

Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015)

DOI: 10.36920/esa-v29n3-2

 Renato S. Maluf¹ |  Silvia A. Zimmermann² |  Emília Jomalinis³

Resumo: O artigo apresenta uma análise de conjunto da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, suas concepções e conceitos centrais, num contexto de avanços significativos na formulação e implementação de políticas e na criação de um marco institucional para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), no período 2003-2015. Aborda a interação entre a formulação e implementação da Política Nacional da SAN (PNSAN), a construção do Sistema Nacional de SAN (Sisan) e as estratégias utilizadas visando promover a intersetorialidade e a participação social nas ações governamentais. O referencial teórico reúne abordagens sobre a política dos alimentos e análises de políticas públicas com vistas a identificar a natureza política dos alimentos e os conflitos que nela se expressam, os atores sociais, interesses e instituições implicadas, aspectos da construção da SAN como problema público e sua incorporação na agenda política brasileira, e a formulação e implementação das políticas públicas. As principais conclusões no tocante às continuidades e descontinuidades nas políticas de SAN no Brasil apontam para significativa inflexão na orientação das políticas de enfrentamento da fome, da insegurança alimentar e da pobreza, em simultâneo à continuidade de programas e ações conflitantes e mesmo contraditórios a essa orientação.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional; políticas públicas; participação social.

Abstract: (*Emergence and evolution of the National Policy for Food and Nutrition Security in Brazil (2003-2015)*). The article presents an overall analysis of the National Food and Nutrition Security Policy, its conceptions and central concepts, in a context of significant advances in the making and implementation of policies and the creation of an institutional

¹ Professor Titular do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). E-mail: rsmaluf@gmail.com.

² Professora Adjunta do Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Ilaesp/Unila). Pós-doutora pelo Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA/CPDA/UFRRJ). E-mail: silvia.zimmermann@unila.edu.br.

³ Doutoranda do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Pesquisadora associada ao Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Ceresan/UFRRJ). E-mail: ejomalinis@gmail.com.

framework for the promotion of food and nutrition security (SAN), in the period 2003-2015. It addresses the interaction between the formulation and implementation of the SAN National Policy (PNSAN), the construction of the National SAN System (Sisan) and the strategies used to promote intersectionality and social participation in government actions. The theoretical framework brings together approaches on food politics and analyses of public policies in order to identify the political nature of food and the conflicts it expresses, the social actors, interests and institutions involved, aspects of the construction of SAN as a public problem and its incorporation into the Brazilian political agenda, and the making and implementation of public policies. The main conclusions regarding the continuities and discontinuities in SAN policies in Brazil point to a significant inflection in the orientation of policies to overcome hunger, food insecurity and poverty, simultaneously with the continuity of conflicting and even contradictory programs and actions.

Keywords: food and nutrition security; public policies; social participation.

Introdução

O Brasil experimentou, desde 2003, avanços significativos na formulação e implementação de políticas públicas, bem como na criação de um marco institucional para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Um número significativo de estudos e pesquisas estão voltados aos programas e ações que integraram a Política e os Planos Nacionais de SAN (PNSAN e Plansan), porém são ainda poucas as análises dos significados e alcances da emergência e evolução da PNSAN olhada em seu conjunto, as inflexões e continuidades presentes em sua trajetória. Esta é a perspectiva analítica que orientou o presente artigo, a saber, abordar a PNSAN e a montagem do conjunto de programas que a compuseram de modo a apontar para continuidades e mudanças nas políticas públicas nesse campo no período 2003-2015, isto é, desde que a política foi introduzida no primeiro Governo Lula até o final do primeiro mandato do Governo Dilma.⁴ Assumiu-se a premissa de que houve, no Brasil, um processo de “construção social” da concepção de SAN articulada com as referências correlatas da soberania alimentar (SobAl) e do direito humano à alimentação adequada e saudável (DHA), consagradas como diretrizes da PNSAN que veio a ser formalizada como tal em 2010 (LEÃO; MALUF, 2012).⁵ Destaca-se na formulação dessa política a promoção da intersetorialidade e da participação social nas ações governamentais, diretrizes da SAN

⁴ Este recorte cronológico corresponde ao período abrangido pela pesquisa na qual se baseia o presente artigo. Projeto "Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades: políticas públicas e meio rural brasileiro (2003-2013)", Rio de Janeiro, OPPA/CPDA/CNPq/Faperj, 2013/2019.

⁵ A PNSAN orientou a elaboração de dois Planos Nacionais de SAN relativos aos períodos 2012-2015 e 2016-2019. Este artigo limita-se a abordar as diretrizes do I Plansan, sem adentrar na avaliação das metas estabelecidas em ambos os planos.

que exigem constante diálogo entre os vários setores de governo integrantes da Câmara Interministerial de SAN (Caisan) e deles com as organizações da sociedade civil representadas no Conselho Nacional de SAN (Consea).

Duas ordens de questões conceituais-analíticas estão subjacentes à abordagem proposta. Uma delas diz respeito à construção da SAN como problema público e sua entrada como prioridade na agenda política nacional por impulso do que se pode considerar como o campo político que congrega atores diversos mobilizados em torno das referências à Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) e ao DHA, doravante campo da SSAN/DHA,⁶ com as tensões e conflitos próprios à incorporação de uma referência antagônica e, mesmo, contra-hegemônica no contexto político e econômico do país (REIS, 2018; MALUF, 2021). Uma segunda ordem de questão, vinculada à anterior, refere-se aos atores políticos e interesses implicados e suas repercussões nos processos decisórios e na implementação e monitoramento das políticas públicas, cuja análise requer ir além do enfoque convencional na política alimentar (*food policies*) para considerar a política dos alimentos (*food politics*) e os espaços e escalas em que ela se manifesta (MOUFFE, 2005; PAARLBERG, 2010; GOODMAN; DUPUIS; GOODMAN, 2012; HERRING, 2015). Já no que se refere às políticas públicas, componente certamente central da política dos alimentos, referências foram feitas, entre outras, à montagem da agenda pública (*agenda setting*) (KINGDON, 1995), à questão da institucionalidade (HALL; TAYLOR, 2003) e à ideia de continuidades e descontinuidades nas políticas públicas (ARRETCHÉ; MARQUES; FARIA, 2019).⁷

O presente artigo se nutriu do fértil debate em curso no país tornado possível pela farta quantidade de material descritivo e avaliativo sobre a SAN composto de relatórios de pesquisa e análises realizadas por gestores públicos, acadêmicos e demais atores não governamentais, referenciadas em vários momentos do artigo. Além disso, procedeu-se a um levantamento e sistematização dos posicionamentos do Consea por sua reconhecida representatividade e incidência na política dos alimentos no Brasil de modo geral, e na formulação e implementação de programas e ações voltadas para a SSAN e o DHA em particular. A pesquisa se valeu também de quatro entrevistas-chave, com dois ex-presidentes do Consea, um membro do Consea e um ex-secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, do MDS, ocorridas entre abril de 2016 e abril de

⁶ Conforme desenvolvido em Maluf (2021), a caracterização como “campo político da SSAN/DHA” corresponde a um uso limitado da noção de campo consagrada por Pierre Bourdieu que, como argumenta Dubois (2021), não está apoiado no sistema teórico subjacente e método analítico de Bourdieu, porém explora as possibilidades de utilizar essa noção ao tratar de políticas públicas ou desenvolver uma sociologia das ações públicas.

⁷ Embora escape ao escopo deste artigo, cabe referir a uma outra ordem de questões relacionada com a inflexão nos rumos das políticas de SAN, e em muitas outras áreas, a partir do golpe parlamentar perpetrado em 2016 que destituiu a então Presidenta Dilma Rousseff e, mais acentuadamente, com o Governo Bolsonaro, eleito em 2018.

2017. Por fim, cabe alertar a opção dos autores por fazer referência a questões fruto de sua própria observação empírica consideradas relevantes pela atuação no Consea, porém, ainda carentes de elaboração e, por isso mesmo, merecedoras de serem apontadas.

Para cumprir com seus objetivos, o texto a seguir divide-se em três partes. A primeira adotou uma perspectiva histórico-processual sobre a trajetória conceitual da SAN no Brasil resultante de uma construção social que veio a incorporar as referências da soberania alimentar (SobAl), levando à referida formulação da SSAN e do DHA, supracitada. A segunda parte aborda a arquitetura institucional e a governança vinculada que ganharam ao longo do tempo uma visão intersetorial, em paralelo e de forma articulada à mencionada evolução do enfoque, com os conflitos e tensões próprias desse tipo de construção. A terceira seção do artigo apresenta os campos temáticos abrangidos pelo I Plansan que foram objeto de debates e posicionamentos do Consea, ressaltando seus aspectos recorrentes. As observações finais buscam recuperar as principais questões que orientaram o presente esforço analítico para extrair conclusões e apontar para temas a exigir mais tratamento relativos à construção da SAN como questão pública e os antagonismos associados a sua inserção na agenda política.

