

NOTAS DE POLÍTICA SOCIAL

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Erik Alencar de Figueiredo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

André Sampaio Zuvanov

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flavio Lyrio Carneiro

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Maria de Oliveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Herton Ellery Araújo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Paulo de Andrade Jacinto

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

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

POLÍTICAS SOCIAIS acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

Alexandre Arbex Valadares (editor)

Eduardo Luiz Zen

Helder Rogério Sant'ana Ferreira

José Aparecido Carlos Ribeiro

Luana Simões Pinheiro (editora)

Luciana Mendes Santos Servo

Marcelo Galiza Pereira de Souza

Rodrigo Pucci de Sá e Benevides

Sandro Pereira Silva

Colaboradora

Nota 3

| Nathalie Beghin

O COMBATE À FOME DE VARGAS A BOLSONARO^{1,2}

Nathalie Beghin³

A fome age não apenas sobre os corpos das vítimas. Consumindo sua carne, corroendo seus órgãos e abrindo feridas em sua pele, mas também age sobre seu espírito, sobre sua estrutura mental, sobre sua conduta moral. Nenhuma calamidade pode desagregar a personalidade humana tão profundamente e num sentido tão nocivo quanto a fome.

Josué de Castro⁴

1 APRESENTAÇÃO

Em 2021, comemoraram-se os 75 anos de publicação da famosa obra de Josué de Castro, *Geografia da Fome*. Sete décadas depois ela continua atual, confirmando que o fenômeno da fome é político. O Brasil, considerado um dos celeiros do mundo, não é capaz de alimentar satisfatoriamente sua população, pois a riqueza nacional está concentrada nas mãos de poucos. Com isso, de acordo com os últimos dados disponíveis (Rede Penssan, 2021), cerca de 20 milhões de pessoas passavam fome em dezembro de 2020. Esse dado alarmante é anterior ao agravamento da pandemia da covid-19 no Brasil, portanto a situação deve estar muito pior ao final de 2021, quando este ensaio está sendo escrito.

O mais grave é que o país sabe o que fazer para evitar esse terrível flagelo. No passado recente, já no início do século XXI, logrou-se conter a desnutrição infantil, expressão mais perversa da fome em uma determinada população, como também se conquistou a saída do Brasil do Mapa da Fome da Organização das

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/nps3>

2. A autora agradece os valiosos comentários de Armando Raggio (médico sanitário, pesquisador da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz), Elisabetta Recine (professora da Universidade de Brasília – UnB e ex-presidenta do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea) e Kátia Maia (diretora executiva da Oxfam Brasil). O conteúdo do texto é, no entanto, de inteira responsabilidade da autora.

3. Coordenadora da assessoria política do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). E-mail: <nathaliebe@inesc.org.br>.

4. Castro, J. de. (Org.). *Fome, um tema proibido*: últimos escritos de Josué de Castro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 79.

Nações Unidas (ONU). A receita é conhecida: forte atuação do Estado nos seus três níveis de governo, com abordagem intersetorial e com ativa participação da sociedade civil organizada em instâncias de concertação pública, como conselhos e conferências.

Todavia, recentemente, com o governo Bolsonaro, a institucionalidade criada até então para promover o direito humano à alimentação adequada e a segurança alimentar e nutricional (SAN) foi esvaziada ou desmontada, e os espaços de participação social, extintos. É por essa e outras razões, como as crises econômicas que se sucederam nos últimos anos, que as condições de vida da população brasileira se deterioraram tão rápido como tão intensamente.

Assim, o objetivo deste ensaio é o de resgatar a trajetória das políticas de combate à fome desde a década de 1930, quando foram criadas as primeiras instituições com esta finalidade, até os dias de hoje. Espera-se, ainda, evidenciar o papel central que a sociedade civil organizada desempenhou no desenho e na implementação dessas políticas, especialmente a partir do processo de redemocratização do país.

Trata-se de ensaio, pois, ainda que a narrativa tenha se apoiado nas referências bibliográficas aqui citadas, a maior parte das reflexões decorre de minha trajetória profissional e de militância. Desde 1987, participei de muitos dos processos mencionados no texto. Quando estive no governo federal, no então Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), participei de iniciativas de produção de informações e de incidência para inserir o tema da alimentação e nutrição na Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Depois, no Ipea, fiz parte da elaboração do Mapa da Fome, do Plano de Combate à Fome e à Miséria e da criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), na gestão do presidente Itamar Franco. A seguir, integrei a estratégia Comunidade Solidária no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). No governo Lula, por sua vez, participei da equipe que criou o Programa Bolsa Família e contribuí com o Fome Zero, além de acompanhar o Consea, recriado em 2003. Por fim, no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), sob a presidência de Dilma Rousseff, pertenci à equipe do Brasil sem Miséria. Como militante, fui integrante da coordenação da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida e como tal participei da organização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar em 1994; fui ativista do direito humano à alimentação adequada, conselheira do Consea representando uma organização não governamental (ONG) de defesa de direitos e da democracia, o Inesc, e nessa condição participei da organização da V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Continuo na militância por um país mais justo, onde todas as pessoas possam se alimentar adequadamente e viver com dignidade.

Portanto, o percurso adotado ao longo deste ensaio é também o depoimento de quem vem atuando na área há 35 anos. O texto tem lado: o da esperança de que outro mundo é possível e de que é imperativo lutar por ele.

2 AS ORIGENS: BOAS IDEIAS QUE DEIXARAM SEMENTES

Uma das principais referências do tema, tanto no Brasil como no mundo, foi o médico pernambucano Josué de Castro, que, de maneira inovadora para a época, mostrou que a fome era essencialmente um problema político. Seu pensamento se caracterizou por romper com falsas convicções que imperavam (e que ainda se fazem presentes) de que a fome e a miséria do mundo eram resultantes do excesso populacional e da escassez de alimentos e recursos naturais.

Em suas publicações, Castro provou com evidências que a fome não era uma questão de quantitativo de alimentos ou de número de habitantes, mas, sim, de má distribuição das riquezas, concentradas cada vez mais nas mãos de poucas pessoas. Por isso, acreditava que a problemática da fome não seria resolvida com a ampliação da produção de alimentos, mas, sim, com a distribuição dos recursos e o acesso à terra para os trabalhadores nela produzirem, tornando-se um ferrenho defensor da reforma agrária.

Em seu histórico livro *Geografia da Fome*, publicado em 1946, escrevia Josué de Castro:

A fome no Brasil (...) é consequência, antes de tudo, de seu passado histórico, com os seus grupos humanos, sempre em luta e quase nunca em harmonia com os quadros naturais. Luta, em certos casos, provocada e por culpa, portanto, da agressividade do meio, que iniciou abertamente hostilidades, mas, quase sempre, por inabilidade do elemento colonizador, indiferente a tudo que não significasse vantagem direta e imediata para os seus planos de aventura mercantil. Aventura desdobrada, em ciclos sucessivos de economia destrutiva ou, pelo menos, desequilibrante da saúde econômica da nação: o do pau-brasil, o da cana-de-açúcar, o da caça ao índio, o da mineração, o da “lavoura nômade”, o do café, o da extração da borracha e, finalmente o de certo tipo de industrialização artificial, baseada no ficcionismo das barreiras alfandegárias e no regime de inflação. É sempre o mesmo espírito aventureiro se insinuando, impulsionando, mas logo a seguir corrompendo os processos de criação de riqueza no país (...). É a impaciência nacional do lucro turvando a consciência dos empreendedores e elevando-os a matar sempre todas as suas “galinhas de ovos de ouro”. Todas as possibilidades de riqueza que a terra trazia em seu bojo. Em última análise, esta situação de desajustamento econômico e social foi consequência da inaptidão do Estado Político para servir de poder equilibrante entre os interesses privados e o interesse coletivo (Castro, 1992, p. 280-281).

Josué de Castro também está na origem das primeiras iniciativas públicas de alimentação e nutrição que nasceram no âmbito das políticas trabalhistas do governo Getúlio Vargas. Os inquéritos que promoveu nos anos 1930 sobre

as condições de vida dos trabalhadores do Recife, Pernambuco, contribuíram para estabelecer as relações entre alimentação e salário. Os resultados desses estudos revelaram a ocorrência de *deficit* calórico e de nutrientes na população (Arruda e Arruda, 2007, p. 320; Vasconcelos, 2005, p. 441; Silva, 2014, p. 16) especialmente resultante da insuficiência de renda. As pesquisas tiveram ampla divulgação nacional, provocando a realização de estudos similares em outros lugares do Brasil. Tais achados subsidiaram a campanha pelo salário mínimo que, em abril de 1938, com o Decreto-Lei nº 399, resultou na aprovação desse direito, cujos valores foram fixados em 1º de março de 1940 pelo Decreto-Lei nº 2.162, medida que, à época, beneficiou cerca de 60% da população assalariada (Arruda e Arruda, 2007, p. 320).

