela padronização dos dados e das informações e pela agregação das análises com outras variáveis conjunturais e estruturais da sociedade brasileira que impactam diretamente no estado de segurança alimentar dos domicílios.

Embora a teoria de políticas públicas aqui utilizada tenha atendido os propósitos do trabalho evitando dispersão e focalizando nos elementos mais relevantes para análise da mobilização de recursos financeiros para as PPSAN, considera-se que a combinação de modelos analíticos, como por exemplo o modelo do equilíbrio pontuado, permitiriam uma complementariedade. Com isso seria possível captar a participação de atores como os da mídia e dos grupos de interesses na geração de fluxos de problemas e soluções, que não são demonstradas pela teoria dos Múltiplos Fluxos. Todavia, tais análises podem ser desenvolvidas em estudos posteriores, baseadas nos mesmos dados fáticos já coletados.

Apesar dessas limitações, pode-se concluir que o modelo predominante de políticas adotado tem gerado insegurança alimentar, o que causa danos à sociedade, fazendo com que a alimentação seja tratada como um problema público, para o qual os governos reservam diferentes graus de atenção, em diferentes períodos. As variações podem ser evidenciadas através das análises do planejamento e execução dos recursos financeiros constantes nos PPAs. Assim, por meio da teoria de Múltiplos Fluxos, elencou-se os condicionantes para a mobilização de recursos financeiros para as PPSAN, sendo possível visualizar os processos de construção e desmonte das agendas de políticas públicas nessa área e o grau de atenção à promoção da SAN, sob os princípios da Soberania Alimentar e do Direito Humano à Alimentação Adequada nos distintos governos brasileiros entre os anos de 2004 e 2019.

## 6. BIBLIOGRAFIA

ANGUS, I. **Food Crisis: The greatest demonstration of the historical failure of the Capitalist Model.** Global Research, 28 abr. 2008

BECKER, C; BEZERRA, A; DOS ANJOS, F. **O Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar na Segurança Alimentar e no Desenvolvimento Rural.** SOBER. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/15/427.pdf>. Acesso em 15 de julho de 2015.

BRANQUINHO, et al. **Perfil Nutricional da Clientela Atendida em Restaurantes Comunitários do Distrito Federal.** Nutrire, v.34, n. Suplemento (10 Congresso Nacional SBAN) p. 260-278, 2009;

BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/programas/pnae> Acesso em 05 de maio de 2020.

BRASIL. **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional.** Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm). Acesso em 12 de maio de 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 25 de janeiro de 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Histórico.** Disponível em: <http://www.fnnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>>. Acesso em: 10 maio. 2017

BRASIL. **O CONSEA.** Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-consea>. Acesso em 21 de agosto de 2019

BRASIL. **70 Anos de Política Agrícola no Brasil (1931-2001).** In: Revista de Política Agrícola, ano X. Brasília: Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, 2001.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 15, de 16 de junho de 2003.** Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4272-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-15,-de-16-de-junho-de-2003>. Acesso em 27 de março de 2020

BROWN, L. Escassez pauta a nova geopolítica dos alimentos. **Carta Capital**, 13 fev. 2013. Disponível em: <https://envolverde.cartacapital.com.br/escassez-pauta-nova-geopolitica-dos-alimentos/>. Acesso em: 22 de agosto de 2019.

BURITY, V; VALENTE, F; FRANCHESCHINI, T. **Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional.** ABRANDH:Brasília, 2010

CAMPBELL, H. **Breaking New Ground in Food Regime Theory: corporate, environmentalism, Ecologicals Feedbacks and the Food from Somewhere Regime?** *Agriculture and Human Values*, 26, p. 309-319, 2009.

CAPELLA, Ana C. N. (2006). “Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas”. BIB -Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais, nº 61. São Paulo, ANPOCS

CAPELLA, Ana C. N. (2015). Análise de Políticas Públicas: da técnica às ideias. *Revista Agenda Política* Vol.3 –n.2 –julho/dezembro (pp. 239- 258).

CASTRO, Josué. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**; 10 ed. Rio de Janeiro: Editora A ,1984

COHEN, M. D.; MARCH, J.G; OLSEN, J.P. **A garbage can model for organizational choice**. *Administrative Science Quartely*, v. 17, n.1, p. 1-25, 1972.

CONSEA – **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil**: indicadores e monitoramento da constituição de 1988 aos dias atuais, 2010.