A construção social do conceito e da política de SAN no Brasil

Abordar o significado da SAN na agenda política brasileira, é um passo inicial para analisar a implementação das respectivas políticas públicas e as continuidades e descontinuidades verificadas ao longo do período em análise. A construção das políticas e outros instrumentos normativos no campo da SAN no Brasil refletiram o objetivo, impulsionado pelo já referido campo da SSAN/DHA, de tornar esta área um campo de política pública com base em importante mobilização social e ações integradas para a erradicação da fome articulada com a promoção da SSAN e do DHA. Como antecipado, uma construção social baseada em intensa participação da sociedade civil, desde fins da década de 1980, resultou em conceituação da SAN que integrou suas várias dimensões, começando com a junção do alimentar e o nutricional, e fundamentou a concepção de política intersetorial e participativa consagradas na Lei Orgânica de SAN (Losan, Lei nº 11.346/2006) e no Sisan (LEÃO; MALUF, 2012). Esta razão embasa a afirmação de que a democracia participativa impõe-se como um traço distintivo da experiência brasileira no que se refere à SSAN e ao DHA, ainda que não exclusiva ou original do país e cujo exercício enfrenta limites e comporta conflitos.

A definição ou montagem da agenda pública (*agenda setting*) e as possibilidades de mudanças são componentes das análises de políticas públicas relevantes para o objetivo

de identificar continuidade e mudanças nessas políticas. Para Kingdon (1995), os problemas se tornam alvo de atenção por parte dos governos e as mudanças nas políticas públicas ocorrem em face de janelas de oportunidades criadas pela confluência de atores políticos em torno de problemas carentes de atenção, articulação de ideias e propostas factíveis e circunstâncias políticas. A ocorrência dessas janelas geram propostas de solução de problemas com chances reais de serem alçadas à agenda política, sendo fundamental o papel dos “empreendedores políticos” responsáveis pela união da solução ao problema, do problema aos interesses das coalizões políticas e destas a propostas. Com a ótica dos ciclos das políticas públicas, Howlett, Hamish e Perl (2013) criticam o modelo de Kingdon por ser demasiado dependente de circunstâncias imprevistas, em face da tendência das mudanças na maioria dos setores político-administrativos serem seguidas por longos períodos de inércia, fechando as janelas de oportunidades.

Reconhecer que a dependência da trajetória anterior constitui fator limitador de oportunidades para reorientar os rumos das políticas públicas não implica, porém, desconsiderar que circunstâncias imprevistas ou extraordinárias são características próprias dos processos sociopolíticos, ou, no dizer de Hirschman (1994), que as transformações não são um resultado quase mecânico de condições objetivas e subjetivas. Com este tipo de abordagem incorporam-se, em sua plenitude, as circunstâncias políticas e suas indeterminações, notadamente, as tensões e conflitos inerentes a ela. Para interpretar o caso em questão nos termos de Kingdon (1995), a criação de uma “janela de oportunidade” fruto da conjunção de fatores teve como empreendedores políticos principais o campo da SSAN/DHA e a Presidência de Lula da Silva. Não obstante, deve-se indagar não apenas sobre a ocorrência de mudanças, mas sobre o alcance delas, aspectos evidentes na emergência da SAN no contexto da política dos alimentos no Brasil, como se verá.

A argumentação aqui desenvolvida é de que a emergência da SAN como referência organizadora de políticas públicas, em determinado momento da história contemporânea do Brasil, provocou mudanças significativas e de várias ordens. A perspectiva de avaliar os alcances das ações e políticas públicas impulsionadas pelo campo político da SSAN/DHA, por sua vez, requer inserir a construção desse campo e o ambiente de antagonismos e disputas produto de sua emergência no contexto político do país (MALUF, 2021). O referido enfoque na política dos alimentos (*food politics*) contribui na direção de ampliar a habitual análise centrada nas políticas alimentares (*food policies*) de modo a considerar os atores sociais, interesses e conflitos associados, bem como as manifestações da política que ocorrem dentro e fora das instâncias de

Estado e não estão referenciadas apenas à política pública; sem desconhecer que a competição política entre interesses divergentes para formatar a ação do Estado é elemento constitutivo da política dos alimentos, como afirma Paarlberg (2010). O presente artigo fez uso de alguns dos recursos analíticos propiciados por esse enfoque; entre as ausências importantes está o fato de as manifestações da política dos alimentos serem observáveis em várias escalas (GOODMAN; DUPUIS; GOODMAN, 2012), aspecto que obrigaria incorporar as esferas estaduais e municipais apenas mencionadas neste artigo.

Com relação aos conflitos gerados pela emergência do campo da SSAN/DHA no Brasil, a formulação de Mouffe (2005) permite interpretá-los como resultado de antagonismos inerentes à dimensão política (*the political*) dos alimentos, antagonismos próprios ao engajamento com o que é público refletidos na política dos alimentos (*food politics*), por sua vez, compreendida como as práticas e instituições que organizam a coexistência em um contexto de conflitualidade. Acrescente-se a observação de Herring (2015) sobre a natureza política diferenciada dos alimentos não captada pela visão unidimensional que os consideram apenas como mercadorias e circunscreve as contendas às fronteiras de ação entre Estado e mercado. Uma visão multidimensional dos alimentos complexifica as discussões que abarcam ações coletivas e contenciosos políticos devido à urgência da sua provisão, normas culturais e padrões éticos para além dos interesses mercantis, e a crescente percepção de crise e incerteza em relação à produção alimentar acompanhada de discurso técnico não menos controverso dos peritos.

Concepções sobre produção e disponibilidade de alimentos estiveram no centro dos debates provocados pela construção social da SAN no Brasil, portanto na definição da agenda pública e nas tensões que nela se expressam. Fez parte desse processo de construção a interlocução com o debate internacional em vários momentos, desde os anos 1980 e 1990, tendo a questão da produção e disponibilidade como um dos principais diferenciais com a concepção internacional predominante da segurança alimentar e sua tradução doméstica. Esta última tem origem no período entre as grandes guerras mundiais quando a questão alimentar se converte em questão de Estado e leva à instituição de políticas públicas permanentes voltadas para garantir a disponibilidade de alimentos nos países, com ênfase na produção de alimentos. O uso explícito da referência à segurança na disponibilidade de alimentos como objetivo de políticas públicas se inicia na década de 1950, um pouco depois já como segurança alimentar. Uma inflexão no enfoque se verificou na passagem para a década de 1980, quando a ênfase se desloca para o acesso aos alimentos na determinação da segurança

alimentar, tanto o acesso econômico condicionado pela renda quanto o acesso aos recursos necessários para produzir os alimentos (MALUF; REIS, 2013).

A construção brasileira conduzida pelo campo da SSAN/DHA, por seu turno, foi fortemente impulsionada pelo processo de abertura política e democratização do país, ambos os fatores determinando a concepção que veio a desaguar nas políticas públicas, especialmente a partir dos Governos Lula. Na segunda metade dos anos 1980, com o fim do regime militar, nota-se a emergência da referência à segurança alimentar na área da nutrição e saúde, em paralelo ao seu tratamento nas ciências sociais e agrárias associado a questões de produção e desenvolvimento agrícola. Já nos anos 1990, reivindicações por direitos de cidadania e reforma política do Movimento pela Ética na Política, uma iniciativa do Governo Paralelo do Partido dos Trabalhadores, e a grande mobilização protagonizada pela Ação da Cidadania contra a Fome e pela Vida denunciavam os altos índices de incidência da fome no país e propunham programas e ações para sua superação. O Governo Itamar Franco implementou ações orientadas pela referência da SAN, destacando-se a criação do primeiro Consea (1993) e de um amplo programa de distribuição de alimentos (LEÃO; MALUF, 2012).

Num contexto em que prevalecia a orientação de corte neoliberal da política econômica nos dois mandatos do Governo Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a 1998 e de 1999 a 2003), com uma revisão das políticas sociais que incluiu a extinção do Consea, ressaltam-se a elaboração participativa do documento brasileiro para a Cúpula Mundial da Alimentação, em 1996, e o surgimento do Fórum Brasileiro de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional (FBSSAN), em 1998, como fruto da mobilização de indivíduos, organizações, redes, movimentos sociais e integrantes da academia para a preparação do documento (FBSSAN, 2013). Não obstante, a interlocução com governos sobre a SAN, naquele momento, encontrava mais espaço em instâncias subnacionais, como governos estaduais e municipais. Conforme depoimento colhido na pesquisa, a sociedade civil brasileira contou com forte representação na Cúpula Mundial de Alimentação (1996), porém com o desconcerto pelo pronunciamento do representante do governo brasileiro (Ministro da Agricultura) ter ignorado o referido documento tripartite concentrando-se na defesa do dito livre comércio como garantia da segurança alimentar mundial. A inexistência do Consea-Nacional conferiu importância à busca pelo FBSSAN de governos estaduais de oposição, eleitos em 1998, que resultou na criação de vários Conseas estaduais antes mesmo da recriação do Consea-Nacional anos depois, em paralelo ao seu engajamento na elaboração do Projeto Fome Zero a convite do Instituto Cidadania (entrevista com o ex-presidente do Consea, realizada em 29 mar. 2017).