O médico e intelectual pernambucano foi fundador e dirigente dos primeiros órgãos voltados para a questão alimentar (Arruda e Arruda, 2007; Vasconcelos, 2005; Silva, 1995; Peliano, 2010). Nesse contexto, em 1940, foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps), com o objetivo de promover a instalação de refeitórios em empresas maiores; fornecer refeições nas menores; vender alimentos a preço de custo a trabalhadores com família numerosa; proporcionar educação alimentar; formar pessoal técnico especializado; e apoiar pesquisas sobre alimentos e situação alimentar da população.

Em 1942, foi instalada a Coordenação da Mobilização Econômica (CME), que incluía um Serviço Técnico de Alimentação Nacional, com o propósito de orientar a produção agrícola e industrial de alimentos e racionalizar a produção agropecuária e a comercialização, além de prestar assistência técnica à indústria por meio de um laboratório de tecnologia de alimentos.

Três anos depois, em 1945, foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), com o fim de definir a política nacional de alimentação; estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população; acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e aos problemas de alimentação; trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira estimulando e acompanhando campanhas educativas; e ainda contribuir para o desenvolvimento da indústria de alimentos desidratados. Em janeiro de 1946, fundou-se o Instituto Nacional de Nutrição (INN).

Em 1952, foi elaborado o plano Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil, abrangendo inquéritos nutricionais, expansão da merenda escolar, assistência alimentar a adolescentes, enriquecimento de alimentos básicos e apoio à indústria de alimentos. Desse projeto sobreviveu apenas a merenda escolar, sob o controle do Ministério da Educação a partir de 1955. Na época, a merenda recebia significativo apoio do Programa Mundial de Alimentos (PMA) da ONU e da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (US Agency

for International Development – Usaid), que atuaram para introduzir alimentos formulados⁵ no programa.

Nos anos 1950 e 1960, vários estudos e inquéritos revelaram a gravidade da situação alimentar no Brasil: todos apontavam para altos índices de desnutrição, com *deficit* calórico e proteico acompanhado de anemia e, ao menos em algumas regiões do Nordeste, hipovitaminose A. Paralelamente, um amplo estudo do Ministério da Saúde, em 1955, identificava o bócio endêmico como grave problema de saúde pública.

É curioso que, apesar dos dados existentes, dos conhecimentos acumulados – naquela época foram criados institutos de nutrição nas universidades federais de Pernambuco e do Rio de Janeiro –, da disponibilidade de alimentos em quantidades suficientes e das instituições públicas que surgiram no pós-Segunda Guerra Mundial, nenhum outro programa de alimentação e nutrição, além da merenda escolar e do salário mínimo ancorado no valor de uma cesta de alimentos, tenha sobrevivido como tal até o começo da década de 1970. Provavelmente isto aconteceu porque a fome, apesar de afetar parte expressiva da população brasileira, não era percebida como uma “questão” no sentido dado por Castel (1998), isto é, a fome não ameaçava a ordem social e política vigente.

3 A DITADURA CIVIL-MILITAR E A DESNUTRIÇÃO NOS PLANOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

Em meados de 1970, a degradação das condições de vida das massas trabalhadoras excluídas do processo de crescimento econômico, batizado de “milagre brasileiro”, foi atestada por várias pesquisas. Em 1974-1975, o Estudo Nacional de Despesa Familiar do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Endef/IBGE) evidenciou que dois terços da população não se alimentavam satisfatoriamente. Como consequência, de cada duas crianças menores de 5 anos, uma sofria algum grau de desnutrição (Inan, 1990, p. 16).

No cenário internacional, com a crise alimentar dos anos 1970, organismos como a OMS, a FAO e o UNICEF passaram a defender a necessidade da incorporação do enfrentamento à desnutrição ao planejamento econômico dos países do Terceiro Mundo (Vasconcelos, 2005, p. 444). No Brasil, surgem os I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), incorporando ao planejamento econômico instrumentos de políticas sociais.

5. Os alimentos formulados são combinações de produtos ou ingredientes industrializados originando produtos comestíveis com apresentação própria e, na maior parte das vezes, estranha aos hábitos alimentares das comunidades ou pessoas para as quais são distribuídos. Vários produtos preparados por empresas, governos ou organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (Food and Agriculture Organization – FAO), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (United Nation’s Children’s Emergency Fund – UNICEF), foram comercializados com pouco ou nenhum sucesso. No Brasil, e por forte recomendação da Usaid, foram amplamente distribuídos, no período 1950-1970, diversos formulados tais como Soleina, Vitasoy, Sacy, Fortifex, Cereлина, concentrados proteicos de peixe e macarrão com soja (Silva, 1995, p. 88).

Dentro desse contexto, em 1972, foi criado o Inan, autarquia vinculada ao Ministério da Saúde (Silva, 1995, p. 89-88; Arruda e Arruda, 2007, p. 321; Peliano, 2010, p. 28). Sob a tutela do Inan, e em parceria com o Ipea, em março de 1973, o governo lançou o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), cujas diretrizes pautavam-se no I PND. Em fevereiro de 1976, foi instituído o II Pronan, que deveria ter duração coincidente com o II PND (1975-1979), contudo, em função da não aprovação do III Pronan, o prazo do segundo plano foi prorrogado até 1984.

No II Pronan, houve uma mudança radical na concepção dos programas de alimentação, pois foram abandonadas as equivocadas estratégias anteriores articuladas, especialmente nos anos 1950 e 1960, em torno de alimentos formulados e de educação alimentar. O Endef havia revelado que o problema não era a qualidade da alimentação, mas, sim, a sua insuficiência. A dieta básica brasileira era adequada, mas o problema era que as pessoas não tinham renda para adquirir alimentos (Peliano, 2010, p. 28-29; Campino, 1986, p. 97; Hoffmann, 1995, p. 169).

Assim, com o II Pronan, deu-se ênfase à utilização de alimentos básicos nos programas alimentares e ao apoio aos pequenos produtores rurais, com vistas à elevação da renda do setor agrícola e ao aumento da produtividade da agricultura familiar. O diagnóstico era o de que a agricultura brasileira respondia satisfatoriamente aos estímulos de mercado, verificando-se, à época, uma expansão muito grande na produção de produtos exportáveis em detrimento dos alimentos de consumo interno, cuja produção estava estrangulada pelo baixo poder aquisitivo dos trabalhadores, inviabilizando a melhoria dos preços para os produtores rurais.

Propôs-se, então, a criação de um mercado institucional mediante a unificação das compras de alimentos de todos os programas governamentais de distribuição de alimentos em uma única instituição, no caso a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), hoje Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Esse mercado institucional, de grande porte, teria como objetivo estimular a produção e garantir a aquisição dos alimentos, a preços remuneradores, diretamente dos pequenos produtores, cooperativas e pequenas agroindústrias mais próximas das áreas rurais.

O II Pronan definiu como público prioritário gestantes, nutrizes e crianças de até 7 anos de idade na população de baixa renda, bem como escolares de 7 a 14 anos. Além da distribuição de alimentos básicos adquiridos da pequena produção rural, o programa estabeleceu as seguintes prioridades: combate às carências nutricionais específicas (anemia ferropriva, hipovitaminose A e bócio); promoção do aleitamento materno; acompanhamento da alimentação do trabalhador; e apoio à realização de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.

Além da merenda, que passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), nos anos seguintes, sob a égide do Pronan, doze programas e ações de alimentação e nutrição foram implementados por diversos ministérios e órgãos federais, conforme o quadro 1.

QUADRO 1

Final dos anos 1980: doze programas e ações de alimentação e nutrição em seis órgãos federais

Inan/Ministério da Saúde	Programa de Suplementação Alimentar (PSA) Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (Proab) Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda (Procab) Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (PNIAM) Programa de Combate às Carências Nutricionais Específicas (PCCNE) Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan)
Ministério da Educação	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares (Paie)
Legião Brasileira de Assistência (LBA)	Programa de Complementação Alimentar (PCA)
Ministério do Trabalho	Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)
Presidência da República	Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC)
Ministério da Agricultura	Programa de Abastecimento Popular (PAP)

Fontes: Peliano e Beghin (1994) e Peliano (2010).
Elaboração da autora.

