



O papel do estado na segurança alimentar e nutricional: desafios e problemas do SISAN

Raimundo Pires Silva¹

Helena Carvalho De Lorenzo²

Alessandra Santos Nascimento³

Vera Lucia Silveira Botta Ferrante⁴

Newton Narciso Gomes Junior⁵

RESUMO: O artigo mostra a importância e os desafios do Estado, como agente capaz de implementar ferramentas amplas e abrangentes de políticas públicas que afetem diretamente as desigualdades sociais de forma direta e indireta, por meio da análise do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), no Brasil, no período de 2003 a 2016, momento que caracteriza sua institucionalização. Discorre sobre o papel do governo federal na regulação da política social de segurança alimentar e nutricional, destacando o fomento ao bem-estar e à redução da exclusão social. Como procedimentos metodológicos foram efetivados o diálogo com a literatura especializada sobre a política de segurança alimentar e nutricional e realizada a análise de dados de fontes secundárias e documentais. Como resultados, o texto apontou que foi possível a elaboração de um projeto de Estado articulado e de grande porte e de caráter transversal. Contudo, encontrou desafios em sua implementação e foi parcialmente desconstruído antes de que soluções pudessem ser implementadas. Mas, em sua vigência mais plena, foi forte redutor das desigualdades sociais. Um aspecto importante quanto aos desafios do SISAN foram as dificuldades no fortalecimento das instâncias estaduais, para o apoio e a instrução necessários aos municípios quanto à adesão ao Sistema. Outro aspecto foram as práticas da transversalidade de gestão e da federalização, sob os desígnios consultivos da participação social.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Alimentar e Nutricional. SISAN. Políticas públicas.

THE ROLE OF THE STATE IN FOOD AND NUTRITIONAL SECURITY: CHALLENGES AND PROBLEMS OF SISAN

ABSTRACT: The article shows the importance and challenges of the State, as an agent capable of implementing broad and comprehensive public policy tools that directly affect social inequalities directly and indirectly, through the analysis of the National System of Food and Nutrition Security (SISAN), in Brazil, from 2003 to 2016, a moment that characterizes its institutionalization. It discusses the role of the federal government in regulating the social policy of food and nutrition security, highlighting the promotion of well-being and the

¹ Doutor em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente pela UNIARA e Especialista em Formulação de Políticas Agrícolas. E-mail: raimundo_psilva@gmail.com

² Vice coordenadora e Professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da UNIARA. E-mail: helenadelorenzo@gmail.com

³ Professora-colaboradora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da Universidade de Araraquara (UNIARA). E-mail: alesantossnas@gmail.com

⁴ Coordenadora e Professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da UNIARA. E-mail: vbotta@techs.com.br

⁵ Professor Associado do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural MADER FUP/UnB e professor do quadro permanente do PPG em Política Social IH/SER/UnB. E-mail: swnewtongomes@gmail.com

reduction of social exclusion. As methodological procedures, the dialogue with the specialized literature on food and nutrition security policy was carried out and data analysis from secondary and documentary sources was carried out. As a result, the text pointed out that it was possible to elaborate an articulated and large-scale and cross-cutting State project. However, it encountered challenges in its implementation and was partially relaxed before solutions could be implemented. But, in its fullest validity, it was a strong reducer of social inequalities. An important aspect regarding the challenges of SISAN were the difficulties in strengthening the state instances, for the support and education needed by the municipalities regarding adherence to the System. Another aspect was the practices of transversal management and federalization, under the consultative designs of social participation.

KEYWORDS: Food and Nutritional Security. SISAN. Public policy.

INTRODUÇÃO

O artigo visa descrever a trajetória, os limites e as vulnerabilidades da política social de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) do Brasil, de 2003 a 2016, representada pela atuação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Esta escolha ocorreu em virtude dos resultados obtidos junto a política de SAN com a criação desse Sistema. Entre tais implicações destacaram-se as melhorias na distribuição da renda e no estabelecimento de um padrão de proteção social com o direito à alimentação. Essas melhorias, decorrentes da institucionalização do SISAN, se traduziram nas seguintes características: universalidade do acesso, inclusão social e responsabilidade estatal. Mesmo com algum arrefecimento da política de SAN a partir de 2013, a atuação do SISAN na sua condução alterou de forma significativa, e positiva, seus resultados. Assim, o artigo tem como contexto algumas implicações da ação do Estado na implementação da política social de segurança alimentar em nível nacional, a qual, para além das soluções específicas do problema de segurança alimentar, em razão de seu caráter transversal e universal, teve efeitos mais amplos, sugerindo o desenvolvimento de um novo padrão de inclusão e responsabilidade social.

Considera-se, pois que a dimensão de uma política pública com caráter federativo e universal como a SAN gere efeitos mais duradouros e possa consolidar comportamentos públicos democráticos e cooperativos, fomentadores de uma nova trajetória de desenvolvimento com características transversais e ampliação da sociabilidade geral. Diante do exposto, pretende-se apresentar a condução das políticas de segurança alimentar no Brasil pelo Estado e indicar que, do ponto

desta temática, os desafios da redução das desigualdades sociais só terão chances de sucesso, se contarem com uma forte e decisiva participação desse ator na gestão dos grandes e inusitados problemas sociais.

Para atingir esse objetivo principal a pesquisa fundamentou-se nos seguintes objetivos específicos: a) descrição da formulação e das institucionalidades da política nacional de segurança alimentar; b) identificação de fases de sua implementação; c) levantamento e organização de dados sobre a evolução das condições de vida, renda e trabalho no período de 2003 a 2016 (tais como: valorização do salário mínimo, composição da renda domiciliar); d) levantamento de dados sobre a previdência e a proteção social; e, por fim, e) levantamento de informações a respeito dos repasses para a agricultura familiar, dentre outros.

Como perspectiva metodológica para investigar a regulação estatal da política de SAN adotou-se uma abordagem sistêmica, ao selecionar e analisar estudos que a caracterizam enquanto um momento de um determinado todo, desempenhando uma função dupla: a de definir a si mesma e a de definir o todo (BOSCHETTI, 2015). Em seguida, a pesquisa em tela apoiou-se na análise documental, isto é, no exame das leis, decretos e demais documentos sobre o tema em âmbito federal, visando obter dados para averiguar as consequências da política de segurança alimentar e nutricional do Brasil no período em apreciação.

Um exemplo mais recente, e de maior amplitude, das crises sanitárias tem sido a pandemia da Covid-19. Esta pandemia, ao se instalar no início de 2020, explicita e justifica, de forma conjuntural, a retomada de pesquisas sobre o tema da segurança alimentar no Brasil e no mundo, bem como sua reinserção na agenda pública. Em 2020, o crescimento da insegurança alimentar no mundo está relacionado, pelo menos em parte, com o aumento do desemprego ocorrido em função da pandemia. No Brasil, isso não tem sido diferente, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) apontou que, no primeiro trimestre de 2020, a taxa de desemprego foi de 12,2% (12,9 milhões de pessoas), ou seja, 2 milhões de trabalhadores brasileiros perderam seus postos de trabalho. Já a taxa de subutilização foi de 24,4% (36,8 milhões de trabalhadores). Soma-se a este quadro o fato de 70,9 milhões de brasileiros estarem fora da força de trabalho, o que indica um aumento de 5,2 milhões de pessoas em relação ao trimestre anterior. Em junho de 2020, menos da metade (49,5%) da população em idade para trabalhar (14 anos ou mais) estava ocupada.

Com isso, a estimativa é que cerca de 5,4 milhões de pessoas passem para a extrema pobreza em razão da pandemia da Covid-19, sendo que o total poderá chegar a 14,7 milhões até o fim de 2020, ou seja,

a 7% da população brasileira, segundo os estudos do Banco Mundial . Portanto, é provável que esse cenário acentue o quadro da fome que já estava rondando o país antes da pandemia. Segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), já em 2017, existiam 5,2 milhões de brasileiros com desnutrição. Este quadro se torna ainda mais complexo quando se considera que esses brasileiros convivem com uma parcela da sociedade caracterizada pela presença de sobrepeso e obesidade. De acordo com o Ministério da Saúde , em 2017, mais de metade da população das capitais brasileiras (54%) encontrava-se com excesso de peso e um em cada cinco brasileiros (18,9%) estava obeso (FAO/ OPS/WFP/UNICEF, 2018).

Esse cenário é agravado pelo fato de o Brasil conviver com uma ação ineficiente do governo federal frente a pandemia, o que tem garantido ao país a situação de estar entre os primeiros lugares no mundo em números de casos, um fato amplamente divulgado pela mídia nacional e internacional. As implicações dessa ação parecem dificultar a recuperação e o desenvolvimento da economia o que, por sua vez, tende a agravar o desemprego, a pobreza e a fome em âmbito nacional. Desse modo, a questão da segurança alimentar torna-se essencial para a própria segurança do país no que se refere aos principais desafios a serem enfrentados.