Em 2003, com o primeiro Governo Lula, o tema da SAN ganha nova expressão no âmbito das políticas públicas nacionais. Localizam-se aí o lançamento do Programa Fome Zero (PFZ), posteriormente convertido na Estratégia Fome Zero, e a recriação do Consea agora com engajamento crescente de organizações e movimentos sociais; note-se que três dos quatro presidentes do Consea Nacional, entre 2003 e 2015, eram representantes do FBSSAN. Registrem-se a realização da II e da III Conferências Nacionais, em 2004 e 2007, a instituição da Losan, em 2006, e a aprovação da Emenda Constitucional nº 64/2010, reconhecendo a alimentação como um direito constitucional. A importância dada ao Consea pelo Presidente Lula, desde o primeiro mandato, contribuiu para o debate e a incorporação do conceito de SAN em diferentes setores do governo e no âmbito da sociedade brasileira, porém, sem que isso tenha significado a adesão plena, em nenhum dos dois âmbitos, às proposições oriundas do campo da SSAN/DHA.

Os governos Lula I e II são marcados por um significativo avanço em termos quantitativos e qualitativos das ações voltadas à SAN no país. No Governo Dilma Rousseff é lançado o Plano Brasil Sem Miséria que, valendo-se da mobilização social acumulada no período do Fome Zero, amplia o escopo das ações governamentais para abarcar a extrema pobreza, estando nelas incluídos programas e ações relacionadas com a SAN. Realizaram-se nesse período a IV e V Conferências Nacionais de SAN, em 2010 e 2015, e elaboraram-se o I e II Plansan. Contudo, registre-se certa inflexão no que se refere à participação social e ao engajamento da Presidência da República, como comentou um entrevistado da pesquisa (entrevista com o ex-presidente do Consea, realizada em 29 mar. 2017). Em contraste com a prioridade e o envolvimento muito forte do Presidente Lula, a Presidente Dilma Rousseff expressava uma compreensão diferente no tocante à participação social e sobre fortalecer avanços nessa área, por exemplo, ao não conceder audiência aos presidentes do Consea e não comparecer às Conferências Nacionais, com exceção da sessão de encerramento da última delas.

Os processos descritos mostram que a conceituação de SAN no Brasil se deu em debates envolvendo organizações sociais, academia e governos, em paralelo ao exercício prático de formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a promoção desse objetivo. Trata-se de um processo em que conceituação e prática andaram juntas (LEÃO; MALUF, 2012). Seria possível, com pesquisa adicional, avançar na interpretação de ter sido este um caso exemplar de interlocução entre teoria e prática revelador da natureza reflexiva de processos com importante componente de aprendizado próprio de iniciativas inovadoras com ausência de precedentes, assim como em razão das

permanentes revisões e adaptações em contextos que implicam junção ou tensão entre aspirações e interesses diversos.

É peculiar da formulação brasileira o acréscimo, muito cedo, do adjetivo ‘nutricional’ à expressão consagrada internacionalmente como segurança alimentar, com base em documentos datados de fins da década de 1980 oriundos do envolvimento conjunto de atores sociais vinculados, por um lado, a questões sociais e agrárias e, por outro, à saúde e à nutrição, os quais buscaram evidenciar a inseparável vinculação da segurança alimentar ao tema da nutrição (MALUF, 2007). Essa formulação resultou no enfoque intersetorial das ações de governo, assim como estimulou o encontro interdisciplinar dos campos temáticos supracitados. Deste modo, articulam-se as múltiplas dimensões dos determinantes da pobreza, da fome e da insegurança alimentar, com desdobramentos na concepção e implementação de políticas públicas, como veremos adiante.

Burlandy (2014) observa que o combate à fome e à desnutrição, especialmente quando associado à luta contra a pobreza e a miséria, é tema que se institui em diferentes conjunturas como socialmente mobilizadores de processos políticos envolvendo diferentes atores, capazes de impactar a institucionalidade governamental e fomentar dinâmicas intersetoriais. A autora sustenta que o caráter participativo da construção do Sistema e da Política de SAN e do próprio processo de construção do campo político da SSAN/DHA foi essencial para a formulação da intersetorialidade. Ela destaca ainda o papel da construção de um tipo de institucionalidade que deflagrou processos em vários níveis. Neste sentido, um entrevistado avalia que “essa ideia da intersetorialidade foi algo que foi construído, que foi desenvolvido” ao longo do tempo, e reconhece que não foi fácil “praticar” a intersetorialidade no âmbito da SAN (entrevista com o ex-presidente do Consea, realizada em 29 mar. 2017).

O processo brasileiro de construção da concepção de SAN apresenta uma progressiva incorporação, iniciada na década de 1990, da SobAl e do DHA como princípios orientadores de ações e políticas públicas de segurança alimentar fruto do engajamento de atores sociais portadores de ambas as referências – organizações e movimentos sociais do campo, entidades de direitos humanos, entre outros –, parte importante da constituição do campo da SSAN/DHA. A vinculação a esses princípios e a intersetorialidade das ações contribuíram para diferenciar esse enfoque dos usos correntes da ‘segurança alimentar’ por governos, organismos internacionais e representações empresariais vinculadas às grandes corporações e ao agronegócio. Essa diferenciação fica nitidamente expressa na definição de SAN formalizada na Losan, em 2006, um momento-chave na construção social desse conceito que engloba a

quantidade e qualidade dos alimentos consumidos; as condições de acesso da população aos alimentos; os aspectos de (in)segurança alimentar, pobreza e condições de vida das populações; o enfoque sistêmico e intersetorial; os modelos de produção, distribuição e consumo de alimentos.

Por fim, observe-se que ao longo dos três governos abrangidos por esta pesquisa, notam-se a coexistência e, mesmo, alternâncias entre ênfases distintas quanto à tradução da SAN como objetivo de políticas públicas. Uma das questões subjacentes às distintas ênfases diz respeito às relações entre políticas de SAN e políticas sociais, tanto em termos conceituais quanto na orientação e operação das políticas públicas, tema que começou a receber mais atenção a partir da extinção do Mesa e a incorporação da área da SAN no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em 2004. O tratamento dessa questão extrapola os limites deste artigo, porém, registram-se dois aspectos merecedores de mais reflexão. Um deles é a percepção de que conceber a política de SAN como parte das política social levaria, segundo atores sociais reunidos no campo da SSAN/DHA, à priorização de ações compensatórias em face da urgência de eliminar a fome, fragilizando a construção da noção mais ampla e potencialmente transformadora de SSAN/DHA. Sem desconhecer as questões conceituais e políticas aí envolvidas, há que cuidar para não incorrer em concepções igualmente limitadas do que sejam políticas sociais sob intenso debate no país (MONNERAT; ALMEIDA; SOUZA, 2014). Outro aspecto diz respeito à institucionalidade, pois naquele momento se iniciou a transição da “porta de entrada” da SAN na administração pública, até os anos 1990 localizada nas áreas de abastecimento e de saúde, passando gradativamente a se alojar na área de desenvolvimento social a partir de 2004. Tornaram-se comuns as interfaces, superposições e, mesmo, tensões entre a estrutura do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e o Sisan em construção (MALUF, 2021).

Arquitetura institucional, governança e intersetorialidade: Política e Sistema Nacional de SAN

Esta seção aborda a institucionalidade da SAN, que se constitui a partir de estruturas anteriores ao Governo Lula, mas como veremos são retomadas e fortalecidas neste governo e nos seguintes. A perspectiva institucional busca compreender “a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais” (THÉRET, 2003, p. 225), entendendo a instituição como “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196). Nota-se que a partir do Governo Lula I algumas políticas sociais

foram alteradas, de modo incremental no entender de Arretche, Marques e Faria (2019), ao mesmo tempo que novas estruturas institucionais foram sendo criadas, implicando novos atores políticos. Grande parte deles foi atuante na construção social do conceito da SAN, levando para a arquitetura institucional da SAN a ideia da abordagem sistêmica dos problemas alimentares e um formato participativo na gestão das políticas públicas.

Conforme Takagi (2010), a transformação do PFZ em política de Estado, em 2003, deu início ao desenho da institucionalidade da SAN que se estabeleceu no país. Por meio de Medida Provisória, em janeiro de 2003, primeiro mês do Governo Lula, foi recriado o Consea e instituído o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), comandado por José Graziano da Silva, mentor do PFZ (NASCIMENTO, 2012). A recriação do Consea é um marco histórico por se tratar de um órgão de assessoramento da Presidência da República para abordar o tema do combate à fome. Já em 2003 é lançado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a partir de proposição do Consea. São do mesmo período duas iniciativas parlamentares para introduzir a alimentação entre os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal. Uma delas (PEC 047/2003) viria a ser retomada em ampla mobilização social capitaneada pelo Consea e aprovada por meio da Emenda Constitucional nº 64/2010 (BRASIL, 2011b).