Ainda que esses programas, juntos, tenham mobilizado recursos expressivos no final dos anos 1980 e que, no geral estivessem, de fato, voltados para os grupos populacionais mais afetados pela desnutrição, eles também apresentaram diversos problemas, tais como: irregularidade no atendimento; baixa cobertura; distribuição de alimentos de má qualidade; distribuição de alimentos formulados caros e pouco aceitos pelos beneficiários; centralização excessiva da gestão em Brasília, episódios de corrupção; e superposição de programas, gerando desperdício de recursos, entre outros (Peliano e Beghin, 1992; 1994; Peliano, 2010).

Contudo, a inserção do problema da desnutrição nos planos nacionais de desenvolvimento contribuiu para melhorar a situação alimentar da população brasileira. No final dos anos 1980, um novo inquérito nacional realizado pelo IBGE em parceria com o Inan, a Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNSN), revelou que a desnutrição infantil tinha caído mais de 30% entre 1974 e 1989 (Inan, 1990). Nesse contexto, além de sucessivas crises econômicas, inclusive a da década de 1980, batizada de “década perdida”, o quadro geral foi de recessão econômica, deterioração dos níveis médios de renda de todos os estratos, crescimento vertiginoso da inflação, concentração da renda novamente em ascensão e recrudescimento da pobreza absoluta. Parte dos ganhos econômicos auferidos nos anos de intenso crescimento econômico do país foi revertida durante a década de 1980 (Monteiro *et al.*, 1993, p. 89), gerando mal-estar na população, como veremos a seguir, na seção 4.

Diante das inúmeras dificuldades vivenciadas ao longo de sua trajetória, o Inan acabou sendo extinto em 1997. O PCCNE, o Sisvan e o PNIAM foram absorvidos por áreas do Ministério da Saúde. O PNAE e o PAT se mantêm ativos até hoje, nos ministérios da Educação e do Trabalho, respectivamente. Os demais foram extintos ou reeditados e aperfeiçoados anos depois, como a distribuição de cestas de alimentos a famílias empobrecidas tendo a Cobal/Conab⁶ como agente operador. Esta se originou no PSA e foi retomada no início dos anos 1990, com o Plano de Combate à Fome e à Miséria, e segue até os dias de hoje, especialmente para acampados, povos indígenas e comunidades quilombolas. O PNLCC, por sua vez, foi reeditado em outras bases, de forma descentralizada e focalizado em crianças e gestantes em risco nutricional, batizado de Leite é Saúde, e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, é muito semelhante ao Procab, só que adaptado à conjuntura dos anos 2000.

4 A FOME VOLTA A SER UMA QUESTÃO NA NOVA REPÚBLICA

Com a primeira eleição democrática após vinte anos de ditadura civil-militar, o governo do presidente Collor assumiu em 1990 com uma agenda neoliberal que resultou em uma reforma drástica do Estado e em expressivos cortes orçamentários. O quadro econômico e social não era bom; com isso, a fome tornou-se uma questão novamente, e a sociedade pressionou os poderes públicos por respostas. As palavras “fome” e “desemprego”, que estiveram ausentes no discurso do planejamento autoritário da ditadura civil-militar, voltaram a integrar a nova narrativa.

4.1 A efervescência social da redemocratização

No início dos anos 1980, a emergência do movimento popular em prol do retorno da democracia no país apresentou nova perspectiva para a organização social em torno do combate à fome. Assim, por exemplo, em 1985, foi organizado pelo Ministério da Agricultura o Debate Nacional de Abastecimento Popular, conhecido como o Dia D do Abastecimento, que mobilizou cerca de 30 mil participantes vinculados a quase 3 mil organizações populares das periferias dos centros urbanos. Tinha-se como propósito a elaboração de uma carta de reivindicações que tratava, de maneira geral, de temas que diziam respeito à política econômica, à questão salarial, às políticas agrária e agrícola, aos programas de abastecimento e à participação popular na formulação e fiscalização das políticas públicas para o setor (Peliano, 2010; Silva, 2014).

Em meados dos anos 1980, a atuação de organizações e movimentos sociais do campo da alimentação e nutrição ganhou expressividade. Como desdobramento da VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, a mobilização da

6. A Cobal foi criada em 1962 e, em 1990, da fusão entre a Cobal, a Companhia de Financiamento da Produção (CFP) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), nasce a Conab.

sociedade contribuiu para que o Ministério da Saúde convocasse a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (1986). Tal convocação partiu da ideia de superar a concepção restrita vigente à época de uma política de nutrição e saúde desvinculada da política alimentar.

O relatório final da conferência ressaltou o caráter estrutural dos problemas nutricionais, em especial da fome, bem como a necessidade de redefinição dos modelos de desenvolvimento econômico e social e de reordenação do conjunto de políticas que afetam a alimentação, isto é, as políticas agrárias, agrícola, trabalhista, entre outras. Para promover a intersectorialidade capaz de assegurar a alimentação entendida como direito pelos participantes da conferência, foi proposto um conselho nacional de alimentação e nutrição e um sistema de segurança alimentar, ambos vinculados ao Ministério do Planejamento. No entanto, ainda era frágil a interlocução da área técnica de nutrição do Ministério da Saúde com os demais ministérios e com as organizações e movimentos sociais. Por isso, as ideias e propostas construídas na conferência tiveram pouca repercussão, inclusive na época não houve força política suficiente para incluir a alimentação como direito social na CF/1988 (Burlandy, 2011). Com efeito, foi necessário esperar mais 22 anos para que isto acontecesse. O máximo que se conseguiu foi inserir a alimentação escolar como direito na Carta Magna.

Com a aprovação do *impeachment* do presidente Collor em 1992, o Movimento pela Ética na Política deu origem a outra mobilização social, a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, a Ação da Cidadania mobilizou o Brasil e instou o presidente Itamar Franco a tomar medidas. A luta societária pela retomada de princípios éticos e de cidadania e pelo resgate da dívida social, associada à abertura do presidente Itamar ao diálogo, foi essencial para garantir a governabilidade até as eleições seguintes.

A Ação da Cidadania evocou sentimento de solidariedade nacional em favor dos excluídos e promoveu, entre outras atividades, inúmeras campanhas de distribuição de alimentos em todo o país, impulsionadas pelo sentimento de indignação contra a fome, a miséria e a exclusão vigentes. Milhares de pessoas e de instituições participaram da campanha: indivíduos, artistas, organizações não governamentais, sindicatos e centrais sindicais, igrejas e grupos religiosos de diferentes matrizes, empresas dos mais variados tipos – privadas e estatais –, associações comunitárias e profissionais, instituições filantrópicas, escolas e universidades, entre outros.⁵

Essa mobilização teve o efeito notável de abrir um campo de debate em torno da fome que ganhou lugar de destaque na grande imprensa. Tudo era discutido: questões relativas à produção e à distribuição de alimentos, as relações entre saúde e nutrição, tecnologia e desenvolvimento local, a parceria entre Estado e sociedade

no enfrentamento da fome, a reforma agrária e a geração de emprego. Tratava-se de um debate que chamava a atenção para as responsabilidades públicas na crise social brasileira (Landim, 1998; Burlandy, 2011; Beghin, 2015).

4.2 As respostas do governo federal: o Plano de Combate à Fome e à Miséria e o Consea

Esse amplo movimento, associado à compreensão política que o recém-empossado presidente Itamar Franco (1992) teve da necessidade de apoiar-se no movimento social, para reconstituir a credibilidade do Executivo, perdida no processo de *impeachment* do ex-presidente Collor, criou um ambiente propício para a implementação de um plano de combate à fome elaborado de forma participativa.

Na ocasião e em atendimento ao desafio lançado por Betinho, o Ipea identificou e localizou, por meio do Mapa da Fome, 32 milhões de pessoas que não se alimentavam adequadamente, isto é, pessoas cuja renda mensal lhes garantia, na melhor das hipóteses, apenas a aquisição de uma cesta básica de alimentos capaz de satisfazer as suas necessidades nutricionais. Esse número impressionou, pois equivalia a toda a população da Argentina naquela época (Peliano, 1993).

Como resposta, o governo anunciou o Plano de Combate à Fome e à Miséria (Crusius *et al.*, 1993) e, no mesmo ano, criou, no âmbito da Presidência da República, o Consea. Este era presidido por um representante da sociedade civil, o bispo Dom Mauro Morelli, e integrado por ministros de Estado e por personalidades de destaque, identificadas com vários setores da sociedade civil (sindicatos, ONGs, movimentos sociais, mundo cultural, academia, setor empresarial, igrejas), na sua maioria indicadas pelo Movimento pela Ética na Política/Ação da Cidadania (Peliano, 1994; Burlandy, 2011). Em 1994, o Consea convocou a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, que contou com a presença do presidente Itamar Franco e reuniu, em Brasília, mais de 2 mil representantes da sociedade civil e do governo. O tema central da conferência foi *Fome, questão nacional* (Burlandy, 2009; 2011).