Além dessa introdução, o presente artigo se organiza em quatro seções, sendo a última a conclusão. A primeira seção é dedicada a descrever o conteúdo da política social de SAN, com vistas a esclarecer os diferentes momentos de sua evolução. A segunda apresenta uma sistematização de dados oficiais para se compreender a política social de SAN numa perspectiva sistêmica, ou seja, que enfatiza a totalidade das ações do Estado. Para tanto, foram estabelecidas três dimensões de observação, a saber: a) aferir os gastos das políticas discricionárias, com o objetivo de mostrar como tais políticas estavam entrelaçadas e relacionadas com a decisão do governo na totalidade da execução orçamentária; b) identificar a política agrícola nacional para fins de verificar as evidências empíricas da mediação estatal à acumulação de bens intensivos de recursos naturais (agronegócio) na economia nacional, contrapondo-a com o apregoado pelo SISAN sobre a produção de alimentos; e, c) identificar a permanência da insegurança alimentar como elemento de análise da condição de segurança alimentar do Brasil. Serão objetos da terceira seção, os resultados, conflitos e contradições observados, bem como a possível revisão dos tópicos desta política de Estado, visando seu uso e aperfeiçoamento em outras situações, tais como sua aplicação para o enfrentamento das situações de crise, como a atual. Na conclusão, o artigo sinaliza alguns caminhos para tentar superar os implicações decorrentes da agravamento do desemprego, da pobreza e da fome.

Nesse sentido, propõe que o Estado seja considerado como ordenador do bem comum, isto é, que seja identificado como um ator capaz de contrapor a lógica de exclusão da economia capitalista à garantia de direitos sociais como a alimentação adequada e saudável; que a segurança alimentar da população seja tratada como uma política de Estado e não de governo; e, por fim, que a segurança alimentar da população brasileira seja reconhecida como um problema a ser resolvido por intermédio da parceria entre os governos municipais, estaduais e federal.

POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN): UMA GARANTIA DE DIREITO À VIDA?

A política social de SAN, entre os anos de 2003 e 2016, pôs em curso a institucionalização do SISAN para enfrentamento de duas questões: combater a fome e garantir a alimentação como um preceito do direito humano à vida. Isto evidenciou que a fome não é uma ocorrência natural, mas o resultado das relações sociais, econômicas e políticas desiguais que os homens estabelecem entre si; e, explicitou que é possível e necessário dar uma resposta política e técnica para o problema.

No período supracitado, o SISAN assumiu diversos conteúdos relacionados a problemas específicos de insegurança alimentar, tais como o elevado nível de pobreza e falta de acesso regular a alimentos de qualidade em quantidade suficiente, importância de práticas alimentares adequadas com respeito à diversidade cultural e ambientalmente corretas, as quais, a superação exigia a implementação de conjuntos distintos de ações públicas. A sua abrangência, atingindo todos os cantos do território nacional, decorreu de uma articulação e vinculação institucional entre os diferentes campos de governo: econômico, setorial e de proteção social. E também, da necessária articulação entre as três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

A política econômica fundamentada no crescimento econômico com distribuição de renda, ou seja, pautada na recuperação continuada do poder aquisitivo do salário mínimo (e nas ações de transferência de renda, a exemplo do Bolsa Família); na geração de emprego (criação de novos postos de trabalho); e na ampliação do mercado interno de consumo proporcionou, conseqüentemente, melhorias nas condições de vida do povo brasileiro.

Entre os anos de 2003 e 2012, o país experimentou um crescimento na renda do trabalho humano. A política de valorização continuada do salário mínimo, vigente de 2003 até 2016, possibilitou um crescimento no seu valor real em torno de 77%, e no seu poder de compra, em relação ao dólar, de cerca de 127%. Entretanto, a

partir de 2013, houve um arrefecimento deste crescimento, como se pode verificar na Tabela 1.

Tabela 1 - Valorização do salário mínimo, 2003/2016.

ANO	SM			PPC ²	
	nominal (R\$)	real (R\$) ¹	var aa	(US\$)	var aa
2003	240,00	529,93		178,33	
2004	300,00	546,83	3,2%	189,31	6,2%
2005	300,00	590,08	7,9%	210,01	10,9%
2006	350,00	669,99	13,5%	248,39	18,3%
2007	380,00	702,32	4,8%	267,38	7,6%
2008	415,00	719,25	2,4%	285,26	6,7%
2009	465,00	764,26	6,3%	299,23	4,9%
2010	510,00	816,60	6,8%	323,95	8,3%
2011	545,00	811,65	-0,6%	327,24	1,0%
2012	622,00	885,08	9,0%	367,28	12,2%
2013	678,00	904,78	2,2%	381,44	3,9%
2014	724,00	917,89	1,4%	393,08	3,1%
2015	788,00	932,58	1,6%	399,02	1,5%
2016	880,00	935,64	0,3%	405,28	1,6%
2003/16			76,6%		127,3%

Fonte: IPEA. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 06 nov. 2018. (1) Correção INPC-IBGE de 1979 (IPEA); (2) Paridade do poder de compra (US\$)

A expansão do poder de compra dos trabalhadores foi a singularidade da distribuição da renda no período, por conseguinte, resultou em melhorias no consumo alimentar da população pobre. De acordo com o Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas (DIEESE), no decorrer desses anos, um trabalhador com ganhos de um salário mínimo necessitou de menos horas de trabalho para adquirir uma cesta de alimentos, conforme a Tabela 2.

Entre os anos de 2005 e 2015, a participação do trabalho (76,5%) foi determinante na composição da renda familiar. Já as aposentadorias e pensões e outras fontes representaram 23,1%. Mas, para os domicílios mais pobres, com renda per capita de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo (SM), a participação do trabalho na composição da renda foi diminuindo no mesmo período, cerca de -22,8%, enquanto as aposentadorias e pensões e outras fontes aumentaram sua participação, cerca de 96,2% e de 15,0%, respectivamente (Gráficos 1 e 2).

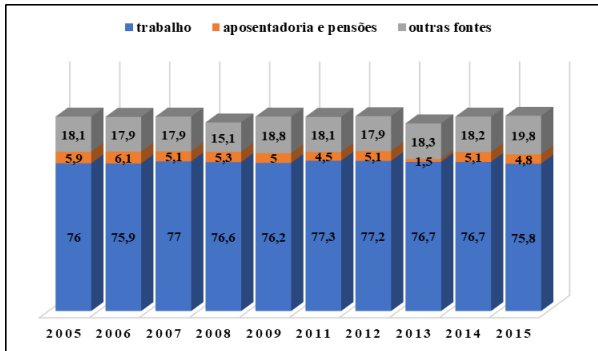
Ainda refletindo sobre as dimensões da assistência social, pode-se citar o Benefício de Prestação Continuada (BCP) que, já em 2006, atingia 2,4 milhões de cidadãos. Em 2016, 3,4% do total de domicílios receberam recursos do BCP. Esse

programa apresentou um crescimento do número de pessoas atendidas de 9% por ano, entre os anos de 2004 e 2016. No período de 2004 e 2014, a amplitude de atendimento de beneficiários do BPC dobrou, e no período seguinte manteve uma certa estabilidade, com variação leve de crescimento até 2016 de 0,8% (PNAD, 2017). Outro programa que contribuiu para os resultados auspiciosos na área social foi o Bolsa Família (PBF) (transferência de renda condicionada) que, ao final de 2003, atingia mais de três milhões de famílias beneficiárias. Entre os anos de 2003 e 2016, o PBF ganhou aderência e amplitude junto à população pobre, visto que, 62,1% dos beneficiários se concentravam entre os 20% mais pobres e 55,8% dos beneficiários eram crianças e jovens de até 20 anos. Segundo a PNAD (2018), em 2016, 14,3% do total de domicílios receberam recursos do PBF; e, entre aqueles que recebiam bolsa família, 91,6% estavam entre os 40% com menores rendimentos e 55,1% estavam entre os 10% mais pobres.

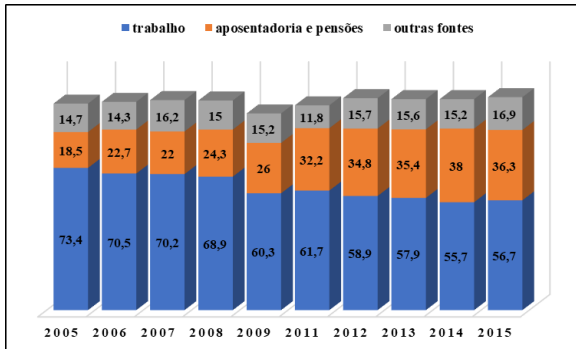
Tabela 2 - Horas necessárias de trabalho para aquisição da cesta básica de alimentos, 2003/2016.

Ano	Brasília	São Paulo	Porto Alegre	Recife
12-2003	142h21m	151h03m	155h01m	118h54m
12-2004	142h46m	145h42m	147h52m	104h04m
12-2005	129h57m	134h31m	140h17m	102h54m
12-2006	108h01m	114h26m	117h04m	83h04m
12-2007	111h52m	124h16m	123h16m	89h58m
12-2008	125h11m	126h58m	135h06m	97h20m
12-2009	105h08m	107h58m	112h24m	81h03m
12-2010	100h48m	114h23m	108h46m	88h39m
12-2011	100h04m	111h56m	111h46m	87h11m
12-2012	97h36m	107h51m	104h07m	88h03m
12-2013	94h01m	106h11m	106h49m	89h08m
12-2014	100h10m	107h38m	105h55m	87h01m
12-2015	109h42m	115h04m	116h56m	91h31m
12-2016	108h26m	109h43m	114h45m	86h59m

Fonte: DIEESE. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/notaBancoDados.html>. Acesso em: 07 nov. 2018.

Gráfico 1 - Composição da renda domiciliar média per capita (%), 2005/2015.

Fonte: IBGE (2016).

Gráfico 2 - Composição da renda domiciliar per capita (1/4 de SM), 2005/2015 (%).

Fonte: IBGE (2016).