Inicialmente, o Mesa herdou a estrutura física, de pessoal e orçamentária da antiga Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária, também vinculada à Presidência da República. Em seu primeiro ano, seu orçamento era superior ao da maioria de outras pastas, menor apenas que o do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação (TAKAGI, 2010, p. 59), o que representou a ampliação significativa dos investimentos aportados para o tema da SAN naquele período. Ao mesmo tempo, a criação do Mesa delineava uma institucionalidade para a SAN que envolvia articulações intragoverno (diferentes ministérios e órgãos públicos), mas também ações entre governo e sociedade civil, com base em ações e políticas públicas já existentes e ações a serem criadas. Entre as ações do Mesa integradas com outros ministérios e órgãos de governo, muitas delas perduraram ao longo dos três governos aqui considerados, como demonstrado por Takagi (2010).

Além do Consea, a articulação do Mesa com a sociedade civil no início do PFZ se deu por meio dos Comitês Gestores que desempenhavam papel ativo na seleção das famílias que poderiam ter acesso ao Cartão Alimentação nos respectivos municípios e no monitoramento desta e de outras ações. Até dezembro de 2003 foram criados comitês gestores em 2.132 municípios brasileiros, compostos por membros da sociedade civil eleitos e por representantes governamentais dos municípios e estados (CONSEA, 2004). Em outubro de 2003 foi lançado o Programa Bolsa Família (PBF), unificando programas

de transferência de renda como o Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Auxílio Gás. Ao estabelecer um único cadastro-base e o critério de seleção pela renda familiar, a institucionalidade da SAN adentra uma nova fase, sobretudo pela orientação de gestão pública e governamental do PBF que excluiu os Comitês Gestores de sua execução. A extinção dos Comitês não se deu sem alguma tensão entre concepções de política social e de monitoramento das políticas públicas, tendo como pano de fundo a mudança significativa na concepção do instrumento de transferência de renda,⁸ a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2004 e a consolidação do modelo de Conseas nas três esferas de governo como instâncias de participação e controle social no âmbito da SSAN/DHA ao lado das instâncias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Essa mudança foi compreendida pelo MDS como uma possibilidade de “[...] evolução do papel do comitê gestor para se adaptar ao novo contorno assumido pelas políticas sociais do governo a partir de outubro de 2003” (CONSEA, 2004, p. 102).

A nova institucionalidade da SAN foi consagrada com a absorção da estrutura do Mesa pelo novo MDS na forma de uma Secretaria Nacional de SAN. O MDS unificou três estruturas: o Mesa; o Ministério da Assistência Social e a Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do PBF. Com essa remodelação, o MDS assumiu um conjunto amplo e estratégico de políticas e programas, contando com instrumentos financeiros e com importantes espaços de participação social, entre os quais, o Conselho Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2011a, p. 20-21).

A extinção do Mesa e a correspondente mudança na estrutura ministerial deu margem a diferentes interpretações, entre elas, a de que essa mudança levaria à “maior racionalidade da administração federal” (TAKAGI, 2010, p. 70). O Mesa, desde sua criação, era mesmo para ser temporário, pois “a opção pela criação de um ministério extraordinário era para que tivesse um tempo de duração, não era para executar programas” (SILVA, 2010, p. 100). Para Nascimento (2012, p. 27), a extinção do Mesa representou uma “correção de rumos” que coincidiu com demanda da sociedade civil, mais precisamente do FBSSAN, de criação de uma institucionalidade não mais de caráter extraordinário, para tratar de modo permanente o tema da SAN.

Note-se, ademais, a presença de conflitos conceituais entre a implementação do PFZ e a posterior instituição do PBF, em particular no modelo de instrumento de transferência de renda (Cartão Alimentação x Bolsa Família), ao mesmo tempo que houve redirecionamento dos rumos da política e da institucionalização da SAN numa

⁸ Uma das principais diferenças entre ambos os instrumentos estava na obrigatoriedade de utilização dos recursos do Cartão Alimentação exclusivamente para a compra de alimentos, vinculação inexistente no Bolsa Família que, por sua vez, estabeleceu como condições a frequência escolar e o acompanhamento pelos serviços de saúde.

direção que lhe conferiu dimensão intersetorial mais efetiva buscando abranger outras políticas públicas para além daquelas administradas pelo MDS, com envolvimento de amplo e crescente leque de setores de governo na Câmara Interministerial de SAN (Caisan) tratada a seguir. Arretche, Marques e Faria (2019, p. 6) concluem ter havido muito mais continuidades do que rupturas entre os Governos do PT e PSDB, destacando mudanças endógenas e incrementais que caracterizam o período no que se refere ao enfrentamento das desigualdades, embora reconheçam que o PT trouxe “para o centro da agenda o combate à pobreza e a desigualdade, assim como a expansão da provisão de bens e serviços, sobretudo para os mais pobres”.

Com a criação do MDS, em 2004, assumiu a pasta o ministro Patrus Ananias de Souza, que permaneceu no cargo até março de 2010, enquanto José Graziano assumiu a condição de assessor especial da Presidência da República. Patrus Ananias foi um dos poucos ministros a chefiar um ministério por longo período no Governo Lula (seis anos). Sua sucessora, Márcia Lopes, ex-secretária Nacional de Assistência Social (MDS), teve mandato de apenas um ano após a saída de Patrus Ananias por razões eleitorais e a composição do novo Ministério do Governo Dilma. Tereza Campello, ex-subchefe de Articulação e Monitoramento da Casa Civil no Governo Lula, comandou o MDS durante todo o período em que Dilma Rousseff esteve à frente da Presidência da República até seu impedimento, praticamente seis anos, cabendo-lhe a transição da Estratégia Fome Zero para o Brasil Sem Miséria como referência organizadora das ações do Governo Dilma no campo social, mencionada adiante.

Destaca-se, portanto, a relativa estabilidade dos ministros que assumiram o MDS, fato significativo por eliminar o risco das costumeiras mudanças na orientação política dos ministérios afetados pelas frequentes substituições de seus titulares, o que não exime a existência de tensões e conflitos nas relações internas e externas. Dito de outra forma, o MDS e as políticas sociais sob sua responsabilidade foram preservados das incertezas e instabilidade das áreas postas sobre a mesa das negociações voltadas para obter sustentação política e congressual dos ditos “governos de coalização”. O perfil pessoal e a postura política dos ministros que assumiram a pasta nas condições descritas incidiram em aspectos não menores da implementação dos programas e na interlocução com a sociedade civil.

Já a concepção de SAN que aos poucos foi amadurecendo internamente no governo foi tributária da opção de articular as ações a partir do MDS, não sem ressalvas da representação da sociedade civil no Consea, por duas razões principais. Uma delas, o temor de setorialização das ações de SAN não mais alojadas na Presidência da República, condição que lhe daria mais capacidade de mobilização dos vários setores do

governo. A outra razão relaciona-se com o que antes se mencionou sobre o risco de prevalecer uma concepção excessivamente presa à política social em sentido mais estrito, com prejuízo de ações ditas como estruturantes para a realização da SSAN/DHA relativas aos modos de produção, distribuição e consumo dos alimentos. Será verificado que o posterior fortalecimento da Caisan, a partir do MDS, atenuou, em grande medida, tais ressalvas.

A implantação do MDS exigiu a integração entre as ações de transferência de renda (como o PBF), as políticas públicas de assistência social e as políticas públicas de SAN. Segundo o ministro Patrus Ananias, com o MDS foi ampliada a concepção do PFZ, integrando ações do governo como um todo, desde ações nacionais, estaduais e municipais, na linha de “adesão plena aos princípios republicanos”, priorizando o combate à fome em uma “perspectiva de prioridade dentro do Projeto Nacional” (SOUZA, 2010, p. 107).

O Decreto nº 5.074, de 11 de maio de 2004, aprovou a estrutura regimental do MDS⁹ que basicamente manteve-se igual ao longo dos mandatos de Lula e Dilma, com exceção da criação da Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza, antecedida pelas extintas Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias e Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva. A pasta era formada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Secretaria Nacional de Assistência Social, a Secretaria de SAN (Sesan), a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e a Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva. Órgãos colegiados também compunham a estrutura do MDS, a saber: Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; Conselho de Articulação de Programas Sociais; Conselho Gestor do PBF; e Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais.

O lançamento do Plano Brasil Sem Miséria – BSM, pelo Governo Dilma Rousseff, no início de seu mandato, em 2011, guardou relação com a Estratégia Fome Zero e trouxe implicações para a área de SAN cuja análise ultrapassa o período da pesquisa. No período, foi criada no MDS a Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza, que respondia pelo Plano. No entanto, a liderança do Plano pelo MDS – com importante contribuição do MDA, conforme relatou um entrevistado – deu margem à expectativa da parte das organizações e movimentos sociais de que as ações anunciadas se valessem da legitimidade social e da experiência de integração nas políticas públicas já alcançadas, no Brasil, pela promoção da SAN à luz dos princípios da soberania

⁹ Este Decreto foi revogado pelo Decreto nº 5.550, de 2005; Decreto nº 7079, de 26 de janeiro de 2010; Decreto nº 7.493, de 2 de junho de 2011.

alimentar e do direito humano à alimentação (entrevista com o ex-secretário Nacional de Segurança Alimentar, realizada em 26 abr. 2016).