Com o Consea inaugurou-se uma nova forma de articular as políticas públicas, ampliando a participação social. Seus maiores logros foram no campo da assistência alimentar, o que pode ser auferido pela enorme mudança que os programas sofreram no período da sua vigência, 1993 e 1994. Foram retomados antigos programas com novas metodologias de atuação: a distribuição de leite, totalmente descentralizada e focalizada em crianças e gestantes em risco nutricional, associada a ações de saúde; a distribuição também descentralizada da alimentação escolar; e a distribuição de estoques de alimentos do governo para mais de 2 milhões de famílias atingidas pela seca (Peliano, 1994; 2001).

Contudo, conforme constatou o próprio Ipea, no geral, essas iniciativas limitaram-se à esfera das políticas compensatórias, o que, por um lado, foi bom,

pois a distribuição de alimentos rompeu uma atuação insuficiente e limitada dos poderes públicos diante do problema da fome e, paralelamente, permitiu dar uma resposta, ainda que parcial e de curtíssimo prazo, à falta de alimentação das populações empobrecidas. Por outro lado, a ênfase em políticas compensatórias acabou não aproveitando a mobilização da sociedade civil e a influência lograda pelo Consea na ação governamental para a formulação de políticas que gerassem mudanças estruturais e que permitissem reduzir a necessidade de compensações. Provavelmente, foi por isso que não houve força política suficiente para convencer o presidente FHC e sua equipe a dar continuidade a essa experiência (Peliano, Resende e Beghin, 1995; Beghin, 1998; Peliano, Rocha e Beghin, 1998; Peliano, 2010).

5 O COMBATE À FOME DEIXA DE SER PRIORIDADE NOS GOVERNOS FHC

5.1 O foco na pobreza

A gestão do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) que se iniciou em 1995, ansiosa por ter marca própria, abandonou o tema da fome e aderiu à agenda liberal do combate à pobreza estruturada em torno da focalização nos empobrecidos, da parceria com o chamado Terceiro Setor e de uma abordagem compensatória. Contudo, a experiência do Consea foi insumo para a estratégia de ação governamental intitulada Comunidade Solidária, abrigada na Presidência da República, com o apoio do Ipea.

A partir dos erros e acertos da implementação do Plano de Combate à Fome e à Miséria, do presidente Itamar, criou-se uma intervenção que, de forma inovadora para a época, buscou articular e coordenar ações – federais, estaduais e municipais – em territórios empobrecidos, a partir de um pacto federativo. Apostava-se que a convergência e a integração das ações contribuiriam para que tais territórios pudessem se desenvolver. As áreas prioritárias foram selecionadas a partir de um *mix* de indicadores municipalizados de pobreza (Mapa da Fome) e de condições de vida (UNICEF e IBGE) (Peliano, Resende e Beghin, 1995; Peliano, Rocha e Beghin, 1998; Beghin, 1998; Resende, 2000).

Assim foi que o Comunidade Solidária incorporou as ações definidas como prioritárias no Consea e ampliou o leque para incluir programas nas áreas da saúde (combate à mortalidade infantil e atenção à saúde da família); da educação (reforço da alimentação escolar, saúde do escolar, fornecimento de transporte e material didático); da moradia (habitação e saneamento); do desenvolvimento rural (apoio à agricultura familiar); e da geração de renda (qualificação profissional e crédito a microempreendedores). No conjunto foram selecionados dezesseis programas que fizeram parte da chamada Agenda Básica (Resende, 2000; Peliano, 2010; Burlandy, 2003). Os programas de assistência alimentar foram todos ampliados. Em substituição ao Consea, foi instituído o conselho do

Comunidade Solidária que, entre outras atividades, promoveu um amplo debate com organizações da sociedade civil, universidades, organismos internacionais e órgãos do governo sobre os temas da segurança alimentar e da reforma agrária, entre outros (Ipea, 1996).

De fato, a avaliação externa do Comunidade Solidária, realizada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), revelou que, nos municípios mais pobres onde atuou, foram observados avanços na convergência e integração intersetorial de programas, especialmente entre as áreas de alimentação, saúde e educação (Marinho, 1998). É a essa integração que se creditou, em grande parte, uma queda expressiva nas internações e nos óbitos de crianças menores de 5 anos por deficiências nutricionais entre 1994 e 1997.

No segundo mandato do presidente FHC, mudou a equipe da secretaria executiva do Comunidade Solidária e ela se distanciou dessa estratégia, que foi transferida para a Secretaria de Assistência Social e incorporada no Projeto Alvorada. A secretaria executiva do Comunidade Solidária se concentrou em estimular o desenvolvimento local em um conjunto de municípios selecionados. Essa estratégia foi batizada de Comunidade Ativa (Peliano, 2010).

É também dessa época a elaboração da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) no âmbito do Ministério da Saúde, que em 2021 completou vinte anos. A PNAN, articulada em torno do direito à alimentação adequada e saudável, considera as políticas de alimentação e nutrição dentro de uma abordagem que compreende três aspectos: i) disponibilidade de alimentos; ii) seu consumo; e iii) utilização biológica de energia e nutrientes, que reflete o próprio estado de nutrição. Incorporando princípios e normas do Sistema Único de Saúde (SUS), a PNAN ancora-se no entendimento de que a alimentação é um elemento das práticas de saúde, de respeito à diversidade e à cultura e fortalecimento da autonomia dos indivíduos. O percurso de formulação e implementação da PNAN, nos seus vinte anos de existência, mostrou a importância de se revisarem diretrizes, ações e programas à luz da transição epidemiológica e nutricional em curso no país, como é o caso da transição demarcada pela pandemia de sobrepeso/obesidade decorrente de uma alimentação inadequada (Recine *et al.*, 2021).

5.2 O amadurecimento da sociedade civil em torno da SAN

Com a vitória do PSDB nas eleições de 1994 e a substituição do Consea pelo conselho do Comunidade Solidária com ênfase no combate à pobreza e não mais à fome, aos poucos a campanha contra a fome foi perdendo fôlego. Ainda, graças à permanência no Comunidade Solidária das equipes do Ipea que trabalharam no Consea e de conselheiros da sociedade civil envolvidos com a Ação da Cidadania, os temas da fome e da segurança alimentar conseguiram alguns avanços.

Esse foi o caso da construção política do conceito de SAN. Com efeito, o conselho do Comunidade Solidária, assessorado pela secretaria executiva, organizou um processo de estabelecimento de consensos em torno desse conceito. Foram vários debates que partiram dos acúmulos alcançados na I Conferência de Segurança Alimentar e que envolveram representantes de órgãos governamentais, acadêmicos, empresários e representantes de organizações e movimentos sociais. Assim, em 1996, acordou-se que a

segurança alimentar e nutricional significa garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos seguros e de qualidade, em quantidade suficiente para atender os requisitos nutricionais, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral do ser humano (Ipea, 1997, p. 57).

Tratou-se de entendimento inovador, não somente pela concepção abrangente do conceito, mas especialmente pela introdução da dimensão nutricional, essencial para assegurar uma alimentação adequada e saudável para toda a população. Deixava-se definitivamente para trás a compreensão de que a segurança alimentar se limitava às questões agrárias e agrícolas e de que a má alimentação se restringia à desnutrição. Uma dieta inadequada pode gerar outras graves doenças, como é o caso, nos dias de hoje, da pandemia de sobrepeso e obesidade que vem se tornando endêmica, ao acometer metade da população brasileira.

Concomitante a este esforço, a secretaria executiva do Comunidade Solidária criou, em parceria com a FAO, o Comitê Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional. O principal objetivo do comitê foi o de preparar a posição brasileira para a Cúpula Mundial de Alimentação, convocada pelas Nações Unidas para ocorrer em Roma, em novembro 1996. O processo também envolveu representantes da sociedade civil, inclusive a relatoria do documento oficial ficou a cargo da sociedade civil. Foi organizada uma consulta nacional que reuniu mais de cem participantes governamentais, do setor privado e de organizações e movimentos sociais ligados à SAN. Por fim, a delegação brasileira à cúpula incluiu representantes da sociedade, o que não era comum à época.

Ainda que o governo tenha incorporado poucas das sugestões apresentadas por organizações e movimentos sociais, essas iniciativas possibilitaram manter vivo o tema da SAN tanto em instâncias técnicas do governo federal como dentro da própria sociedade, a qual teve que se organizar para assegurar a participação consensuada e qualificada nas instâncias de diálogo entre governo e sociedade. O amadurecimento da sociedade civil também permitiu sua participação ativa no Fórum Global de ONGs pela soberania alimentar, evento paralelo à Cúpula Mundial de Alimentação que reuniu em Roma mais de 1,2 mil representantes de organizações e movimentos sociais de cerca de oitenta países.