CONSEA. **Exposição de motivos nº 02/2009**.Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/pec-alimentacao/exposicao-de-motivos-no-002-2009-consea>. Acesso em 01 de dezembro de 2017.

CUSTÓDIO, Marta; YUBA, Tânia; CYRILLO, Denise. **Política de segurança alimentar e nutricional no Brasil**: uma análise da alocação de recursos. *Rev. Panam Salud Publica*. 2013; 33 (2): 144-50

**DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS**. Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm). Acesso em 24 de janeiro de 2018.

DELGADO, Guilherme. **Do Capital Financeiros na Agricultura à Economia do Agronegócio**: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DIEZ, Rosa. A alimentação nos espaços privado e público Alimentação e saúde nas representações e práticas alimentares do comensal urbano in CANESQUI, AM., GARCIA, RWD., (orgs). **Antropologia e nutrição: um diálogo possível** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2005.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

DELEON, Peter; MARTELL, Christine. The Policy Sciences: past, present and future. In PETERS, Guy; PIERRE, Jon (org). **Handbook of Public Policy**. Londres: Sage, p. 31-48, 2006

DRYZEK, 2002. **A Post-Positivist Policy: Analytic Travelogue**. In: *The Good Society*, v.11, n.1, p.32 a 36, 2002.

ENSERINK, Bert; KOPPENJAN, Joop; MAYER, Igor S. **A Policy Sciences View on Policy Analysis**. In: THISSEN, Wil; WALKER, Warren E. (org). **Public Policy Analysis: new developments**. Nova York: Springer, 2013

EWALD F., *L'État-providence*, Paris, Grasset, 1986.

FAO. **Mapa da Fome**. Disponível em: [fao.org/hunger](http://fao.org/hunger). Acesso em 19 de setembro de 2017.

FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2017. **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017: fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria**. Roma: FAO, 2017

FAO. **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2012: el crecimiento económico es necesario, pero no es suficiente para acelerar la reducción del hambre e malnutrición**. Roma: FAO, 2012. Disponível em: <http://www.fao.org/3/i3027s/i3027s00.htm>. Acesso em: 25 de março de 2020

FERRAZ, Mariana. **Direito Humano à Alimentação e Sustentabilidade no Sistema Alimentar**. São Paulo: Paulinas, 2017.

FISCHER, Frank. **Policy Analysis in Critical Perspective: the epistemics of discursive practices**. In **Critical Policy Analysis**, v.1, n.1, p. 97-109, 2007

FISCHER, Frank. **Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments**. In: FISCHER; MILLER; MARA (org). **Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics and methods**. Boca Raton: CRC Press, p 223-236, 2007b.

FISHMAN, Ethan. **Political Philosophy and the Policy Studies Organization**. In *Political Science and Politics*, v.24, p.720-723, 1991.

FRIEDBERG, Erhard. **O Poder e a regra: dinâmicas da ação organizada**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

FRIEDMANN, H. **Distance and Durability: Shaky Foundations of the World Food Economy**. *Third World Quarterly* n. 13(2), p.371–383, 1992.

FRIEDMANN, H. **DISCUSSION: Moving Food Regimes Forward- Reflections nos Symposium Essays. Agriculture and Human Values**, 26, p.335-344, 2009.

FRIEDMANN, Harriet e MCMICHAEL, Philip. **Agriculture and the state system: The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present**. *Sociologia Ruralis*, Vol. XXIX-2, 1989; BURCH, David & LAWRENCE, Geoffrey. **Towards a third food regime: behind the transformation**. *Agricultural Human Values*, nº 26, pg. 267 – 279, 2009.

GIRADI, E. **Prefácio à Edição Brasileira.** In: MCMICHAEL, Philip. **Regimes Alimentares e Questões Agrárias.** São Paulo; Porto Alegre: Editora UNESP; Editora da UFRGS, 2016.

GRISA, C; SCHMITT, C; MATTEI, L; MALUF,R; LEITE, S. **Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à Segurança Alimentar e Nutricional e à Criação de Mercados para a Agricultura Familiar.** Agriculturas. v.8 n.3, setembro, 2011.

HIRAI, Wanda. **Segurança Alimentar em tempos de (In) Sustentabilidades Produzidas.** Porto Alegre: Paço Editorial, 2009.

HOYOS, Claudia; D'AGOSTINI, Adriana. **Segurança e Soberania Alimentar: convergências e divergências.** Revista Nera ano 20 n.34 janeiro/abril, 2017.

IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: primeiros resultados.** Ministério da Economia: Brasília, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2020.

KINGDON, John (1984). Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston: Little, Brown & Co. in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2006). Políticas Públicas –Coletânea. (Vol. 1). Brasília, Enap, 2006.

LASSWELL, Harold.; LERNER, Daniel. **The policy sciences: recente developments in scope and method.** Stanford: Stanford University Press, 1951.

LIMA, Alceu. **Prefácio à X edição** in: CASTRO, Josué. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço;** 10 ed. Rio de Janeiro: Editora A ,1984

MACEDO, D; TEIXEIRA, E; JERÔNIMO, M; BARBOSA, O; OLIVEIRA, M. A Construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. **Revista Simbio-Logias**, v.2, n.1, p.31-46, maio/2009

MALUF, Renato. **Segurança Alimentar e Nutricional.** 2ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

MALUF, Renato; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP; **Revista Cadernos de Debate: Vol. IV, p. 66-88, 1996**

MALUF, Renato. **Economia de rede, o papel da distribuição e a problemática da segurança alimentar.** In: MALUF, R; WILKINSON,J . (Orgs) **Reestruturação do Sistema Agroalimentar.** Rio de Janeiro: Mauad, 1999.

MATTEI, L. **Políticas Públicas de Combate à Fome: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do Estado de Santa Catarina.** Disponível em: <http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/ File/22/20>. Acesso em 24 de abril de 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Prêmio da FAO reconhece os resultados do Brasil no combate à fome.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/novembro/premio-da-fao-reconhece-resultados-do-brasil-no-combate-a-fome>. Acesso em 22 de julho de 2015.

MCMICHAEL, P. **Food System Sustainability: Questions of Environmental Governance in the New World (Dis)Order.** *Global Environmental Change*, 21, p.804-812, 2011.

MCMICHAEL, Philip. **Regimes Alimentares e Questões Agrárias.** São Paulo; Porto Alegre: Editora UNESP; Editora da UFRGS, 2016.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Obesidade cresce 60% em dez anos no Brasil.** Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/saude/2017/04/obesidade-cresce-60-em-dez-anos-no-brasil>. Acesso em 22 de janeiro de 2018.

MENEZES, Francisco. **Como o Brasil do mapa da fome e por que pode voltar.** Entrevista concedida ao jornal Nexo. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/07/23/Como-o-Brasil-saiu-do-Mapa-da-Fome.-E-por-que-ele-pode-voltar>. Acesso em 07 de janeiro de 2018.

MULLER, Pierre e SUREL, Yves (2002). *A Análise das Políticas Públicas.* Pelotas, EDUCAT, 2002.

NICHOLSON, P. **Via Campesina: Responding to Global Systemic Crisis.** *Development*, v.51, n.4, p. 456-459, 2008.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Relatório Estatísticas Mundiais de Saúde 2012.** Disponível em <http://www.abeso.org.br/noticia/oms-obesidade-mata-28-milhoes-por-ano>. Acesso em 27 de setembro de 2017.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Las 10 principales causas de defunción: Nota descriptiva de actualización de enero de 2017.* Disponível em: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs310/es/>. Acesso em 12 de julho de 2017.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Global Burden of Disease.** Disponível em: [http://www.who.int/topics/global\\_burden\\_of\\_disease/es/](http://www.who.int/topics/global_burden_of_disease/es/). Acesso em 17 de novembro de 2017.

PATEL, R. *Transgressing Rights: La Via Campesina's Call for Food Sovereignty.* *Feminist Economics*. v.13, n.1, p 87-93, 2007.

PAULA, Nilson. **Evolução do Sistema Agroalimentar Mundial: contradições e desafios.** Curitiba: CRV, 2017

PECHLANDER, G; OTERO, G. **The Neoliberal Food Regime: neoregulation and the new Division of Labor in North America.** *Rural Sociology*, n. 75 (2), p.179-208, 2010.

PEIXINHO, A. M. L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar– PNAE.** 2011.

PRITCHARD, B. The Long Hangover from the Second Food Regime: a World Historical Interpretation of the Collapse of the WTO Doha Round. **Agriculture and Human Values**, 26, p.297-307, 2009.