Entre os anos de 2004 e 2006 houve intensos debates até se chegar à definição do formato do Sisan consagrado pela Losan, embora a discussão sobre um sistema de SAN tenha iniciado ainda na década de 1980. Naquele período já se propunha uma institucionalidade que abarcasse as múltiplas dimensões de SAN, envolvendo sociedade civil e governo na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas voltadas a esta temática. Para Maluf (2010, p. 269), o desenvolvimento conceitual da abordagem sistêmica da SAN se faz simultaneamente à sua adoção como “princípio organizacional da ação pública”, implicando dois mecanismos de coordenação: o Consea e a Caisan. Estes mecanismos de coordenação têm como referência as deliberações das conferências nacionais de SAN, instâncias responsáveis pela indicação das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN.

Cabe uma referência à ação do Consea na arquitetura institucional que foi se desenvolvendo no país para o tema da SAN (TAKAGI, 2006; ZIMMERMANN, 2011; NASCIMENTO, 2012). O Consea é um espaço formado por representantes de organizações da sociedade civil e órgãos de governo (ministérios), divididos na proporção de 2/3 da sociedade civil e 1/3 do governo, com a presidência exercida por representante da sociedade civil. Neste espaço se dá o diálogo entre governo e sociedade civil na proposição, coordenação e monitoramento das ações e políticas de SAN. A Caisan, por sua vez, é um mecanismo interno ao governo que congrega os mesmos ministérios participantes do Consea, configurando-se um espaço específico de reunião de órgãos governamentais para debater e programar ações e políticas de SAN, coordenado pelo MDS.

O Consea tem estatuto de conselho de assessoramento do presidente da República, portanto, suas deliberações têm caráter propositivo sobre os mais diversos setores do governo que o compõem, os quais contam com seus próprios espaços de participação social (MALUF, 2010). Esta característica não retira importância do Consea e se coaduna com a existência de uma instância como a Caisan na institucionalização da SAN na estrutura governamental, ambas desempenhando papéis distintos, porém centrais na proposição e monitoramento das políticas, programas e ações de SAN. No período abrangido pela pesquisa, a representação governamental no Consea e, portanto, a composição da Caisan, envolvia 19 ministérios. Sobre a Caisan, o ex-secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em entrevista realizada em 26 abril de 2016, destaca: “(...) foi uma construção de uma cultura institucional e aí, isso foi dentro do governo, mas também começou a acontecer nos estados; (...) então foram estruturadas

institucionalidades, tem secretarias, tem coordenações dessa área de segurança alimentar dentro do município, dentro do estado, com pessoas, orçamento”.

Observe-se que a concretização de um espaço de diálogo intersetorial em 2007 não foi algo rápido, tampouco destituído de conflitos, como relata Takagi (2006). Lembra a autora que a política de SAN sempre foi apresentada como de caráter intersetorial, e que tanto o Mesa quanto o MDS buscaram articular diferentes órgãos públicos com vistas a atingir esta meta, uma tarefa árdua pela novidade do desafio da intersectorialidade e pelas implicações políticas e administrativas associadas. Ademais, Takagi (2006) argumenta que faltou ao Mesa força suficiente para executar a intersectorialidade, apesar de haver articulado políticas com outros ministérios, possivelmente devido a duas razões, a saber: a não delegação do poder de articulação de políticas pela Casa Civil ao Mesa, divisão de poder delicada de ser executada; e a interpretação de muitos ministérios de que fortalecer o PFZ significava fortalecer apenas um ministério e não todo o governo.

Para Takagi (2006), o MDS, até meados de 2006, havia avançado pouco na articulação interministerial, priorizando a consolidação do GT Fome Zero no âmbito da Câmara de Políticas Sociais, enquanto o Ministério se dedicava mais à sua reestruturação interna, diminuindo a articulação com outros ministérios, inclusive reduzindo as parcerias para repasse de recursos. O resultado desse processo, na opinião da autora, foi o fortalecimento do Consea, visto que “em 2005, na falta de um espaço institucional de decisão interministerial do governo, muitas vezes o próprio Consea funcionou como este espaço para buscar resolver impasses ou dificuldades” (TAKAGI, 2006, p. 172). Isto ampliou as expectativas com o surgimento da Caisan quanto à intersectorialidade, no engajamento dos setores de governo não apenas por gestores públicos, mas também pela representação da sociedade civil. Será visto, porém, que o comprometimento desses setores não é pleno nem abrange o conjunto deles, conforme destaca um membro do Consea Nacional, em entrevista realizada em 26 de abril de 2016: “A Caisan não é só juntar secretarias (...) nisso, a gente ainda está muito longe. Há uma superposição de atuações governamentais e não esse novo agir, do ponto de vista para imprimir uma efetiva intersectorialidade (...) E que esse diálogo chegue nas diretrizes desses eixos de atuação”.

A instalação da Caisan, sob coordenação técnica da Sesan/MDS, deu início a um processo mais sistemático, embora gradativo, de envolvimento dos ministérios que participavam do Consea. Isto ocorria, principalmente, em programas específicos. Assim, a interlocução com o MDA assentava-se no crescente número de ações dirigidas à agricultura familiar, notadamente o PAA e o Plano de Safra da Agricultura Familiar

(Psaf), que resultaram em volume crescente de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, na proposta de constituição dos Territórios da Cidadania e nas ações de inclusão produtiva do Brasil Sem Miséria. A interlocução com o Ministério da Educação se limitava, basicamente, ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), cuja reformulação em 2009, com a inclusão da aquisição de alimentos da agricultura familiar, assentou-se fortemente na área de SAN. Com o Ministério da Saúde, o elo se faz com a Coordenação-Geral das Políticas de Alimentação e Nutrição (CGPAN, posteriormente denominada Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição, CGAN), ainda que posteriormente a criação de uma Secretaria Especial de Saúde Indígena tenha sido integrada a essa articulação. Mencionem-se, ainda, ações conduzidas diretamente pela Sesan/MDS, algumas contando com o envolvimento de outros ministérios e esferas de governo subnacionais. Este é o caso do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais, da educação alimentar e nutricional e dos Sistemas Descentralizados nos quais estão equipamentos de alimentação (restaurantes populares, cozinhas comunitárias) e outras ações municipais.

Em síntese, o grau de engajamento dos vários ministérios na Caisan era diferenciado, bastante dependente de sensibilização e convocação permanentes e, em alguns casos, limitado às ações específicas da respectiva área. A integração entre os ministérios e a própria existência de ações articuladas ganharia mais envergadura a partir da elaboração do I Plansan, gestado desde o primeiro Governo Lula pela Caisan em consulta com o Consea, publicado em agosto de 2011, já no primeiro governo de Dilma Rousseff.

Pode-se aplicar aos processos descritos nesta seção a proposição de Arretche, Marques e Faria (2019) sobre a presença de três estratégias nas mudanças políticas ocorridas entre os Governos FHC e Lula, a saber, *layering*, emulação e visibilidade institucional. A estratégia de *layering* está caracterizada nas novas camadas de legislação e novos programas que foram sendo acrescentados às políticas sociais existentes como exemplificam, entre outras, a elaboração da Losan, a ampla articulação social que inseriu na Constituição Federal a alimentação como parte dos direitos sociais, a Lei da Agricultura Familiar e a reformulação da lei que regula o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Todas elas serviram como suportes para a composição de políticas voltadas para a SAN no período estudado. A estratégia de emulação que toma como referência um padrão para estruturar um programa, com as necessárias adaptações, está evidente na importante inspiração sistêmica do pioneirismo do SUS para a construção do Sisan, assim como outros sistemas de políticas públicas. A estratégia de conferir visibilidade institucional a um campo

temático, interna e externamente, busca garantir coalizões favoráveis às mudanças, sendo perceptível tanto na atenção atribuída à comunicação no interior dos governos e com a sociedade em geral quanto na ação coordenada pela Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias para promover a “exportação” de experiências exitosas de SAN, por exemplo, das compras públicas e de participação social, por meio da cooperação internacional.

O I Plansan e as manifestações do Consea

O I Plansan serviu como o primeiro instrumento de planejamento, gestão e execução da Política Nacional SAN, com a mesma vigência do Plano Plurianual (2012-2015), explicitando responsabilidades de diferentes órgãos do Estado, em ações e políticas públicas governamentais distintas (BRASIL, 2011b). Este Plano apresenta diretrizes e objetivos que expressam a diversidade de visões, atores e temas que compõem o campo da SSAN/DHA igualmente expressa nas demandas do Consea ao Executivo Nacional por meio de Exposições de Motivo (EM).¹⁰ Os posicionamentos do Conselho sobre os mais variados temas refletem, por um lado, a pauta das organizações, movimentos e redes sociais, ao mesmo tempo que, reciprocamente, repercutem sobre elas, numa relação biunívoca mediada pelas distintas apropriações da noção de SAN por esses atores (COSTA, 2011), evidenciando tensões e ajustes correntes na composição da agenda *setting* governamental.