Com isso, em 1998 foi criado o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), uma rede de indivíduos, organizações e movimentos sociais que atuam no campo da SAN. O FBSSAN inseriu-se em redes internacionais e contribuiu de forma importante para a construção de uma visão ampliada da SAN. O fórum desempenhou papel relevante na mobilização de administrações estaduais e municipais entre 1998 e 2003, quando havia pouca interlocução com o governo federal. Depois, ocupou lugar de destaque no âmbito do Consea, recriado em 2003 pelo governo do presidente Lula (Burlandy, 2011).

É também desse período a criação da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), em 1999, integrada por mais de setecentas organizações sociais. Uma de suas iniciativas fundamentou um programa governamental em um contexto mais recente, a alternativa tecnológica das cisternas de placas para aproveitamento da água de chuva, que, a partir de 2003, passou a ser implementada em parceria com o governo federal, por meio do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC).

Por fim, vale mencionar que organizações e movimentos sociais atuaram intensamente na área de nutrição em saúde, como em temas relacionados ao aleitamento materno, à saúde da criança, ao direito dos portadores de necessidades alimentares especiais e dos consumidores em geral. Todavia, apesar dos avanços no combate à fome, à miséria e à pobreza, a década de 1990 se encerrou com a presença de várias das dificuldades tradicionais: falta de prioridade política; recursos insuficientes para garantir um atendimento adequado; ausência de uma política mais agressiva na área do abastecimento popular; falta de flexibilidade para atender às demandas das comunidades locais; e fragilidades do controle social e da participação da sociedade.

6 OS ANOS 2000 E A ALIMENTAÇÃO COMO DIREITO

6.1 A volta da fome no discurso governamental

Em 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, o tema da fome voltou com toda a força para a agenda nacional. Foi recriado o Consea em moldes semelhantes ao anterior, lançado o Fome Zero e elaborados os planos nacionais de SAN, além de implantado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), ancorado em um pacto federativo, por meio da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Ademais, entre 2003 e 2015, foram realizadas quatro conferências nacionais que mobilizaram milhares de pessoas em todo o país.

Fortaleceu-se a compreensão de que o efetivo combate à fome requeria uma abordagem articulada em torno de três pilares: i) forte intervenção do Estado nos três níveis de governo; ii) estratégias intersetoriais de atuação; e iii) participação

social. Nesse sentido, entendia-se que os principais desafios eram os de: garantir o acesso aos alimentos; ampliar e fortalecer sistemas de produção de alimentos em bases mais sustentáveis; promover a oferta de alimentos saudáveis para toda a população, inclusive as comunidades tradicionais; enfrentar o crescente aumento do sobrepeso, da obesidade e das doenças crônicas não transmissíveis; e apoiar iniciativas de promoção da soberania, da SAN, do direito humano à alimentação adequada e de sistemas alimentares democráticos, saudáveis e sustentáveis em âmbito internacional, por meio do diálogo Sul-Sul e da cooperação internacional.

Para enfrentar esses desafios, era necessário construir uma institucionalidade sólida voltada para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável. Tal institucionalidade envolveu não somente diferentes ministérios centrais à promoção da SAN, mas também os entes subnacionais – visto que as ações se efetivam no local – e a sociedade civil organizada. Essa foi a principal missão do Sisan, que, do lado governamental, era representado por Câmaras Intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisans) que reuniam as distintas pastas (ministérios no nível federal e secretarias nos âmbitos estadual e municipal) afetas à elaboração e à execução da política e dos planos de SAN. Para a promoção institucionalizada da participação social, o Sisan era integrado, ainda, pelos conselhos de SAN nos três níveis de governo.

No que se refere à dimensão do acesso aos alimentos, a pergunta recorrente à época era: qual a melhor forma de assegurar alimentação para as pessoas que passavam fome? A experiência anterior com os programas de distribuição de alimentos ensinou que esse *modus operandi* não servia mais. O governo do presidente FHC tinha posto em marcha diversos programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Bolsa para Erradicação do Trabalho Infantil) que também apresentavam problemas, pois tinham baixa cobertura, eram fragmentados e, em alguns casos, sobrepostos. Para contornar essas questões, promoveu-se a fusão e a expansão desses programas: foi quando nasceu o Bolsa Família, em 2003. O Bolsa Família passou a ser o carro-chefe do Fome Zero e dos sucessivos planos de SAN.

Uma iniciativa importante liderada pelo Consea foi a criação do PAA, semelhante ao Procab, dos anos 1970. A proposta era, por um lado, assegurar mercado institucional para os agricultores familiares e, por outro, abastecer entidades sociais com alimentos *in natura* ou minimamente processados. Destaque-se, ainda, a ativa participação do Consea na aprovação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre a alimentação escolar. Esta lei valorizou a educação alimentar e nutricional, fortaleceu a participação popular nas ações desenvolvidas pelos estados e municípios, e determinou que, no mínimo, 30% dos recursos do PNAE devessem ser gastos na compra de alimentos de agricultores familiares e de empreendedores familiares rurais.

O ano de 2010 representou um marco, pois foi aprovada pelo Congresso Nacional a emenda constitucional (EC) que transformou a alimentação em direito social (EC nº 64, de 4 de fevereiro). O Consea teve papel decisivo nesse resultado por meio de ampla campanha de mobilização da sociedade e intensa incidência no Congresso Nacional.

Também merecem menções a elaboração e a publicação pelo Ministério da Saúde do *Guia Alimentar para a População Brasileira: promovendo a alimentação saudável*, em 2014. Esta versão do guia adota uma definição de alimentação adequada e saudável derivada de uma proposta concebida e aprovada no Consea em 2007, e suas diretrizes baseiam-se em uma classificação de alimentos a partir do nível de processamento, dos *in natura* aos ultraprocessados. Articulando consumo, saúde e sustentabilidade, a classificação “nova”, como é denominada, constitui-se como ponto de virada nos referenciais de guias alimentares e um centro de disputa importante até os dias de hoje com os setores do modelo agroindustrial.

O resultado desse acúmulo é que, em 2014, o Brasil atingiu a menor taxa de extrema pobreza dos últimos anos. Estudo inédito publicado pelo Ipea no boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 29 revela que a linha de US\$/paridade do poder de compra (PPC) 1,90/dia caiu mais de 70% entre 2000 e 2014, passando de 14,7% para 4,0%, respectivamente (Souza, 2022). Destaque-se, contudo, que as grandes médias ofuscam especificidades, como é o caso da fome que permaneceu inaceitavelmente presente em populações específicas, como a indígena e a quilombola. Com efeito, segundo o UNICEF, cerca de 30% das crianças indígenas são afetadas por desnutrição crônica. Entre os ianomâmis, o percentual supera 80%. Meninas e meninos indígenas têm duas vezes mais risco de morrer antes de completar 1 ano do que as outras crianças brasileiras.⁷

No primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, novamente a fome saiu de cena e entrou o tema da extrema pobreza medida por níveis de renda. Assim, é lançado, em 2012, o Brasil sem Miséria,⁸ que se articulou em torno de três eixos: i) garantia de renda, para alívio imediato da situação de pobreza; ii) acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e iii) inclusão produtiva, para aumentar a capacidade e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e da cidade. Essa estratégia, liderada pelo MDS, não incluiu elementos de participação social e desenvolveu pouca interação com o Consea e os planos de SAN, contribuindo para seu enfraquecimento. Isso porque os dois processos estavam sob responsabilidade de um mesmo ministério, que acabou priorizando o Brasil sem Miséria.