RIGON, Silvia do Amaral; SCHMIDT, Suely Teresinha and BOGUS, Cláudia Maria. **Desafios da nutrição no Sistema Único de Saúde para construção da interface entre a saúde e a segurança alimentar e nutricional**. *Cad. Saúde Pública* [online]. 2016, vol.32, n.3, e00164514. Epub Apr 01, 2016. ISSN 0102-311X. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00164514>.

SACHS, I. **Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2007.

SARLET, I. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, categorias de análises, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SILVA, J; GROSSI, M; FRANÇA, C (orgs). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010

SMITH, K; LAWRENCE, G; RICHARDS, C. **Supermarket's Governance of the Agri-food Supply Chain: Is the Corporate-Environmental' Food Regime Evident in Australia?**. *International Journal of Sociology of AgrEfood*. Vol 17, n.2, p140-161.

SOUSA, L.; SEGALL, A.; VILLE, A.; MELGAR-QUIÑONES, H. **A Segurança Alimentar em Tempos de Crise Financeira e Política no Brasil**. In: *Cadernos de Saúde Pública*. vol.35 n.7 Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2019000905008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000905008). Acesso em 24 de abril de 2020.

TILLY C. (dir.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975

VALENTE, Flávio. **Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002.

TRICHES. **Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) PGDR/UFRGS, Porto Alegre, 2010.

TRICHES; GRISA. **Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência**. Presidente Prudente: **Revista NERA**, janeiro de 2015.

VÍA CAMPESINA. Soberanía alimentaria un futuro sin hambre. In: FÓRUM DE ONG PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA, 1996, Roma. **Declaración dirigida a la Cumbre Mundial de la Alimentación**. Roma, Itália, 1996. Disponível em: <<http://nyeleni.org/spip.php?article38>>. Acesso em: 21 de agosto de 2019.

VICENTE, Victor M.B. e CAMON, Paulo C.P. (2011). “A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa”. Anais do XXV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro. ANPAD (15 p.).

VIA CAMPESINA. **Statement on agriculture after Cancun**. Bulletin, 15 dez. 2003. Disponível em <https://viacampesina.org/en/statement-on-agriculture-after-cancun/>. Acesso em 20 de janeiro de 2020.

VIGITEL. **Vigitel Brasil 2016**. Disponível em: <http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/marco/02/vigitel-brasil-2016.pdf>. Acesso em 20 de agosto de 2019

ZAHARIADS, Nikolaos. (2014). “Ambiguity and multiple streams” in Sabatier, P.A e Weible, C.M (eds.). *Theories of the policy process*. Boulder, CO:Westview Press.

WEIMER, David L.; VINNING, Aidan R. **Policy Analysis: concept and practice**. 5 ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2011.

**AUTORA**

**MARIA LETICIA BARBOSA XAVIER**



Maria Leticia Barbosa Xavier é professora e pesquisadora. Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná, Mestra em Administração, Bacharela em Direito e Administração Pública, mãe do Felipe e da Maria Isabel.

www.editorapublicar.com.br  
contato@editorapublicar.com.br  
@epublicar  
facebook.com.br/epublicar

Maria Leticia Barbosa Xavier

# Insegurança Alimentar:

condicionantes da mobilização de recursos para as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil

Este livro apresenta uma análise baseada no modelo de múltiplos fluxos das Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil através dos dados constantes nos Planos Plurianuais (PPAs), da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), nela identificou-se a relação da destinação de recursos orçamentários da União para com o estado de insegurança alimentar da população brasileira. Ele é fruto da pesquisa de doutorado da autora, Maria Leticia Barbosa Xavier, desenvolvido no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná, sob a orientação do professor Nilson de Paula e apoio financeiro da CAPES e do Cnpq.



**2022**

www.editorapublicar.com.br  
contato@editorapublicar.com.br  
@epublicar  
facebook.com.br/epublicar

Maria Leticia Barbosa Xavier

# Insegurança Alimentar:

condicionantes da mobilização de recursos para as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil

Este livro apresenta uma análise baseada no modelo de múltiplos fluxos das Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil através dos dados constantes nos Planos Plurianuais (PPAs), da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), nela identificou-se a relação da destinação de recursos orçamentários da União para com o estado de insegurança alimentar da população brasileira. Ele é fruto da pesquisa de doutorado da autora, Maria Leticia Barbosa Xavier, desenvolvido no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná, sob a orientação do professor Nilson de Paula e apoio financeiro da CAPES e do Cnpq.



**2022**