Entre 2003 e 2015 foram emitidas 162 EMs pelo Consea, número expressivo que, segundo alguns entrevistados, chegou a ser objeto de apreensão pelo risco de banalização do instrumento que deveria se limitar aos temas que demandam o envolvimento direto da Presidência da República. Ao correlacionar os temas tratados nas EMs com as preocupações presentes nas diretrizes e objetivos do I Plansan, no balanço da implementação do I Plansan durante a IV Conferência Nacional + 2 Anos (2014) e nas mesas de controvérsia nota-se a convergência entre os temas presentes nestes instrumentos, evidenciando o papel do Consea na construção da agenda da SAN como a diversidade de temas expostos, a multidimensionalidade desta problemática e a necessidade de ação intersetorial.

¹⁰ As EMs são o expediente requerido para se dirigir ao Presidente da República (ou ao vice-presidente) para informá-lo de determinado assunto e propor alguma medida ou submeter à sua consideração projeto de ato normativo. Como regra, elas são encaminhadas por um ministro de Estado, ou assinadas por todos os ministérios envolvidos quando o assunto abrange mais de um deles. Possuem natureza diversa, algumas delas dedicadas a mais de um assunto. Nesta pesquisa buscou-se encontrar aquelas cujos temas estão mais diretamente vinculados às diretrizes do I Plansan.

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

Diretriz	Temas e políticas relacionadas que aparecem nas EMs
1. Promoção do acesso universal à Alimentação Adequada e Saudável	Desvinculação do salário mínimo dos benefícios da Previdência e da Assistência Social, alterações no PBF, ações emergenciais para atender desabrigados de chuvas no Nordeste, adoção de políticas públicas de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional das pessoas com necessidades alimentares especiais, particularmente os celíacos, recomendações de restrições de crédito público a empregadores que submetem trabalhadores a condições análogas à escravidão.
2. Promoção do Abastecimento e Estruturação de Sistemas Descentralizados, de Base Agroecológica e Sustentáveis de Produção, Extração, Processamento e Distribuição de Alimentos	Inclusão de diretrizes de SAN no Psaflan, criação do PAA, alterações na legislação sobre agrotóxicos visando medidas de controle e fiscalização sobre a comercialização desses produtos, recomendações para uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar assentada no enfoque da SAN, Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), regulação da produção dos agrobiocombustíveis, aprovação da Lei nº 11.947/2009, a Lei de Biossegurança, controvérsias relativas à liberação, à regulamentação e à rotulagem de transgênicos, defesa da garantia dos agricultores de diferentes comunidades à troca de sementes e mudas, Lei de Cultivares e do Código Florestal, Marco Legal da Biodiversidade e propostas para o Plano Nacional sobre Mudanças do Clima.
3. Instituição de processos permanentes de Educação Alimentar e Nutricional (EAN), Pesquisa e Formação nas Áreas de SAN e do Direito Humano à Alimentação Adequada	Ampliação dos recursos da União de modo a permitir o reajuste do valor <i>per capita</i> transferido pelo Pnae aos municípios; formulação do Marco de Referência de EAN para as políticas públicas (BRASIL, 2012); Cadernos de EAN para subsidiar o trabalho de profissionais dos serviços socioassistenciais e o Projeto Ideias na Mesa, uma rede virtual de experiências em EAN que visa ao estabelecimento de referenciais técnicos, conceituais e metodológicos e ao fortalecimento e à valorização da EAN (BRASIL, 2012).
4. Promoção, universalização e coordenação das ações de SAN voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais e povos indígenas	Programa Carteira Indígena, questões orçamentárias e especificidades do PBF para esses grupos populacionais, apresentando proposições para a inclusão das diretrizes e princípios do etnodesenvolvimento nas políticas públicas de SAN e demais políticas correlatas para Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs), proposições à Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, recomendações sobre a reforma agrária e direitos patrimoniais, solicitação de arquivamento da PEC 215/2000, a qual questiona a ratificação de terras indígenas já homologadas, além de contribuir no I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas.
5. Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de Segurança Alimentar e Nutricional	Sugestões relativas à inibição de propagandas que colocam em risco a amamentação, a adoção de políticas públicas para pessoas com necessidades alimentares especiais, como os celíacos, ao Plano Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade, à elaboração do Guia Alimentar para a População Brasileira e à consolidação e ao aprimoramento da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, implementada pelo Ministério da Saúde.
6. Promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente	Aprovação e monitoramento dos contratos firmados pelo Governo Federal e a ASA – Programa Um Milhão de Cisternas Rurais e análise do Projeto de Interligação da bacia do São Francisco, além de indicar algumas ações de infraestrutura hídrica no Semiárido.
7. Negociações internacionais relativas à promoção da SSAN/DHA	Destacam-se: tornar o Consea parte ativa nas consultas sobre as negociações comerciais em vista de potenciais impactos na SAN nos âmbitos nacional, regional e internacional; inclusão nas pautas da Cúpula do Mercosul e na Cúpula Latino-Americana dos compromissos pelos Estados Partes de estabelecerem políticas regionais de SobAI e SAN e construir mecanismos de monitoramento quanto à promoção do direito humano à alimentação; política comercial externa brasileira que proteja e reafirme as políticas de SAN no Brasil e no mundo, exclua o apoio à comercialização de alimentos estratégicos e que promovam o fortalecimento da agricultura familiar nacional; institucionalizar uma política de cooperação internacional no campo da SAN visando transparência, prestação de contas e efetiva participação social; articulação das agendas da agricultura com a nutrição por parte do grupo assessor do Comitê das Nações Unidas para a Segurança Alimentar Mundial, sediado na Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). O peso conferido à inserção internacional do Consea evidencia a estratégia de visibilização desta área e do fortalecimento de sua ação nacional se fazendo valer da legitimação externa.

8. Monitoramento da realização do DHA	PEC 047/2003 – convertida na Emenda Constitucional nº 64/2010; recomendação para que a Secretaria Especial de Direitos Humanos efetivasse a Comissão Especial de Monitoramento de Violações ao Direito Humano à Alimentação.
---------------------------------------	--

Fonte: Elaborado pelos autores a partir das EMs, 2003-2015.

Nota-se que a primeira diretriz fortalece a dimensão da alimentação como direito universal, trazendo inclusive a relação da SSAN/DHA com políticas estruturantes como a Previdência e o PBF. As diretrizes que se seguem à primeira dispõem de pautas que expressam a diversidade e intersectorialidade do campo da SSAN/DHA.

A segunda diretriz é a que teve o maior número de EMs vinculadas, sendo a mais extensa quanto aos objetivos específicos, manifestando uma agenda defendida por um conjunto significativo de atores que compõem o campo da SSAN/DHA, o que evidencia um importante peso da representação dos setores relacionados com a agricultura familiar e agroecologia no Conselho. No âmbito mais geral da política de SAN, observa-se a crescente valorização das categorias de produtos da “sociobiodiversidade” e dos produtos do “extrativismo”, além dos produtos “tradicionais”.

As EMs vinculadas à terceira diretriz indicam que apesar da ocorrência de iniciativas importantes no campo da educação alimentar e nutricional, sobretudo na forma de publicações e campanhas que se notabilizaram pelos normativos diferenciados na orientação do consumo alimentar da população, elas estiveram mais nas mãos das organizações da sociedade civil em mobilização constante para lograr a regulação da publicidade de alimentos, pois as poucas iniciativas governamentais nessa direção têm sido obstaculizadas pela justiça por demanda dos meios de comunicação e das grandes corporações.

Nas EMs que tratam da quarta diretriz, nota-se a significativa ampliação dos segmentos sociais abarcados pelas políticas de SAN, especialmente a partir da III Conferência de SAN, em 2007, com a incorporação de indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, celíacos, portadores de anemia e anemia falciforme, deficientes físicos, comunidades de terreiro, ribeirinhos, pescadores profissionais e artesanais, agricultores familiares, extrativistas, atingidos por barragens, assentados e pessoas com necessidades especiais. Ademais, em 2008, o Consea encaminhou por meio de uma EM o documento “Terra e Direitos Patrimoniais” com o objetivo de apontar diretrizes para a construção de políticas para os povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, de forma a lhes garantir os direitos patrimoniais, o uso sustentável da terra e a SobAl.

As EMs que discutem a quinta diretriz evidenciam um esforço para promover a dimensão nutricional e de saúde humana, em que registram-se esforços na direção de

construir uma estratégia intersetorial de enfrentamento do sobrepeso e da obesidade, sendo mais evidentes as ações diretas oriundas da área da saúde e menos exitosa a articulação entre consumo de alimentos saudáveis e transformações nos modelos de produção.

Em relação à sexta diretriz, as EMs informam que o Consea teve atuação estratégica, pois se converteu em uma instância de deliberação e avaliação obrigatórias de um dos principais programas de acesso à água – Programa Um Milhão de Cisternas Rurais – em que sobressai o papel desempenhado pela Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), rede que congrega mais de três mil organizações da sociedade civil de distintas naturezas (ASA, 2017), responsável pela primeira formulação do projeto de cisternas rurais que no Governo Lula viria a se tornar programa governamental.

Foram várias as questões de âmbito internacional objeto de manifestações do Consea, relativas portanto à sétima diretriz, num período de significativa inserção do governo brasileiro em órgãos internacionais e em iniciativas de cooperação internacional na área da SAN, proporcionando mais visibilidade das ações e políticas públicas brasileiras no cenário internacional, traço marcante do Governo Lula com menor relevância no Governo Dilma. Elaborou-se o primeiro documento propondo uma agenda internacional do Consea envolvendo os temas “Integração regional com foco no Mercosul”, “Regimes internacionais”, incluindo as negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio, e “Cooperação Sul-Sul e atuação nos organismos internacionais”.