7. Disponível em: <<https://uni.cf/3idlGGh>>.

8. Para mais informações sobre essa estratégia, ver Campello, Falcão e Costa (2014).

Apesar dos indiscutíveis avanços obtidos ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores, problemas estruturais não foram resolvidos. Estudos mais aprofundados fazem-se necessários para relacioná-los com a SAN da população brasileira, mas podemos assinalar algumas questões, tais como:

- o abandono da reforma agrária ou uma reforma agrária a serviço do agronegócio;⁹
- a falta de uma política nacional de abastecimento – se o PAA representou um primeiro passo nessa direção, este foi deixando de ser prioridade ao longo do tempo;¹⁰
- a “distribuição plutocrática” do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), na medida em que o programa fortaleceu agricultores familiares mais consolidados em detrimento dos demais,¹¹ empobrecidos;
- a timidez no enfrentamento da epidemia do sobrepeso e da obesidade que acomete grande parte da população, inclusive a empobrecida, e que acarreta doenças graves como diabetes, hipertensão e diversos tipos de câncer, entre outras;
- a dificuldade de a SAN ser percebida como objetivo estratégico para o desenvolvimento do país;
- a superposição de estratégias nacionais, isto é, Fome Zero, planos de SAN e Brasil sem Miséria, o que acabou gerando pulverização de esforços e recursos; e
- uma intersetorialidade incompleta, pois avançou-se pouco no envolvimento dos ministérios da área econômica, provavelmente porque a liderança das iniciativas era de um ministério da área social, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

6.2 O alargamento da participação da sociedade civil na agenda da SAN

A partir de 2003, o Consea, então recriado, permaneceu presidido pela sociedade civil e majoritariamente integrado por representantes de organizações e movimentos sociais. Ao logo do tempo, a composição dos conselheiros da sociedade civil foi se diversificando, incluindo, além dos tradicionais movimentos do campo, da defesa da agroecologia e da defesa do direito humano à alimentação

9. A esse respeito, ver Oliveira (s.d.).

10. Assim, por exemplo, conforme assinalam Valadares *et al.* (2015, p. 405-406), de 2012 para 2013, o PAA sofreu acentuado decréscimo no que diz respeito à diminuição tanto do número de produtores familiares que participavam como beneficiários fornecedores, de 42%, como dos recursos investidos, também da ordem de 42%.

11. Ver mais em Valadares *et al.* (2015).

adequada, representantes do movimento sindical urbano, da defesa dos direitos do consumidor, de povos indígenas, de povos e comunidades tradicionais e do movimento negro, entre outros.

Essa diversificação possibilitou o alargamento da agenda e aumentou a legitimidade do Consea, contribuindo para seu maior enraizamento na sociedade. O conselho convocou mais quatro conferências nacionais que envolveram milhares de participantes, entre representantes de governos, em seus três níveis de atuação, e da sociedade de todos os lugares do Brasil. A quinta e última conferência foi realizada em Brasília, em 2015. A permanente preocupação do conselho com o combate às desigualdades fez com que este buscasse assegurar a participação das chamadas minorias. Assim, a organização das conferências previa cotas para as representações étnicas e raciais.

A composição do Consea revela, ainda, o progressivo afastamento de representantes do setor empresarial, especialmente da indústria de alimentos e do agronegócio. Apesar de mantida formalmente sua representação, os setores se fizeram pouco presentes ao longo dos quinze anos de funcionamento do conselho, entre 2003 e 2018 (Burlandy, 2011). Vários fatores podem explicar esse distanciamento: a avaliação de que o espaço era de relevância limitada; a pouca disposição que esses setores têm em relação ao diálogo público; um ambiente nem sempre receptivo à indústria de alimentos e ao agronegócio, pois a visão hegemônica da sociedade civil organizada no conselho era de que parte importante das causas da insegurança alimentar e nutricional no Brasil se deve à atuação das empresas, especialmente as de grande porte. Estas provocam a expulsão dos trabalhadores e dos agricultores familiares do campo, assim como de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais de suas terras e territórios, envenenam os alimentos com agrotóxicos, produzem produtos ultraprocessados que resultam em diversos tipos de doenças, exercem *lobby* poderoso tanto no Executivo quanto no Congresso Nacional para obter vantagens, como incentivos fiscais e diminuição de processos de regulação, entre tantas outras mazelas.

O modelo de participação social adotado pelo Brasil contribuiu para dar destaque à experiência nacional de SAN no cenário internacional. Inclusive, a reforma do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA) da ONU, ocorrida em 2009, inspirou-se no modelo brasileiro, especialmente no que diz respeito à criação do mecanismo da sociedade civil, envolvendo os segmentos mais afetados pela insegurança alimentar no mundo, como os movimentos do campo, de mulheres, de povos indígenas, de consumidores, de trabalhadores, entre outros.

Contudo, os resultados alcançados, como a diminuição da fome no país e a projeção internacional, não foram suficientes para impedir a descontinuidade dessa bem-sucedida experiência. Entre as primeiras medidas do governo Bolsonaro,

encontrava-se a extinção do Consea. Uma ampla mobilização da sociedade civil contra o fim do conselho chegou a promover, entre outras ações, um “banquete” em mais de quarenta cidades, distribuindo cerca de 20 mil refeições de forma sincronizada, assim como um abaixo assinado internacional com mais de 50 mil assinaturas de organizações, movimentos e pessoas de todo o mundo. A pressão social buscou influenciar a recriação do Consea por meio do Congresso Nacional, mas foram tentativas frustradas, pois restaram vetadas pelo presidente da República.

7 A EXTREMA DIREITA NO PODER, O DESMONTE DAS POLÍTICAS E A VOLTA DA FOME

7.1 A desarticulação das políticas de SAN

Com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, abriu-se caminho para a chegada ao poder da extrema direita. Michel Temer, que assumiu a Presidência da República em 2016, nomeou Osmar Terra para o MDS, que veio a ser uma das principais vozes do negacionismo¹² da gestão Bolsonaro. Na ocasião, deu-se início ao processo de desmonte da institucionalidade construída nos governos anteriores para a promoção do direito humano à alimentação adequada e da SAN.

O primeiro passo foi dado com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), então responsável pela articulação de políticas voltadas para a agricultura familiar. As atribuições dessa pasta foram absorvidas em parte pelo MDS e em parte pela Casa Civil e perderam força, pois não havia qualquer interesse pelo tema por parte dos governantes.

Além da desarticulação das ações, o governo Temer esvaziou a maior parte dos programas e ações que integravam o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional por meio de substantivos cortes de recursos. A política fiscal contractionista decorreu da implementação de uma agenda econômica ultraliberal associada à aprovação da EC nº 95/2016 pelo Congresso Nacional, conhecida como Teto de Gastos, que congelou em termos reais os gastos públicos primários da União por vinte anos. Ainda que a gestão Temer não tenha extinguido as instâncias de participação social, foi progressivamente enfraquecendo esses espaços.

A combinação da crise econômica – o produto interno bruto (PIB) do Brasil acumulou queda superior a 7% no biênio 2015-2016 – com a diminuição da atuação do Estado resultou no aumento da miséria e da pobreza. De acordo com o Ipea, entre 2014 e 2019, a pobreza extrema aumentou quase 50%, passando de 4,5% em 2014 para 6,6% em 2019 (Souza, 2022).

12. Negacionismo é recusar e negar uma realidade cientificamente comprovada. Assim, por exemplo, adeptos da desinformação, como foi o caso de Jair Bolsonaro e Osmar Terra, tentaram boicotar a vacinação e contrariaram o isolamento social e o uso de máscara, fortemente recomendados pela comunidade científica.

A situação piorou quando Jair Bolsonaro assumiu a Presidência da República em 2019. O Consea foi extinto no primeiro dia do governo, assim como foi desmontada a institucionalidade federal de SAN. Sobraram algumas ações que, além de desconectadas de uma política nacional, tiveram seus *modus operandi* alterados ou enfraquecidos, comprometendo sua efetividade. Assim, por exemplo, as verbas alocadas ao PNAE, ao PAA, à Política de Garantia de Preços Mínimos, ao Bolsa Família, entre outros, diminuíram em termos reais. Este último foi extinto e substituído pelo Auxílio Brasil, que entrou em operação no final de 2021.

É nesse contexto de desmonte que o Brasil é atingido pela pandemia do Sars-COV-2 em 2020. Assim, às medidas de austeridade soma-se uma grave crise econômica que se arrasta há tempos e que se aprofundou nos tempos da covid-19. A situação só não é pior em decorrência do Auxílio Emergencial, implementado em distintos períodos de 2020 e 2021, que resultou da pressão da sociedade civil organizada, chegando a beneficiar, no seu auge, entre março e agosto de 2020, mais de 60 milhões de pessoas (Inesc, 2021). Estudo do Ipea revela o forte impacto que o Auxílio Emergencial teve na queda da pobreza (Souza, 2022). De acordo com a publicação, em 2020 os dados mostraram o melhor resultado em anos, pois “a taxa de pobreza com a linha de PPC\$ 1,90/dia recuou 1,1 ponto percentual (p.p.) e a renda dos 20% mais pobres saltou 11%, ritmo digno dos anos de bonança”.