A Tabela 3 mostra a evolução da contribuição do componente do rendimento da aposentadoria e dos programas de proteção social para a condição de segurança alimentar segundo classes de renda.

Pode-se constatar uma contribuição substancial desses benefícios sociais para a diminuição da insegurança alimentar moderada ou grave em todos os rendimentos de classe. A valorização continuada do salário mínimo foi decisiva nessa trajetória de queda.

Além das medidas de assistência, os programas focalizados em infraestrutura social favoreceram setores de baixíssima renda, foram exemplos destes programas o Luz para Todos, que consistiu na eletrificação rural em todos os cantos do Brasil profundo, e o de Construção de Cisternas, na região do semiárido (SINGER, 2009).

Tabela 3 - Impacto da previdência e da proteção social (%) sobre a IA-m ou IA-g, 2009-2013.

Classes Rendimento	Pensão e Aposentadoria		Auxílio Alimentação		Auxílio Moradia		Auxílio Saúde		Auxílio Educação	
	2009	2013	2009	2013	2009	2013	2009	2013	2009	2013
até 1/2 SM	64,9	46,4	67,5	41,5	51,9	37,3	61,1	25,6	53,1	25,6
1/2 a 1 SM	13,0	9,3	10,2	6,4	9,5	8,6	7,7	3,9	9,2	3,9
1 a 2 SM	5,7	4,2	4,2	2,7	4,8	3,2	3,4	2,2	3,9	2,2
mais 2 SM	2,4	1,0	0,8	0,6	0,9	0,5	0,8	0,5	0,3	0,5

Fonte: PNAD, 2014.

A política setorial agrícola ancorou programas e ações vinculados à acessibilidade alimentar, priorizando tanto a eficiência da agricultura familiar quanto a geração de renda e trabalho rural. Um exemplo disso foi a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) com uma dupla atribuição, a saber: 1) fomentar a agricultura familiar e 2) garantir assistência alimentar às populações em situação de vulnerabilidade social. Tal programa de abastecimento alimentar funcionou como um instrumento de estruturação de fomento produtivo dos produtores familiares e de distribuição de alimentos às famílias pobres.

A promulgação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, impactou a área educacional ao estabelecer a compra de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar. De acordo com esse instrumento, no mínimo 30% do valor repassado aos estados, municípios e Distrito Federal, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), deveriam ser utilizados, obrigatoriamente, na compra de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar.

De modo geral, ao estabelecer o mínimo de 30% para esse tipo de compra, a política de SAN em âmbito federal fomentou ações exitosas em vários estados e municípios de diferentes regiões do país, o que pode ser percebido por intermédio da melhoria nos indicadores utilizados pela Escala Brasileira de Segurança Alimentar (EBIA), para mensurar a condição de segurança ou insegurança alimentar das famílias brasileiras. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre os anos de 2004 e 2013, os domicílios em situação de segurança alimentar aumentaram de 65,1% para 77,4%, cerca de 40 milhões de pessoas passaram à condição de segurança alimentar. A situação de insegurança alimentar grave diminuiu de 6,9% para 3,6%, e cerca de 7 milhões saíram desta condição alimentar nefasta, sinalizando resultados bastante significativos no decorrer de uma década (PNAD, 2014).

Segundo o relatório intitulado “O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo - 2014”

o indicador de prevalência de subalimentação, ou seja, a medida empregada pela FAO há 50 anos para dimensionar e acompanhar a fome em âmbito internacional chegou a um nível menor do que 5% no Brasil. Para o representante da FAO no país, à época, Alan Bojanic, os caminhos adotados pelo governo brasileiro demonstraram que era possível combater a fome e a insegurança alimentar quando existe o compromisso político de colocar esse tema como prioridade na agenda governamental. De outro modo, as ações do governo para aumentar o alcance da participação consultiva da sociedade civil puseram o combate à fome e a segurança alimentar na agenda pública. Um exemplo dessas ações foi a proposta de uma Emenda Constitucional pelo legislativo federal para tornar a alimentação um direito social na Constituição Federal de 1988. Diante dessa proposta, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) articulou uma campanha nacional em 2009, estabelecendo uma parceria com a sociedade (entidades civis, movimentos sociais, órgãos públicos e privados, organizações não governamentais, artistas e cidadãos e cidadãs de todo o país) para aprová-la. Após quatro meses de campanha na internet, um abaixo assinado na página do CONSEA colheu mais de 50 mil assinaturas. Outras ações foram desencadeadas pelo Programa Fome Zero, elas potencializaram a organização social em torno da questão alimentar, significando avanços políticos importantes, além daqueles propiciados pelas Conferências e pelo próprio CONSEA (MENEZES, 2010).

Com a implementação do SISAN ocorreu uma experiência de política social singular sob a responsabilidade do Estado, seja na execução dos bens, recursos e serviços públicos, seja no estabelecimento de um padrão de cobertura universal e inclusiva (com prioridade aos cidadãos e cidadãs que se encontravam em situação de vulnerabilidade social). Não obstante o SISAN ter sido bem sucedido, em 2013, o país começou a sofrer com a insegurança alimentar. Desse modo, cerca de 7,2 milhões de pessoas (isto é, 2,1 milhões de domicílios) passaram a ter alguma experiência de fome (PNAD, 2014). Para compreender o que estes números significavam basta recordar que, à época, a população total do Paraguai era de 6,5 milhões de pessoas e da Dinamarca 5,7 milhões. Diante do exposto, vale indagar porque a fome se acentuou no Brasil após esse período. Uma resposta possível é que os programas e as ações setoriais não realizaram o pretendido. Dessa forma, embora tenha havido um crescimento dos recursos do PNAE destinados à aquisição dos produtos da agricultura familiar, entre os anos de 2011 e 2016, não ocorreu um aumento dos recursos correntes repassados, e dos efetivamente gastos pelos governos estaduais e locais, ao serem comparados com os valores reais (IGP-M/FGV jun./2020). O que parece ter ocorrido foi uma queda dos valores destinados

às prefeituras. No entanto, no computo total, é possível apontar que outros entes federativos foram melhorando sua eficiência nas compras de produtos da agricultura familiar no decorrer do tempo (Tabela 4).

Tabela 4 - Repasses federais e gastos federativos dos recursos do FNDE para agricultura familiar 2011 a 2016.

Ano	valores corrente (milh)		valores reais (milh)	
	repassados	gastos	repassados	gastos
2011	2,99	0,23	5,00	0,38
2012	3,21	0,36	5,02	0,56
2013	3,54	0,64	5,24	0,95
2014	3,33	0,72	4,76	1,03
2015	3,76	0,86	4,85	1,11
2016	3,88	0,86	4,68	1,04

Fonte: FNDE. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-repasses-financeiros>. Acesso em 08 jul. 2020.

O ano de maior participação de beneficiários fornecedores foi o de 2012, quando o patamar foi de 128,8 mil agricultores familiares, sendo que deste total somente 44% eram os considerados prioritários do programa, isto é, os enquadrados pelo crédito do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF) A, A/C e B (CONAB, 2013). Assim, o PAA atingiu apenas uma parcela dos demandantes potenciais. Possivelmente porque, segundo Delgado (2005), esses produtores eram conhecidos por realizarem a agricultura de subsistência, isto é, por não produzirem excedente ou por fazê-lo em proporções reduzidas.

A maior parte da população rural se encontrava em situação de economia de subsistência, a PNAD (2015) registrou que do total de domicílios, 60,3% tiveram uma renda de até 2 salários mínimos e 27,2% de até 1 salário mínimo, sendo que, na média, a renda domiciliar girou entre 1,5 e 0,7 salários mínimos, nos respectivos estratos de rendimento. Sendo assim, o PAA, mesmo no auge da participação dos produtores familiares, significou relativamente pouco quando comparado ao total de agricultores em condição de subsistência.

Delgado (2010), analisando a questão, mostra que se a política setorial agrícola contemplou apenas parte da agricultura familiar, por outro lado, manteve forte vínculo com o agronegócio, isto é, com a produção de commodities inscrita em

uma economia completamente mercantilizada e integrada ao sistema agroalimentar global. A política agrícola, ao perpetuar a questão agrária pretérita, manteve os elevados padrões de concentração fundiária. Consequentemente, não foi possível dar uma solução consistente não só para o problema da reforma agrária, mas também para o do desemprego, da pobreza, do êxodo rural, da questão indígena e quilombola e da desigualdade social no ambiente rural.

Outra questão fundamental é entender porque a valorização do salário mínimo atuou na contenção de perda do rendimento real dos trabalhadores situados nos menores centésimos de classe de renda da população, uma vez que permaneceu o quadro histórico da distribuição da riqueza nacional (Tabela 5).

Tabela 5 - Distribuição da riqueza nacional por quartis de renda, 2004/2015.

Classes (%)	Distribuição dos rendimentos de todos os trabalhos (%)										
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
10% -	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
50% -	16,1	16,4	16,7	17,3	17,8	18,0	19,0	19,2	19,2	19,4	19,7
20% +	60,1	59,8	59,7	58,6	58,0	57,7	56,4	56,1	55,8	55,4	54,9
5% +	31,7	32,0	31,6	30,6	30,3	30,2	29,5	29,3	29,0	28,5	28,3
1% +	12,7	13,0	12,8	12,3	12,3	12,4	12,0	12,3	12,0	11,5	11,4

Fonte: PNAD, 2015.

De 2004 a 2015, a renda apropriada pelos 50% mais pobres cresceu 22%, no entanto, em 2015, eles participaram somente de 21% da renda total. Os 5% e 1% mais ricos tiveram perda de -10,7% e -10,2%, respectivamente, mas, mesmo assim, apoderaram-se de cerca de 40% da renda total em 2015. Todavia, os rendimentos dos 1% mais ricos permaneceram 8 vezes maiores que os dos 10% mais pobres, já os rendimentos dos 5% mais ricos foram 20 vezes maiores. Diante do exposto, é possível constatar que, apesar do ganho dos mais pobres, não houve mudança no quadro da concentração da renda nacional e que tal concentração manteve a desigualdade de renda no país.

A renda dos trabalhadores, principalmente, dos extremamente pobres e dos pobres, sofreu uma alteração significativa entre os anos de 2003 e 2016, com a valorização do salário mínimo; com o aumento da oferta de emprego; e, fundamentalmente, com as transferências de renda do PBF. Contudo, a valorização

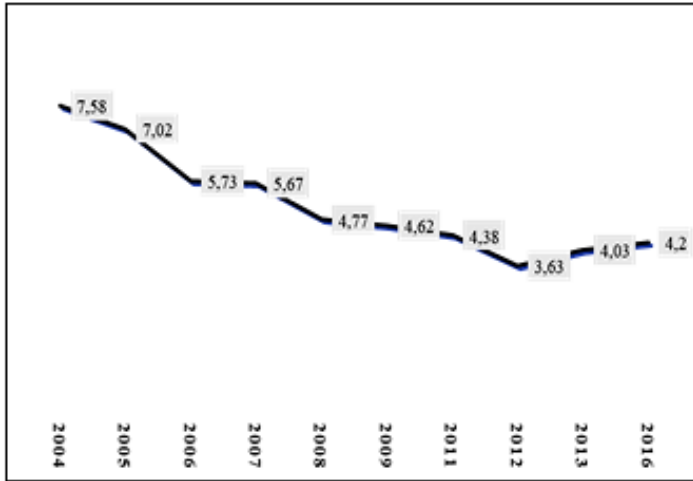
do salário mínimo e a oferta de emprego arrefeceram a partir de 2014. As ofertas de emprego, entre os anos de 2003 a 2014, representaram um aumento expressivo na criação de empregos formais, de cerca de 6% ao ano. No entanto, a partir de 2014, essa tendência se inverteu, a geração de empregos formais caiu -7,1% até 2016. As revisões dos valores das linhas do PBF foram periódicas e não sistemáticas, assim, o efeito inflacionário sobre o que foi repassado diminuiu as condições de sobrevivência das famílias beneficiadas ao longo do tempo, visto que a inflação foi superior aos reajustes concedidos. A desatualização dos valores das linhas durante determinados períodos de tempo traduziu, na prática, os limites orçamentários e as restrições operacionais para a expansão financeira do programa a cada ano. Isto, de certa forma, facilitou “o cumprimento de metas de ampliação da cobertura do PBF, dado que muitas famílias superaram a miséria apenas pela manutenção do valor nominal da linha de extrema pobreza” (IPEA, 2015, p. 55).

Há que se ressaltar que, a partir de 2011, com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), o benefício não foi destinado para todas as famílias pobres, mas, principalmente, para as extremamente pobres. Desde então, o PBF focalizou suas atenções e ações nos mais miseráveis, em consonância com o PBSM.

Contudo, do ponto de vista social, se deve frisar que desconsiderar os pobres não foi algo tão simples como sugere o recorte financeiro do governo, pois, segundo o IPEA (2015, p. 56): “[...] [a]s famílias com renda inferior a R\$ 70,00 e aquelas com renda um pouco acima deste patamar partilham condições de vida e carências muito semelhantes no seu cotidiano”. A despeito dessa focalização nos extremamente pobres, não houve uma redução da pobreza e sim seu aumento. Os dados do Gráfico 3 mostram que antes do PBSM a pobreza extrema no país sofreu redução até 2012 (-45%), entretanto, após este período, voltou a crescer (16%).

A prevalência da expansão do rendimento dos trabalhadores substanciou como efeito causal a singularidade da transformação social ocorrida no período, questão amplamente divulgada pela imprensa nacional e internacional. Por conseguinte, isto resultou no incremento da condição de segurança alimentar da população brasileira, em termos de redução da insegurança alimentar e de melhora no consumo nutricional, tema que será tratado adiante.

Entretanto, nos anos entre 2014 a 2016 houve um arrefecimento tanto na valorização do salário mínimo quanto do fluxo de novos empregos formais, impactando a condição de vida das famílias dos trabalhadores, principalmente, as que se encontravam em situações de vulnerabilidade social.

Gráfico 3 - Taxa de pobreza extrema (%), 2004/2016.

Fonte: DISOC/IPEA (IPEA, 2015); IBGE (2017^a).

SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SISAN): AVANÇOS E RETROCESSOS

Houve um esforço institucional de construção da política social de SAN conjugada com outras políticas de governo, aportando resultados significativos a erradicação da fome e de garantia de direitos à alimentação, elevando o alimento à condição de bem social, cuja privação comprometeria à vida.

No plano institucional federal, no início do primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA). Com sua extinção, em dezembro de 2003, as ações de SAN passaram a ser conduzidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional a responsável pela implantação e coordenação do SISAN.

A gestão do SISAN esteve assentada nos seguintes eixos estruturais de governança: 1) Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006; 2) participação da sociedade civil através da retomada do CONSEA e da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN); 3) criação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN)⁶; e 4) descentralização federativa.

Com a LOSAN foram criadas as bases de construção e funcionamento do

⁶ Era composta por 20 ministérios.

SISAN. Já no CONSEA e nas CNSAN se consolidou a participação social. A transversalidade intersetorial do CAISAN teve a finalidade de edificar as diversas ações e programas de SAN concernentes a cada ministério em um mesmo plano de ação. A descentralização federativa implicou numa tentativa de territorialização da política social de SAN, com derivação da estrutura federal para os outros entes federativos.

Os meios e fins do SISAN foram sendo definidos tanto pelo preceito normativo legal, quanto pela transversalidade intersetorial e descentralização federativa, sob o alcance da sociedade civil organizada. Em relação a sua gestão, o SISAN situou um conjunto de requerimentos públicos no território nacional para se atender as necessidades humanas a alimentação: a universalidade de acesso ao alimento, o caráter inclusivo das políticas sociais de SAN, a garantia ao direito à alimentação e à participação social. Também, o caráter federativo de consecução estadual, municipal e do distrito federal do SISAN procurou compreender elementos territoriais e de sociabilidade para estabelecer: a) uma gestão republicana, b) um pacto federativo, de longo prazo, na partilha e no uso dos bens e recursos públicos; e c) constituir a participação social, uma vez que a proximidade da sociedade civil oferecia possibilidades de acompanhamento e de intervenção dos cidadãos na forma de atuação do Estado.

Estas vinculações geraram um espaço institucional de gestão transversal, a CAISAN, no qual se procurou planejar e executar as ações de SAN de forma partilhada entre distintos setores do governo federal, para fins de proporcionar uma gestão comum tanto no uso dos recursos existentes em cada setor (materiais, humanos e orçamentários), de modo articulado para os fins propostos, como conceber uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto para o atendimento da demanda social (CONSEA, 2007).

Pode-se assinalar que os propósitos cotidianos de estabelecer o diálogo e de construir um consenso entre o Estado e a sociedade civil se manifestaram no CONSEA e nas CNSAN, sendo as duas instituições de caráter consultivo e organizadas de forma federativa. Como exemplo dessa construção, no ano de 2014, o CONSEA estava criado em todas as 27 unidades federativas (VASCONCELLOS; MOURA, 2018). As CNSAN foram constituídas a partir de processos participativos presenciais de maior escala, começando no nível local até alcançar o nacional, mobilizando atores públicos e sociais de diversas partes do país, a cada 4 anos. No CONSEA e nas CNSAN se conjugaram o conflito e a harmonia da ordem institucional nos diversos interesses da sociedade civil e do governo. Ou seja, o espaço de governo se transformou em um lócus de construção de consensos entre

o Estado e a sociedade civil. Converte com este apontamento, a afirmação de Leão e Maluf (2012, p. 39), segundo a qual os “[...] espaços híbridos de encontro entre o Estado e a sociedade civil, como é o caso do CONSEA, não são exatamente espaços de parceria, pois muitas vezes envolvem tensões e conflitos, com a consequente busca dos consensos possíveis”.

Na área rural, o diverso tecido social da produção familiar foi envolvido no SISAN com programas de fomento produtivo e de abastecimento alimentar (compra institucional, distribuição e comercialização público/privada), a fim de garantir a estabilidade socioeconômica desses produtores, com ênfase nos setores mais pobres. Os programas, projetos e ações do SISAN, ao conectarem a agricultura familiar aos padrões de consumo e hábito alimentar nacional, assinalaram o direito à terra dos camponeses (com terra e sem-terra), dos quilombolas e dos indígenas⁷ e a conservação dos recursos naturais como elementos decisivos na estratégia de implantação da política nacional de SAN. Por outro ponto de vista, as ações de governo, sob alcance da participação consultiva da sociedade civil, puseram o combate à fome e a segurança alimentar na agenda política da sociedade⁸ tanto de forma afirmativa quanto crítica.

O que significou consagrar esse conteúdo de intersectorialidade, descentralização federativa e de envolvimento da produção rural familiar, sob o alcance da participação da sociedade civil na gestão do SISAN? Ou seja, quais foram os limites para a construção dessas ações? Segundo Vasconcelos e Moura (2018), a descentralização, que seria uma necessidade no projeto, funcionava de forma precária, pois o papel indutor do governo federal era insatisfatório. Ou seja, o governo carecia de mecanismos efetivos de descentralização que ampliassem e conferissem capilaridade ao SISAN no país. Este diagnóstico não era desconhecido, e já havia sido explicitado no relatório do Seminário Nacional do SISAN. De acordo com este documento, não existiam mecanismos federais que auxiliassem na implementação do SISAN, pois este Sistema não era considerado prioritário pelos governos estaduais e municipais. Outro apontamento presente nesse relatório, foi que a falta de financiamento específico para sua implementação pela União, e pelos estados, dificultou a sua efetivação nos municípios (MDS, 2014).

Na área rural, o reconhecimento pleno do direito à terra para os camponeses, quilombolas e indígenas também não foi obtido. No entanto, foram realizadas ações pontuais e específicas para cada um destes públicos. No que se refere aos

⁷ A 5ª CNSAN reiterou os temas relacionados: à diversidade cultural e territorial; a sustentabilidade ambiental; a reforma agrária; a regularização fundiária de posseiros, quilombolas e indígenas (CONSEA, 2015).

⁸ De outro modo, as ações desencadeadas pelo Programa Fome Zero potencializaram a participação social, significando avanços políticos importantes, além daqueles propiciados pelo CONSEA e as Conferências (MENEZES, 2010).

camponeses, os assentamentos rurais foram estabelecidos em propriedades privadas improdutivas desapropriadas ou em áreas públicas (ou devolutas). As populações indígenas e quilombolas tiveram regularizações pontuais de suas terras. Desse modo, a intervenção pública ocorreu onde se conformou o conflito fundiário (CONSEA, 2011, 2015).

O CONSEA, instituição colegiada de governo, foi composta por 1/3 de membros governamentais 2/3 da sociedade civil. Para participar do conselho os membros da sociedade civil tinham que pertencer a alguma organização ou serem personalidades em concordância com os critérios estabelecidos pela CNSAN e submetidos ao Presidente da República. De caráter consultivo, com a função de assessorar o governo, sua localização institucional ficava no gabinete da presidência, com a perspectiva de um relacionamento transversal com os demais órgãos de governo⁹.

Com o CONSEA se buscou uma gestão compartilhada entre Estado e sociedade civil. Nesse contexto, foram propostas recomendações que atribuíram ao Estado a responsabilidade das seguintes questões: combate à fome, direito humano à alimentação, produção de alimentos com ênfase na agricultura familiar, e abastecimento alimentar (acesso ao alimento, principalmente, da população em vulnerabilidade social).

Várias propostas para o governo partiram do CONSEA como o PAA, a LOSAN, a recuperação do per capita da alimentação escolar e a compra institucional de produtos da agricultura familiar pelo PNAE. Por sua vez, o CONSEA também contou com iniciativas próprias como a campanha nacional de inclusão do tema alimentação na Constituição de 1988 como um direito social¹⁰ (LEÃO; MALUF, 2012). O exercício de gestão híbrida pelo CONSEA, padrão institucional reconhecido e aceito pela sociedade civil, agregou à prática social um conjunto de direitos e deveres, regido por leis, decretos e atos normativos institucionais¹¹, que foi confrontado por seus diferentes representantes (da indústria de alimentos, do agronegócio, da reforma agrária, indígenas, quilombolas, camponeses e trabalhadores rurais e urbanos¹²). Segundo Leão e Maluf (2012), a prática colegiada era realizada pelo exercício da democracia participativa e pela busca do consenso. Isso consistiu em uma tentativa de combinar as determinações de membros do governo e da sociedade

⁹ CONSEA. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/aceso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-consea>. Acesso em: 16 mai. 2019.

¹⁰ Em 2010, o direito à alimentação passou a compor a Carta Magna de 1988, em seu Artigo 6º (Capítulo 2: Direitos Sociais).

¹¹ Decreto nº 6.272/2007 dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do CONSEA; além disso, o Conselho possui um regimento interno que define as regras para o seu funcionamento e onde estão descritas as finalidades, a organização e o funcionamento de todas as suas instâncias.

¹² Decreto nº 6.272/2007, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6272.htm. Acesso em: 16 mai. 2019.

civil no curso de se proceder novas formas institucionais de ação estatal. Contudo, é válido questionar o que esse conteúdo e sua confrontação representaram de fato para o CONSEA.

O enfoque na relação estabelecida entre Estado e sociedade civil no CONSEA permitiu inferir uma certa confluência com a ideia de Jürgen Habermas, segundo a qual a esfera institucional do Estado é um espaço onde os indivíduos das classes subalternas podem problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada (SANTOS, 2002). Tal forma de governança também não deixa de ter correspondência com o arcabouço neoliberal que, desde a década de 1990, focou o modo de fazer política pública transferindo à sociedade civil os deveres do Estado. Essa perspectiva de participação social do CONSEA, demandando direitos por um lado, e cumprindo deveres, por outro, marcou a inflexão dos movimentos sociais como esfera de pressão social de classe, e da democracia participativa como uma construção contra hegemônica. Já o fato de ser uma gestão compartilhada, na qual todos os participantes colaborariam na construção de consenso, velou a pressão social na distribuição dos recursos, bens e serviços públicos, que poderia vir a extrapolar a mera provisão orçamentária.

Vários temas foram considerados controversos, isto é, não foi possível estabelecer consensos sobre eles. Como exemplos destacaram-se: a política nacional de abastecimento alimentar e a regulação da produção e comercialização de produtos transgênicos. Tais temas, além de representarem confrontos com as dinâmicas econômicas hegemônicas, não encontraram apoio no governo (LEÃO; MALUF, 2012). A esse respeito é importante destacar que, se após o debate de uma determinada matéria não houvesse consenso no CONSEA, as posições existentes seriam levadas ao Presidente da República para sua decisão, de acordo com o Regimento de 2004¹³. Em outras palavras, as divergências não eram resolvidas pelo voto da maioria. E a decisão do contraditório pelo voto não era exercida. Tal situação somente foi modificada em 2014, com a edição de uma nova redação do Regimento do CONSEA, quando as matérias conflitantes passaram a ser votadas¹⁴. Os regimentos internos de 2004 e 2014 do CONSEA foram aprovados pelos conselheiros. Assim, pode-se interpretar o CONSEA como um campo político (BOURDIEU, 2014), que se define pela imposição de critérios próprios de avaliação da realidade, em especial pela fixação de objetivos que se apresentam como naturais para aqueles que dele participam. *É um espaço social hierarquizado, que reproduz assimetrias e exclusões*. Os agentes sociais precisam se adequar às formas de comportamento

¹³ Portaria nº 960 de 10/12/2004 aprova o Regimento Interno do CONSEA. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-960-de-10-de-dezembro-de-2004/view>. Acesso em: 16 fev. 2019.

¹⁴ Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/site/legislacao-site.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2019.

e de expressão, sob pena de ter reduzida, ou mesmo anulada, sua capacidade de intervenção efetiva. Assim, as exclusões não poderiam ser consideradas desvios ou imperfeições, mas efeitos necessários da própria estrutura, funcionais para a sua reprodução e definidores dos sentidos socialmente dominantes da política de Estado e entre o Estado e a sociedade capitalista. A exclusão de alguns grupos, a modulação das demandas na direção de sua moderação e a domesticação dos discursos e formas de ação são mecanismos centrais e complementares do funcionamento do campo político (MIGUEL, 2014).

Parafraseando Santos (1987), é necessário prestar atenção não apenas àquilo que a gestão realizada pelo Estado e pela sociedade no interior do CONSEA expôs, mas também àquilo que ela silenciou, isto é, o conflito social. Decorre do exposto que, em vez da participação popular, destacou-se a ação reconhecida pelo governo; ao contrário de relações de classe na disputa do poder, ressaltaram-se o consenso e o caráter consultivo. De modo geral, a relação de governança entre Estado e sociedade civil do CONSEA se caracterizou como um instrumento de conciliação entre agentes sociais (classes sociais antagônicas) e entre estes agentes e os atores governamentais.

As Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional tiveram um caráter prepositivo na gestão dos bens e serviços públicos de SAN, como também na fiscalização das ações de governo. A partir da 2ª Conferência, elas se configuraram como instâncias fundamentais do SISAN¹⁵. Sendo realizadas a cada 4 anos, conforme dispõe a LOSAN, elas se constituíram em amplos processos de participação, envolvendo diversos segmentos da sociedade civil e de órgãos públicos, totalizando a participação de cerca de 2 mil delegados, em média.

Os momentos nacionais são precedidos por encontros municipais, regionais, estaduais e do Distrito Federal, nos quais são eleitos os delegados para o nacional. Nas etapas preparatórias da 5ª CNSAN, 8.955 pessoas participaram das Conferências em todo o país. Ainda foram realizados quatro encontros temáticos preparatórios, em cada uma das regiões geográficas do Brasil, reunindo 664 participantes. Em cada Conferência eram aprovados um documento (com propostas) e uma carta política, sendo que, o conjunto dessas cartas expressou de forma recorrente certa análise crítica, contrapondo-se ou não às políticas vigentes do SISAN. Elas eram aprovadas e firmadas em conjunto pelos delegados do governo e da sociedade civil (CONSEA, 2015).

As críticas mais contundentes foram ao modo hegemônico de produzir do agronegócio, com tendências à produção de commodities, marcado pela

¹⁵ A 1ª Conferência foi realizada no governo do ex-presidente Itamar Franco (e não foi objeto de análise nesse artigo).

concentração da terra; pelo elevado uso de insumos (químicos, mecânicos e biológicos) e delapidação dos recursos naturais; pela sua subserviência ao capital financeiro internacional e pelas grandes trades globais. E também ao modo hegemônico de distribuir e comercializar alimentos do oligopólio comercial global, por impor para comer algo que não refletia as dinâmicas ricas, diversas, territoriais e tradicionais da nação. Como contraponto as Conferências Nacionais propuseram a ênfase na tradição alimentar como salvaguarda da vida e do ambiente; e a regulação estatal à expansão do agronegócio agroexportador de commodities e ao abastecimento alimentar dependente das grandes cadeias globais de distribuição. Outra crítica expressiva recaiu sobre a não realização de ações do governo para o acesso à terra e ao não cumprimento da função social da terra. Tal crítica propôs a implementação ampla e efetiva da reforma agrária e da regularização fundiária de povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais. Enfim, uma proposição constante, foi o reconhecimento das mulheres do campo e da cidade como sujeitos de direitos políticos e socioeconômicos no processo de construção do desenvolvimento social, bem como da garantia de seu protagonismo na conformação da segurança alimentar e nutricional.

Os debates sobre a ampliação da produção de alimentos de base familiar para o país e os direitos das populações rurais se traduziram em propostas das CNSAN tais como: o PAA; a compra institucional dos produtos da agricultura familiar pelo PNAE; o Programa Brasil Quilombola; o Programa 1 Milhão de Cisternas; o Programa Água para Todos, assim como os programas de assistência social a exemplo do Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada e da Previdência Rural. As cartas políticas da CNSAN se tornaram, no que se refere ao governo, uma espécie de autocritica institucional e, no que tange aos delegados da sociedade civil, tanto críticas quanto apoios. Este último aspecto se deve ao fato de os delegados pertencerem a categorias sociais diferentes (burocracia estatal e diversos agentes sociais). Ainda que as Conferências tenham sido mediações democráticas e instrumentos de expressão e representação da sociedade civil organizada junto ao governo, elas não tiveram caráter deliberativo. A sociedade civil não participou das decisões sobre as ações de governo, em termos de prioridade da distribuição de recursos, bens e serviços públicos. Ou seja, o quanto, o como e para onde os recursos, bens e serviços públicos seriam destinados foi decidido de forma centralizada pela materialidade do aparato de governo. Desse modo, o Estado, sob o argumento de qualificar, restringiu o acesso da sociedade a suas estruturas institucionais. Estas organizam, chancelam, filtram, selecionam, aceitam e/ou afastam o que é proposto pela sociedade (MASCARO, 2013).

Na medida em que a participação social se colocou na dependência de processos consensuais deixou, aparentemente, desermidiada pelo conflito, se delinearam dois riscos distinguíveis que ameaçaram a eficácia da ação estatal para aqueles que dela necessitavam. Primeiro, tendo em vista a heterogeneidade dos interesses de classe nas estruturas de poder, a construção do consenso se tornou paradoxal em virtude das pressões sofridas pelas classes subalternas na materialidade do aparato estatal. Segundo risco, os espaços de participação social se tornaram lugares de acomodação a insurgência social, contrariando o substrato da luta social, isto é, o conflito.

ANÁLISE QUALITATIVA DO SISAN: ALÉM DOS NÚMEROS, O QUE SE OBSERVA?

A expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal (SALVADOR, 2010). No período de 2003 a 2016, houve um superávit do resultado primário até 2013 e um déficit insignificante entre os anos de 2014 e 2016^{<?>}, conforme pode ser consultado na Tabela 6 sobre a execução orçamentária da Conta Nacional de governo. Apesar deste resultado auspicioso, isto não se reverteu em mais investimento econômico e social para a nação. Pois, na linha de juros nominais pode-se perceber que os recursos foram utilizados para o pagamento da dívida pública. Em outras palavras, foram destinados aos bancos, intermediários financeiros e rentistas, ou seja, para o capital portador de juros. Portanto, a causa e efeito do déficit orçamentário (linha do resultado nominal) foi a satisfação do mercado financeiro. Recursos públicos foram drenados para o capital portador de juros, sem que nenhuma atividade produtiva ocorresse.

Durante todo o período, os valores de pagamento de juros superaram o resultado primário. A dívida pública se traduziu em uma relação direta entre os recursos orçamentários com o mercado financeiro. O comportamento sistemático de pagamento da dívida pública, com a constante evolução desta, limitou o gasto social às exigências do capital portador de juros, sem a contrapartida deste em produção e emprego. Os juros, aumentando significativamente no final do período, aparentam um prenúncio de um avanço do capital financeiro cada vez mais sobre o orçamento público.

Os gastos dos recursos orçamentários do Ministério da Educação (MEC), do Ministério da Saúde (MS) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) tiveram trajetórias diferenciadas entre 2003 e 2016. Os recursos disponibilizados à educação apresentaram uma mudança brusca, foram ascendentes até 2012 (401,1%) e depois descendentes (-50,5%). Já os recursos para a saúde tiveram uma trajetória ascendente (128,3%) até 2014, caindo em 2015 (-20%), e

<?> Segundo Dawbor (2017), a União Europeia considera o déficit de até 3% do PIB um fato normal.

retomando, no ano seguinte, a trajetória ascendente (11,1%) O gasto do MDS manteve uma certa estabilidade com pequenas variações até 2011, com crescimento exponencial no ano de 2012 (596,1%), para, logo em seguida, entrar numa rota de queda até 2016¹⁷ (Gráfico 4).

Tabela 6 – Resultado primário e nominal (R\$ mil.e %PIB) da conta nacional, 2003/2016.

Descrição	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receita	299.202	354.952	407.599	452.487	516.435	588.257	618.446	785.161	825.234	888.495	997.088	1.023.013	1.043.105	1.088.118
Despesa	260.122	305.611	354.925	403.738	458.785	502.574	579.009	706.388	731.711	812.632	920.095	1.040.223	1.158.701	1.249.393
Res. Primário	39.080	49.341	52.673	48.748	57.650	71.438	39.436	78.773	93.524	88.263	76.994	17.211	114.741	161.276
Juros nominais	100.896	79.419	124.509	125.827	119.046	96.199	149.806	124.509	180.553	147.268	185.846	251.070	397.240	318.362
Res. Nominal	62.153	27.033	73.284	74.475	59.607	24.891	107.363	45.785	87.518	61.182	110.555	271.542	513.896	477.835
% do PIB														
Receita	17,4%	18,1%	18,8%	18,8%	19,0%	18,9%	18,6%	20,2%	18,9%	18,5%	18,7%	17,7%	17,4%	17,4%
Despesa	15,1%	15,6%	16,4%	16,8%	16,9%	16,2%	17,4%	18,2%	16,7%	16,9%	17,3%	18,0%	19,3%	19,3%
Res. Primário	2,3%	2,5%	2,4%	2,0%	2,1%	2,3%	1,2%	2,0%	2,1%	1,8%	1,4%	-0,3%	-1,9%	-1,9%
Juros nominais	-5,9%	-4,1%	-5,9%	-5,2%	-4,4%	-3,1%	-4,5%	-3,2%	-4,1%	-3,1%	-3,5%	-4,3%	-6,6%	-5,1%
Res. Nominal	-3,6%	-1,4%	-3,4%	-3,1%	-2,2%	-0,8%	-3,2%	-1,2%	-2,0%	-1,3%	-2,1%	-4,7%	-8,6%	-7,6%

Fonte: Tesouro nacional. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/resultado-do-tesouro-nacional. Acesso em: 15 out. 2018.

As políticas públicas econômicas de caráter recessivo, pós 2014, impactaram as despesas orçamentárias desses ministérios, sendo mais acentuada no MEC e MDS. A área da educação foi a mais prejudicada em termos de perda orçamentária, tendo em vista sua trajetória de crescimento até 2012.

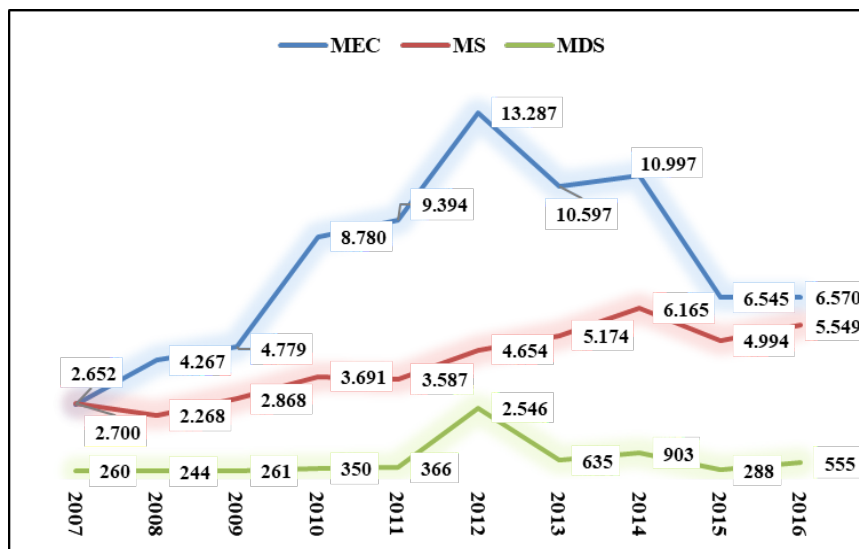
A trajetória das razões de agir de governo na regulação da política agrícola manteve um rumo paradoxal, dado que o SISAN coexistiu com a manutenção de políticas de expansão do agronegócio¹⁸. No período em questão, foi proporcionado o fomento dos bens primários¹⁹ direcionados ao comércio externo, o que consistiu em um dos principais vetores de expansão econômica do agronegócio. No ano de 2003, dos dez principais produtos exportados (bens naturais e de capital), 21,8% eram commodities, sendo que 14,2% agrícolas. Em 2016, as commodities representavam 41,5%, sendo 28,9% agrícolas²⁰.

¹⁷ Órgão responsável pelas políticas assistenciais (por exemplo, a distribuição do Bolsa Família) e de segurança alimentar e combate à fome, com prioridade para a população em situação de vulnerabilidade alimentar.

¹⁸ O termo é uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária. Uma estratégia do capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob patrocínio de políticas de Estado, mantendo a estrutura fundiária desigual (DELGADO, 2013).

¹⁹ Bens de recursos naturais: minérios, petróleo (óleo), produtos agropecuários e florestais, têxteis e fibras – commodities, produtos negociados nas bolsas de valores.

²⁰ MIDC. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas>. Valores em US\$ FOB. Acesso em: 06 jul. 2018.

Gráfico 4 – Despesa executada em valores reais (R\$ milh), 2007/2016.

Fonte: Tesouro nacional. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/resultado-do-tesouro-nacional. IPCA, fev/2019 (Tesouro Nacional). Acesso em: 15 out. 2019.

Os bens manufaturados seguiram um outro rumo, uma trajetória de queda na sua participação nas exportações, ocorrendo uma tendência à especialização da pauta de exportação em bens intensivos de recursos naturais. Isto impeliu a reorganização do agronegócio rumo às vantagens comparativas naturais. Esse processo gerou uma acumulação de capital tendo por efeito causal a demanda externa por commodities e não mais o progresso técnico criando demanda interna e externa (DELGADO, 2010). O recurso orçamentário atuou nos processos de incremento do circuito econômico das commodities agrícolas, tanto à montante, com o sistema nacional de crédito rural injetando dinheiro no sistema, como à jusante, cobrindo os riscos de inação e a isenção fiscal, além da prática de flexibilizar débitos dos produtores rurais. Os recursos destinados ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) foram estratégicos. A maior parte dos recursos creditícios foi distribuída com juros controlados, segundo as normativas do Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central. O Estado, além de estabelecer as regras do crédito rural, também foi o principal agente de distribuição dos recursos disponíveis via Banco do Brasil. O recurso dos bancos privados, tanto na distribuição de valores quanto número de contratos, teve um peso muito pequeno. *Pari passu* ao crédito rural oficial se instituíram

novos instrumentos para financiar o agronegócio. Foram criados títulos para se captar recursos no mercado financeiro com a promulgação da Lei nº 11.706/2004, que tem por finalidade atender as demandas de armazéns, empresas, cooperativas, instituições financeiras e companhias de securitização de direitos de crédito.

O cultivo da soja, carro chefe das exportações, e do crédito rural de custeio contratado se expandiu nas áreas da agricultura familiar, tendo abrangido cerca de 25,9% do crédito de custeio do PRONAF, do ano de 2012. Ficando atrás somente do cultivo do milho que monopolizou 29,1%. Essas duas lavouras compreenderam 55% dos recursos de custeio. Nota-se que, o crédito oficial ganhou uma dimensão de colaborar com a especialização agrícola do meio rural familiar²¹.

A redução produtiva em poucos produtos pelo agronegócio, ocorrendo uma especialização, especialmente, de grãos de ração (soja e milho), fibras, celulose, papel e carne, impactou a produção de comida em termos de volume e área cultivada, na contramão dos interesses do SISAN. Tomando como exemplo a produção de arroz e feijão, entre as safras de 2003/2004 e 2015/2016, houve redução tanto no volume produzido de -18,2% e -15,6%, como de área plantada de -48,7% e -28,2%, respectivamente²².

No que se refere aos fatores de produção, seja da produção familiar seja da patronal, se desenvolveu uma produção de larga escala, com base na monocultura de poucos produtos, com uso intensivo de máquinas e equipamentos; de agrotóxicos; de hormônios; de herbicidas; e de sementes híbridas, transgênicas e mutagênicas. O relatório do seminário nacional do SISAN (MDS, 2014) mostrou a rota paradoxal do agronegócio aos objetivos deste sistema, em termos de sustentabilidade ambiental e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), expondo acontecimentos derivados do impacto da economia do agronegócio para o ambiente e o consumo alimentar: contaminação dos recursos hídricos e da terra; contaminação e morte de agricultores por manuseio de agrotóxico; falta de informação sobre os riscos da utilização dos agrotóxicos, transgênicos, entre outros.

Em termos de inação fiscal, o relatório da OXFAM (2016) demonstrou que, de 1996 a 2014, a contribuição do Imposto Territorial Rural (ITR)²³ foi menor que 1% da tributação fiscal. Já a isenção fiscal evidenciou que se mantiveram as regalias promulgadas em governos anteriores bem como foram criadas novas.

²¹ Esses dados sobre o PRONAF estão disponíveis no site do Banco Central, mas somente até 2012. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanciera/anuario_estat_credrural. Acesso em: 05 jun. 2018.

²² CONAB. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/serie-historica-das-safras?limitstart=0>. Acesso em: 02 jan. 2019.

²³ O ITR se constitui no único instrumento fiscal sobre a propriedade da terra rural, de caráter progressivo – em termos da produtividade da terra, quanto mais produtiva, menor a alíquota tributária –, determinado pelos preceitos constitucionais (Art. 153º § 1º e 4º).

Esse relatório demonstrou ainda que, em 2016, o setor do agronegócio ocupava o décimo lugar entre os maiores devedores da União, R\$ 19 bilhões. Por fim, apontou que para a resolução desse débito foi editada a Medida Provisória nº 733/2016 (promulgada pelo Congresso), que concedeu flexibilidade na cobrança da dívida, o que possibilitou a liquidação do saldo devedor com bônus entre 60% a 95% (a depender do valor da dívida).

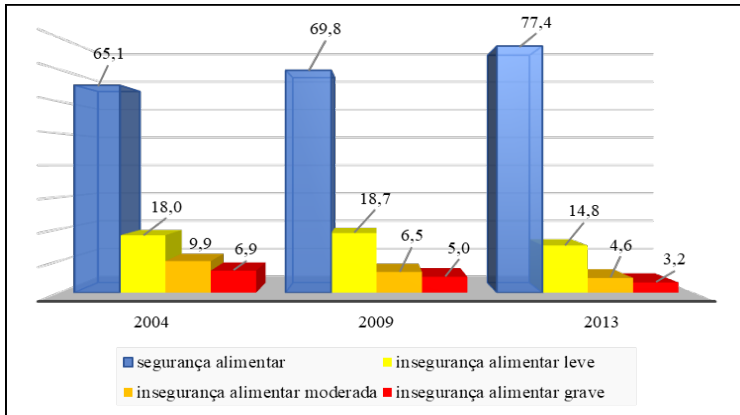
A eficiência do agronegócio se traduziu no abocanhamento do erário dos recursos do fundo público, delapidação ambiental e da subtração do direito à comida. O aparato estatal se conformou em um espaço das classes e frações das classes dominantes (do grande latifúndio e das cadeias agroindustriais subordinadas ao capital financeiro e às trades globais), isto é, em um bloco de poder (POULANTZAS, 1980).

Em síntese, a expansão do agronegócio foi uma conjunção de interesses do capital fomentada pelo governo central. Uma hegemonia na centralidade de governo, articulando paradoxalmente a expansão da produção de commodities em detrimento da produção de alimentos e da conservação de recursos naturais protagonizados pelo SISAN.

A trajetória dos resultados da condição de insegurança alimentar permitiu verificar o grau de justiça social, que a política social de SAN teve condições de sancionar, e seus limites. A base de dados nacionais para mensuração da insegurança alimentar e nutricional utilizada foi a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios suplementar de SAN (PNAD-SAN) de 2004, 2009 e 2013²⁴. Embora as medições não tenham contemplado todo o período deste estudo, a replicação periódica de seus dados permitiu a constituição de uma série temporal, o que assegurou a constatação de tendências. Se adotou como parâmetro, ou como corte de análise, o estado de insegurança alimentar moderada (IA-m) e o estado de insegurança alimentar grave (IA-g), e sob esses enfoques se observou, de forma paradoxal, a evolução da condição da segurança alimentar (AS) no país.

Do total de domicílios, em 2013, 77,4% (50,5 milhões) estavam em situação de AS, o equivalente a 149,4 milhões de pessoas (74,2% do total), como pode-se observar no Gráfico 4. Em termos de insegurança alimentar, neste período, comparativamente, houve uma redução dos indicadores dos domicílios em IA-m e IA-g, de 9,9% e 6,9% para 4,6% e 3,2%, respectivamente. No entanto, apesar da tendência em descenso, ainda se encontravam no país cerca de 7,8% dos domicílios em condição de insegurança alimentar.

²⁴ Essa PNAD-SAN classificou os domicílios brasileiros segundo quatro categorias de condição de segurança alimentar, de acordo com a EBIA: Segurança Alimentar (SA); Insegurança Alimentar Leve (IA-l); Insegurança Alimentar Moderada (IA-m); e Insegurança Alimentar Grave (IA-g), segundo os critérios estabelecidos pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA).

Gráfico 4 – Domicílios por situação de SAN (%), 2003/2013.

Fonte: PNAD-SAN, 2014.

No período entre os anos de 2004 a 2013 houve um aumento do percentual dos domicílios em condição de AS em todas as regiões, a região Centro-Oeste foi a que registrou uma evolução mais expressiva (17,2%), seguida pela Nordeste (14,5%). Nas regiões Norte e Nordeste se situavam cerca de 33% do total de domicílios, sendo que, entre aqueles a situação de IA-m e de IA-g perfaziam cerca de 9,6%. No Sudeste situava cerca de 43% do total de domicílios, sendo que, entre aqueles em situação de IA-m e IA-g era cerca de 3,4%. Nas outras regiões registram cerca de 4% entre aqueles em situação de insegurança alimentar (PNAD, 2014).

No ano de 2013, a distribuição dos domicílios em condição de AS ocorria nos domicílios de rendimento per capita mais elevadas, 53,5% estavam com rendimento mensal per capita acima de 1 salário mínimo, e 23,9% estavam com mais de 2 salários mínimos. Por outro lado, essa situação se invertia nos estratos inferiores de renda, 79% em condição de IA-m e IA-g detinham menos de 1 salário mínimo e 50,4% até ½ salário mínimo (PNAD, 2014). O que mostrou um forte vínculo entre a renda e a condição alimentar da pessoa.

O arranjo institucional de valorização das políticas de proteção social, educação e saúde permitiu uma melhora das condições de vida da população. O Relatório de Desenvolvimento Humano de 2016, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento, mostra que no Brasil ocorreu uma elevação significativa do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)²⁵, de 0,724 em 2004 para 0,754 em 2016. Porém, tal fato não alterou a posição do país no ranking, pois continuou

²⁵ O IDH é uma medida sintética do desenvolvimento humano. Tal índice compreende uma medida do progresso a longo prazo, ele é baseado em três dimensões básicas, a saber: renda, educação e saúde.

mantendo a posição de 79º entre os 188 países analisados. Na América do Sul, o Brasil foi classificado como o 5º país com o maior IDH, atrás somente do Chile, Argentina, Uruguai e Venezuela (PNUD, 2016).

Pode-se observar que, apesar dos muitos limites e fragilidades, o Estado brasileiro atendeu aos interesses materiais demandados pelas classes dominadas. Conseqüentemente, as determinações fundamentais de SAN puderam se tornar objeto da ação do Estado. Contudo, a permanência de indivíduos em condições de insegurança alimentar revela que a produção, distribuição e consumo de alimentos de um lado, e a geração de renda e trabalho, de outro, foram momentos políticos, econômicos e sociais não articulados, nos quais se encontram a fonte da desigualdade. Ou seja, mesmo quando o Estado ampliou suas funções de regulação no campo da SAN, tendo em vista as condições de alimentação da sociedade e o problema da fome, isso não significou findar a condição de insegurança alimentar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ação do governo, por intermédio das instituições do Estado, no período de 2003 a 2016, trouxe resultados significativos na distribuição da renda, conseqüentemente, na condição de segurança alimentar nacional, o que significou uma diferença na história de atuação do Estado na reprodução da desigualdade de renda no cenário nacional. Os investimentos em segurança alimentar, e outras questões fundamentais (trabalho, renda e comida, entre outras como saúde e educação) importantes à reprodução social da vida humana, principalmente dos mais pobres, apresentaram melhoras de seus indicadores ao serem tratadas como política de Estado.

O arranjo institucional de valorização da geração de emprego e renda, ocorrido a partir de 2003, permitiu uma melhora no poder aquisitivo da população; alavancando o consumo das classes populares e transformando esse aumento real no motor de um círculo virtuoso da melhora das condições de segurança alimentar da sociedade brasileira. Contudo, desde 2013, iniciaram-se algumas mudanças que denotaram uma inflexão dessas políticas. Com isso, houve uma decisão centralizada de governo em promover o ajuste fiscal e as políticas recessivas, reduzindo o gasto orçamentário. De certa forma, se retomou o que foi realizado em períodos anteriores a 2003, quando prevaleciam a ortodoxia econômica e não a focalização da política social e de agendas de contrarreformas. A partir do ano de 2013, as políticas sociais foram necessariamente reconfiguradas segundo os exatos termos da relação de forças das formas sociais presentes no aparato estatal. Isso consistiu em um prenúncio que o poder do mercado estava determinando novas condições de arranjo dessas forças no Estado. Ou seja, o mercado estava orquestrando uma

grande concentração de interesses do capital no interior do Estado.

Os resultados apurados pela presente pesquisa corroboraram com os de outras investigações ao apontar que a ação pública sobre a segurança alimentar tem implicado em consequências positivas para a população mais carente e abalada pelas crises sociais, econômicas, políticas e sanitárias (BELIK, 2012). De outro modo, a literatura especializada tem demonstrado que sem uma ação efetiva do Estado frente a essas crises, o que ocorre é a ampliação da insegurança alimentar para a população mais vulnerável (BELIK, 2014; HIRAI; ANJOS, 2007).

Tendo em conta o estudo realizado, e a evidência de que dois momentos distintos se verificaram: o de expansão da política social e o de sua retração, pode-se depreender com vistas ao enfrentamento da questão da segurança alimentar, cujo desenho já está se anunciando como consequência da pandemia da Covid-19, que apenas uma sólida e integrada decisão de Estado pode alterar o rumo da situação alimentar em favor do direito social e dos requerimentos básicos à vida humana.

REFERÊNCIAS

BELIK, W. A política brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**. v. 19 nº 2, 2012. Disponível em: www.periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634614. Acesso em: 25 mai. 2017.

BELIK, W. Segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação. **Revista Política Social e Desenvolvimento**. p. 25-29, 2014. Disponível em: <https://revistapoliticasocialedesenvolvimento.files.wordpress.com/2014/12/revista-polc3adtica-social-e-desenvolvimento-10.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2017.

BOSCHETTI, I. **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais**. 2015. Disponível em: <http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/V6W3K9PDvT66jNs6Ne91>. Acesso em: 26 set. 2017.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Sumário Executivo – Execução do PAA**. Brasília: CONAB, 2013.

CONSEA – CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.

3ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN): Por um desenvolvimento sustentável com Soberania e Segurança Alimentar. Brasília: CONSEA, 2007.

CONSEA – CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN):** Alimentação Adequada e Saudável: Um Direito de Todos. Brasília: CONSEA, 2011.

CONSEA – CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN):** Comida de Verdade: avanços e obstáculos para a conquista da alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar. Brasília: CONSEA, 2015.

DELGADO, G. C. **Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio:** mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DELGADO, G. C. **Especialização primária como limite ao desenvolvimento.** Desenvolvimento em debate. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

FAO, OPS, WFP y UNICEF. **Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018.** Santiago: FAO, OPS, WFP y UNICEF, 2018.

HIRAI, W. G.; ANJOS, F. S. dos. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 6, nº 2, p. 335-353, 2007.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira, 2016. Série Estudos & Pesquisa: informações demográficas e socioeconômicas, nº 36. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira, 2017. Série Estudos & Pesquisa: informações demográficas e socioeconômicas, nº 37. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Desenvolvimento**

rural. Políticas sociais: acompanhamento e análise. v. 23. Brasília: IPEA, 2015.

LEÃO, M; MALUF, R. S. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional:** a experiência brasileira. Brasília: ABRANDH, 2012.

MASCARO, A. **Estado e forma política.** São Paulo: Boitempo, 2013.

MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Seminário Nacional do SISAN.** Brasília-DF: MDS, 2014.

MENEZES, F. Mobilização Social e Participação da Sociedade Civil. In: ARANHA, A. V. (Org.). **Fome Zero:** Uma História Brasileira. Brasília, DF: MDS, v. 2, 2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol2.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2019.

MIGUEL, L. F. Mecanismos de exclusão política e os limites da democracia liberal: uma conversa com Poulantzas, Offe e Bourdieu. **Novos Estudos** - CEBRAP, São Paulo, nº 98, p. 145-161, mar. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002014000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 ago. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002014000100008>.

PESSANHA, L. D. R. A Experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento. **Texto para Discussão.** nº 5. Rio de Janeiro: ENCE/IBGE, 2002.

PNAD – PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS. **Segurança alimentar, 2013.** Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

PNAD – PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS. **Síntese de indicadores 2014.** Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH).** Brasília: PNUD, 2016.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2015:** o trabalho como motor do desenvolvimento humano. New York: PNUD, 2015.

POULANTZAS, N. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise de Estado. In: _____. **O Estado em crise**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, nº 104, p. 605-631, dez. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282010000400002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 out. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0101-66282010000400002>.

SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia: caminhos da democracia**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, B. S. O Estado, a sociedade e as políticas sociais: o caso das políticas de saúde. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Coimbra/Portugal, nº 23, p. 13-74, 1987. Disponível em: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Estado_Sociedade_Politicas_Sociais_RCCS23.PDF. Acesso em: 12 jan. 2019.

SILVA, R. P. **Estado e políticas sociais: abrangência e limites do sistema nacional de segurança alimentar (SISAN)**. 2019. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente) – Universidade de Araraquara, Araraquara, 2019.

SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Novos estud.** - CEBRAP, São Paulo, nº 85, p. 83-102, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002009000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 set. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002009000300004>.

VASCONCELLOS, A. B. P. A.; MOURA, L. B. A. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, nº 2, e00206816, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2018000205016&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 3 abr. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00206816>.