Em relação a oitava diretriz, as EMs apontam que o Consea promoveu ampla mobilização social e política em prol da aprovação da PEC 047/2003, convertida na Emenda Constitucional nº 64/2010, com a inclusão do DHA no rol dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 e recomendou que a Secretaria Especial de Direitos Humanos efetivasse a Comissão Especial de Monitoramento de Violações ao Direito Humano à Alimentação.

Outros temas que também aparecem nas EMs, embora não propriamente vinculadas a uma diretriz do I Plansan, merecem destaque pois reforçam em alguma medida a ideia da existência das estratégias de *layering* e visibilidade institucional supracitadas. São exemplos, EMs relativas a demandas de participação e controle social do PBF; recomendação da criação de um novo marco legal para as relações entre organizações da sociedade civil e poder público que envolva recursos públicos federais; elaboração do anteprojeto que resultou na Losan; recomendações para a implementação do Sisan. Observou-se a ampliação do marco legal da SAN com significativa emissão de instruções normativas, portarias e demais instrumentos sancionados. A questão orçamentária das ações e políticas de SAN também foi objeto de muitas EMs, cabendo destacar a iniciativa

do Consea de criar um instrumento de monitoramento das políticas públicas com a elaboração do “orçamento da SAN” que, mesmo sem ser peça oficial do orçamento da União, permitia ao Conselho reunir as políticas e ações que demandavam atenção.

Considerações finais

A título de considerações finais, serão retomados três conjuntos de questões que orientaram a apresentação, neste artigo. Iniciando pela construção da SAN como problema público e sua entrada na agenda política nacional, observou-se que ela se deu por impulso do campo político da SSAN/DHA num contexto marcado pela redemocratização do país, retomada da “politização da fome” por movimentos sociais e a colocação do enfrentamento da fome como prioridade governamental a partir do primeiro Governo Lula. Ressaltou-se, também, que a entrada da SAN na agenda política trouxe para o primeiro plano antagonismos, conflitos de interesse e contradições que emergem quando as proposições aportadas pelo campo da SSAN/DHA passam a compor a política dos alimentos no Brasil na qual ruralistas, o conjunto do agronegócio e as grandes corporações sempre desfrutaram de condição hegemônica.

O segundo conjunto de questões diz respeito à montagem da agenda pública (*agenda setting*) e suas repercussões institucionais em razão da perspectiva de conjugar a promoção da intersetorialidade das ações governamentais e da participação e controle social. Argumentou-se ter sido uma montagem que aliou conceituação e prática com importante componente de aprendizagem, envolvendo a construção de uma arquitetura institucional que passou por gradativos ajustes não sem tensões entre concepções sobre como acomodar um objetivo (SAN) que se pretende intersetorial – intersetorialidade que não estava dada e tinha que ser construída – e quais os instrumentos mais adequados, sobretudo o mais visível deles para a transferência de renda e o formato da participação e controle social. Concluiu-se ser este um exemplo da combinação das estratégias de acomodação de camadas (*layering*), emulação e visibilidade institucional, conforme proposto por Arretche, Marques e Faria (2019).

Vinculada à questão anterior sobre montagem da agenda pública, as manifestações do Consea e sua correlação com as diretrizes do I Plansan revelam que a pauta das organizações, movimentos e redes sociais refletem-se nos posicionamentos do Conselho ao mesmo tempo que repercutem sobre elas. A diversidade de temas contemplados nas diretrizes e EMs evidencia o caráter da multidimensionalidade desta área e a ideia de *agenda setting*, na medida em que nota-se uma convergência de temas, ainda que essa incorporação na agenda também reflita a dimensão da política dos alimentos e expresse conflitos já que foram poucos os avanços em pontos críticos que envolvem nítidas

relações desbalanceadas de poder entre a sociedade civil e atores privados, como no caso dos transgênicos e agrotóxicos e a regulação da publicação de alimentos.

O terceiro e último conjunto de questões que finaliza as observações finais retoma o objetivo geral principal do esforço de pesquisa e analítico sobre as continuidades e descontinuidades nas políticas públicas de SAN no período analisado. Uma primeira conclusão de ordem geral é a de que a Segurança Alimentar e Nutricional foi uma área da política pública na qual ocorreram, a partir de 2003, importantes inflexões em virtude da prioridade que lhe foi conferida na agenda governamental com significativas repercussões em muitos dos setores de governo. Concluir pela incorporação da SAN na agenda política, ao mesmo tempo que são apontadas importantes ressalvas, obriga, desde logo, a evitar que sejam estabelecidas alternativas ou antinomias absolutas entre continuidades e descontinuidades. Estas devem ser percebidas em sua ocorrência simultânea nas muitas áreas que compõem a ação governamental, resultando em tensões e conflitos no interior dos governos. Pode, mesmo, haver correlações entre elas, por exemplo, quando descontinuar uma ação implica dar continuidade e até expandir uma outra que lhe compensa, ou, inversamente, quando a continuidade de uma ação implica descontinuar as que obstaculizam tal expansão. Portanto, é preciso identificar parâmetros para hierarquizar e, deste modo, aferir o real significado das continuidades ou descontinuidades. Alguns deles são mencionados a seguir.

Na incorporação da noção de SAN na agenda pública, a perspectiva da erradicação da fome, de inegável importância, sobressaiu num primeiro momento como expressão do grande apelo social e político e da urgência desse objetivo. Não obstante, a politização da fome e o seu enfrentamento direto foram acompanhados do empenho permanente do campo da SSAN/DHA e de setores de governo por ampliar a abrangência das políticas dando origem, não sem conflitos, a novas diretrizes de ação, instrumentos de política e institucionalidades. Este foi o caso da inflexão observada na orientação dos programas de enfrentamento da fome e da pobreza reunidos na Estratégia Fome Zero e na Política Nacional de SAN, que se pode caracterizar como descontinuidade, acompanhada da continuidade de políticas e programas que expressavam prioridades distintas, concorrentes e algumas contraditórias com aquelas contidas nas concepções representadas pelo campo da SSAN/DHA.

São comuns as referências à manutenção, pelo Governo Lula, da orientação da política macroeconômica vinda do Governo FHC, componente subjacente a vários dos aspectos conflitivos e mesmo contraditórios das ações governamentais relacionadas com a SSAN/DHA. Interesses econômicos e poder político setoriais bem estabelecidos, com muita afinidade com a condução da política macroeconômica, explicam a

continuidade do apoio a antigas concepções de desenvolvimento e de segurança alimentar, principalmente, ao modelo agrícola promovido pelo agronegócio do monocultivo de larga escala assentado em farto uso de agrotóxicos e crescente utilização de OGMs, com destacada participação na pauta de exportações do país. Acrescente-se a tímida quando não inexistente regulação da atuação das grandes corporações nacionais e estrangeiras, apoiadas pela propaganda de alimentos veiculadas por meios de comunicação igualmente sob frágil regulação pública. Pouco se fez diante da continuidade do processo histórico de concentração fundiária, destacando-se os conflitos territoriais que atingem o requisito essencial da SAN de diversos grupos populacionais como povos indígenas, comunidades quilombolas, trabalhadores sem-terra e ribeirinhos, entre outros.

Contudo, entre os governos FHC e Lula há um evidente processo de retomada da responsabilização do Estado perante os direitos sociais, não menos importante que a sempre lembrada continuidade na condução da política macroeconômica. Exemplificam essa afirmação a valorização continuada do salário mínimo e benefícios a ele atrelados, a promoção do emprego formal, a ampliação da transferência de renda, a amplitude dada ao apoio à agricultura familiar e a ressignificação do programa de alimentação escolar, ao lado da popularização de políticas de crédito. Um dos resultados dessa retomada foi o significativo aumento na renda auferido pelos setores mais pobres da população, repercutindo nos indicadores de fome, desnutrição e pobreza, ainda que as desigualdades de renda não tenham sido atenuadas na mesma intensidade, em particular com relação aos estratos de renda mais elevada da população. Verificou-se também que a prioridade do enfrentamento da fome e da promoção da SAN na pauta governamental brasileira, desde o início do Governo Lula 1, deu origem à criação de uma arquitetura institucional própria composta por ministérios e secretarias, organismo interministerial (Caisan) e espaços de participação social (Conseas), marcos legais, políticas, planos, programas e ações públicas.

A análise das continuidades e mudanças no âmbito da política pública tem como premissa as assimetrias de poder com a representação desigual de interesses econômicos e setores sociais no interior do Estado e na sociedade de modo geral, desigualdade em boa medida explicada e reproduzida por expressões de hegemonia socioeconômica, política e cultural. Assim, alguns dos desafios no âmbito da SSAN/DHA são persistentes por terem raízes profundas na formação social brasileira, enquanto outros aparecem como ameaças com natureza conjuntural, mas que podem ter efeitos duradouros. Sendo uma das sociedades mais desiguais do mundo, não é surpreendente que, apesar dos resultados alcançados na eliminação da fome endêmica, tenham

persistido indicadores elevados de fome em grupos sociais vulnerabilizados como povos indígenas, comunidades quilombolas e populações urbanas em extrema pobreza. Igualmente reflexo das desigualdades, as questões agrária e territorial seguiram no centro dos conflitos que afetam a reprodução social dos que têm vínculo direto com a terra e os territórios de sua identidade.

Por fim, os desafios globais e nacionais do momento presente, principalmente, a profunda reorientação em curso no país das políticas públicas e da própria institucionalidade representam uma espécie de teste de resistência da construção social da SAN aqui relatada e do campo político que se conformou em torno desta referência no país. Reafirma-se aqui a indicação da necessidade de avançar na pesquisa sobre os alcances do que foi logrado por impulso do campo da SSAN/DHA e seu acolhimento pelos governos Lula e Dilma, condição para avaliar as razões e a extensão da nova inflexão ocorrida desde a ruptura institucional, em 2016, com o golpe parlamentar que interrompeu o mandato da Presidente Dilma Rousseff e sua exacerbação com o Governo Bolsonaro.

O agravamento da crise econômica e política a partir de 2015-2016 e o advento da pandemia da Covid-19 fizeram retornar índices alarmantes de insegurança alimentar e fome na população brasileira, como demonstraram os inquéritos baseados na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar realizados pelo IBGE em 2017-2018 e pela Rede Penssan em 2020. As incertezas que pairavam sobre muitos espaços de formulação de políticas públicas e de participação social e pactuação vieram a se confirmar, no tema em análise, com o progressivo esvaziamento da capacidade de incidência do Consea e sua extinção logo no primeiro ato do Governo Bolsonaro, assim como a completa inoperância da Caisan. Ampliou-se um tipo de “municipalização” das políticas relacionadas com a SAN com formato assistencial-clientelista, intensificou-se a disputa de narrativas em torno da própria noção de segurança alimentar reivindicada pelos representantes do agronegócio, ganhou novo fôlego a perspectiva de negar-anular a diferenciação socioambiental e cultural dos modelos agrícolas expressa na categoria sociopolítica agricultura familiar, intensificaram-se as iniciativas conservadoras e eliminadoras de direitos no Congresso Nacional e houve nítido retrocesso na cooperação internacional Sul-Sul.

A inegável gravidade do contexto atual no Brasil não deve invisibilizar, porém, a continuidade da mobilização social promovida pelo campo da SSAN/DHA, componente constitutivo da política dos alimentos no Brasil. Cabe, portanto, finalizar retomando o argumento de Paarlberg (2010) sobre as similaridades, em cada país, da política dos alimentos com os demais tipos de políticas sob os respectivos regimes políticos. Considerar a relação de mão dupla da política dos alimentos com a política em geral

constitui boa chave de leitura dos aspectos comuns entre o que se passou no campo da SSAN/DHA e a política em geral no Brasil. Esta perspectiva vale tanto para a análise dos alcances das políticas de SAN no período aqui analisado quanto para “abrir” a premissa geral de desmonte das políticas públicas nesse campo a partir de 2016 naquilo que tem havido de continuidades, interrupções, redirecionamentos e ressignificações. Colocar em perspectiva histórica esse processo e as circunstâncias que regem a democracia participativa no Brasil, dada a relevância conferida à participação social, permite uma melhor avaliação retrospectiva do que foi feito nesse âmbito e da experiência vivenciada pelos atores envolvidos, assim como do que se pode vislumbrar de possibilidades no ainda muito incerto contexto atual.

Referências

- ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Editora Unesp, 2019.
- ASA – Articulação Semiárido Brasileiro. *História*. 2017. Disponível em: <https://www.asabrasil.org.br/sobre-nos/historia>. Acesso em: 29 jun. 2021.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. *Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan*. 1. ed. Brasília: MDS; Sesan; Caisan, 2011a.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. *Plano Nacional de SAN 2012-2015*. Brasília: MDS; Sesan; Caisan, 2011b.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. *Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas*. Brasília: MDS; Sesan; Caisan, 2012.
- BURLANDY, Luciene. Um olhar sobre a intersectorialidade a partir da experiência de construção do campo da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosimary Gonçalves de (Orgs.). *A intersectorialidade na agenda das políticas sociais*. Campinas: Papel Social, 2014. p. 105-120.
- CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Comitês Gestores, Comitê Fome Zero. In: ROCHA, Marlene. *Segurança alimentar – um desafio para acabar com a fome no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Seminário Pesquisa em SAN: relatório final*. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: Presidência da República; Consea, 2014.
- COSTA, Christiane Gasparini Araújo. *Segurança alimentar e nutricional – significados e apropriações*. São Paulo: AnnaBlume; Fapesp, 2011.
- DUBOIS, Vincent. Os espaços sociais para a produção de políticas públicas – a noção de campo como ferramenta da sociologia da ação pública. In: OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSENTEUFEL, Patrick. (Orgs.). *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. Brasília: Enap, 2021. p. 135-152.

- FBSSAN – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar. Que alimentos (não) estamos comendo? Carta de Porto Alegre. In: ENCONTRO NACIONAL DO FBSSAN, 7., 2013, Porto Alegre. *Anais...* FBSSAN: Porto Alegre, 2013.
- GOODMAN, David; DUPUIS, E. Melaine; GOODMAN, Michael K. *Alternative Food Networks: knowledge, practice and politics*. Londres: Routledge, 2012.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, Rio de Janeiro, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>. Acesso em: 29 jul. 2021.
- HERRING, Ronald J. How is food political? Market, state, and knowledge. In: HERRING, Ronald J. (Ed.). *The Oxford handbook of food, politics and society*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- HIRSCHMAN, Albert. *Passaggi di frontiera. I luoghi e le idee di un percorso di vita*. Roma: Donzelli, 1994.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública – seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. 2. ed. New York: HarperCollins Publishers, 1995.
- LEÃO, Marília; MALUF, Renato S. *A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira*. Brasília: ABRANDH, 2012.
- MALUF, Renato S. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- MALUF, Renato S. A política de abastecimento, a soberania e a segurança alimentar e nutricional. In: CONAB. *Agricultura e abastecimento alimentar: políticas públicas e mercado agrícola*. Brasília: Conab, 2009. p. 109-120.
- MALUF, Renato S. Participação social e política dos alimentos no Brasil: elementos para uma reflexão a partir do Consea. In: SCHUBERT, Maycon Noremberg; SCHNEIDER, Sergio; TONIN, Jefferson (Orgs.). *Desafios e tendências da alimentação contemporânea: consumo, mercados e ação pública*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2021. No prelo.
- MALUF, Renato S. O Consea na construção do Sistema Nacional e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. In: SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão (Orgs.). *Fome Zero – a experiência brasileira*. Série Nead, Especial 12. Brasília: MDA, 2010. p. 265-287.
- MALUF, Renato S.; REIS, Márcio Carneiro. Conceitos e princípios de segurança alimentar e nutricional. In: ROCHA, Cecília; BURLANDY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana (Orgs.). *Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 15-42.
- MONNERAT, Giselle Lavinas; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosimary Gonçalves de (Orgs.). *A intersetorialidade na agenda das políticas sociais*. Campinas: Papel Social, 2014.
- MOUFFE, Chantal. *On the political*. Abingdon: Routledge, 2005.
- NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. *O papel do Consea na construção da política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. 2012. 197 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- PAARLBERG, Robert. *Food politics – what everyone needs to know*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

- REIS, Márcio Carneio dos. Reflecting on counter-hegemonic strategies in food and nutritional security: notes on the Brazilian case. In: BONANNO, Alessandro; WOLF, Steven A. (Eds.). *Resistance to the neoliberal agri-food regime: a critical analysis*. Abingdon: Routledge; New York: Earthscan, 2018. p. 95-106.
- SILVA, José Graziano da. Entrevista. In: SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de (Orgs.). *Fome Zero – a experiência brasileira*. Série Nead Especial. Brasília: MDA, 2010.
- SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de (Orgs.). *Fome Zero – a experiência brasileira*. Série Nead Especial. Brasília: MDA, 2010.
- SOUZA, Patrus Ananias de. Entrevista. In: SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de (Orgs.). *Fome Zero – a experiência brasileira*. Série Nead Especial. Brasília: MDA, 2010.
- TAKAGI, Maya. *A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. 2006. 107 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286223>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero no Governo Lula. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. *Fome Zero: uma história brasileira*, v. 1. Brasília: MDS; Assessoria Fome Zero, 2010.
- THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*, Rio de Janeiro, n. 58, p. 225-254, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100011>. Acesso em: 29 jul. 2021.
- ZIMMERMANN, Sílvia A. *A pauta do povo e o povo em pauta: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil – democracia, participação e decisão política*. 2011. 100 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

Como citar

MALUF, Renato S.; ZIMMERMANN, Sílvia A.; JOMALINIS, Emília. Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015). *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 517-544, out. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-2>.



Creative Commons License. This is an Open Access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License CC BY 4.0 which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium. You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made.