O desmonte da institucionalidade da SAN operado pelas gestões Temer e Bolsonaro, associado a uma política fiscal contracionista implementada desde 2016 por meio especialmente do Teto de Gastos, agravou a crise alimentar que se abateu sobre o Brasil. O abandono de uma atuação intersetorial e sistêmica, assim como a extinção das instâncias de participação social, impediu a identificação dos principais problemas alimentares e das demandas da sociedade; o enfraquecimento de mecanismos de regulação do mercado dificultou o controle da inflação, particularmente a alta de preços dos alimentos; a desarticulação de estratégias de fortalecimento da agricultura familiar, principal responsável pela alimentação básica da população brasileira, contribuiu para a inflação de alimentos e para a carestia; os programas de aquisição e de distribuição de alimentos, como o P1MC, o PNAE e o PAA (mesmo este tendo recebido aporte considerável de recursos), foram enfraquecidos e, portanto, pouco mitigaram o problema da fome; os povos indígenas e os povos e comunidades tradicionais foram abandonados à sua própria sorte, sendo fortemente impactados pela fome e pela covid-19 e suas consequências.

7.2 A resistência

Diante desse cenário, ainda em 2019, uma rede que reúne o FBSSAN e outras organizações, movimentos sociais, instituições de pesquisa e ativistas desenvolveu uma série de iniciativas com o intuito de estabelecer um novo ambiente de atuação da sociedade civil, para enfrentar os desafios postos e os que ainda viriam.

Mencionam-se posicionamentos públicos em relação ao fechamento do Consea e a projetos de lei que circulavam no Congresso e que representavam ameaças ao PNAE em relação ao seu financiamento e à sua forma de funcionamento.¹³

Mais um passo foi dado com a convocação feita por mais de sessenta organizações e movimentos sociais da Conferência Nacional Popular, por Direitos, Democracia, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.¹⁴ Tal iniciativa buscou manter viva a agenda em torno da SAN, bem como a articulação de atores da sociedade civil, a partir de uma organização autônoma. O processo de construção da conferência também possibilitou atuar nos Conseas estaduais e municipais contribuindo para não desmobilizar as instâncias subnacionais que não foram extintas com o fechamento do Consea nacional.

Em 2020, a partir da necessidade de distanciamento social em decorrência da pandemia da covid-19, a organização da conferência atuou a partir de uma nova lógica batizada de conferência em movimento. Isto é, ela foi sendo costurada por meio de oficinas e encontros virtuais, eventos regionais também virtuais, notas públicas e cartas abertas, documentos com diagnósticos e propostas e ações de incidência no Congresso Nacional, nos governos locais e nos organismos multilaterais em temas afetos à SAN. A trajetória dessa conferência evidencia um processo conectado com a realidade e os desafios atuais, apresentando agendas para garantir o direito humano à alimentação em tempos de pandemia e incidir na ampliação da visibilidade da agenda nas eleições municipais. Um sítio específico foi criado para melhor comunicação com a sociedade.¹⁵

Por fim, em novembro de 2021, foi lançada a Agenda Prioritária de Mobilização. Também foi organizado o Tribunal Popular da Fome, que condenou o governo federal pelo aumento desse terrível flagelo no país. Os resultados do tribunal somados à petição organizada pela conferência visam subsidiar o Supremo Tribunal Federal na apreciação da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 885, que trata da negligência da administração Bolsonaro mediante o enfrentamento da fome.

Em um período adverso à democracia e à defesa de direitos, a Conferência Nacional Popular se consolidou como um novo ambiente que reinventou a articulação e o controle social desde as organizações e movimentos do campo da SAN, fortalecendo a mobilização e a visibilidade para esta agenda. Essa nova configuração conflui para uma identidade política que evidencia a vida e mostra a energia vital da sociedade civil organizada, apesar da redução ou extinção de espaços institucionais.

13. A esse respeito, ver Carta... (2019) e Amâncio (2021).

14. Disponível em: <<https://bit.ly/3NMvwOX>>.

15. Mais informações no *site* da conferência: <<https://bit.ly/3MTcbvh>>.

A situação é extremamente grave e o ano de 2021 se encerra sem qualquer perspectiva positiva. A esperança é que a sociedade civil organizada mantenha o tema e as lutas vivas para que próximos governantes, preocupados com democracia e justiça, possam reconstruir o que foi desmontado.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de combate à fome no Brasil, que começaram sua trajetória na segunda parte da década de 1930, no governo de Getúlio Vargas, foram se estruturando ao longo do tempo em torno do *deficit* calórico da alimentação dos trabalhadores – período 1930-1960 –, da desnutrição infantil como expressão de um problema alimentar mais grave – na ditadura civil-militar –, da renda insuficiente para adquirir uma cesta básica – década de 1990 –, das condições de produção e acesso a alimentos de maneira justa e inclusiva por meio da segurança alimentar – começo dos anos 2000 – e do direito humano à alimentação adequada e saudável, que encontra sua realização nas condições de produção, acesso e consumo de alimentos saudáveis e adequados integrantes da concepção de SAN – meados de 2000 até 2019.

As sucessivas respostas dos governos à fome, desnutrição e insegurança alimentar e nutricional no Brasil passaram por ascensões e declínios. No geral, elas não atacaram as causas estruturais da alimentação inadequada, limitando-se quase sempre a ações compensatórias. Talvez seja por isso que na atualidade sejamos compelidos a assistir, nos meios de comunicação, às terríveis imagens de pessoas resgatando do lixo ossos para se alimentar.¹⁶

Contudo, algumas conquistas foram alcançadas nos anos 2000, a exemplo da erradicação da desnutrição infantil como problema de saúde pública nacional e da eliminação da fome como problema endêmico, mesmo ambos os problemas permanecendo elevados em determinadas comunidades, como entre povos indígenas e entre povos e comunidades tradicionais.

Essas conquistas, em contrapartida, estão se desmanchando rapidamente. Os resultados da pesquisa da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan) revelam que a fome em 2020 retornou aos patamares de 2004: cerca de 9% da população encontra-se em situação de insegurança alimentar grave (Rede Penssan, 2021, p. 48). Nesse contexto, os dados da tabela 1 mostram que o retrocesso mais acentuado se deu nos últimos quatro anos. Entre 2013 e 2018, a insegurança alimentar grave teve um crescimento anual médio de 8,0%. A partir de então, a aceleração foi ainda mais intensa. De 2018 a 2020, o aumento da fome foi de 28,0% ao ano, passando de 5,8% de pessoas em situação de insegurança alimentar grave em 2018 para 9,0% em 2020.

16. A título de ilustração, ver Vieceli (2021).

TABELA 1
Evolução da insegurança alimentar grave – Brasil

	Insegurança alimentar grave (% da população)	Varição anual (%)
PNAD 2004	9,50	-
PNAD 2009	6,60	-31
PNAD 2013	4,20	-36
POF 2018	5,80	38
Inquérito Vigisan 2020	9,00	55

Fonte: Rede Penssan (2021).

Elaboração da autora.

Obs.: PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios; POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares.

A desarticulação das políticas e dos programas de SAN, associada à interrupção de qualquer diálogo com a sociedade civil organizada, isso em um contexto de crises simultâneas – sanitária, econômica e social –, formou uma tempestade perfeita. A situação é muito grave e só tende a piorar se mais nada for feito.

Para os próximos governantes, caberá o esforço da reconstrução. Para tal, espera-se que a análise das experiências do passado, considerando o que deu certo e o que deixou a desejar, sirva de insumo para o aperfeiçoamento da atuação dos poderes públicos. Caberá, ainda, o enfrentamento dos desafios postos. Provavelmente o mais grave deles é a associação perversa de três pandemias cujos efeitos nefastos se potencializam. As pandemias de obesidade e de fome, associadas às consequências do aquecimento global, ameaçam a segurança alimentar não apenas da população do Brasil, mas também do mundo. Combinadas, as complexas interações dessas crises geram uma sindemia de proporções globais.

O conceito de sindemia¹⁷ aponta que as três pandemias – obesidade, desnutrição e mudanças climáticas – interagem umas com as outras, compartilham determinantes e, portanto, exercem uma influência mútua em suas consequências para a sociedade. Suas causas passam pelos interesses dos grandes conglomerados econômicos e financeiros que orientam o modelo hegemônico do sistema agroalimentar global, pela falta de vontade das lideranças políticas e pela dificuldade de atuação da sociedade civil organizada devido ao estreitamento cada vez maior dos espaços democráticos. Por conta disso, as soluções devem ser consideradas conjuntamente, e com urgência.

O Brasil reúne as condições necessárias e suficientes para reverter esse quadro e para enfrentar a sindemia. O que falta é outra vontade e outra ação política.

17. Para mais informações sobre o conceito de sindemia global da obesidade, desnutrição e mudanças climáticas, ver Idec (2019).

REFERÊNCIAS

- AMÂNCIO, A. A quem interessa mudar a lei do PNAE? **Conferência SSAN**, 17 jun. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3JkuerR>>.
- ARRUDA, B. K. G. de.; ARRUDA, I. K. G. de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Maternal e Infantil**, v. 7, n. 3, p. 319-326, jul.-set. 2007.
- BEGHIN, N. **Comunidade solidária**: uma avaliação da focalização e da convergência das ações nos municípios prioritários – 1997. Brasília, Ipea, 1998. (Informe à XXI Reunião do Conselho).
- _____. (Org.). **Parcerias e pobreza no Brasil**: as contradições dos arranjos realizados entre entidades governamentais e empresas privadas para combater à pobreza. Novas Edições Acadêmicas, 2015.
- BURLANDY, L. **Comunidade solidária**: engenharia institucional, focalização e parcerias. 2003. 283 f. Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.
- _____. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 851-860, 2009.
- _____. A atuação da sociedade civil na construção do campo da alimentação e nutrição no Brasil: elementos para reflexão. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 1, p. 63-72, 2011.
- CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da. (Org.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3ifpHLs>>.
- CAMPINO, A. C. C. Aspectos sócio-econômicos da desnutrição no Brasil. **Revista Saúde Pública**, v. 20, n. 1, p. 83-101, fev. 1986.
- CARTA em defesa da educação e da alimentação escolar. **FBSSAN**, 18 nov. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3tgE7Br>>.
- CASTEL, R. (Org.). **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CASTRO, J. de. **Geografia da fome** – o dilema brasileiro: pão ou aço. 11. ed. Rio de Janeiro, Gryphus, 1992.
- CRUSIUS, Y. R. *et al.* (Coord.). **Plano de combate à fome e à miséria**: princípio, prioridades e mapa das ações de governo. Brasília: Ipea, abr. 1993.
- HOFFMANN, R. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 24, p. 159-172, ago. 1995.

IDEC – INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. (Org.). **A sindemia global da obesidade, desnutrição e mudanças climáticas**: relatório da Comissão *The Lancet*. Alimentando Políticas; Idec, 2019.

INAN – INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Pesquisa nacional sobre saúde e nutrição**. Brasília: Inan; FIBGE; Ipea, nov. 1990.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Balço semestral do orçamento geral da União**: janeiro a junho de 2021. Brasília: Inesc, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3IjnitT>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Brasília: Ipea, nov. 1996. v. 2.

_____. **Cadernos da comunidade solidária**. Brasília: Ipea, 1997.

LANDIM, L. (Org.). **Ações em sociedade**: militância, caridade, assistência etc. Rio de Janeiro: Nau, 1998.

MARINHO, H. (Coord.). **Avaliação da estratégia comunidade solidária**. Brasília: Ibam; Ipea, 1998.

MONTEIRO, C. A. *et al.* ENDEF e PNSN: para onde caminha o crescimento físico da criança brasileira? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 85-95, 1993.

OLIVEIRA, A. U. **Não reforma agrária e contra reforma agrária no Brasil**. Observatório Geográfico da América Latina, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/3u36ORx>>.

PELIANO, A. M. M. **O mapa da fome**: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Brasília: Ipea, mar. 1993. (Documento de Política, n. 15).

_____. (Coord.). **II balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria** – 1994. Brasília: Ipea, dez. 1994.

_____. A assistência alimentar nas políticas governamentais. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 20-26, jan.-mar. 2001.

_____. Lições da história: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. *In*: ARANHA, A. V. (Org.). **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: MDSCE, 2010. v. 1. p. 26-41.

PELIANO, A. M. M.; BEGHIN, N. **Programas de alimentação para crianças e adolescentes**: qual o destino? Ipea, out. 1992. (Relatório Interno, n. 3).

_____. (Org.). **Brasil**: os programas federais de alimentação e nutrição no início da década de 1990. Brasília: Ipea, abr. 1994.

PELIANO, A. M. M.; RESENDE, L. F. de.; BEGHIN, N. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 12, p. 19-39, jan.-jun. 1995.

PELIANO, A. M. M.; ROCHA, E.; BEGHIN, N. O Programa Comunidade Solidária. In: VELLOSO, J. P. dos R. (Coord.). **O Brasil e o mundo no limiar do novo século**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998. v. 2. p. 347-361.

RECINE, E. *et al.* Política Nacional de Alimentação e Nutrição: celebrando 20 anos de implementação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, n. 1, 2021.

REDE PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil**. Rede Penssan, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3KH06au>>.

RESENDE, L. F. L. **Comunidade Solidária**: uma alternativa aos fundos sociais. Brasília: Ipea, mar. 2000. (Texto para Discussão, n. 725).

SILVA, A. C. de. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 23, p. 87-107, 1995.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2014. (Texto para Discussão, n. 1953).

SOUZA, P. A evolução da pobreza monetária no Brasil no século 21. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, 2022. No prelo.

VALADARES, A. A. *et al.* Desenvolvimento rural. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 23, p. 353-428, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/36o09ck>>.

VASCONCELOS, F. A. G. de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, jul.-ago. 2005.

VIECELI, L. “Caminhão de ossos” no Rio é disputado por população com fome. **Folha de S.Paulo**, 29 set. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3qdn14m>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARANHA, A. V. (Org.). **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: MDSCF, 2010. v. 1.

BEGHIN, N. (Coord.). **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2002.

_____. (Org.). **A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios – onde estamos e para onde vamos?** Brasília: Inesc, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3CNBRVq>>.

_____. Anna Peliano e as políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Inesc**, 26 ago. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3tgv6YZ>>.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia alimentar para a população brasileira**. 2. ed. Brasília: MS, 2014.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA **Comunidade solidária: um relato preliminar das ações de governo em 1995**. Brasília: Casa Civil, 1996.

CONFERÊNCIA SSAN. **Conferência popular em movimento: por democracia, direitos, soberania e segurança alimentar e nutricional 2020-2021**. CPSSAN, nov. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/367l7MR>>.

COUTINHO, D. C. *et al.* (Org.). **Condições nutricionais da população brasileira: adultos e idosos**. Brasília: Inan, 1991.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Proposta de política social**. Brasília: Ipea, out. 1992. (Documento de Política, n. 12).

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

MALUF, R.; MENEZES, F.; VALENTE, F. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**, v. 4, p. 66-88, 1996.

MONTEIRO, C. A. *et al.* Causas do declínio da desnutrição infantil no Nordeste do Brasil, 1996-2007. **Revista de Saúde Pública**, v. 43, n. 1, p. 35-43, 2009.

MORAES, V. D. de.; MACHADO, C. V.; MAGALHÃES, R. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: dinâmica de atuação e agenda (2006-2016). **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 26, n. 12, p. 6175-6187, dez. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3JhbmKv>>.

PELIANO, A. **Os programas de alimentação e nutrição para mães e crianças no Brasil**. Brasília: Ipea, abr. 1992. (Texto para Discussão, n. 253).

PELIANO, A. M. M.; BEGHIN, N. **A descentralização da merenda escolar**. Ipea, dez. 1992a. (Relatório Interno, n. 6).

_____. **O papel do Estado na área de alimentação e nutrição**. Ipea, dez. 1992b. (Relatório Interno, n. 7).

_____. A nova experiência brasileira no combate à fome e à miséria. **Saúde em Debate**, n. 40, p. 17-25, set. 1993.

_____. O inacessível pão de cada dia. **Ciência Hoje**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 100, p. 52-62, maio-jun. 1994.

RECINE, E.; BEGHIN, N. Equity. *In*: LAWRENCE, M.; FRIEL, S. (Ed.). **Healthy and sustainable food systems**. London: Routledge, 2019. p. 35-45.

RECINE, E.; LEÃO, M. O direito humano à alimentação adequada e o Fome Zero. *In*: ARANHA, A. V. (Org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: MDSCF, 2010. v. 2, p. 38-47.

REZENDE, F. (Org.). **Anna Peliano: uma batalha incansável contra a fome, a pobreza e a desigualdade social**. Brasília: Ipea, 2022. No prelo.

ROUANET, L. P. Moralidade e pobreza. **Ethic@**, Florianópolis, v. 6, n. 4, p. 47-55, ago. 2007.

VALENTE, F. L. S; BEGHIN, N. (Org.). **Realização do direito humano à alimentação adequada e a experiência brasileira: subsídios para replicabilidade**. Brasília: FAO, 2006.

VASCONCELOS, F. A. G. de. *et al.* Public policies of food and nutrition in Brazil: from Lula to Temer. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 32, 2019.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL