

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DOUTORADO**

**ISABELA SENS FADEL GOBBO**

**AVANÇOS E RECUOS DO PROJETO POPULAR DE SEGURANÇA ALIMENTAR  
E NUTRICIONAL NO BRASIL: uma análise institucional e política**

**PONTA GROSSA**

**2024**

**ISABELA SENS FADEL GOBBO**

**AVANÇOS E RECUOS DO PROJETO POPULAR DE SEGURANÇA ALIMENTAR  
E NUTRICIONAL NO BRASIL: uma análise institucional e política**

Tese apresentado ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa para obtenção do título de doutora em Ciências Sociais Aplicadas.

**Área de Concentração:** Cidadania e Políticas Públicas.

**Linha de pesquisa:** Estado, Direitos e Políticas Públicas.

**Orientadora:** Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha

**PONTA GROSSA**

**2024**

G574 Gobbo, Isabela Sens Fadel  
Avanços e recuos do Projeto Popular de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma análise institucional e política / Isabela Sens Fadel Gobbo. Ponta Grossa, 2024.  
176 f.

Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha.

1. Hegemonia. 2. Agronegócio. 3. Movimentos populares. 4. Fome - Combate. I. Cunha, Luiz Alexandre Gonçalves. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Cidadania e Políticas Públicas. III.T.

CDD: 304

# TERMO DE APROVAÇÃO

**ISABELA SENS FADEL GOBBO**

**“Avanços e recuos do Projeto Popular de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma análise institucional e política”.**

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor(a) no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

As



Documento assinado digitalmente  
**LUIZ ALEXANDRE GONCALVES CUNHA**  
Data: 09/05/2024 10:32:02-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha - UEPG-PR - Presidente



Documento assinado digitalmente  
**SERGIO FAJARDO**  
Data: 03/05/2024 14:53:38-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Sergio Fajardo - UNICENTRO-PR - Membro Externo



Documento assinado digitalmente  
**KARLA EMMANUELA RIBEIRO HORA**  
Data: 03/05/2024 14:20:51-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Karla Emmanuela Ribeiro Hora - UFG-GO - Membro Externo



Documento assinado digitalmente  
**SILMARA CARNEIRO E SILVA**  
Data: 03/05/2024 15:36:42-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Silmara Carneiro e Silva - UEPG-PR - Membro Interno

Prof. Dra. Lenir Aparecida Mainardes da Silva - UEPG-PR - Membro Interno

Prof. Dr. Djoni Roos - UNIOESTE-PR - Suplente Externo

Profa. Dra. Augusta Pelinski Raiher - UEPG-PR - Suplente Interno

Ponta Grossa, 29 de abril de 2024.

## **AGRADECIMENTOS**

A concretização deste trabalho perpassou por uma série de obstáculos, dentre eles a pandemia da COVID-19, a incompreensão de algumas pessoas sobre o quanto esse período impactou a minha capacidade de pesquisa, e os próprios desafios de escrever sobre uma temática nova, sobre um referencial que nunca tinha utilizado, não dando sequência ao trabalho desenvolvido por mim no Mestrado.

Para mim, terminar esse doutorado é o encerramento de uma longa trajetória de estudos na UEPG que começou em 2013 e que vai até hoje sem pausa. Todos esses anos de casa me fizeram ver que também temos pessoas que passam pelo nosso caminho que estendem a mão, que nos fortalecem para seguir adiante, mesmo com todos os problemas. Por isso, não posso deixar de agradecer algumas delas: a todas as professoras e colegas que fizeram parte do Núcleo Questão Ambiental, Gênero e Condição de Pobreza, que me engrandeceu muito enquanto pesquisadora e que tornaram a convivência na pós-graduação muito mais agradável; à professora Augusta que, sem ela, não teria conseguido o título de mestre; ao professor Cunha, que me orientou em toda a jornada do doutorado; e ao professor Edson, que me ajudou a não desistir agora no final e colaborou na construção da tese. São nesses profissionais e pessoas que quero me inspirar para me tornar uma pessoa melhor em qualquer espaço que eu venha a ocupar. Muito obrigada por todo apoio!

Também gostaria de agradecer a minha família que me deu todo suporte e acreditou na importância da continuidade do estudo, e aos meus amigos que me ajudaram em momentos difíceis, de dúvidas a respeito da minha própria capacidade.

Levo comigo, nestes quase 12 anos de UEPG, muitas batalhas, aprendizados, e pessoas que ajudaram a me tornar quem sou hoje. Muito obrigada por fazerem parte da minha vida! Espero poder retribuir da melhor forma possível, dedicando-me sempre à construção de uma sociedade melhor!

## RESUMO

Esta pesquisa quanti-quali tem por objetivo compreender como o projeto de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) dos movimentos populares e o projeto do agronegócio foram avançando ou recuando em sua disputa pela hegemonia no Estado, desde o governo Lula, iniciado em 2003, até 19 de março de 2020 no governo Bolsonaro. Para tanto, utilizou-se como referencial teórico os ensinamentos de Gramsci, o que foi feito a partir de suas próprias obras e de autores que o interpretaram. Este estudo foi desenvolvido a partir de fontes documentais e bibliográficas, que permitiram analisar como esses projetos foram angariando espaços no Estado a partir das mudanças institucionais dos Ministérios e das políticas de responsabilidade desses, das legislações que foram aprovadas no Congresso Nacional, dos recursos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) para serem investidos e também dos discursos proferidos pelos Deputados Federais durante o período. Com este trabalho, viu-se que o projeto dos movimentos populares apenas conseguiu avançar a ponto de ser tratado com prioridade durante os governos Lula e Dilma, período em que houve a redução do percentual de pessoas em situação de insegurança alimentar, os quais também permitiram em seus respectivos mandatos avanços no projeto do agronegócio. Porém, durante os governos Temer e Bolsonaro, o projeto popular perdeu espaço, diminuindo sua inserção nos espaços institucionais, bem como no orçamento, entrando em um processo de recuo, enquanto o agronegócio continuou ampliando seus recursos e influências no Estado, processo que resultou na retomada de índices alarmantes de insegurança alimentar e que evidencia a insuficiência do projeto do agronegócio no combate à fome.

**Palavras-chave:** Hegemonia; Agronegócio; Movimentos Populares; Combate à Fome.

## ABSTRACT

This quantitative and qualitative research aims to understand how the Food and Nutrition Security (SAN) project of grassroots movements and the agribusiness project have been advancing or retreating in their dispute for hegemony in the State, from the Lula government, which began in 2003, until March 19, 2020 in the Bolsonaro government. For this purpose, the theoretical framework used was Gramsci's teachings, which were drawn from his own works and from authors who interpreted them. This study was developed based on documentary and bibliographic sources, which allowed for the analysis of how these projects have been gaining space in the State from the institutional changes of the Ministries and the policies of their responsibility, from the laws that were approved in the National Congress, from the resources foreseen in the Annual Budget Law (LOA) to be invested, and also from the speeches made by the Federal Deputies during the period. With this work, it was seen that the project of the grassroots movements only managed to advance to the point of being treated as a priority during the Lula and Dilma governments, a period in which there was a reduction in the percentage of people in a situation of food insecurity, which also allowed, in their respective terms, advances in the agribusiness project. However, during the Temer and Bolsonaro governments, the popular project lost space, decreasing its insertion in institutional spaces, as well as in the budget, entering a process of retreat, while agribusiness continued to expand its resources and influences in the State, a process that resulted in the resumption of alarming rates of food insecurity and which evidences the insufficiency of the agribusiness project in combating hunger.

**Keywords:** Hegemony; Agribusiness; Grassroots Movements; Combating Hunger.

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |     |
|---|-----|
| PERCENTUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E                     |     |
| GRÁFICO 1 - NUTRICIONAL.....                            | 13  |
| GRÁFICO 2 - PAP E PSAF ENTRE 2003/2004 E 2006/2007..... | 93  |
| GRÁFICO 3 - PAP E PSAF ENTRE 2007/2008 E 2010/2011..... | 101 |
| GRÁFICO 4 - PAP E PSAF ENTRE 2011/2012 E 2014/2015..... | 111 |
| GRÁFICO 5 - PAP E PSAF ENTRE 2015/2016 E 2018/2019..... | 121 |
| NÚMERO DE DISCURSOS SELECIONADOS POR ANO –              |     |
| GRÁFICO 6 - 2003 A MARÇO DE 2020.....                   | 127 |



## LISTA DE IMAGENS

|           |   |     |
|-----------|---|-----|
| IMAGEM 1  | - ESTRUTURA DO PROJETO FOME ZERO.....               | 73  |
|           | GRAFO DE LEMA DOS DISCURSOS SOBRE A SAN NA          |     |
| IMAGEM 2  | - CÂMARA DOS DEPUTADOS – 2003 A MARÇO/2020.....     | 128 |
|           | GRAFO DE LEMA DOS DISCURSOS SOBRE A SAN NA          |     |
|           | CÂMARA DOS DEPUTADOS COM FILTRO – 2003 A            |     |
| IMAGEM 3  | - MARÇO/2020.....                                   | 129 |
|           | GRAFO RADIAL DE LEMA DOS DISCURSOS SOBRE A          |     |
|           | SAN NA CÂMARA DOS DEPUTADOS DIVIDIDO POR            |     |
| IMAGEM 4  | - COMUNIDADES – 2003 A MARÇO/2020.....              | 130 |
|           | COMUNIDADES DE LEMAS DOS DISCURSOS SOBRE A          |     |
|           | SAN NA CÂMARA DOS DEPUTADOS – 2003 A                |     |
| IMAGEM 5  | - MARÇO/2020.....                                   | 132 |
|           | GRAFO DE TEMAS DOS DISCURSOS SOBRE A SAN NA         |     |
|           | CÂMARA DOS DEPUTADOS DIVIDIDO POR                   |     |
| IMAGEM 6  | - COMUNIDADES – 2003 A MARÇO/2020.....              | 133 |
|           | COMUNIDADES DE TEMAS DOS DISCURSOS SOBRE A          |     |
|           | SAN NA CÂMARA DOS DEPUTADOS – 2003 A                |     |
| IMAGEM 7  | - MARÇO/2020.....                                   | 134 |
|           | GRAFO BIMODAL DE TEMAS E PARTIDOS DOS               |     |
|           | DISCURSOS SOBRE A SAN NA CÂMARA DOS                 |     |
| IMAGEM 8  | - DEPUTADOS – 2003 A MARÇO/2020.....                | 136 |
|           | GRAFO BIMODAL DE TEMAS E PARTIDOS DOS               |     |
|           | DISCURSOS SOBRE A SAN NA CÂMARA DOS                 |     |
| IMAGEM 9  | - DEPUTADOS COM FILTRO – 2003 A MARÇO/2020.....     | 137 |
|           | GRAFO BIMODAL DE TEMAS E PARTIDOS DA                |     |
| IMAGEM 10 | - COMUNIDADE LIGADA AO PT – 2003 A MARÇO/2020.....  | 139 |
|           | GRAFO BIMODAL DE TEMAS E PARTIDOS DA                |     |
| IMAGEM 11 | - COMUNIDADE LIGADA AO PPB – 2003 A MARÇO/2020..... | 140 |
|           | GRAFO BIMODAL DE TEMAS E PARTIDOS DA                |     |
| IMAGEM 12 | - COMUNIDADE LIGADA AO PSDB – 2003 A MARÇO/2020.... | 141 |

|           |  |     |
|-----------|--|-----|
|           | GRAFO BIMODAL DE TEMAS E PARTIDOS DA               |     |
| IMAGEM 13 | - COMUNIDADE LIGADA AO PMDB – 2003 A MARÇO/2020... | 144 |
|           | GRAFO BIMODAL DE TEMAS E DEPUTADOS FEDERAIS        |     |
| IMAGEM 14 | - POR COMUNIDADE – 2003 A MARÇO/2020.....          | 146 |
|           | GRAFO BIMODAL DE TEMAS E DEPUTADOS FEDERAIS        |     |
| IMAGEM 15 | - POR COMUNIDADE – 2003 A 2006.....                | 147 |
|           | GRAFO BIMODAL DE TEMAS E DEPUTADO FEDERAL          |     |
|           | SEBASTIÃO MADEIRA DO PSDB, POR INTENSIDADE –       |     |
| IMAGEM 16 | - 2003 A 2006.....                                 | 149 |
|           | GRAFO BIMODAL DE TEMAS E DEPUTADOS FEDERAIS        |     |
| IMAGEM 17 | - POR COMUNIDADE – 2007 A 2010.....                | 151 |
|           | GRAFO BIMODAL DE TEMAS E DEPUTADOS FEDERAIS        |     |
| IMAGEM 18 | - POR COMUNIDADE – 2011 A 2014.....                | 155 |
|           | GRAFO BIMODAL DE TEMAS E DEPUTADOS FEDERAIS        |     |
| IMAGEM 19 | - POR COMUNIDADE – 2015 A 2016.....                | 158 |
|           | GRAFO BIMODAL DE TEMAS E DEPUTADOS FEDERAIS        |     |
| IMAGEM 20 | - POR COMUNIDADE – 2017 A 2018.....                | 161 |
|           | GRAFO BIMODAL DE TEMAS E DEPUTADOS FEDERAIS        |     |
| IMAGEM 21 | - POR COMUNIDADE – 2019 A MARÇO/2020.....          | 162 |

## LISTA DE TABELAS

|           |   |     |
|-----------|---|-----|
|           | PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL -        |     |
| TABELA 1  | - 2003 A 2004.....                                | 89  |
|           | PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL -        |     |
| TABELA 2  | - 2005 A 2006.....                                | 91  |
|           | PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL -        |     |
| TABELA 3  | - 2007 A 2008.....                                | 97  |
|           | PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL -        |     |
| TABELA 4  | - 2009 A 2010.....                                | 99  |
|           | PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL -        |     |
| TABELA 5  | - 2011 A 2012.....                                | 107 |
|           | PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL -        |     |
| TABELA 6  | - 2013 A 2014.....                                | 109 |
|           | PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL -        |     |
| TABELA 7  | - 2015 A 2016.....                                | 114 |
|           | PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL -        |     |
| TABELA 8  | - 2017 A 2018.....                                | 119 |
|           | PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL -        |     |
| TABELA 9  | - 2019 A 2020.....                                | 124 |
|           | PESO DA ARESTA DEPUTADO X TEMA – 2003 A           |     |
| TABELA 10 | - 2006.....                                       | 148 |
| TABELA 11 | - PESO DA ARESTA DEPUTADO X TEMA – 2007-2010..... | 152 |
| TABELA 12 | - PESO DA ARESTA DEPUTADO X TEMA – 2011-2014..... | 156 |
| TABELA 13 | - PESO DA ARESTA DEPUTADO X TEMA – 2015-2016..... | 159 |

## SUMÁRIO

|   |            |
|---|------------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>11</b>  |
| <b>CAPÍTULO 1 - PROJETOS EM DISPUTA: HEGEMONIA E CONTRA HEGEMONIA DA SAN NO BRASIL.....</b>                                     | <b>18</b>  |
| 1.1 HISTÓRICO DA SAN NO BRASIL.....   | 19         |
| 1.2 A DISPUTA PELA HEGEMONIA: UMA ANÁLISE DO PROCESSO HISTÓRICO.....  | 51         |
| 1.2.1 Gramsci e sua Visão de Mundo  | 52         |
| 1.2.2 Uma Aproximação da Realidade a partir de Gramsci e seus Intérpretes   | 57         |
| <b>CAPÍTULO 2 - OS AVANÇOS E RECUOS DO PROJETO POPULAR DE SAN: DO GOVERNO LULA AOS PRIMEIROS ANOS DO GOVERNO BOLSONARO.....</b> | <b>70</b>  |
| 2.1 O PRIMEIRO GOVERNO LULA – 2003 A 2006.....  | 70         |
| 2.2 O SEGUNDO GOVERNO LULA – 2007 A 2010.....   | 93         |
| 2.3 O PRIMEIRO GOVERNO DILMA ROUSSEFF – 2011 A 2014.....  | 102        |
| 2.4 O SEGUNDO GOVERNO DILMA ROUSSEFF – 2015 A MAIO DE 2016..  | 112        |
| 2.5 O GOVERNO MICHEL TEMER – MAIO DE 2016 A 2018.....   | 116        |
| 2.6 O GOVERNO BOLSONARO – 2019 A MARÇO DE 2020.....   | 122        |
| 2.7 COMO OS DISCURSOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS EVIDENCIAM A POLÍTICA DE SAN.....   | 125        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>  | <b>164</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>   | <b>168</b> |
| <b>APÊNDICE A - QUADRO DOS PARTIDOS.....</b>  | <b>175</b> |

## INTRODUÇÃO

Ter fome: sensação que facilmente pode ser resgatada em qualquer leitor deste estudo, mas que, nem sempre, foi tratada com prioridade pelo Estado no Brasil. Ao longo dos anos, essa pauta foi sendo desenvolvida, reformulando-se a partir dos grupos sociais que são diretamente impactados por ela, dos subalternos em especial, por meio de seus próprios intelectuais que angariaram espaços no Estado, possibilitando que uma série de políticas sociais pudesse ser pautada não apenas no combate à fome, mas remetendo a uma abordagem maior que é a da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Entretanto, avanços e recuos na disputa pela hegemonia no Estado fazem parte da trajetória histórica deste projeto, sendo este o objeto de análise da tese.

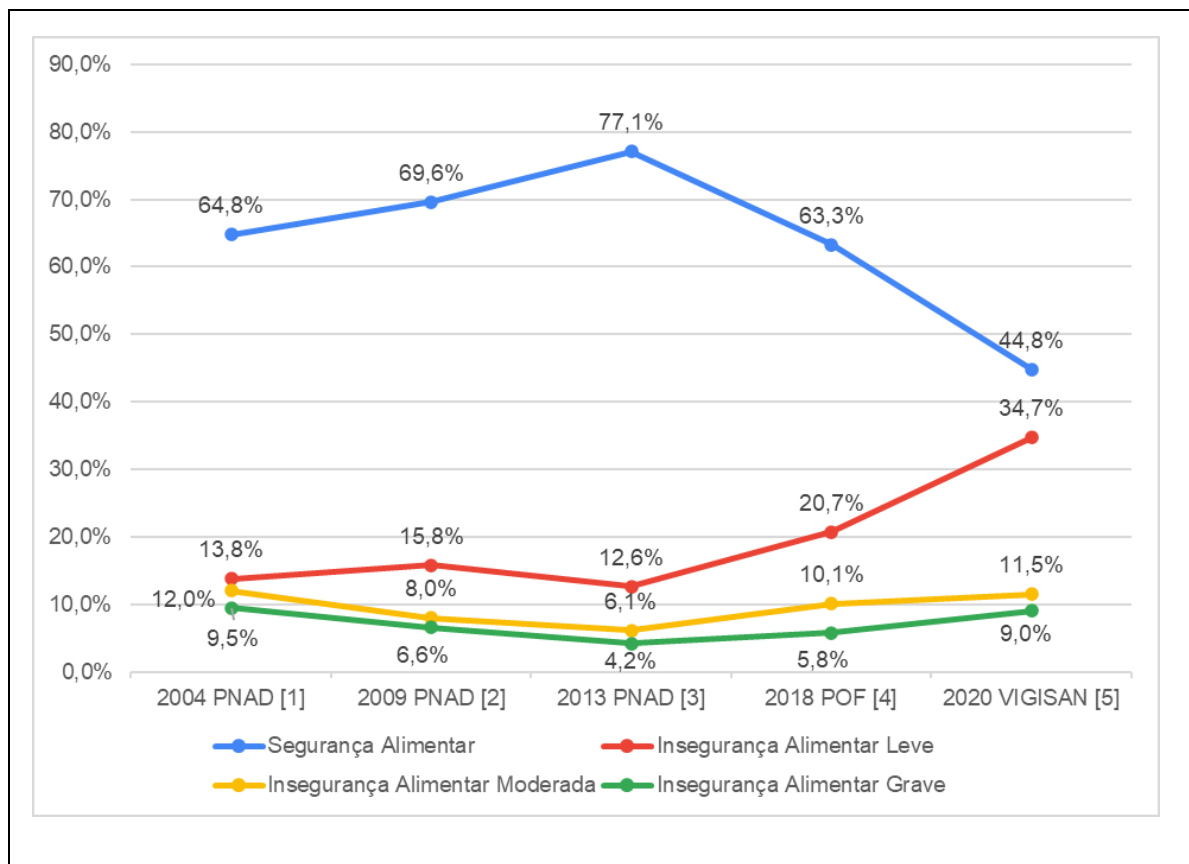
O projeto de SAN dos movimentos populares voltado aos interesses dos subalternos visa a superação de uma realidade imposta, combatendo as desigualdades sociais, defendendo o meio ambiente, suprimindo a necessidade alimentar da população com uma nova proposta de produção sustentável de alimentos saudáveis e pela redistribuição de terras e de renda. Intrinsecamente, este projeto disputa com outro que, em sua elaboração histórica, também queria mudanças visando a eficiência da produção e a maximização dos ganhos, passando a ser interessante apenas para aqueles que se beneficiavam com o aumento da produtividade através da modernização, tanto no setor agrícola quanto pecuário. O segundo projeto, que vai se fortalecendo com o discurso da necessidade do aumento da produção de alimentos no mundo para combater a fome, remete aos interesses de uma elite agrária e também daqueles que exploram grandes quantidades de terra e que pretendem, assim, manter-se. Com demandas próprias, foi sendo estruturado até se tornar o projeto do agronegócio, que tem seus próprios intelectuais ocupando os mais variados partidos e entidades próprias para disputar a hegemonia no Estado.

Com o acúmulo de forças, o projeto popular de SAN conseguiu avançar, ocupando espaços no Estado, o que se deu principalmente com a abertura política do país na década de 1980. Foi um período de reestruturação dos movimentos sociais, da classe trabalhadora urbana e do campo que, inclusive, reorganizaram-se em seus partidos políticos próprios para disputar o poder político. A partir do governo Lula (2003-2010), o projeto popular de SAN foi concebido como uma prioridade por

meio da pauta do combate à fome que, com a vitória eleitoral, passa a ser uma pauta de toda a sociedade. A impopularidade do discurso contrário à SAN possibilitou que o projeto dos movimentos populares que tinha uma forte conexão com o governo eleito ampliasse sua influência no Estado, implementando políticas públicas, aprovando legislações, democratizando o debate por meio da participação popular nos Conselhos e Conferências, ampliando o orçamento público destinado para a defesa dos interesses dos subalternos e ocupando espaços institucionais com seus intelectuais. Porém, ao mesmo tempo, o projeto do agronegócio, que disputa com o outro, não obteve recuos, estando sempre organizado através de seus próprios intelectuais que formam a bancada ruralista, considerada uma das mais influentes no Congresso Nacional.

Com isso, vê-se que esses projetos “andaram lado a lado”, digladiando-se, até certo momento histórico, conquistando espaços e avançando, ainda que em patamares muito distintos. E isso corresponde ao período em que o Brasil conseguiu reduzir os índices de insegurança alimentar, até porque, com os dois projetos alegando sua responsabilidade no combate à insegurança alimentar, em um exercício de suposição, até seria possível dizer que estes resultados eram decorrentes dos avanços dos dois projetos juntos. O gráfico a seguir revela quando foi este período:

GRÁFICO 1 – PERCENTUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL:



FONTE: Dados reanalisados para a escala de oito itens, a partir das pesquisas: [1] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2004 (IBGE); [2] Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios 2008-2009 (IBGE); [3] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013-2014 (IBGE); [4] Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 (IBGE); [5] Inquérito VIGISAN 2020 (REDE PENSSAN).

Conforme o gráfico, de 2004 a 2013, ocorre uma diminuição da insegurança alimentar, período dos governos Lula (2003-2010) e também parte do primeiro governo Dilma (2011-2014). Como não se tem os dados entre 2014 e 2017 para se saber com exatidão em qual ano houve essa virada de chave que resultou no aumento da insegurança alimentar atestada pelos dados de 2018 (governo Temer – março/2016 a 2018), algumas investigações mais aprofundadas precisam ser feitas para entender o que ocorreu com esses projetos a ponto deles hipoteticamente não conseguirem obter os bons resultados que conseguiram alcançar conjuntamente.

Com isso, define-se o **objetivo geral** deste estudo: compreender como o projeto de SAN dos movimentos populares e o projeto do agronegócio foram

avançando ou recuando em sua disputa pela hegemonia no Estado, desde o governo Lula, iniciado em 2003, até 19 de março de 2020 no governo Bolsonaro.<sup>1</sup>

Para tanto, tem-se os seguintes **objetivos específicos**:

- a) contextualizar o histórico da SAN no Brasil e como dele surgiram esses dois projetos;
- b) analisar a correlação de forças desses projetos a partir das legislações de SAN, das alterações institucionais, do orçamento;
- c) verificar como os discursos dos Deputados Federais remetiam a esses projetos durante o período analisado;
- d) compreender como o aumento da insegurança alimentar se deu frente aos avanços e recuos deste projetos.

Assim, a **hipótese** central desta pesquisa é a de que os governos Lula e Dilma abriram espaço para que o projeto dos movimentos populares ligados à SAN avançasse em um movimento contra hegemônico, conquistando espaços políticos, ocupando ministérios com seus intelectuais, ampliando o orçamento voltado às políticas sociais de interesse da classe subalterna, o que não significa a conquista da hegemonia que é do projeto do agronegócio. Porém, a partir do governo Temer e no governo Bolsonaro, há o recuo do projeto dos movimentos populares, resultando no aumento da insegurança alimentar, mesmo com o avanço do projeto do agronegócio, que demonstra a fragilidade deste projeto frente ao objetivo de reduzir a fome.

Para se cumprir com os objetivos estabelecidos, estabeleceu-se como método deste estudo o histórico-dialético, utilizando-se, para tanto, da teoria gramsciana como referencial teórico basilar, apreendendo conceitos a partir da própria obra de Antonio Gramsci quanto de outros trabalhos que interpretam o autor.

Demanda-se para o desenvolvimento da tese de procedimentos metodológicos tanto da pesquisa quantitativa quanto da qualitativa, de cunho exploratório e articulado de forma a possibilitar a aproximação com a realidade (Bourguignon; Oliveira Junior; Sgarbiero, 2012), buscando sempre o cumprimento dos objetivos já elencados.

---

<sup>1</sup> A data limite desta pesquisa é decorrente do decreto de calamidade pública frente ao início da pandemia da COVID-19 emitido pelo governo Bolsonaro. Optou-se por não analisar este governo em sua completude, pois a pandemia implicou em mudanças na forma como o governo passou a tratar a pauta da SAN.



No que diz respeito aos instrumentos necessários, esta tese é uma pesquisa que tem por base fontes bibliográficas e documentais. A revisão bibliográfica visa verificar os principais autores e trabalhos publicados que abordam os temas da tese. Já a pesquisa documental tem por objetivo analisar documentos que ainda não foram explorados cientificamente ou passíveis de reexame.

Das fontes bibliográficas, explorou-se livros, artigos acadêmicos, teses de doutorado, análises de órgãos governamentais contendo análise de dados, entre outros textos que possibilitaram contextualizar a SAN no Brasil e entender como os projetos foram se estruturando. Esse histórico e sua interpretação a partir do referencial teórico escolhido fazem parte do primeiro capítulo deste estudo.

Em seguida, no segundo capítulo, iniciou-se o levantamento de fontes documentais referentes ao período analisado neste estudo. Realizou-se uma pesquisa no site da Câmara dos Deputados sobre as legislações que mencionavam o tema “segurança alimentar” entre os anos de 2003 a 2020, período analisado nesta tese, buscando-se a partir de uma leitura e interpretação de cada uma delas, sintetizar seus significados e aproximar seus objetivos frente aos interesses dos projetos em disputa. Com isso, foram levantados programas, políticas, regulamentações, emenda constitucional, entre outras legislações pertinentes.

No meio dessas legislações também estavam as que estabeleciam a estrutura institucional do Governo Federal, incluindo as mudanças ministeriais e de competências dos órgãos da administração, somando-se a isso os Conselhos, dentre eles, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Dessa forma, possibilita-se compreender como os governos foram modificando sua forma de atuação e de representação de determinadas pautas.

Diante da dificuldade em se obter dados de uma série histórica sobre as políticas que foram implementadas durante esses mais de 17 anos de análise, optou-se por levantar o orçamento do Governo Federal, selecionando algumas políticas previstas nele relacionadas ao tema, a fim de se verificar qual foi a projeção aprovada na Lei Orçamentária Anual (LOA) pelo Congresso Nacional, e também quanto estava previsto nos projetos de lei encaminhados pelo poder executivo, que é quem tem a iniciativa da LOA que pode ser modificada pelo Congresso. A LOA estima as receitas e fixa as despesas públicas para o período de um ano, e é uma das três legislações que devem ser aprovadas dentro do modelo orçamentário para gestão do dinheiro

público usado no Brasil. As três leis devem ser apreciadas pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que é um órgão permanente do Congresso Nacional, composta tanto por Deputados Federais quanto por Senadores (SENADO FEDERAL, 2024). Esses dados, mesmo sendo uma possibilidade frente ao que é realmente investido pelo Governo Federal, viabilizam a análise da disputa dos recursos do Estado pelos projetos.

Junto à LOA, ano após ano, o Governo Federal lançou os Planos Agrícolas Pecuários (PAP), que foram também fonte bibliográfica deste estudo, e que trazem dados sobre os investimentos que o governo prometia para o setor do agronegócio. Desde 2003 até 2016, o Governo Federal também lançou anualmente o Plano Safra da Agricultura Familiar (PSAF), que passou a ser de quatro em quatro anos em 2017, que previa investimentos para estes, sendo mais uma fonte bibliográfica utilizada. Essa base de dados bibliográficos e documentais foi organizada a partir dos governos federais, entre 2003 e 2020, para identificar como elas foram moldando a realidade conforme as mudanças na presidência da República.

Como a composição do Congresso Nacional traz mudanças na correlação de forças, optou-se por entender como os Deputados Federais, que são maioria do Congresso, e são os supostos representantes do povo, discursaram sobre a temática da fome no período de análise definido. Para tanto, selecionou-se apenas discursos encontrados no site da Câmara dos Deputados que tinham a palavra “fome” em suas sínteses, correlacionada com outros temas que deveriam aparecer no corpo do texto do discurso, definidas através do levantamento das legislações relacionadas ao termo “segurança alimentar”, sendo eles: "segurança alimentar"; "defensivos agrícolas"; "reforma agrária"; "organismos geneticamente modificados"; "biocombustíveis"; "agronegócio"; "agrotóxico" Com isso, foram encontrados 524 discursos proferidos no período total.

A análise dos mais de 500 discursos encontrados foi realizada com o auxílio da inteligência artificial que possibilitou sintetizar o objetivo de cada autor em proferir tais discursos no que diz respeito à SAN. Posteriormente, essa base de documentos foi sistematizada para permitir que, no programa Gephi, fossem criados grafos, formulando redes entre os temas selecionados por esta pesquisadora, entre os

autores dos discursos, os partidos políticos dos autores dos discursos e também lemas<sup>2</sup> das palavras encontradas em cada síntese.

A análise de rede como metodologia de pesquisa permite a identificação de comunidades semânticas, que definem interesses similares entre os documentos que se analisa (Yi; Choi, 2011), que são neste caso os discursos. Essas comunidades foram identificadas neste estudo governo por governo, seguindo a mesma lógica de sistematização das legislações e documentos governamentais.

A relevância deste estudo se dá em um cenário em que se observou um aumento da fome e da insegurança alimentar, principalmente diante da pandemia da COVID-19, que impactou o Brasil e o mundo. Entender o passado para rearticular as táticas dos movimentos populares visando a retomada da pauta do combate à fome por parte deste Governo Federal, que hoje é o terceiro mandato do governo Lula, é uma necessidade para que a cada avanço do projeto das classes subalternas não haja mais recuo, apesar o inimigo é poderoso, e que a disputa pela hegemonia é um processo de grande dificuldade.

---

<sup>2</sup> Lema é a forma básica e invariável de uma palavra, sem flexões de gênero, número, tempo, modo, entre outros. É a palavra presente no dicionário, que serve da qual se derivam outras palavras.

## **CAPÍTULO 1 - PROJETOS EM DISPUTA: HEGEMONIA E CONTRA HEGEMONIA DA SAN NO BRASIL**

A Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil foi influenciada por diversos atores que desenvolveram suas próprias perspectivas sobre o que é a SAN e quais desdobramentos ela deveria pautar. Tais atores foram se organizando, definindo seus projetos para disputar a hegemonia no Estado ampliado, possibilitando avanços e retrocessos de cada projeto. Mas, afinal, que projetos são esses que foram se desenhando na sociedade no que diz respeito à SAN?

Cada um desses projetos vai sendo moldado conforme os interesses daqueles que o cultivam. Com a socialização da política, o Estado passa a ser ampliado, incorporando uma divisão didática criada por Gramsci para explicar os espaços onde se disputava o poder: o da sociedade civil e da sociedade política. Na sociedade civil, estão os organismos privados, é nela que as relações sociais, as instituições e ideologias existentes vão sendo proliferadas e organizadas para a disputa da hegemonia. Já a sociedade política é o Estado-coerção, que se apropria da burocracia ou da violência para exercer o controle.

A disputa pela hegemonia exige tanto controlar a sociedade civil quanto a política, tendo o seu projeto predominante entre aqueles que compactuam com ele, somado à capacidade de dominar os que não compactuam usando dos aparatos repressivos do Estado.

Diante disso, este primeiro capítulo visa entender como estes projetos foram surgindo no cenário nacional, institucionalizando-se, ocupando espaços no Estado, disputando a hegemonia na sociedade civil e adentrando na máquina burocrática do Estado, e implementando políticas públicas de seu interesse, levando em conta as influências internacionais que foram sendo apropriadas pelos atores.

A formação e consolidação de cada projeto de SAN em disputa perpassa por fatos históricos e pela atuação de determinados atores que viabilizaram sua formulação e concretização por meio do Estado que coloca em prática políticas públicas relacionadas a cada um deles. Nesse sentido, as conquistas no plano interno foram ocorrendo devido a mobilização de diversos atores que foram abrindo possibilidades de responsabilização por parte do Estado. (Silva, 2014). A seguir, o histórico da SAN no Brasil será abordado.

## 1.1 HISTÓRICO DA SAN NO BRASIL

Diferentemente do cenário internacional, o termo segurança alimentar somente passou a ser utilizado no Brasil, nos anos 1980, e o termo nutricional apenas nos anos 1990 (Nascimento, 2012). Nesse sentido, as ações políticas que eram feitas até tais momentos diziam respeito ao combate à fome, o que apenas começou a ser introduzido como ação governamental no início do século XX, com uma mudança na percepção do fenômeno que passou a ser encarado de forma contínua, atuando na estrutura socioeconômica (Nascimento, 2012).

Em âmbito internacional, Silva (2014) aponta que o problema da fome passou a ser considerado um flagelo a ser resolvido por todos os países do mundo a partir do início do século XX, com a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, em especial no contexto dos países europeus, que sofreram grandes abalos em sua economia pelos combates. Neste período, logo após a Primeira Guerra, o termo segurança alimentar passou a ser utilizado, quando essa traumática experiência evidenciou que um país poderia dominar outro por meio do suprimento alimentar, que poderia ser, dessa forma, uma arma poderosa, ainda mais diante de países que não conseguem suprir sua própria demanda (Hirai; Anjos, 2007). “Portanto, o termo segurança alimentar é de origem militar e vinculava a questão alimentar exclusivamente à capacidade de produção. Segurança alimentar significava, sobretudo, soberania. (Hirai; Anjos, 2007, p. 337). Em 1930, os embates sobre o que era segurança alimentar tinham referência os períodos de guerra, em que a segurança alimentar remetia à questão nacional.

No Brasil, em 1917, Governo Venceslau Brás, a primeira iniciativa de intervenção sobre o abastecimento alimentar ocorreu com a criação do Comissariado de Alimentação Pública, que tinha como objetivo regular o mercado de alimentos, porém a tentativa de controlar o preço do açúcar desagradou os ruralistas, fazendo com que tal órgão fosse extinto em 1918. (Nascimento, 2012). Tal ocorrência já demonstra que o grupo dos grandes produtores de terra, latifundiários, ruralistas, tinha grande força política e influência sobre as decisões governamentais, fato que remete à origem do Estado brasileiro e à hegemonia deste grupo que sempre se utilizou do aparato estatal para conquistar seus interesses, não sendo a intervenção do Estado na economia um deles.

Nos anos 1920, o debate sobre o combate a fome ganha corpo, com a realização em 1923, do I Congresso Brasileiro de Higiene, que reuniu diversos profissionais higienistas, médicos, entre outros, onde iniciaram um debate sistemático sobre pontos considerados relevantes na alimentação, trazendo tal tema como constitutivo de preocupação da saúde pública, pelo menos era a visão dos médicos, sanitaristas e trabalhadores da saúde. (Nascimento, 2012).

Martinelli e Cavalli (2019) apontam que a preocupação com relação a alimentação vem sendo modificada ao longo do tempo, sendo que, durante um período prolongado, ela esteve centrada alto teor de açúcar, sódio e gordura. Em 1934, o médico e nutrólogo argentino Pedro Escudero recomendou que uma alimentação saudável deveria ser qualitativamente completa, quantitativamente suficiente, harmoniosa em sua composição e apropriada à sua finalidade e a quem se destina (*apud* Martinelli; Cavalli, 2019). A visão da época, não levava em conta outros elementos, como a produção e processamento de alimentos (Martinelli; Cavalli, 2019).

No começo da década de 1930, Josué de Castro<sup>3</sup>, médico, pernambucano, apresentou um inquérito sobre as condições de penúria que viviam os trabalhadores em uma fábrica em Recife, destacando que vivam mal, se vestiam mal, e comiam pior ainda, estudo pioneiro que abriu espaço para uma série de outros estudos que visavam estudar a alimentação do povo brasileiro (Nascimento, 2012). No fim da década de 1930, Getúlio Vargas integrou a temática da assistência alimentar aos mais pobres como parte de sua estratégia de poder do “Estado Novo” (Silva, 2014). Diante das pesquisas de Castro, consideradas pioneiras e que apontavam a baixa renda como um fator determinante à fome, e dos outros inquéritos feitos, em 1938, foi lançado o Decreto-lei nº 399 que estipulou a criação do salário mínimo nacional, o qual deveria permitir a todos os trabalhadores a satisfação de suas necessidades básicas, incluindo entre elas a alimentação (Silva, 2014). “Trata-se da primeira expressão pública, e estatal, de relevância dos efeitos da percepção e debate em torno da precariedade alimentar do povo brasileiro” (Nascimento, 2012, p.12).

---

<sup>3</sup> Nascido em Recife/PE em 1908, o médico e cientista social Josué de Castro teve uma destacada atividade política e intelectual no combate à fome e à pobreza. Foi presidente do Conselho Executivo da FAO entre 1952 e 1956. Seus livros mais conhecidos são: Geografia da fome (1946) e Geopolítica da fome (1951). Com a ditadura militar no Brasil, ele perdeu seus direitos políticos em 1964, se exilando na França, onde faleceu em 1973 (Silva, 2014).

Josué de Castro foi um importante ator na luta pela ampliação da atuação governamental, passando a agir também dentro do Estado. Em 1939, ainda no Governo Vargas, Castro foi nomeado para chefiar o Serviço Central de Alimentação (SCA) do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que era considerado um marco na assistência alimentar ao trabalhador (Nascimento, 2012). Este órgão, no ano seguinte, foi substituído pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social - SAPS, o qual realizava atividades que originaram vários programas atuais, destacando-se algumas delas: a) a criação de restaurantes populares; b) o fornecimento de uma refeição matinal para os filhos dos trabalhadores (embrião da merenda escolar); c) um auxílio alimentar durante o período de trinta dias ao trabalhador enfermo ou desocupado (transformado em auxílio-doença); a criação de postos de subsistência para venda, a preços de custo, de alguns gêneros de primeira necessidade; o serviço de visita domiciliar junto à residência dos trabalhadores; e os cursos para visitantes e auxiliares técnicos de alimentação (Peliano, 2001, p. 21). Tais iniciativas foram sendo fortalecidas ao longo do tempo, remetendo à uma série de políticas que passaram a existir de forma mais institucionalizada nos últimos governos.

Diferentemente dos ruralistas que não queriam a intervenção do Estado, Josué de Castro tinha uma outra forma de visão quanto à necessidade de atuação do Estado para combater a fome e a pobreza. A relevância de Josué de Castro como grande ator deste período na luta por instituir políticas voltadas ao combate à fome no Brasil é evidente a partir de seu engajamento e trajetória política. Castro também produziu diversas pesquisas sobre o tema. Em 1946, escreveu uma de suas mais célebres obras, denominada “Geografia da Fome”, que muda a forma de se compreender o fenômeno da fome, tornando-se um objeto multidisciplinar. Em sua obra, Castro (1984) visava analisar o fenômeno da fome coletiva, que atingia endêmica ou epidemicamente uma grande massa da população, somando, assim, todos os tipos de fome parcial, indo além da fome total, trazida como inanição, incluindo uma infinita variedade de fome parcial, fome oculta, que atinge de forma muito mais frequente e grave. Para Castro (1984), a fome coletiva é um fenômeno social, geograficamente universal, chegando à conclusão de que as várias fomes são mais produto de fatores socioculturais do que geográficos:

De fato, com a extensão territorial de que o país dispõe, e com sua infinita variedade de quadros climato-botânicos, seria possível produzir alimentos suficientes para nutrir racionalmente uma população várias vezes igual ao seu atual efetivo humano; e se nossos recursos alimentares são até certo ponto deficitários e nossos hábitos alimentares defeituosos, é que nossa estrutura econômico-social tem agido sempre num sentido desfavorável ao aproveitamento racional de nossas possibilidades geográficas (Castro, 1984, p. 50).

Com isso, o autor abre espaço para uma visão diferenciada do fenômeno da fome, causada por uma série de outros elementos, diferentes da fome de caráter biológico, mas sem abrir mão desta compreensão também, tanto que pontua que a carência nutricional é um fator relevante para se compreender a fome parcial (Castro, 1984).

Além disso, Castro (1984) apontava que, na época, havia a falta de ação dos governos para diminuir as desigualdades regionais, quadro este que é histórico e que afligiu o período, revelando também o descompasso que existia entre o avanço industrial e da produção agrícola que estava muito aquém de garantir as necessidades do mercado interno, colocando a fome como um fator primacial da lenta integração econômica do país, geradora de diversas deficiências no contingente demográfico.

Nenhum plano de desenvolvimento é válido, se não conduzir em prazo razoável à melhoria das condições de alimentação do povo, para que, livre do peso esmagador da fome, possa este povo produzir em níveis que conduzam ao verdadeiro desenvolvimento econômico equilibrado, daí a importância da meta "Alimentos para o povo", ou seja, "a libertação da fome" (Castro, 1984).

As disputas econômicas e políticas que o período de guerra e de pós-guerra, com a Guerra Fria entre Estados Unidos e União Soviética, gerou em todo o mundo, determinaram a necessidade estadunidense de se combater a fome e a pobreza por meio de cooperações internacionais como tática para se evitar processos revolucionários (Silva, 2014).

Diante disso, uma série de acordos e organizações internacionais foram surgindo, colocando em pauta questões que ampliaram a dimensão do debate sobre a fome, incluindo, em 1943 a realização da Conferência de Alimentação de Hot Springs, nos Estados Unidos, que foi a primeira conferência convocada pelas Nações Unidas para debater estratégias do pós-guerra, na qual foi definida a criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – *Food and*



*Agriculture Organization* (FAO) –, que veio a ocorrer em 16 de outubro de 1945, com ativa participação do Brasil desde a sua criação (Silva, 2014).

No mesmo ano da Conferência, no Governo Vargas, Castro junto de outros ativistas lançaram Serviço Técnico de Alimentação Nacional – STAN, que, em 1945, foi substituído pela Comissão Nacional de Alimentação – CNA, órgão que foi chefiado por Castro desde este momento até 1954, e que pretendia dar uma ação mais sistemática no campo alimentar e nutricional (Nascimento, 2012). Porém, a CNA só foi regulamentada em 1951, quando lhe foi atribuída a função de Comitê Nacional da FAO, dando um direcionamento conforme às recomendações deste órgão das Organização das Nações Unidas – ONU (Nascimento, 2012). A CNA, órgão retratado anteriormente, foi responsável pela elaboração do I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1952, o que foi feito a partir de um diagnóstico elaborado pelo próprio órgão sobre os hábitos alimentares e o estado nutricional da população brasileira.

Para além da inserção da pauta da alimentação, que ganhava espaço no cenário político nacional com certa dificuldade, Tawfeiq (2019) aponta que no Brasil pós 2ª guerra mundial, o debate agrário girava em torno daqueles que defendiam a reforma agrária e a reorganização da estrutura fundiária, que guarda direta relação com a promoção da segurança alimentar, a diminuição da pobreza e sustentabilidade ambiental, e aqueles que queriam a modernização técnica da agricultura, que terminaria prevalecendo posteriormente ao golpe militar de 1964. A corrente que influenciou esse debate a partir da década de 1960, trazia para o centro a ideia de industrialização da agricultura, denominando este modelo de “modernização conservadora”, que se referia a um sistema agrícola dependente tanto do subsídio do Estado como também de insumos industriais, que mantém a concentração de terra e o poder das oligarquias rurais, modelo que se contrapunha ao fortalecimento dos ideais comunistas que ganhavam força no cenário político brasileiro (Mendonça, 2013).

Entre 1945 e 1947, com o retorno do país a um caminho democrático ao término da ditadura Vargas, o Partido Comunista Brasileiro, única organização que se dedicava às massas rurais na época, mobilizou milhares de trabalhadores agrícolas por todo o país, fundando centenas Ligas Camponesas com o objetivo de conquistar a terra (Morais, 2012). A bandeira da reforma agrária também vai

ganhando peso, iniciando um processo de organização dos trabalhadores rurais que vai se engrandecendo e se fortalecendo com o passar dos anos.

No direito internacional, o direito humano à alimentação adequada (DHAA), que tem o direito de estar livre da fome como uma de suas duas dimensões (Leão, 2013), está contemplado no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Guerra (2022) ressalta que existe uma relação entre os direitos humanos, que quando um determinado direito é violado, vários outros podem ser concomitantemente atingidos, a exemplo das pessoas vulneráveis à insegurança alimentar e nutricional, que tendem a ser as mesmas que tem outros direitos humanos fundamentais violados, como saúde, moradia, educação, trabalho (emprego e renda) e seguridade social. Mesmo assim, apesar dessa correlação existente entre os direitos e suas violações, o Brasil demorou anos para assimilar a necessidade de se ter a alimentação como um direito de grande relevância para a população com previsão no texto constitucional, que é a norma fundamental que deve nortear a criação das demais normas. Nesse sentido, o direito a alimentação foi ganhando espaço pouco a pouco através das políticas que foram sendo criadas nos governos.

Os anos 1950, foram de grande movimentação. Em 1952, Josué de Castro foi nomeado presidente da FAO (Silva, 2014). Em 1955, inicia sua atuação na Câmara dos Deputados, onde, em 1959, apresentou, já no segundo mandato, um projeto visando a distribuição de vale para famílias carentes trocarem por alimentos, denominado de “Cupão Alimentação” (Silva, 2014). Pouco tempo depois de assumir o mandato, empenhou-se em criar a Campanha Nacional de Merenda Escolar, a qual se transformou hoje no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (Nascimento, 2012). Em 1957, Castro ajudou a criar uma das primeiras organizações da sociedade civil que tinha objetivo específico o combate à fome, denominada de Associação Mundial de Luta Contra a Fome – ASCOFAM (Nascimento, 2012; Silva, 2014). Tais iniciativas demonstram que a liderança de Castro nesse período foi fundamental para formação de um novo grupo no cenário da sociedade civil com uma nova forma de ver e agir perante os problemas sociais.

Nos anos 1950 e 1960, a maior parte do trabalho desenvolvido pelas Nações Unidas apontava para o aumento da produção de alimentos, redução da taxa de crescimento da população, e promoção da teoria do efeito cascata do crescimento

econômico (FAO, 1976). Tal contexto levou ao favorecimento do argumento da necessidade de modernização do setor agrícola, em especial nos países em desenvolvimento, tendo como carro chefe a indústria química produtora de insumos, processo que passou a ser conhecido como Revolução Verde, período em que o cenário global era de escassos estoques de alimentos com quebras de safras em diversos países (Silva, 2014).

Silva (2014) aponta que, ao longo da segunda metade do século XX, as políticas de assistência alimentar foram subjugadas ao processo de crescimento econômico a ao aumento da produtividade agrícola através da modernização, havendo grande influência de organismos internacionais que visavam introjetar no mercado brasileiro seus produtos industrializados. Azevedo explica que:

No Brasil, o processo de modernização da agricultura tem origem na década de 1950, com o início das importações de meios de produção mais avançados. No entanto, é só na década de 1960 que esse processo se concretiza, a partir da implantação no país de um setor industrial voltado para a produção de equipamentos e insumos agrícolas (Azevedo, 2009, p. 30).

Com isso, a partir dos anos 1950, a ação governamental se volta para a área da distribuição e do abastecimento, criando, em 1951, a Comissão Federal de Abastecimento e Preços – COFAP (Nascimento, 2012).

O processo de implementação da Revolução Verde no Brasil reformulou a forma de atuação do grupo dos ruralistas que sempre teve seus interesses próprios, trazendo para o cenário nacional agentes internacionais, grandes multinacionais que passaram a atuar economicamente no mercado agrícola. A questão nacional foi deixada de lado para que os ganhos da elite rural que sempre teve grande influência sobre as decisões políticas fosse ampliado, usando dos recursos do Estado para atingir seus objetivos. Durante este período, este projeto passou a ser hegemônico no que se refere à política agrária brasileira e, conseguindo angariar a direção e a dominação, em especial, durante os governos militares, que favoreceram financeiramente tais iniciativas. Ainda que com uma nova roupagem a partir de um novo projeto, os atores envolvidos na construção deste projeto são os mesmos que tiveram, durante muito tempo, força política para comandar o Estado brasileiro, que formam a elite agrária nacional.

Mesmo com este foco, a década de 1950 é considerada um marco histórico dos programas de nutrição (Azevedo, 2009), a exemplo do plano Conjuntura

Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil, elaborado em 1952, que abrangia inquéritos nutricionais, a expansão da merenda escolar, da assistência alimentar a adolescentes, criação de programas regionais, o enriquecimento de alimentos básicos, o apoio à indústria de alimentos (Nascimento, 2012). Nesse sentido, se por um lado o Estado investia em políticas voltadas aos interesses dos grandes produtores agrícolas e das empresas que modernizaram o setor, por outro ainda se tinha uma atuação voltada ao combate à fome e a pobreza.

No mesmo período em que a Revolução Verde vai ganhando espaço, com o cancelamento do registro do PCB em 1948, as Ligas Camponesas quase deixaram de existir, sofrendo a maior perseguição do Governo Dutra, ressurgindo apenas em 1954, com a criação do Conselho Regional das Ligas Camponesas, que teve como embrião a ideia de dar cobertura política às ações da Sociedade Agrícola de Plantadores e Pecuáristas de Pernambuco no período (Morais, 2012). Ainda que pregada pelas Ligas Camponesas, o debate da reforma agrária se limitava a poucas medidas que não representavam mudanças estruturais, tática deliberada, pois acreditava-se que não havia clima para se falar de fracionamento das grandes propriedades rurais (Morais, 2012). Mesmo assim, a partir de então, as Ligas deixaram de ser uma organização para ser um movimento camponês que teve um importante papel na conscientização sobre a reforma agrária, mesmo sem ter ideias claras sobre a reforma que reivindicavam para o Brasil.

Muitos dos projetos da década de 1950 apenas foram colocados em práticas na década seguinte, no Governo João Goulart, que cria, em 1962, na área de abastecimento a Superintendência Nacional de Abastecimento - SUNAB, na área de distribuição a Companhia Brasileira de Alimentos – COBAL, na de armazenamento a Companhia Brasileira de Armazenamento - CIBRAZEM, e na de administração de estoques reguladores a Companhia de Financiamento da Produção – CFP (Nascimento, 2012).

A atuação dos movimentos sociais, da sociedade civil, foi fundamental para o salto qualitativo que foi dado nas ações governamentais deste período pré-ditadura. Apesar da ASCONFAM, associação fundada por Josué de Castro em 1957, ter sido desfeita no início dos anos 1960, a mesma deixou raízes, o que pode ser observado nos diversos protestos e nos segmentos sociais que começaram a ganhar voz através das ligas camponesas, organizações sindicais e partidos políticos na luta

contra a carestia, movimentos que integravam as grandes manifestações pelas Reformas de Base, que anunciavam um novo modelo econômico que contemplasse os interesses dos mais vulneráveis (Nascimento, 2012).

Outro nome de grande relevância na construção das políticas de SAN foi Helder Câmara, desempenhando um papel importante na sociedade civil a partir da década de 1940, pois teve grande influência na mudança de comportamento da Igreja Católica, aproximando-a dos problemas sociais, em particular da pobreza, sendo um dos inspiradores e criador da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB (fundada em 1952) que, desde então, e, até hoje, realiza ações no combate à fome (Nascimento, 2012). A Igreja Católica se torna uma entidade da sociedade civil que passa a atuar diretamente junto a outros movimentos que defendem as minorias sociais, contrapondo uma visão conservadora e de defesa das elites comumente conhecida.

Em 1964, com o início da ditadura militar, algumas lutas sociais perdem força, as ideias de Josué de Castro deixam de ser impressas nas políticas públicas diante do seu exílio, e o problema da fome sai da pauta, sendo retomado e renovado o debate apenas diante da crise mundial de oferta de alimentos que ocorreu de 1972 a 1974 (Nascimento, 2012).

Durante a Ditadura Militar (1964-1984), a implantação da Revolução Verde adentrou o campo e, para assegurar este processo, 1.106 trabalhadores rurais foram assassinados em lutas violentas contra o despejo, a expropriação, a grilagem de terras, o trabalho escravo, o que exigia a resposta das instituições da sociedade civil. (Fernandes, 2012). No final dos anos 1960, mudanças começam a ocorrer no interior da Igreja Católica, que possibilitou a sociabilização da política a partir das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), espaços onde se desenvolveram experiências de luta contra a política agrária do período (Fernandes, 2012).

No Brasil, o termo “agronegócio” apenas passou a ser difundido a partir da década de 80, ainda em inglês (*agribusiness*), sendo mais aceito na literatura em português a partir da década de 90 (Araújo, 2003). No entanto, a implementação de suas concepções é datada de antes desse período, tendo influência do processo histórico de acumulação da propriedade fundiária no Brasil, resultado do período colonial que tinha como forma de produção agrícola o *plantation*: monocultura

produzida em grandes latifúndios através de mão de obra escrava, visando os interesses do mercado externo.

O conceito de agronegócio é trazido por diversos autores a partir dos estudos de Davis e Goldberg (1957, p. 136), que ressaltaram a complexidade do sistema de produção de alimentos, definindo-o como "*The sum of all operations involved in manufacture and distribution of farm supplies, production operations on the farm, and the storage, processing, and distribution of farm commodities*".<sup>4</sup> Esse olhar amplo para todos os setores envolvidos na cadeia de produção de alimentos, os conectando, trouxe a necessidade de um processo de modernização da agricultura e pecuária e de sua expansão para países periféricos e semiperiféricos como o Brasil diante de um cenário internacional de crise do capitalismo a partir dos anos 70, utilizando-se, ainda, de uma finalidade social desse modelo de prover alimentos em quantidade suficiente para alimentar a todos, indo além da defesa do agronegócio como condutor de um processo de desenvolvimento econômico (Tawfeiq, 2019). Os países hegemônicos, que vivenciaram de forma mais abrupta a crise, conseguiram, a partir do discurso desenvolvimentista, remanejar a criação de um novo ciclo de acumulação de capital que se desse em outros territórios nacionais onde a exploração pudesse ocorrer de forma mais incisiva.

Nesse sentido, ocorreu a exportação do modelo do agronegócio dos países hegemônicos para os periféricos, visando abrir espaços de crescimento paralelo das indústrias estrangeiras de insumos e tecnologias agrícolas em países em que a agricultura e a pecuária e sua indústria se davam de maneira mais simplista. Essa expansão do agronegócio na América Latina, compreendida como periférica frente aos países desenvolvidos, caracterizou-se pela concentração de capitais multinacionais, em especial no setor de insumos químicos, maquinários e processamento de alimentos (Mendonça, 2013).

Segundo Mendonça (2013), o período da ditadura militar facilitou a expansão do agronegócio e o monopólio das empresas do setor, sendo em grande maioria multinacionais, que acreditavam que este modelo deveria ampliar mercados para setores financeiros e industriais. Aguiar e Monteiro (2005) apontam que houve uma

---

<sup>4</sup> Tradução: "a soma total das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas, das operações de produção nas unidades agrícolas, do armazenamento, processamento e distribuição dos produtos agrícolas e itens produzidos a partir deles" (Davis; Goldberg, 1957, p. 136).

crescente integração subordinada do setor do agrícola ao setor industrial e financeiro. Ademais, a Mendonça (2013) aponta que o monopólio de empresas estrangeiras na produção de insumos e maquinário coincide com a elevação do custo do capital com o aumento do custo da produção agrícola, que passou a ser dependente, então, de subsídios do Estado. A adoção no Brasil do padrão tecnológico da Revolução Verde foi determinante para o processo de modernização que permitiu a “[...] implantação em larga escala de sistemas monoculturais com emprego intensivo de fertilizantes e agrotóxicos, além de ter proporcionado a abertura de um imenso mercado de máquinas, sementes e insumos agrícolas” (Aguar; Monteiro, 2005, p. 3)

Nesse sentido, amplo, complexo, o agronegócio, em plena expansão, tem algumas características: monocultura, latifúndios, uso de tecnologia, exportação de commodities. Ou seja, uma produção voltada aos interesses da concentração de riquezas e propriedade, e não aos interesses sociais.

Em 1974, foi realizada a I Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas, em Roma. Porém, em um contexto em que os males da desnutrição e da fome não conseguiram ser superados diante da recuperação da produção mundial de alimentos, o que gerou em nome de uma modernização e alta eficiência agrícola um processo de migração de agricultores familiares para os centros urbanos, elevando os índices de desemprego e precarização social nas periferias das grandes cidades, esta Conferência teve como importante resultado o deslocamento do debate da fome, saindo da área técnica, que envolvia o debate da produtividade em grande escala, e voltando o olhar para os problemas sociais e políticos, passando a compreender a pobreza como determinante da fome. (Silva, 2014). “Assim, a fome teve seu foco na constatação da existência de subnutrição em caráter permanente, juntamente com a existência de grandes estoques de alimentos, seja em nível internacional, seja na esfera dos Estados nacionais e suas subdivisões” (Nascimento, 2012, p. 52). Ou seja, já em 1974, constatou-se que o projeto do agronegócio não atenderia as necessidades basilares da população.

Nascimento (2012) pontua que a fome é fruto das escolhas de desenvolvimento às quais está submetida a sociedade brasileira, sendo um resultado das macro decisões sociais e econômicas que envolvem o destino alimentar de milhões de brasileiros, em outras palavras, ela tem como causa as

escolhas políticas que geram políticas públicas e que determinam o aumento das desigualdades sociais e, por vezes, da pobreza e da desnutrição.

Diante dessa compreensão, Jonsson (1989) afirma que existe uma forte ligação entre a fome e a pobreza, com influência mútua em ter os dois fenômenos, pois a fome, com o consumo de alimentos em baixa quantidade e/ou qualidade, implica em uma piora na saúde, que, por conseguinte, afeta no trabalho e nas interações sociais, o que, por sua vez, determina o acesso bens e serviços essenciais. “A produção, a distribuição e o consumo de todas estas mercadorias e serviços são determinados pela estrutura socioeconômica da sociedade, incluindo sua superestrutura ideológica e política” (Jonsson, 1989, p. 55). Assim, os determinantes da fome e da pobreza em uma sociedade praticamente se justapõem (Silva, 2014). Diante disso, o projeto implementado através do processo da Revolução Verde se demonstrou ineficaz para resolver os problemas sociais. Ainda assim, o grupo que o defendia estava instaurado, continuando sua atuação no Brasil e em diversos países.

Em 1972, o governo brasileiro decidiu por extinguir a CNA definitivamente, substituindo-a pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN (1973-1997) (Silva, 2014), órgão ligado ao Ministério da Saúde, responsável por diversas ações de combate à fome, como foi o caso do I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I PRONAN), lançado em 1973 e do II PRONAN, lançado em 1976 (Nascimento, 2012). Segundo Peliano (2001), o II PRONAN representou um marco na política de alimentação e nutrição no Brasil devido a sua abordagem que dava ênfase a utilização de alimentos básicos nos programas alimentares e apoiava os pequenos agricultores rurais, visando aumentar a renda do setor agrícola e melhorar a produtividade da agricultura familiar, o que foi feito a partir da criação de um mercado institucional de compra e distribuição de alimentos através de uma única instituição – a COBAL (Peliano, 2001). Esta foi a primeira vez que se deu atenção a esse setor, sendo uma mudança de perspectiva na distribuição de recursos voltados à produção de alimentos.

Silva (2014) aponta que a expectativa era a de que a constituição desse novo mercado institucional gerasse o estímulo à produção a partir da aquisição dos alimentos produzidos a preços vantajosos, tendo como área prioritária a região Nordeste, visando proporcionar um fluxo de renda monetária importante nos estados



diante dos programas que agiam tanto frente ao elevado número de pessoas em situação de problema nutricional quanto a grande quantidade de agricultores familiares pobres que poderiam ser beneficiados. Porém, diversas propostas do período militar não saíram do papel, devido a estratégia conservadora do regime, aliada a outras questões, como a utilização de tais programas como instrumentos clientelistas, voltados a atender as elites regionais (Silva, 2014). Ademais, o II PRONAN encontrou resistências junto à maioria dos ministérios envolvidos, ainda que tenha conseguido fortalecer programas de suplementação alimentar no Ministério da Educação, com a merenda escolar, e no Ministério da Previdência e Assistência Social, por meio da extinta Legião Brasileira de Assistência, que distribuiu alimentos nutricionalmente enriquecidos adquiridos do setor industrial, o que demonstra um descumprimento do que se preconizava no próprio programa (Peliano, 2010).

Segundo Peliano (2010), algumas análises efetuadas no início da década de 1980 revelavam que a dificuldade de implementação das políticas de alimentação, assim como de outras políticas sociais, era ocasionada pela disparidade de forças de pressão dos distintos grupos envolvidos nesses programas, que terminavam por beneficiar os grupos mais próximos ao núcleo das decisões. Ademais, outro estudo evidenciou que os recursos escassos direcionados, ainda que com incrementos progressivos, a tais programas sempre foram consideravelmente inferiores à real necessidade da população e, como ferramenta de redistribuição de renda, foram absorvidos pelos ajustes implementados no setor econômico. Nesse contexto, evidencia-se que o projeto popular de SAN voltado aos interesses dos subalternos teve dificuldades de se enraizar, fato decorrente das correlações de forças existentes no período no cenário político.

Em 1979, a abertura política foi um importante fato que possibilitou o retorno de diversos militantes, pensadores e ativistas de esquerda para o Brasil, os quais criaram uma série de organizações da sociedade civil fundamentais para a construção da atual política de SAN, o que foi propiciado pela grande mobilização e atuação destes na vida política e participativa. (NASCIMENTO, 2012). Dentre estas organizações pode-se citar, o Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro – CJC, fundado em 1979, no Recife e a Pastoral da Criança, em São Paulo e Brasília, em 1983 (Nascimento, 2012). O Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

- Ibase, fundado em 1981, que teve como um de seus criadores o Betinho<sup>5</sup> (importante militante da sociedade civil), e o Instituto de Estudos da Religião – ISER, que teve grande ligação com ele, contribuíram para dinamizar o tema da SAN na agenda pública brasileira por meio de suas ações específicas (Nascimento, 2012).

Os anos 1980 foram frutíferos para realização de intervenções no Estado visando efetivar políticas de alimentação e nutrição, o que se deu pelo fato do período de redemocratização e proliferação de novas organizações na sociedade civil, o que se fortalece ainda mais com a Constituição Federal de 1988, que confere a participação popular como um direito do cidadão, reconhecendo as organizações como atores do processo de implementação das políticas públicas (Nascimento, 2012). Tal período foi de reorganização dos movimentos sociais, os quais defendiam temas como a reforma agrária, o salário mínimo e a geração de empregos (Silva, 2014), sendo também um período de formação de diversas entidades ligadas ao combate a fome, como anteriormente apontado.

No começo da década de 1980, o INAN, órgão já mencionado anteriormente, vinculado ao Ministério da Saúde e que era responsável pela política de alimentação e nutrição no Brasil na época, tinha em seu organograma um órgão que, ainda sem conotação de participação política, pode ser considerado um embrião do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que é Conselho Consultivo Técnico Científico em Alimentação e Nutrição (Ipea, 2012). No seio deste debate, em 1983, a FAO apresentou, um novo conceito de Segurança Alimentar, passando a compreender três objetivos: “[...] a oferta adequada de alimentos, a estabilidade da oferta e do mercado dos alimentos e a segurança no acesso dos alimentos ofertados” (Hirai; Anjos, 2007, p. 339).

Desde o final da década de 1970, as ocupações de terra se intensificaram. Com o apoio, em especial da Comissão Pastoral da Terra<sup>6</sup>, que auxiliou a organização dos camponeses e, com o crescimento da luta, a reforma agrária é retomada como pauta, resultando na criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) com a realização do Primeiro Encontro Nacional dos Sem-

---

<sup>5</sup> O Sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, foi uma liderança dos movimentos sociais de combate à fome, tendo ajudado a fundar o movimento social Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida (Vasconcelos, 2005).

<sup>6</sup> A Comissão Pastoral da Terra (CPT), foi fundada em 1975 por agendas da Igreja Católica, instigados pelo *aggiornamento* do Segundo Concílio Vaticano, uma Teologia da Libertação, e por violações dos direitos humanos no campo, em particular na fronteira Amazônica (Carter, 2010).

Terra, que tem sua origem histórica a partir de ocupações realizadas nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Mato Grosso do Sul (Fernandes, 2012). Fundado em 1984, durante a retomada democrática do país, o MST tem em seu histórico lutas que o precederam, que moldam sua atuação e que forjaram sua visão ideológica. Em entrevista dada a Santiago (2012), João Pedro Stedile, que era da coordenação nacional do MST à época da entrevista, o que permanece até hoje, revela que as experiências das Ligas Camponesas ajudaram muito na formação da organização, e que o MST se considera um descendente, seguidor dessa luta.

O primeiro Congresso do MST foi realizado em 1985, no município de Curitiba, no qual o movimento elencou uma série de exigências, tais como: a legalização das ocupações que foram feitas; que o governo invista 5% dos recursos da União para implementar a reforma agrária com a participação dos trabalhadores, visando o fim da violência no campo; que o governo garanta assistência e condições de produção de alimentos nas terras distribuídas; que o governo garanta a preservação do meio ambiente; etc. (MST, 1985). Ao longo dos anos, este movimento e outros que foram fortalecendo a luta dos trabalhadores rurais passaram a defender um novo modelo de produção agrícola, que tivesse responsabilidade ambiental, visando uma produção sustentável, que é a agroecologia, modelo que se contrapõe à alta produtividade impregnada nos grandes latifúndios. Ademais, a relevância da produção orgânica de alimentos, o combate à liberação de agrotóxicos também são pautas que foram fazendo parte dos movimentos populares, defendendo os pequenos produtores, o fortalecimento da economia local, a diminuição das desigualdades e um olhar do Estado voltado para as minorias sociais.

A redemocratização em 1985, possibilitou a estruturação de mais espaços de participação e de debates sobre o tema da fome e da desnutrição a ponto de, no mesmo ano, o Ministério da Agricultura, por meio da COBAL, implementar o Programa de Abastecimento Popular – PAP e organizar um debate nacional sobre o tema (denominado dia “D” do Abastecimento), que reuniu cerca de 30 mil participantes vinculados a quase 3 mil organizações de periferias, os quais encaminharam ao Ministro da época Pedro Simon uma extensa pauta de reivindicações, sendo este ato um embrião das conferências de segurança alimentar, sendo a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição realizada no ano seguinte,

em 1986 (Peliano, 2010), que foi um desdobramento da VIII Conferência Nacional de Saúde (IPEA, 2012).

No Governo Sarney (1985-1990), primeiro pós-ditadura, foi criado o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes – PNLCC, o qual era centralizado pelo Governo Federal, dissociado de outras políticas na área da saúde e ou da produção agrícola, com fortes tendências clientelistas, passando pela administração de diversos Ministérios (Peliano, 2010; Silva, 2014). Foi também durante este governo que se I Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, que visava conter os conflitos de disputa de terras, porém o texto aprovado foi muito diferente do original, e seus resultados foram pouco efetivos, o que se deu pela preocupação e mobilização das organizações patronais a economia agrícola brasileira, lideradas pela União Democrática Ruralista (UDR) (Silva, 2014).

A ocupação do Estado a partir do processo eleitoral e influências aos poderes foi sendo solidificada não apenas pelos movimentos sociais, que puderam se organizar na abertura democrática, mas também pela própria elite agrária que disputou as eleições e se entendeu enquanto grupo de parlamentares que buscava defender o setor agrícola. Isso se iniciou, ainda, no processo Constituinte de 1987 e 1988, e foi se moldando até que, em 1995, foi fundada a Frente Parlamentar da Agricultura que, em 2008, passou a ser chamada de Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA, 2024). As elites agrárias que já tinham seu poder econômico por disporem da grande produção de alimentos e das tecnologias necessárias, passaram nesse período a disputar a agenda política ao inserirem seus representantes nos grandes espaços deliberativos, congregando setores antes desarticulados.

O crescimento do agronegócio no Brasil provocou mudanças no comportamento dos grupos que o representam. Novas associações e cooperativas surgiram, buscando defender os interesses dos grandes, médios e pequenos produtores, influenciando, inclusive, agricultores familiares a reproduzirem a visão da agricultura empresarial. Essas mudanças se refletem na esfera política, com o aumento da presença do agronegócio no Congresso Nacional e em outras instâncias do governo, inserindo o agronegócio em um novo campo de disputas, o que ultrapassava os limites do rural. Com isso, o agronegócio visava a disputa pela hegemonia visando se despontar como força hegemônica, utilizando de vários meios

para ampliar seu reconhecimento político e social, ocupando as ruas com mobilizações e protestos para defender o setor, usando os meios de comunicação para construir uma imagem positiva, projetando as ideias de modernidade, eficiência e competitividade do patronato rural liberal, mas que ainda carrega consigo velhos interesses conservadores ao se opor a demandas por direitos dos trabalhadores rurais e das populações tradicionais (Bruno, 2015). Em resumo, o agronegócio, a partir dos atores políticos que defendem este projeto, busca mais poder para influenciar políticas públicas e defender seus interesses.

Segundo Delgado (2010), observe-se que agronegócio na acepção brasileira do termo é uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária, que forma uma aliança estratégica com o capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob patrocínio de políticas de Estado. A busca por este patrocínio estatal foi o que levou diversas lideranças do setor a se lançarem para a política de forma organizada e com presença em uma série de partidos, desde a esquerda até a extrema direita.

As redes que se constituem entre as frações do capital – agrário, industrial e financeiro, se complexificam e impõem aos trabalhadores rurais, sob a hegemonia do agronegócio no Brasil, a expulsão, o êxodo rural, a miséria e, por certo, grandes conflitos. E esta situação de conflito no campo demonstra, assim, o questionamento à legitimidade da dominação sobre os trabalhadores (Grossi, 2017, p. 20).

O tema da soberania alimentar introduz outros debates e lutas à SAN. Entre 1986 e 1993, foi realizada a chamada Rodada do Uruguai de Negociações Comerciais e Multilaterais, onde diversos países “[...] registram obrigações contratuais de redução ou eliminação de tarifas específicas e de barreiras não tarifárias ao comércio de bens, e compromissos iniciais de liberalização do comércio de serviços” (Lampreia, 1995, p. 247). Neste evento, em 1988, alguns países em desenvolvimento, sendo eles o Egito, a Jamaica, o México e o Peru, com apoio de Marrocos e Nigéria, lançaram nas negociações de agricultura o termo soberania alimentar, apontando três elementos que a integram: “ (i) autodeterminação nacional do que se produzia e de como se produzia; (ii) uma garantia de suficiente oferta a preços e disponibilidades adequados e (iii) incentivo ao desenvolvimento rural e

nacional sobre a base de aumento da produção, do consumo e da renda dos produtores”<sup>7</sup> (Windfuhr; Jonsén, 2005, p. 37, tradução nossa).

Nascimento (2012), aponta que este referencial vem se desenvolvendo desde então, convertendo-se em um enfoque de uma contraproposta ao modelo dominante do comércio agrícola internacional liberado, na SAN baseada no comércio e produção industrial agrícola que utiliza de alimentos produzidos por grandes produtores. Nesse sentido, o uso da soberania alimentar é para proteger o espaço das famílias, da política local que é constituída pelos movimentos sociais, pelas Organizações não governamentais (ONGs), pela sociedade civil como um todo (Nascimento, 2012).

Com a Constituição Federal de 1988, reconheceu-se a alimentação escolar como um direito constitucional, dando um grande passo na área da alimentação, deixando de ser a merenda uma opção dos governantes (Peliano, 2010).

Nascimento (2012) pontua que na década de 1970, sobretudo na de 1980, o Governo Federal contava com uma série de programas voltados a alimentação, nutrição e abastecimento, os quais foram implementados ao longo do tempo, inclusive sobrepostos.

Assim é que o governo federal chegou ao final da década de 1980 operando 12 programas de alimentação e nutrição. São eles: Programa de Suplementação Alimentar – PSA; Programa de Complementação Alimentar – PCA; Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares – PAIE; Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes – PNLCC; Programa de Alimentação Escolar – PAE; Projeto 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 de Combate ao Bócio Endêmico – PCBE; Programa de Combate à Anemia Ferropriva; Programa de Combate à Hipovitaminose A; Programa de Incentivo ao Aleitamento Materno – PNIAM; e Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT (Nascimento, 2012).

Juntos, estes programas gastaram mais de 1 bilhão de reais em 1989, entretanto, o maior aporte não foi acompanhado de um aprimoramento e de uma racionalização da intervenção estatal (Peliano, 2010). Nascimento (2012) acredita que a construção da SAN como política pública, entre o início do século XX até o

---

<sup>7</sup> No original: *Los tres elementos de esta interpretación de Soberanía Alimentaria mencionados por los gobiernos patrocinadores fueron (i) autodeterminación nacional de lo que se producía y cómo se producía; (ii) una garantía de suficiente oferta a precios y disponibilidad adecuados, y (iii) incentivos al desarrollo rural y nacional sobre la base de aumento de la producción, del consumo y de los ingresos de los productores.* (Windfuhr; Jonsén, 2005, p. 37).

final dos anos 1980 teve diversas limitações, ainda mais quando comparado ao período seguinte, que lhe confere outro sentido e dinâmica.

Em 1985, o termo segurança alimentar apareceu pela primeira vez de forma oficial no governo brasileiro, num documento elaborado pelo Ministério da Agricultura e Abastecimento, ainda sem o termo nutricional, o que Nascimento (2012) considera como fator de consolidação da temática, ganhando novos contornos como campo em construção, relacionando-se com novas percepções, o que confere maior abrangência. Para Maluf (2007), a elaboração deste documento conferiu um caráter técnico ao enfoque contemporâneo da SAN no Brasil, que marcou o Nascimento do conceito no setor público. No ano seguinte, como já abordado, foi conferido a SAN uma formulação de caráter político, com a realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, na qual se visava incluir o adjetivo “nutricional”, além de uma série de outras preposições que se tornaram referências permanentes (Maluf, 2007). Nesta Conferência, o entendimento de segurança alimentar correspondia a

A garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna (Macedo *et al.*, 2009, p. 36).

Tanto no documento quanto na Conferência supramencionados, iniciou-se a ideia de criar um conselho consultivo de políticas públicas de combate à fome e de acesso a alimentos em nível federal (Nascimento, 2012). Na Conferência, indicou-se a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição – CNAN (Nascimento, 2012), bem como também se indicou a criação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional integrado por conselhos em todos os níveis da federação, proposta que só foi retomada somente em 2004 (Maluf, 2007). Na opinião de Nascimento (2012), o governo Sarney, governo da época, estava preocupado com outros problemas que não a criação da do Conselho, que não teve consequência prática, apesar das bases conceituais e da engenharia institucional estarem lançadas.

Em 1989, Luiz Inácio Lula da Silva, concorrendo a sua primeira eleição presidencial, perde para Fernando Collor, período considerado por Peliano (2010) de terra arrasada, com a extinção de quase todos os programas de alimentação

existentes. Os investimentos que eram de 1 bilhão chegaram a 208 milhões no final de 1992 (Peliano, 2010).

Em 1990, a COBAL, a CIBRAZEM e a CFP, companhias criadas na década de 1960 no governo João Goulart, foram unificadas na Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, o que, na época, era para ser uma anunciação de uma nova postura governamental sobre a temática da SAN, conferindo ao órgão um papel de relevância na formulação da atual política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (Nascimento, 2012). Porém, tal fusão tinha um objetivo bem definido, que era o de enxugar a máquina pública e cortar orçamentos (Silva, 2014).

A atuação do Governo Collor era a de reformar o estado a partir de políticas neoliberais, visão essa que era visível a partir dos cortes no orçamento, do estrangulamento das políticas, mas também na valorização do mercado, o que pode ser notado com a nomeação do representante da Associação Brasileira da Indústria de Nutrição (ABIN), que priorizava os interesses dos produtores de alimentos formulados, como presidente do INAN (Vasconcelos, 2005), órgão criado no período da ditadura militar, ligado ao Ministério da Saúde, e que tinha forte influência nas políticas de combate à fome, como já mencionado.

Em 1991, os partidos de esquerda, que perderam a eleição em 1989, se organizaram e montaram um denominado “Governo Paralelo”, o qual lançou uma Política Nacional de Segurança Alimentar, prevendo ações de curto, médio e longo prazo (Nascimento, 2012). A matriz da proposta tinha a mesma versão de segurança alimentar da versão de 1986, que não se limitava a abastecimento e problemática agrícola, evidenciando que as origens da carestia e fome se davam pela pobreza e pelo desemprego, acirrados pelas políticas recessivas (Maluf; Menezes; Valente, 1996), o que exigia uma mudança na forma de atuação do Estado:

Tornada um objetivo estratégico de governo, a segurança alimentar nuclearia as políticas de produção agroalimentar (políticas agrária, de produção agrícola e agroindustrial), comercialização, distribuição e consumo de alimentos, com uma perspectiva de descentralização e diferenciação regional. Em paralelo, ocorreriam as ações emergenciais contra a fome. Fariam parte, ainda, as ações governamentais de controle da qualidade dos alimentos e estímulo a práticas alimentares saudáveis. A ampliação do conceito de segurança alimentar, incorporando a garantia de acesso a alimento seguro (controle de qualidade dos alimentos) e em condições adequadas a seu aproveitamento, antecipava os resultados da Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma no ano seguinte (Maluf; Menezes; Valente, 1996, p. 68).



Em 1992, a FAO realiza a Conferência Internacional de Nutrição, na qual se amplia o debate em torno dos fatores determinantes da fome e as estratégias para sua erradicação em nível global, o que levou a um alargamento conceitual em relação à temática, fazendo com que o termo segurança alimentar passasse a ser adotado cada vez mais no vocabulário oficial das organizações internacionais, o qual passou a incorporar o aspecto nutricional e sanitário (Silva, 2014).

Neste cenário, a afirmação do conceito de segurança alimentar e nutricional ultrapassava uma questão de nomenclatura, pois envolvia diretamente o caráter fundamental que se daria a alimentação em quantidade e qualidade para garantia da sobrevivência humana, o que perpassa por conferir a alimentação adequada um *status* de direito humano básico, uma obrigação do Estado, uma condição de cidadania (Silva, 2014).

A iniciativa do “Governo Paralelo” no Brasil se deu diante de um cenário decorrente de uma série de escândalos de corrupção que foram investigadas no governo, inclusive nos programas ligados à área através da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da fome instalada no mesmo ano (Vasconcelos, 2005). Tais ocorrências levaram ao processo de *impeachment* e a renúncia de Collor em dezembro de 1992, fatos que não se deram por si só. O papel da sociedade civil mobilizando grandes atos contra a corrupção, contra o mal uso do dinheiro público e contra as mazelas sociais, entre elas a fome, que o Estado não conseguia responder, também foi fator fundante (Nascimento, 2012). Em julho de 1992, no Rio de Janeiro, mais de 200 entidades se organizaram para criar o Movimento Democrático pelo Fim da Impunidade, que posteriormente foi rebatizado de Movimento pela Ética na Política (MEP), liderado por Betinho (Nascimento, 2012). Este movimento, em 1993, deu origem ao movimento social Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida<sup>8</sup>, o qual iniciou um processo de formação de comitês locais, municipais e estaduais, articulando diversos setores da sociedade civil, com vistas a realizar

---

<sup>8</sup> “A Ação da Cidadania foi um movimento [...] articulado por vários setores da sociedade civil brasileira. Ele baseava-se na compreensão de que cabe à cidadania instituir a lógica da solidariedade e também apontar o rumo ao Estado e ao mercado. A resposta foi maciça, diversificada social e geograficamente e surpreendente em sua capacidade de inovação. Tratava-se de uma mobilização que combinava uma radical descentralização para dar lugar à iniciativa dos comitês locais da cidadania e a parceria entre eles, com governos, empresas, etc. Formaram-se cinco mil comitês operando em todo o país e, segundo levantamento de um dos principais institutos de pesquisa do país, soube-se que mais de 90% dos brasileiros acima de 16 anos aprovaram a campanha e 30% tiveram algum nível de participação nela” (Maluf; Menezes; Valente, 1996, p. 4).

ações emergenciais e ações de pressão de opinião pública. (Vasconcelos, 2005). Estas mobilizações sociais em trabalhos voluntários para atendimento aos mais pobres foi objeto de reconhecimento internacional (Peliano, 2001).

Com a renúncia de Collor, Itamar Franco assume a presidência do Brasil (1993 a 1994), dando uma guinada na questão das políticas de alimentação e nutrição (Peliano, 2010), tomando como primeira iniciativa a elaboração do Mapa da Fome no Brasil, feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA em 1993, que teve um papel destacado na articulação entre o Estado e a sociedade civil (IPEA, 2012). Ao realizar análises, o IPEA deu parecer favorável a Política Nacional de Segurança Alimentar elaborada pelo “Governo Paralelo”, o que fundamentou a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), contribuindo para a definitiva introdução da questão agroalimentar e da fome como temas prioritários na agenda governamental (Maluf; Menezes; Valente, 1996).

Em 18 de abril de 1993, foram lançados o Plano de Combate à Fome e à Miséria, e a proposta de constituição do CONSEA, que foi instituído por meio do Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993, sendo formado por 9 Ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil, que atuou conjuntamente ao movimento Ação pela Cidadania, realizando inúmeras atividades, em sua grande maioria de caráter emergencial, na tentativa de conter a fome e a miséria, realizando a parceria entre governo e sociedade (Vasconcelos, 2005). Com o CONSEA, se inaugura uma nova forma de participação dos cidadãos no controle das políticas, podendo considerar como maiores conquistas os avanços nas políticas de assistência alimentar, retomando antigos programas com novas metodologias, o que fez com que os recursos destinados aos programas mais que dobrassem quando comparados os anos de 1993 a 1994, chegando a valores próximos de meio bilhão de reais (Peliano, 2001). Ainda que tenham havido conquistas, elas não ocorreram em um ambiente amistoso, pois as tensões que existem historicamente no ambiente estatal e da sociedade geravam desconfiança e contradições diversas (Nascimento, 2012).

Em julho de 1994, para consolidar os avanços obtidos e construir novas plataformas, foi realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, com a presença de cerca de 2 mil delegados, observadores e convidados, e que teve como tema “Fome, questão nacional” (Silva, 2014). Porém, as propostas da Conferência não obtiveram êxito nos governos pós Itamar Franco, pois o governo de Fernando

Henrique Cardoso (1994 a 2002) extinguiu o CONSEA (Nascimento, 2012), instituindo em seu lugar o Conselho de Comunidade Solidária, por meio do Decreto nº 1.366 de 12 de janeiro de 1995, (IPEA, 2012) que teve como sua presidente a primeira dama Ruth Cardoso (Vasconcelos, 2005). Este Conselho surgiu diante do lançamento do Programa Comunidade Solidária (PCS) logo nos primeiros dias do mandato, o que levou a extinção de uma série de órgãos do governo ligados a temática alimentar e nutricional, entre eles o CONSEA (Silva, 2014).

Silva (2014) destaca que o PCS era uma estratégia de articulação e coordenação de ações descentralizadas de governo no combate à fome e à pobreza, fundamentadas no estímulo à participação e ao acompanhamento dos atores locais. Concebido sob as diretrizes da focalização e da busca pela eficiência da ação do Estado e desoneração do orçamento público, ou seja, com uma visão neoliberal, além da extinção de alguns órgãos do governo, partes relevantes dos serviços sociais foram transferidas para o setor privado por meio de parcerias, operacionalizadas por interlocutores entre as ONGs (“entidades públicas não estatais”), organizadas em torno do que se convencionou chamar de “terceiro setor” (Silva, 2014). Estabelecimento de parcerias, cooperação mútua, descentralização, integração e convergência de ações eram os princípios por traz do PCS para criar um ambiente propício para a pactuação de acordos locais, que captassem recursos basicamente em empresas, sindicatos e agências internacionais de financiamento e cooperação técnica (Silva, 2014). Diante disso, as experiências foram fragmentadas, não conseguindo apresentar uma ação essencialmente estruturante para combater a pobreza e seus flagelos, como a fome e a desnutrição, também gerando em uma descaracterização da participação social e despolitizando os projetos e ações ao reduzir os espaços de debate e confronto político-ideológico sobre o tema (Silva, 2014).

Peliano (2010) aponta que, com o PCS, a fome deixou de ser prioritária, sendo tratada como um problema que afeta a pobreza, que passou a ser o foco, o que resultou em um aumento no número de programas prioritários, incluindo todos os que antes eram definidos pelo CONSEA, totalizando 16 programas que fizeram parte da chamada “Agenda Básica”, os quais envolviam diversas áreas como a saúde, a educação, a moradia, o desenvolvimento rural e a geração de renda, com a ampliação de todos os programas de assistência alimentar. “No primeiro ano do

programa, foram aplicados cerca de U\$ 1,1 bilhão, elevando-se para U\$ 2,6 bilhões, aproximadamente, no final dos primeiros quatro anos” (Peliano, 2010, p. 37). A grande alteração verificada no período foi a extinção do INAN em 1997 (Vasconcelos, 2005).

Para Nascimento (2012), o PCS e seu conselho conseguiram manter de forma mais limitada o tema do combate à fome na agenda pública no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o que não ocorreu no segundo mandato (1998-2002). Neste último, o Conselho do Comunidade Solidária dialogou pouco com as organizações não governamentais (Nascimento, 2012).

Em 1996, dois eventos no cenário internacional se debruçaram sobre a temática da SAN. Segundo Hoyos e D’Agostini (2017), a declaração da II Conferência Internacional da Via Campesina (II CIVC), realizada no México em abril de 1996, foi o meio de divulgação dos fundamentos iniciais da proposta de soberania alimentar, evento que ocorreu cinco dias após o Massacre de Eldorado de Carajás, no Brasil, e que ocorria em um contexto de implementação da política do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) que ampliou a dívida externa e acumulou terras e fontes de água na mão de empresas transnacionais, o que gerou o aumento da pobreza rural, expulsão de indígenas de suas terras, e migração forçada destes e de inúmeras famílias de agricultores para as cidades, e uma forte repressão aos movimentos camponeses. (Hoyos; D’agostini, 2017).

Para reverter esse cenário, foi proposta a soberania alimentar no documento aprovado no Fórum da Via Campesina (1996), entendida como um direito de cada nação em produzir seus próprios alimentos dentro de seu território de forma autônoma, de manter e desenvolver sua capacidade de produzir alimentos para os seus povos, respeitado a cultura e diversidade de produção que existe internamente, sendo assim uma pré-condição para a SAN. Esta proposta foi acolhida meses depois em um fórum paralelo à Cúpula Mundial da Alimentação realizada em Roma no mesmo ano, que reuniu 1200 movimentos sociais de 80 países e aprovou um posicionamento de certa forma contrário ao aprovado na Cúpula, o que se dava pela divergência que se entendia no período entre o problema de partida que se dava para SAN, que era o da fome nos países em desenvolvimento, e o da soberania alimentar, que era o do monopólio internacional na produção de alimentos. (Hoyos; D’agostini, 2017).

Analisando a declaração emitida no fórum paralelo supramencionado, Hoyos e D'Agostini (2017) entendem que existe no documento uma crítica ao sistema capitalista, sendo este responsável pela fome, pela insegurança alimentar e pela pobreza, pontuando que as políticas do Banco Mundial e o FMI foram determinantes o aumento da insegurança alimentar, enfraquecimento da agricultura familiar e da autonomia dos governos sobre sua produção e distribuição, que passaram a ter mais dependência do mercado internacional. Diante disso, entendem que:

Em consequência, com esta interpretação do contexto, a declaração opõe-se explicitamente à globalização da economia, às políticas do livre comércio, aos embargos, às sanções econômicas e à ajuda humanitária; por sua vez, rejeita os sistemas agroindustriais de produção de alimentos, o uso de agrotóxicos e de transgênicos na produção dos alimentos, as relações de exploração, a privatização dos recursos naturais e seu material genético e, em contraste, reivindica o fomento da agricultura familiar e de sistemas alimentares locais e regionais; exige a concretização de reformas agrárias e o acesso popular a recursos hídricos, sementes, informação e tecnologia; propõe a implementação de sistemas agroecológicos de produção de alimentos; destaca a importância de mulheres, povos indígenas e jovens na produção de alimentos e a necessidade de espaços de participação das comunidades na formulação das políticas econômicas no âmbito nacional, regional e internacional. (Hoyos; D'agostini, 2017, p.183).

Em paralelo a criação do PCS, nos preparativos para participar da Cúpula Mundial de Alimentação (CMA), realizada em Roma, em novembro de 1996, estabeleceu-se um Comitê Técnico Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, com a participação da sociedade civil, que elaborou o documento brasileiro para ser apresentado no evento. (IPEA, 2012). A delegação brasileira que participou da Cúpula resolveu organizar um grupo de trabalho para dar continuidade à luta em prol da SAN no Brasil, que gerou, em um encontro realizado em São Paulo no final de 1998, com cerca de cinquenta organizações sociais de todo o Brasil, a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) (Silva, 2014). Nascimento (2012) pontua que:

O FBSAN, que hoje ganhou mais o termo soberania, conta com mais de uma centena de entidades afiliadas, tendo desempenhado papel destacado na recriação do Consea em 2003, na composição da agenda do Conselho e na articulação com outras redes que mantêm interfaces com a SAN (reforma agrária, economia solidária, agroecologia, povos indígenas, populações tradicionais, etc.) (Nascimento, 2012, p. 25).

A FAO, em 1996, realizou a Cúpula Mundial da Alimentação (CMA) – *World Food Summit* (WFS), que contou com a participação de mais de 180 nações, que se

comprometeram a diminuir pela metade, até 2015, o número de pessoas subnutridas no mundo, sendo uma concordância de todas as nações o compromisso do combate à fome e à insegurança alimentar (Hirai; Anjos, 2007). Deste encontro, nota-se que a agenda de SAN é consensual entre as nações, que assumiram, na época, os seguintes compromissos:

Convencidos de que o carácter multifacetado da segurança alimentar necessita de acções nacionais conjuntas, e de iniciativas internacionais eficazes, que complementem e reforcem as acções nacionais, assumimos os seguintes compromissos:

1) Garantiremos um ambiente político, social e económico propício, destinado a criar as melhores condições para erradicar a pobreza e para uma paz duradoura, baseada numa plena e igualitária participação de homens e mulheres, que favoreça ao máximo a realização de uma segurança alimentar ao alcance de todos.

2) Implementaremos políticas que tenham como objectivo erradicar a pobreza e a desigualdade, melhorar o acesso físico e económico de todos, e a todo momento, a alimentos suficientes, nutricionalmente adequados e seguros, assim como à sua utilização eficiente.

3) Prosseguremos políticas e práticas participativas e sustentáveis de desenvolvimento alimentar, agrícola, de pesca, florestal e rural, em zonas de alto e baixo potencial produtivo, as quais são fundamentais para assegurar uma adequada e segura provisão de alimentos a nível familiar, nacional, regional e global, assim como para combater as pragas, a seca e a desertificação, considerando o carácter multifuncional da agricultura.

4) Esforçar-nos-emos em assegurar que os alimentos e as políticas comerciais agrárias e comerciais em geral contribuam a fomentar uma segurança alimentar para todos, através de um sistema comercial mundial justo e orientado ao mercado.

5) Empenhar-nos-emos a prevenir e a estar preparados a enfrentar as catástrofes naturais e emergências de origem humana, bem como a fazer face às necessidades provisórias e urgentes de alimentos de maneira a que encorajem a recuperação, reabilitação, desenvolvimento e capacidade de satisfazer as necessidades futuras.

6) Promoveremos a distribuição e a utilização de investimentos públicos e privados para fazer progredir os recursos humanos, os sistemas alimentares, agrícolas, piscícolas e florestais duradouros e o desenvolvimento rural em áreas de alto e baixo potencial.

7) Executaremos, monitoraremos e daremos prosseguimento a este plano de acção, a todos os níveis, em cooperação com a comunidade internacional (WORLD FOOD SUMMIT, 1996).

Nesse sentido, o conceito de segurança alimentar foi incorporando novos elementos. Maluf, Menezes e Valente (1996) já apontavam essa amplitude:

O objetivo da segurança alimentar implicaria combinar (a) ações assistenciais-compensatórias frente a questões emergenciais como a fome, com políticas de carácter estruturante visando assegurar (b) o acesso aos alimentos sem comprometer parcela substancial da renda familiar; (c) a disponibilidade de alimentos de qualidade, originados de formas produtivas eficientes, porém, não excludentes e sustentáveis e (d) divulgação de informações ao consumidor sobre práticas alimentares saudáveis e possíveis riscos à saúde, mediados pelo alimento (Maluf; Menezes; Valente, 1996, p. 72).

Aproveitando-se das discussões da Cúpula Mundial de Alimentação, ainda em 1997 foi dado início ao processo de formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) (Silva, 2014), a qual foi aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde como elemento integrante da Política Nacional de Saúde em 1999, e que incorporou os eixos de ação definidos na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em 1994 entre suas diretrizes. (Macedo *et al.*, 2009). A PNAN era coordenada pela Coordenação Geral de Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN), vinculada ao Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde, e sua estrutura em âmbito nacional contava com: 27 coordenações estaduais de alimentação e nutrição; seis Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição (CECAN) para apoio técnico-científico; e três Centros de Referência (CEREF) para pesquisa com enfoque em estudos epidemiológicos e populacionais, além de uma rede não institucional de colaboradores temáticos (Silva, 2014). Para Vasconcelos (2005), foi uma importante estratégia, no sentido de estabelecer diretrizes específicas de alimentação e nutrição dentro do setor saúde, conferir a coordenação da PNAN à CGPAN, que já existia e era ligada ao Ministério da Saúde, e que passou a desempenhar as competências, direitos e obrigações do extinto INAN. Nascimento (2012) pontua que a PNAN não abarcava outros elementos que compõem a política de SAN, como a agricultura, a reforma agrária, os programas de transferência de renda etc., mas foi basilar para a saúde, considerada como uma outra porta de entrada no campo da SAN no Brasil. Diante disso, no Brasil, desde a primeira política pública que articulou a promoção da alimentação saudável à agenda de alimentação e nutrição, que foi a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) de 1999, existe uma disputa em torno das ideias que compõem os diversos discursos dos mais variados grupos sociais, o que indica possíveis correlações com as ações propostas nas políticas públicas, e o debate sobre o que é ou não responsabilidade do Estado na construção da agenda governamental. (BURLANDY ET AL, 2021).

Em 1999, o Brasil aderiu ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 da ONU, o qual passou então a ser incorporado à legislação nacional, e que traz no seu artigo 11 a questão do direito a padrão de vida adequado,

incluindo a alimentação.<sup>9</sup> No mesmo ano, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU) emite Comentário Geral nº 12, que interpreta o artigo 11 do pacto:

6. O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. Ele não deverá ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, como pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. Ele terá de ser resolvido de maneira progressiva e os Estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome mesmo em épocas de desastres, naturais ou não (ONU, 1999).

A partir de 1999, as atribuições originais do PCS de coordenar e de integrar ações de combate à pobreza em áreas de extrema vulnerabilidade social foram transferidas para outra instância, o Projeto Alvorada, ficando, então, para o PCS as tarefas de induzir experiências de desenvolvimento local integrado e sustentável e de promover iniciativas de parceria entre Estado e sociedade civil (Nascimento, 2012). Neste período, o Governo Federal criou dois programas novos, o Programa Comunidade Ativa (PCA) e o Programa de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável (DLIS), os quais visavam agir diretamente nos municípios mais pobres e estimular uma capacidade própria dos mesmos em desenvolverem dinâmicas socioeconômicas autônomas, o que não conseguiu impulsionar essas comunidades para superarem o ciclo vicioso da pobreza em que se encontravam (Silva, 2014).

Embora as políticas específicas tenham sido muito tímidas e desprovidas de instrumentos e recursos necessários para sua implantação, o mérito importante dos governos de Fernando Henrique Cardoso foi o de consolidar o plano de estabilização monetária, o Plano Real, que foi iniciado no final do governo de Itamar Franco em

---

<sup>9</sup> Artigo 11: 1. Os Estados Signatários do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, **inclusive alimentação**, vestimenta e moradia adequadas, e ao melhoramento contínuo das condições de existência. Os Estados Signatários tomarão as medidas adequadas para assegurar a efetividade deste direito, reconhecendo para esse efeito a importância essencial da cooperação internacional baseada no livre consentimento. 2. Os Estados Signatários do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa ser protegido contra a fome, adotarão, individualmente ou mediante cooperação internacional, as medidas, incluindo programas concretos, que se necessitam para: a) Melhorar os métodos de **produção, conservação e distribuição de alimentos** através da plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, a divulgação de princípios sobre nutrição e o aperfeiçoamento ou reformulação dos regimes agrários de modo que se consigam a exploração e a utilização mais eficazes das riquezas naturais; b) Assegurar uma distribuição equitativa dos alimentos mundiais em relação às necessidades, considerando os problemas que se apresentam tanto aos países que importam produtos alimentícios, como aos que os exportam. (ONU, 1999, grifo nosso).



1994, quando Cardoso ainda era ministro da Fazenda, plano que conseguiu estancar um longo período de inflação alta no Brasil, gerando estabilidade nos preços dos alimentos e melhor planejamento no orçamento público (Silva, 2014). Porém, tais elementos não foram suficientes para resultar em transformações reais no que diz respeito a oportunidades de trabalho e geração de renda (Silva, 2014), visão contrariada por Peliano (2010) que acredita que a estabilização da moeda foi o maior programa de combate à fome e à pobreza da década de 1990, reforçando a tese de que as políticas econômicas influenciam nos ganhos de renda e melhoria da alimentação da população.

Apesar disso, o cenário de estabilidade permitiu, a partir dos anos 2000, que o governo Fernando Henrique Cardoso iniciasse uma série de programas de transferência de renda, de forma emergencial.(Silva, 2014). Em 2001, por meio da Medida Provisória nº 2.206, de 10 de agosto de 2001, é criado o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde (Bolsa Alimentação), o qual também era desenvolvido sob a responsabilidade da CGPAN, e que visava promover condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, em risco nutricional, pertencentes a famílias sem renda ou que possuam na época renda mensal de até R\$90,00 *per capita*, o que era feito mediante a complementação da renda familiar para a melhoria da alimentação e o fomento à realização de ações básicas de saúde (Vasconcelos, 2005). Além desse, foi criado o Vale Gás, vinculado ao Ministério de Minas e Energia, e a Bolsa Escola, do Ministério da Educação (MEC) (SILVA, 2014). Porém, como cada um desses programas possuía critérios próprios de elegibilidade, banco de dados de beneficiários e estratégias de implementação, não foi possível uma articulação mais efetiva entre eles e outras ações em curso para o combate à pobreza e a garantia da segurança alimentar no Brasil (Silva, 2014).

Em linhas gerais, sob a ótica das políticas sociais de alimentação e nutrição, a década de 1990 deixou um legado de experiências apontando para a integração e convergência das diversas políticas públicas, descentralização da execução dos programas, eliminação de superposições, mobilização, participação e controle social (Peliano, 2010). Mesmo com a dificuldade que a temática da segurança alimentar teve de ser inserida na agenda governamental, os anos 1980 e 1990 apresentaram

avanços importantes, muito devido à mobilização social em torno do tema, o que que serviu como embrião para os avanços alcançados nos anos posteriores (Silva, 2014).

Em 2001, diversas entidades da sociedade civil brasileira, incluindo o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Sem-Terra (MST), participaram do Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, realizado em Havana, em Cuba, evento que expandiu o campo da segurança alimentar que passou a incluir a soberania alimentar, visando assim representar também os interesses dos agricultores familiares (Nascimento, 2012). Este evento reproduziu a mesma narrativa dos documentos anteriores, inserindo ao contexto a hegemonia econômica existente, as políticas neoliberais no campo, as falsas promessas de democracia e o enfraquecimento sistemático do Estado (Hoyos; D'agostini, 2017).

No final do governo Fernando Henrique Cardoso, em outubro de 2001, o Instituto da Cidadania coordenado pelo professor da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) José Graziano da Silva apresenta para debate público o Projeto Fome Zero, no qual indicava a relevância de retornar o CONSEA (Nascimento, 2012). Tal projeto só foi sair do papel em 2003, com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002, que criou pela primeira vez um ministério próprio para tratar do combate à fome, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA (que durou de janeiro de 2003 a janeiro 2004), que passou a ser comandado pelo mentor do Projeto Fome Zero, José Graziano (Nascimento, 2012).

Para Silva (2014), a vitória eleitoral de Lula iniciou a construir um novo “referencial” que legitimasse uma atuação governamental mais firme sobre a segurança alimentar e o combate à extrema pobreza no país, o que resultou nos anos seguintes em uma série de articulações institucionais que se concretizaram em novas políticas públicas, constituição de novas estruturas e garantia de orçamento próprio. Esse novo “referencial” foi construído a partir de fortes discursos eleitorais do Partido dos Trabalhadores (PT) que destacavam a temática do combate à fome e à pobreza. (Silva, 2014). Macedo *et al.* (2009) aponta que a SAN e o combate à fome foram objetivos prioritários da gestão.

A relação do governo Lula com a sociedade civil foi intensificada perto dos presidentes anteriores, o que pode ser visto com a criação de conselhos. No primeiro mandato de Lula (2003-2006) foram criados 13 conselhos e, no segundo mandato

(2007-2010), mais 2, enquanto no governo Fernando Henrique Cardoso foram 7 nos dois mandatos, e Itamar Franco e Fernando Collor com apenas 4 (IPEA, 2010). Dentre estes conselhos, foi recriado em 2003, pelo Decreto nº 4.582 de 30 de janeiro, o CONSEA, que foi confirmada pela Lei nº 10.683 de maio de 2003, passando em ambos a receber mais um termo, tornando-se o que é hoje Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). (IPEA, 2012). Inicialmente, o CONSEA foi composto por 59 conselheiros, nomeados pelo presidente da República, sendo 17 ministros de Estado, 42 representantes da sociedade civil, assumindo a presidência o sindicalista Luiz Marinho que, apesar de não ter experiência com a SAN, serviu para apaziguar a disputa que havia entre o setor religioso apoiado pelo antigo presidente do CONSEA no governo Itamar Franco contra a FBSAN que indicava Francisco Menezes para a presidência (Nascimento, 2012).

Nascimento (2012) pontua que no início do governo Lula, o tema da fome volta a constar na agenda política nacional de forma muito intensa, e que a política de SAN se tornou um objetivo estratégico a ser perseguido por um conjunto diversificado e articulado de órgãos, ações e políticas públicas, o que também fez com que outros temas entrassem na agenda da construção da política de SAN, como os transgênicos, programas de transferência de renda e agricultura urbana.

Para Peliano (2010), o governo Lula possibilitou avanços nas políticas governamentais de segurança alimentar e nutricional:

foram criados, retomados, aprimorados ou fortalecidos diversos programas historicamente considerados como fundamentais para uma política de alimentação e nutrição, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), fortemente defendido por aqueles envolvidos com a proposta de associar os programas públicos de abastecimento alimentar com programas de apoio à agricultura familiar. Mais um passo nessa linha foi a aprovação, no âmbito da merenda escolar, o maior e mais antigo programa de alimentação do País, de uma lei que determina a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo governo federal para a compra de produtos da agricultura familiar, com prioridade para assentamentos rurais, comunidades indígenas, tradicionais e quilombolas. (PELIANO, 2010, p. 39).

Essa virada de chave estruturando uma política SAN a partir do governo Lula é o marco temporal inicial da pesquisa que se desenvolve nesta tese pela relevância que este governo do PT teve para dar um salto qualitativo e quantitativo ao projeto dos movimentos populares de SAN, consolidando a relevância do tema a partir de

um de seus elementos primordiais que é o combate à fome. Mas, antes, o processo histórico narrado até aqui aponta para a existência de dois projetos que vão disputando a hegemonia no Estado: o primeiro deles, é o projeto ligados aos movimentos populares; e o segundo é o projeto do agronegócio.

Os movimentos populares, que tem como base as entidades da sociedade civil e alguns partidos políticos da base aliada ao PT, lutam por um sistema alimentar mais justo, sustentável e democrático. É possível sistematizar as principais pautas defendidas por esses movimentos em relação à segurança alimentar:

- a) A defesa da soberania alimentar, com a priorização da produção local e agroecológica de alimentos, pelo controle da produção, distribuição e consumo de alimentos pelas comunidades, defendendo o fortalecimento da agricultura familiar e camponesa e a valorização da cultura alimentar e dos saberes tradicionais;
- b) O acesso à alimentação adequada e saudável, visando a garantia do direito humano à alimentação adequada (DHAA) e saudável para todas as pessoas, priorizando o combate à fome e à desnutrição em todas as suas formas, através da promoção de uma alimentação nutritiva e diversificada e da efetivação de políticas públicas que garantam o acesso universal à alimentação;
- c) A reforma agrária popular por meio da distribuição justa e democrática da terra, garantindo o acesso para as famílias que desejam produzir alimentos, o que também demanda o apoio à agricultura familiar e camponesa e a necessidade de reforma do modelo de produção agrícola brasileiro;
- d) A agroecologia através da promoção de práticas agrícolas sustentáveis que respeitam o meio ambiente, da redução do uso de agrotóxicos e fertilizantes químicos, tendo como foco a conservação da biodiversidade e dos recursos naturais;
- e) A participação social nas políticas públicas de segurança alimentar, seja na construção das políticas ou no monitoramento.

Para o agronegócio, outras pautas tem maior relevância, visando o crescimento econômico do setor, sem levar em conta outras preocupações que o projeto anterior destaca:

- a) O aumento da produtividade agrícola, o que envolve a adoção de tecnologias e práticas agrícolas modernas, o investimento em pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias incluindo organismos geneticamente modificados (OMG), mais conhecido como transgênicos, a liberação de defensivos agrícolas (ou agrotóxicos)

para melhorar a produtividade, a demanda pela aumentar a área destinada para o plantio, a simplificação da legislação ambiental, visando diminuir as dificuldades de produção;

b) O livre comércio, com a abertura de mercados internacionais para produtos agrícolas brasileiros, o que também remete à redução de barreiras comerciais e a negociação de acordos comerciais vantajosos para o agronegócio;

c) A melhoria da infraestrutura logística para escoar a produção agrícola, e também da infraestrutura de armazenamento;

d) O acesso ao crédito rural com juros baixos e prazos longos para pagamento, com a criação de linhas de crédito específicas para o agronegócio e a simplificação dos processos de acesso;

e) A redução da carga tributária sobre o agronegócio.

Com essas percepções, segue-se para uma aproximação da realidade a partir dos conceitos Gramscianos, que possibilitam entender como foram se dando os avanços e recuos do projeto dos movimentos populares de SAN e o projeto do agronegócio.

## 1.2 A DISPUTA PELA HEGEMONIA: UMA ANÁLISE DO PROCESSO HISTÓRICO

Os avanços e recuos nas políticas de SAN no Brasil dependiam e ainda dependem da atuação de grupos, atores que possuem interesses diversos. Aprender os fatos analisando as disputas envolvidas neste processo é ter como referência os ensinamentos de Antonio Gramsci, italiano, nascido em 1891, que tem em suas obras complexas reflexões que auxiliam a leitura de cenários, os processos decisórios da política e como olhar para a realidade visando transformá-la.

Diante disso, para uma melhor compreensão do que se verá a seguir, optou-se por trazer alguns aspectos da vida desse autor que moldaram seu pensamento, e que de certa forma, justificam seu uso neste trabalho. Em seguida, as categorias teóricas de Gramsci serão destrinchadas, com base nos textos do próprio autor e de intérpretes de seu pensamento, visando a interpretação dos fatos que foram narrados anteriormente e que remetem a história da SAN no Brasil.

### 1.2.1 Gramsci e sua Visão de Mundo

Compreender aspectos históricos da vida do autor é parte do processo de entendimento de seu pensamento, pois o período em que viveu, os locais por onde passou e suas relações influenciaram sua forma de ver o mundo e de analisá-lo.

Coutinho (1989) é um dos autores brasileiros que possui uma série de trabalhos sobre Gramsci e, em uma de suas obras, relata sobre a trajetória do pensador e como a mesma foi moldando suas concepções. Gramsci nasceu em 1891, na Sardenha, região considerada atrasada na Itália. Quando criança, com apenas quatro anos, sofreu uma queda que o tornou corcunda, mas foi a precária condição financeira de sua família que fez com que Gramsci tivesse que abandonar os estudos para trabalhar, mesmo sendo o melhor aluno da classe, injustiça que recordou anos mais tarde (Coutinho, 1989).

O primeiro contato de Gramsci com a imprensa socialista foi a partir do seu irmão mais velho, que enviava a ele o jornal do Partido Socialista Italiano (PSI), sendo o seu irmão o responsável por levar o pequeno Gramsci às reuniões do movimento socialista da capital da Sardenha (Coutinho, 1989).

Em 1911, se muda para Turim, graças a uma bolsa de estudos e ingressa na Universidade, onde adere ao “Grupo de Ação e Propaganda Antiprotecionista”, que congrega pensadores meridionistas, contrários a política protecionista utilizada como instrumento de formação de um bloco conservador pelos industriais do Norte e pelos latifundiários do Sul da Itália, em detrimento da população camponesa da região meridional, visão esta que tinha um certo apoio tácito do grupo parlamentar reformista do PSI, que tentava integrar o proletariado nortista no bloco dominante, pressuposto este da aversão de Gramsci às concepções reformistas e se seu anticapitalismo juvenil (Coutinho, 1989).

Outro fator determinante na formação do jovem Gramsci foi o contato que teve com o movimento cultural idealista na Universidade, destacando desta influência “[...] o elemento liberador, o elemento que acentua o papel da vontade e da ação na transformação do real, a recusa do fetichismo dos “fatos” e dos mitos científicistas, que levavam a um determinismo vulgar e fatalista” (Coutinho, 1989, p. 3), determinismo que era, em grande maioria, a ideologia oficial do PSI, concepção positivista-evolucionista do marxismo utilizada para justificar ideologicamente a

prática política fatalista que era predominante nas correntes em que se dividia o PSI (Coutinho, 1989).

Estas interpretações táticas praticadas dentro do PSI entre reboquismo reformista ou passividade maximalista fizeram com que Gramsci não se sentisse à vontade neste Partido, pois, ainda que simpatizasse com o radicalismo dos maximalistas, que agiam apenas por agitação e propaganda, não concordava com sua passividade, bem como não aceitava uma política centrada em interesses corporativos e restritos de uma aristocracia operária nortista (Coutinho, 1989).

Antes mesmo da Revolução Russa ocorrer em 1917, Gramsci já compreendia o papel do trabalho cultural e da educação para preparar as condições subjetivas da práxis revolucionária, com um intenso trabalho de crítica, sendo a batalha cultural e a preparação ideológica organizada um meio privilegiado de romper com a ideia falsa de alternativa entre reformismo e maximalismo, o que o levou a fundar, em 1917, uma Associação Socialista de Cultura, que iria completar a frente da luta operária (Coutinho, 1989). No mesmo ano, fora dos quadros do PSI, o jovem Gramsci fundou um “Clube de Vida Moral”, espaço destinado a debates intelectuais que visavam educar moral e culturalmente jovens socialistas, bem como ser uma alternativa prática, o que foi importante para compreender que o socialismo é também a criação de uma nova cultura, ideia relevante que o autor utilizaria em suas reflexões futuras sobre a necessidade de uma reforma intelectual e moral, da luta pela hegemonia (Coutinho, 1989).

Diante de toda a sua trajetória, Coutinho (1989) acredita que a formação juvenil de Gramsci conseguiu livrá-lo dos impasses que paralisavam o PSI de seu tempo entre positivistas e fatalistas, assim como o preparou para compreensões mais ricas e articuladas do socialismo, porém, o caráter idealista de sua formação o afastou de análises mais detalhadas das transformações econômicas do período em que viveu, bem como o fez perder de vista, nessa fase de sua evolução, a relevância da medição da ação política, o que o fez, em alguns momentos, se aproximar dos maximalistas, de defender um “tudo ou nada”, sendo assim, este Gramsci ainda estava muito distante do dos Cadernos do Cárcere.

Com a Revolução Russa, em 1917 e com o fim da 1ª Guerra Mundial, a questão do socialismo passa a ser colocada na ordem do dia em toda a Europa e, para Gramsci, a Revolução revelou algo que ele já vinha afirmando em teoria: a

vontade revolucionária que, agindo de forma organizada, seria capaz de fazer triunfar o socialismo mesmo onde as condições objetivas não estivessem ainda tão avançadas para a transformação (Coutinho, 1989). Em 1919, junto de outros pensadores, Gramsci lança em Turim uma “resenha semanal de cultura socialista”, o jornal denominado *L’Ordine Nuovo* (A Nova Ordem), instrumento que utiliza para criação e difusão de uma nova cultura socialista, mas que tem, com o novo quadro histórico, um caráter mais abrangente e concreto (Coutinho, 1989). O grupo do *L’Ordine Nuovo* passa em seus artigos, ainda que em um chamado “golpe redacional” por não ser uma concordância geral do grupo, a deixar explícita a necessidade da batalha das ideias se tornar ação política concreta, afirmando “fazer como na Rússia”, ou seja, construir os pressupostos da revolução socialista na Itália, aderindo de fato a Terceira Internacional Comunista recém fundada e aos ensinamentos de Lenin, líder da Revolução Russa, e dos bolcheviques (Coutinho, 1989).

Com isso posto, Gramsci inicia sua reflexão sobre como seria possível criar na Itália, em Turim, estruturas similares ao soviets criados na Rússia, chegando à conclusão de que as Comissões Internas que existiam nas fábricas desde 1906, mas que ganharam reconhecimento apenas a partir de 1919, poderiam se tornar uma estrutura representativa de todos os trabalhadores das fábricas reunidos por setores (sindicalizados ou não), podendo, então, se tornar um Conselho de Fábrica (Coutinho, 1989). O que Gramsci queria era que estes Conselhos fossem além de um instrumento de defesa dos direitos imediatos do trabalhador (como era antes as Comissões Internas e como são os Sindicatos), mas sim um meio de os elevar a condição de produtores, reconhecendo o operário como parte inseparável de todo o sistema de trabalho, e que esses Conselhos são a célula primária da organização do Estado proletário, proposta esta que teve aceitação de muitos operários em Turim, onde, em 1919, cerca de 30 empresas foram organizadas em Conselhos, mas que teve uma reação negativa dos sindicatos reformistas e do próprio PSI. (Coutinho, 1989). Ainda que tais ideias tenham se enfraquecido pela falta de apoio e pelas fortes pressões sofridas pelos trabalhadores, esta experiência foi relevante para demonstrar a Gramsci que era preciso agir sobre o conjunto das relações sociais, pois apenas o controle da produção material por parte dos trabalhadores não seria suficiente para a criação de um Estado socialista, reconhecendo o papel do próprio



partido político e dos sindicatos nesse processo (Coutinho, 1989). Indo além, Gramsci passou a dar relevância para a construção da democracia socialista, a partir dos organismos de base, visando a construção de um aparelho estatal que, internamente, fosse democrático, sendo necessário também a democracia nas fábricas, nos locais de produção (Coutinho, 1989).

As ações do PSI frente à greve organizada pelos Conselhos de Fábrica em Turim foi um ponto crucial pra que Gramsci se orientasse para uma cisão, assimilando dois importantes aprendizados de Lenin: a importância da atuação para transformar o Estado como ponto central para a revolução socialista, e a necessidade de se ter um partido comunista e revolucionário para dirigir o conjunto da classe operária e seus aliados na tomada do poder e posterior construção (Coutinho, 1989). Em 21 de janeiro de 1921, o Partido Comunista da Itália (PCI), Seção Italiana da Internacional Comunista, foi criado, porém, Gramsci e os membros do *L'Ordine Nuovo* eram dois dos quinze membros do Comitê Central eleito do novo partido, que tinha ampla maioria de seguidores de Bordiga, dirigente do PSI que liderava uma fração comunista de implantação nacional (maximalistas abstencionistas), e que tinha uma formação teórica radicalmente diversa da de Gramsci (Coutinho, 1989). E foi esta a posição expressa pelo novo Partido nos anos seguintes, subestimando o perigo do golpe fascista, acreditando que o partido deveria ser puro, sem se contaminar com alianças, pois a Itália se dirigia para uma fase social-democrática, objetivo intermediário que faria com que o proletariado cindisse com o PSI (que passou a ser um inimigo) e caminhasse com o PCI para o dia da insurreição proletária (Coutinho, 1989).

A Internacional Comunista comandada por Lenin, em 1920, antes da criação do PCI, começava a enxergar o perigo do extremismo da esquerda, e a transposição automática da experiência russa para os países ocidentais, tão diferentes da Rússia “atrasada”, sendo importante, então, desenvolver outras formas de relação com a social-democracia, que representava nestes países a maioria do proletariado, sendo necessário, assim, se construir uma política de frente única operária, com o objetivo de efetivar um acordo que ultrapassasse a esfera econômica e viabilizasse governos operários, de coalizção, como etapas de transição na luta pela ditadura do proletariado, situação demandada diante da complexidade das sociedades ocidentais (Coutinho, 1989). Neste período que vinha da visão de cisão do PSI e da

criação do PCI, Gramsci aderiu em seus escritos no jornal às concepções de Bordiga, que não concorda com as determinações da Internacional Comunista no que diz respeito às alianças táticas, ao menos era isso que publicava, podendo ser uma ação tática para não abrir espaço político à uma minoria de direita que tentava junto a Internacional conquistar a direção do PCI (Coutinho, 1989).

Em 1922, Gramsci é enviado a Moscou como representante do PCI junto à Internacional Comunista, possibilitando um aprofundamento no seu processo de conhecimento e um posicionamento mais declarado que rompe com as concepções de Bordiga, aderindo, assim, às teses frentistas da Internacional, convencendo com algum esforço, nos anos seguintes, seus amigos do *L'Ordine Nuovo* a romperem também com Bordiga e iniciarem um novo curso no PCI, insistindo na necessidade de ser um partido de massas, ligado aos movimentos populares para sair do fatalismo que vigorou nos primeiros anos de vida do Partido (Coutinho, 1989). Menos adstrito à essa visão sobre a forma de agir de Gramsci, Coggiola (1996) aponta que o pensador italiano foi contra as teses frentistas, recusando as mediações táticas, o que era coerente com sua trajetória política, sendo a sua adesão a tais ideias tardia, pois o fascismo já estava instalado na Itália.

Em 1924, Gramsci praticamente assume o PCI no lugar de Bordiga, conseguindo reformular a organização partidária como um instrumento determinado pela linha política adotada para conquistar a hegemonia da classe operária e assegurar as alianças que seriam relevantes para fazer com que a luta avançasse (Coutinho, 1989). No mesmo ano, foi eleito Deputado pelo PCI, período em que Gramsci passa a insistir na necessidade de se empreender análises concretas da situação italiana, ainda mais diante do avanço do fascismo, o que exigia palavras de ordem intermediárias, mas que não foram suficientes para serem aceitas pelos setores democrático-burgueses antifascistas, apesar de ser um esforço de concreticidade nacional, o que também foi visto nas "Teses de Lyon", documento aprovado em 1926 no III Congresso do PCI (Coutinho, 1989). Em 1926, também escreveu sua obra "A questão meridional", possibilitando novas reflexões do autor sobre a tomada da hegemonia pela aliança entre os subalternos do campo e da cidade na Itália, porém, esta obra ficou inacabada, pois, no dia 8 novembro de 1926, Gramsci foi preso, iniciando uma dura fase na vida do autor condenado a mais de 20 anos de prisão, libertado apenas em 1937, pouco antes de sua morte, manobra de

Mussolini (líder fascista) para impedir que morresse como um prisioneiro do seu regime (Coutinho, 1989).

As primeiras notas de Gramsci no cárcere iniciaram em 1929, cessando apenas em 1935 quando suas precárias condições de saúde o impediram de continuar (Coutinho, 1989). Coutinho (1989) acredita que, num primeiro momento, foi o distanciamento forçado de Gramsci das atividades jornalísticas e políticas do dia a dia que deu um caráter mais sistemático, definitivo, histórico universal à produção carcerária, fazendo desta forma mesmo quando continuou a refletir sobre temas abordados anteriormente a sua prisão, e também quando analisava eventos políticos que se passavam no mundo exterior enquanto esteve no preso.

As concepções deste autor foram construídas diante do tempo em que ele viveu, ainda que, tenha analisado em suas obras fatos históricos pretéritos para auxiliar na sua compreensão. Acredita-se que o caráter universal de determinadas categorias desenvolvidas por ele durante o cárcere possibilita, ainda hoje, apesar das diversas formas existentes de análise da realidade, compreender as relações e ações que moldam as políticas públicas e a intervenção que elas causam nas pessoas. Sendo assim, em seguida, inicia-se uma aproximação da realidade a partir de algumas categorias desenvolvidas pelo autor e seus intérpretes.

### 1.2.2 Uma Aproximação da Realidade a partir de Gramsci e seus Intérpretes

Cada projeto está diretamente ligado aos interesses de atores diferentes. Enquanto o projeto dos movimentos populares tem ligação direta com aqueles que demandam da política de combate à fome, o que envolve os camponeses, agricultores familiares, e também a população vulnerável. Já projeto do agronegócio é diretamente voltado à manutenção da estrutura fundiária e dos ganhos máximos do uso da terra pela elite agrária.

A ideologia seria um ponto inicial para se compreender que existem diferentes atores com diversas visões de mundo. Diante disso, esses atores precisam se articular para que se consiga definir qual visão de mundo será aquela que convencerá a opinião da grande maioria. Gramsci vê a ideologia como algo que se objetiva na realidade social, histórica e concreta, jogando peso decisivo na organização da vida social passando a se tornar força material quando ganha a

consciência das massas, aproximando-se de Marx ao dizer que as ideias podem assumir a solidez de crenças populares, passando a expressar as necessidades estruturais (Simionatto, 1995).

Para avançar nesta compreensão, Gramsci entende que a ideologia em sentido genérico define concepções participares, problemas imediatos de determinados grupos sociais, já a filosofia, essa sim seria a concepção de mundo de uma determinada classe social, apontando não apenas para seus interesses imediatos, mas também para suas aspirações de longo prazo, não existindo, portanto, apenas uma filosofia e, ainda que inconscientemente, ao resultar no operar da sociedade, passa a ser uma escolha política (Simionatto, 1995): “É por isso, portanto, que não se pode separar a filosofia da política; ao contrário, pode-se demonstrar que a escolha e a crítica de uma concepção do mundo são, também elas, fatos políticos”. (Gramsci, 2015a, p. 78).

Gramsci (2015b) identifica os subalternos como grupos sociais que não possuem autonomia política e cujas condições são determinadas pelas classes dominantes. Ele inclui neste grupo camponeses, trabalhadores assalariados e minorias étnicas, grupos que se enquadram como beneficiários da política de SAN e que tem seus interesses diretamente ligados ao projeto dos movimentos populares. Numa tentativa de enquadrar este projeto à concepção gramsciana, vê-se que há elementos mais imediatos, como é o caso das políticas de combate à fome, mas também há neste projeto elementos de mudança da estrutura econômica, em especial da estrutura fundiária, ao abordar a soberania alimentar, o fortalecimento dos camponeses e da agricultura familiar, além de estabelecer um novo modelo de produção que respeita o meio ambiente.

A participação dos mesmos para auxiliar na construção da política que foi sendo criada nos governos demorou anos para ocorrer, apesar dos avanços legislativos que foram se dando ao longo do tempo. Tal fato decorre diante da representação desses grupos e de sua articulação a partir dos intelectuais que possibilitaram conquistas.

Todo grupo social, desde sua origem, tem uma função fundamental na produção econômica, desenvolve naturalmente uma ou mais camadas de intelectuais. Estes intelectuais, por sua vez, fornecem ao grupo coesão e consciência de sua própria função, não apenas no âmbito econômico, mas também nos âmbitos

social e político. A relação dos intelectuais com o mundo da produção não é direta como a dos grupos sociais fundamentais, mas sim "mediada" em diferentes níveis por toda a estrutura social, pelo conjunto das superestruturas, das quais os intelectuais são os "funcionários" (Gramsci, 2001). Com disso, tanto os grupos atrelados ao projeto dos movimentos populares quanto o grupo ligado ao agronegócio têm seus próprios intelectuais.

Nessa compreensão, Gramsci se utiliza de outras categorias, algumas que serão conceituadas posteriormente. Mas antes, traz-se aqui duas passagens do autor que também revelam um conceito: "A estrutura e as superestruturas formam um 'bloco histórico', isto é, o conjunto complexo e contraditório das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção" (Gramsci, 2015a, p. 195-196).

Com base no grau de desenvolvimento das forças materiais de produção, têm-se os agrupamentos sociais, cada um dos quais representa uma função e ocupa uma posição determinada na própria produção (Gramsci, 2017, p. 41). De modo clássico, a estrutura se resume ao conjunto das forças sociais e do mundo da produção (Portelli, 1977). As relações sociais que se dão no seio da estrutura são objetivas, relativamente estáticas (Gramsci, 2017), sendo o conjunto das forças materiais de produção o elemento de menor variabilidade no desenvolvimento histórico, sendo, ao mesmo tempo, uma cristalização da história passada, e base para a história presente e futura (Gramsci, 2015a). Porém, sobre isso, Gramsci pontua:

Mas, além disso, não é verdade que a filosofia da práxis "destaque" a estrutura das superestruturas; ao contrário, ela concebe o desenvolvimento das mesmas como intimamente relacionado e necessariamente inter-relativo e recíproco. Tampouco a estrutura é, nem mesmo por metáfora, comparável a um "deus oculto": ela é concebida de uma maneira ultrarrealista, a tal ponto que pode ser estudada com os métodos das ciências naturais e exatas; aliás, precisamente por esta sua "consistência" objetivamente verificável, a concepção da história foi considerada "científica". Será que a estrutura é concebida como algo imóvel e absoluto, ou, ao contrário, como a própria realidade em movimento? A afirmação das *Teses sobre Feuerbach*, de que "o educador deve ser educado", não coloca uma relação necessária de reação ativa do homem sobre a estrutura, afirmando a unidade do processo do real? (Gramsci, 2015a, p. 297)

Passando para o outro lado do elemento didático do bloco histórico, a superestrutura, uma passagem de Marx (2008, p. 48) já trazida anteriormente dá certas pistas sobre como Gramsci vai avançando em suas compreensões: "A

totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência”.

Para Gramsci, a superestrutura aparenta ir além do que Marx compreendia, pois considerava que a ela “[...] é o terreno no qual determinados grupos sociais tomam consciência do próprio ser social, da própria força, das próprias tarefas, do próprio devir.” (GRAMSCI, 2015a, p. 311).” Assim, da complexidade da realidade que tem sua unidade, ainda que dividida em esferas para se entender, é na superestrutura que uma série de fenômenos se desenvolve, como o da cultura, da ciência, da política, da religião, onde as ideologias se espalham, pois as ideias, os costumes, os comportamentos morais, a vontade humana são o que congrega esta esfera do bloco histórico.

Ao entender que existe no bloco histórico elementos estruturais e superestruturais que formam uma realidade unitária, a relação entre esses elementos, não se dá de forma automática, mecânica. Conforme o que já foi abordado, o que existe é um vínculo orgânico, dialético que permite a influência de uma esfera sobre a outra. Portelli (1977, p. 47) pontua que a organicidade que liga tais elementos é definida como [...] a necessidade de o movimento superestrutural do bloco histórico evoluir nos limites de desenvolvimento da estrutura, mas também, mais concretamente, como a obra dos grupos sociais encarregados de gerir as atividades superestruturais”, sendo esse vínculo orgânico correspondente a uma concreta organização social. Tal vínculo é assegurado pela camada social responsável por gerir a superestrutura do bloco história: os intelectuais (Portelli, 1977).

Diante do papel que os intelectuais podem vir a desempenhar na sociedade como representantes de determinados grupos, Gramsci (2001) identifica dois planos superestruturais que correspondem à funções organizativas e conectivas: o da sociedade civil, correspondente à função de hegemonia que um determinado grupo dominante exerce em toda a sociedade, composta pelo conjunto de organismos privados; e o da sociedade política, plano que corresponde ao domínio ou comando que se dá no governo jurídico ou no Estado.

A sociedade civil é considerada como uma esfera de mediação entre a estrutura econômica e o Estado em sentido restrito, que é a sociedade política, sendo

a portadora material da figura social da hegemonia, sendo o seu conceito considerado como meio privilegiado pelo qual Gramsci enriquece a teoria marxista de Estado, a partir de novas determinações (Coutinho, 1989).

No campo da teoria política, a grande descoberta de Marx e Engels foi a afirmação de que existe um caráter de classe em todos os fenômenos estatais, pois a origem do Estado reside na divisão da sociedade em classes, e é a conservação e reprodução desta divisão a função deste, que possui o monopólio legal e de fato da coerção e da violência para fazer valer sua natureza de classe (Coutinho, 1989). Essa percepção do aspecto repressivo do Estado nos clássicos é referente ao período vivido por Marx, Engels e também Lenin, os quais se presenciaram uma época de pouca participação política, de uma vanguarda combativa, mas pouco numerosa, que atuava representando o proletariado, mas de forma clandestina (Coutinho, 1989).

Gramsci, por sua vez, viveu em um período de maior complexidade do fenômeno estatal, diante da socialização da participação política nos países ocidentais, com a formação de grandes sindicatos e partidos de massa, o que faz surgir uma nova esfera social que tem sua autonomia e especificidade, tanto frente ao mundo econômico quanto ao Estado e seus aparelhos repressivos (Coutinho, 1989).

Segundo Simionatto (1995), o Estado não é mais impermeável pela luta de classes, mas é atravessado por ela, fatores decorrentes do período histórico que Gramsci vivia, no qual o fenômeno estatal passa a ser ampliado diante da socialização da política, o que torna também os problemas relativos ao poder mais complexos, sendo diante desta compreensão que Gramsci elabora a teoria marxista do Estado ampliado, que o discute a partir de duas esferas distintas da superestrutura: a sociedade civil e a sociedade política.

Ainda sobre a sociedade civil, é nela que se organizam os interesses em confronto, onde as contradições e conflitos se tornam conscientes, sendo um dos problemas-chave para a fixação de uma estratégia revolucionária diferenciada determinar o conceito de sociedade civil e sua ligação com a sociedade política, sendo o nexo entre sociedade civil e política a originalidade do pensamento gramsciano. (Simionatto, 1995).

Gramsci (2001) aponta que a sociedade civil, composta pelo conjunto de organismos privados, tem a função de hegemonia que um determinado grupo dominante exerce em toda a sociedade. Em outras palavras, é o conjunto de relações sociais que abarca a vida em sociedade, o emaranhado de instituições e ideologias que essas relações se cultivam e se organizam. (Simionatto, 1995). Ou seja, a sociedade civil compreende os partidos políticos, o sistema escolar, as igrejas, os sindicatos, as organizações profissionais, as organizações materiais de cultura, como os jornais, os meios de comunicação em geral, etc. (Coutinho, 1989).

Já sociedade política corresponde ao plano do domínio ou comando que se dá no governo jurídico ou no Estado (Gramsci, 2001). Também denominada de Estado em sentido estrito ou de Estado-coerção, a sociedade política é composta pelo conjunto de aparelhos pelo qual a classe dominante exerce a violência, ou a dominação por meio da coerção (Simionatto, 1995), possuindo o monopólio legal da repressão e da violência, o que se identifica com os aparelho de coerção sob o controle das burocracias executivas e policial-militar (Coutinho, 1989).

Recorda-se que as distinções entre sociedade civil e sociedade política são meramente metodológicas, e que, na realidade, elas se relacionam dialeticamente. Sobre esta relação, a postura do Estado em ser mais consensual do que pela coerção depende da autonomia relativa, da forma como está organizada e colocada no interior do Estado cada uma dessas esferas (Simionatto, 1995). “O Estado pode assegurar a ordem pela força, mas pode também recorrer, aos aparelhos da sociedade civil para obter o consenso em torno de seus atos” (Simionatto, 1995, p. 69).

Em sua obra, Gramsci também ressalta a interação entre os intelectuais e os partidos, ainda que nem todos os intelectuais sejam “de partido”, destacando que a função primordial do partido que

[...] é a de elaborar os próprios componentes, elementos de um grupo social nascido e desenvolvido como “econômico”, até transformá-los em intelectuais políticos qualificados, dirigentes, organizadores de todas as atividades e funções inerentes ao desenvolvimento orgânico de uma sociedade integral, civil e política (Gramsci, 2001, p. 24).

Nesse sentido, através dos partidos políticos se formam intelectuais capazes de influenciar as disputas que ocorrem no cenário da sociedade civil, além de possibilitar que os mesmos também ocupem espaços políticos, levando as demandas de seus



respectivos grupos para dentro do Estado. Fato é que esse processo é evidente dentro do PT, que tem em sua organização o atual presidente da República, que tem uma origem como intelectual representante do seu grupo de trabalhadores vinculados ao Sindicato dos Metalúrgicos, mas que alcança outros patamares de atuação graças a criação do partido político.

O histórico da SAN no Brasil remete à alguns intelectuais que possibilitaram com que o projeto dos movimentos populares conseguisse avanços, tais como: Josué de Castro, Dom Helder Câmara, Betinho, entre outros que não foram mencionados. Mesmo tendo uma ligação com a Igreja Católica, o papel que a instituição exerceu com a atuação do Dom Helder<sup>10</sup> é defesa da classe subalterna, o que pode ser visto igualmente na atuação dos outros atores intelectuais supracitados que, através de organizações da sociedade civil que fizeram parte e também do seu fortalecimento na correlação de forças na sociedade política, permitiu que o projeto fosse sendo implementado, ainda que com avanços e retrocessos a depender do período analisado.

O projeto do agronegócio foi ganhando força no último período também na sociedade política a partir da organização da bancada suprapartidária que representava seus interesses no Congresso Nacional, com é o caso da bancada ruralista. A concentração da estrutura fundiária e da renda com a permanência e reprodução de uma mesma classe dominante no poder é a marca registrada do mundo rural, e a criação da bancada ruralista é mais uma demonstração da utilização do Estado pelos grupos dominantes ligados ao agronegócio para se perpetuar no poder (Simionatto; Costa, 2012).

Para que os projetos apontados avancem ou recuem (ou se perpetuem), Gramsci (2017) traz à tona o debate das relações de forças, a qual se apresenta em três momentos:

a) O primeiro é a relação de forças sociais, objetiva, vinculada à estrutura, que pode ser medida como um sistema das ciências exatas, pois é revelada a partir do que grau de desenvolvimento das forças materiais de produção. Nesse sentido, o que se tem hoje da estrutura agrária que remete à forma organizativa dos trabalhadores

---

<sup>10</sup> Ainda que Gramsci aponte o papel dos representantes da Igreja Católica como intelectuais tradicionais, Dom Helder mudou a dinâmica da atuação da Igreja Católica. Parece ser um equívoco chamá-lo de intelectual tradicional.

rurais e as divisões da classe trabalhadora no meio urbano, bem como as grandes indústrias, os grandes latifúndios do burguês, e a existência do pequeno burguês, evidenciam que, apesar de exata, as relações de forças sociais são complexas.

b) O segundo é momento das relações de forças políticas, ou seja, “[...] a avaliação do grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançado pelos vários grupos sociais” (Gramsci, 2017, p. 41). Este momento é subdividido por graus de consciência política coletiva, sendo a de maior grau quando se adquire a consciência de que a defesa de seu círculo corporativo ou de seu grupo econômico deve também se tornar o interesse dos grupos subordinados, o que remete a passagem da estrutura para a esfera das superestruturas complexas, onde as ideologias geradas na sociedade se transformam em “partido”, entrando em confronto até que uma delas, ou uma única combinação delas, prevaleça e se imponha por toda a área social, econômica, política, além da unidade intelectual e moral. É a partir desse momento que se cria a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de outros grupos subordinados. Nesse contexto, o Estado é concebido como um organismo do grupo dominante, destinado a formular as condições para a expansão máxima deste, concebendo essa expansão como uma força motriz de caráter universal, como se todos fossem ser favorecidos. Ou seja, o grupo dominante também atua observando os interesses gerais dos grupos subordinados, visando a continuação da vida do Estado e o equilíbrio da instabilidade no âmbito da lei entre os interesses dos subordinados frente aos dominantes, sempre prevalecendo, por óbvio, os interesses dos dominantes.

c) E o terceiro momento é o da relação de forças militares, o qual, no atual caso, não traz grandes reflexões, ao menos diante do período analisado neste estudo.

Portelli (1977) aponta que a sociedade política é um prolongamento da sociedade civil, as ações de repressão se dão a partir da direção econômica e ideológica que uma determinada classe exerce sobre a sociedade, fazendo isso para um controle nos grupos que não consentem e entram em confronto com a classe dirigente, ou ainda para manter a dominação quando a classe dirigente percebe que está perdendo o controle da sociedade civil. Do conceito de sociedade política, o governo jurídico também é trazido à tona: “O direito é o aspecto repressivo e negativo de toda a atividade positiva de educação cívica desenvolvida pelo Estado”. (Gramsci, 2017, p. 28). Com isso, evidencia-se que o Direito tem um papel instrumental na

manutenção da ordem social e na reprodução das relações de poder, podendo também ser um instrumento para implantar uma nova ordem. Nesse sentido, a disputa do Direito também passa a ser uma luta relevante, ainda mais dentro de um Estado Democrático e Direito, onde o processo legal e a participação social na tomada de decisões acontecem.<sup>11</sup>

A importância relativa da sociedade civil frente à sociedade política é uma questão fundamental, para a superação da ordem instaurada, pois é preciso que ambas estejam igualmente desenvolvidas e organicamente vinculadas para que a classe dominante perpetue a sua dominação ao utilizá-las, entendendo que, nos Estados ocidentais, a burguesia confere a direção por meio de uma impregnação ideológica de todo o sistema social, cabendo assim, uma exaustiva luta para desagregar a sociedade civil, exigindo uma adoção de estratégia diferenciada para quem quer derrubar o grupo que está no poder (Portelli, 1977):

[...] no Ocidente, havia entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação e, ao oscilar o Estado, podia-se imediatamente reconhecer uma robusta estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual se situava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas [...] (Gramsci, 2017, p. 281).

Por abarcar todas as atividades da classe dominante, impulsionar a ideologia da classe dominante exige uma articulação interna na sociedade civil (Portelli, 1977) fato que também se remete a relação dialética entre sociedade civil e sociedade política (Simionatto, 1995). Sobre isso, Gramsci (2015, p.60) entende que:

a supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, como “domínio” e como “direção intelectual e moral”. Um grupo social domina os grupos adversários, que visa a “liquidar” ou a submeter inclusive com a força armada, e dirige os grupos afins e aliados. Um grupo social pode e, aliás, deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental (esta é uma das condições principais para a própria conquista do poder); depois, quando exerce o poder e mesmo se o mantém fortemente nas mãos, torna-se dominante mas deve continuar a ser também “dirigente”.

Em outras palavras, para que determinado grupo social tenha detenha o poder do Estado, é preciso ter a direção sobre seus grupos afins e aliados, ou seja, ser o grupo que detém a ideologia predominante entre aqueles que compactuam com ela, ainda que momentaneamente, e dominar o grupo dos que não aderem a

---

<sup>11</sup> Ainda o processo eleitoral e o regime presidencialista bicameral dificultem a inserção dos subalternos na política.

ela a partir do uso do poder governamental, ou seja, dos aparatos repressivos e de coerção do Estado, da sociedade política, consolidando, assim a hegemonia do grupo, controlando tanto a sociedade política quanto a civil.

Na sociedade civil, em especial a partir da abertura do país na década de 1980, evidencia-se que a organização das entidades que defendem o projeto dos movimentos populares foi se fortalecendo, criando mais e mais entidades, desenvolvendo projetos e ocupando também espaços no ceio da sociedade política. Nesse sentido, no que diz respeito à SAN, a articulação desses grupos possibilitou avanços. E, em 2002, quando Lula ganha a eleição tendo o discurso do combate à fome como prioridade a ser implementada em seu governo, a ideologia ligada aos grupos subalternos e ao projeto dos movimentos populares passa a ser a que maior adesão, sendo o Partido dos Trabalhadores o grupo de intelectuais políticos que representavam este projeto. Para Gramsci, o grupo que controla a sociedade civil é hegemônico, e a conquista da sociedade política coroa essa hegemonia, que se estende para o Estado ampliado, sendo assim, a hegemonia é a primazia da sociedade civil sobre a política (Portelli, 1977).

Simionatto (1995) aponta que a classe dominante consegue impor a sua ideologia, porque detém a posse do Estado e também dos principais instrumentos hegemônicos, além de possuir o poder econômico, o qual possibilita o controle dos meios de produção e distribuição dos bens econômicos, bem como a organização e distribuição de ideias, representando grande força no seio da sociedade civil. Porém, a vitória de Lula em 2002 significa, em certa medida, uma ruptura à essa ideia. Para Gramsci, ainda que uma classe seja dominante, ou seja, comande os aparelhos de repressão e coerção do Estado, é possível que ela não seja hegemônica, a partir do momento que sua ideologia não é a que prevalece na sociedade civil, a exemplo do terreno da cultura, em que a ideologia da classe subalterna pode ser superior à da classe dominante, antes mesmo que essa deixe de sê-la. (Simionatto, 1995). Seguindo essa linha de entendimento, o projeto vitorioso em 2002 não era o que detinha a força econômica, pelo contrário, era o projeto que vinha da base, da sociedade civil, e alcançou o Estado, por ser sua ideologia a de maior adesão. Com isso, a manutenção desse projeto no poder teria dificuldades, e foi o que ocorreu, mas também remonta à uma contra-hegemonia por meio do protagonismo das

classes subalternas, modificando essas relações existentes, ainda que momentaneamente.

Assim, o conceito de ideologia abre a possibilidade de superação de uma determinada hegemonia em favor de outra, visão que Gramsci aponta para que as questões constitutivas das relações de poder sejam compreendidas e trabalhadas visando a formação de uma contra hegemonia (Simionatto, 1995):

Da situação de subalternidade, pode-se ser sair quando se assume consciência do significado do próprio operar, da efetiva posição de classe, da efetiva natureza das hierarquias sociais e políticas, quando se elabora uma nova concepção de política, de Estado, de sociedade. A ação política, portanto, faz com que as massas saiam da passividade e criem uma nova forma de pensar (Simionatto, 1995, p. 83).

Portelli (1977) tenta sintetizar esses conceitos ressaltando que uma classe fundamental, ao nível estrutural, dirige a sociedade pelo consenso, controlando a sociedade civil, o que faz pela difusão de sua concepção de mundo junto aos mais variados grupos sociais, constituindo, assim, um bloco histórico homogêneo, o que faz com que a sociedade política tenha um papel auxiliar, passando a integrar parcialmente a sociedade civil. Esse enfraquecimento da sociedade política pode ser observado em dois exemplos que Gramsci traz: o da opinião pública, que é quando a classe dirigente usa da sociedade civil para obtenção de um fim político; e o da ambivalência de certos órgãos diante da divisão dos poderes, que é o que ocorre com o parlamento, que evidencia uma prevalência da sociedade civil frente à política.

Para consolidar um sistema hegemônico, a classe dirigente (pois dirige a sociedade civil e a política), que é a classe fundamental no campo econômico, na estrutura do bloco histórico, deve observar os demais grupos da sociedade que podem colaborar com a sua supremacia, que são seus aliados, bem como aqueles que não aderem ao seu projeto, que são as classes subalternas, visando atingir uma base social ampliada (Portelli, 1977).

Nesse sentido, a atuação do grupo dirigente leva em conta os interesses da classe subalterna, o que faz também para atingir seus próprios interesses, mantendo seu *status quo*. Ou, ainda, quando são os subalternos que estão comandando o Estado, as alianças precisam ser também realizadas.

Diante disso, Gramsci prevê duas possibilidades de crise no bloco histórico a partir do uso da coerção por determinado grupo que não é mais dirigente, o que o autor denomina de ditadura: quando uma classe que detinha a hegemonia só

consegue mantê-la por meio da força, a exemplo do fascismo; e quando uma classe que aspira a hegemonia se apropria do aparato do Estado, a exemplo da Revolução Russa de 1917 (Portelli, 1977). Gramsci também aponta para a possibilidade da classe dirigente atuar cooptando os intelectuais de outros grupos sociais para decapitar sua direção política e ideológica, o que denomina de transformismo, e que pode ser traduzido no plano parlamentar pelas práticas para ter maioria de votos. (Portelli, 1977). Essa cooptação ocorre também na formação das bancadas, como é o caso da bancada ruralista que visa defender os interesses do agronegócio, mesmo tendo dentro delas pessoas que não tem qualquer ligação ao projeto, que não tem seus interesses representados, incluindo lideranças de partido de esquerda, como é o caso do PT.

A relação entre a classe dominante e a subalterna se dá naturalmente por meio da coerção, pois depois da vitória da classe fundamental sobre a antiga classe dirigente, os grupos que acreditam na superação desse bloco histórico passam a ser os principais inimigos. (Portelli, 1977). Se as classes subalternas pretendem criar um novo bloco histórico, precisam romper com o sistema hegemônico da classe dirigente com a ideologia dominante (Portelli, 1977), formando seus próprios intelectuais ligados às práticas do grupo, para fornecer uma visão de mundo que esteja em sintonia com tais práticas e a função que se espera do grupo. (Alves, 2010).

Diferentemente do que ocorreu na Rússia, para que a classe subalterna consiga se tornar hegemônica, a batalha no ocidente, nos Estados democráticos modernos, seria a batalha de posição, que visa a conquista “[...]de posições e de espaços, da direção político-ideológica e do consenso dos setores majoritários da população, como condição para o acesso ao poder de Estado e para a sua posterior conservação (Coutinho, 1989, p. 89). Segundo Coutinho (1989), a guerra de posições reside na luta pela conquista da hegemonia, do consenso, da direção política, o que se deve pela relação equilibrada entre Estado (em sentido estrito) e sociedade civil, e que desautoriza a superestimação das crises econômicas no processo de desagregação do bloco dominante.

Assim, a criação de um novo bloco histórico por parte das classes subalternas pressupõe uma crise de hegemonia:

[...] que ocorre ou porque a classe dirigente fracassou em algum grande empreendimento político para o qual pediu ou impôs pela força o consenso das grandes massas (como a guerra), ou porque amplas massas (sobretudo

de camponeses e de pequenos-burgueses intelectuais) passaram subitamente da passividade política para uma certa atividade e apresentam reivindicações que, em seu conjunto desorganizado, constituem uma revolução. Fala-se de “crise de autoridade”: e isso é precisamente a crise de hegemonia, ou crise do Estado em seu conjunto (Gramsci, 2017, p. 63).

Ainda que o projeto dos movimentos populares tenha se fortalecido ao longo do tempo, com seus representantes ocupando cada vez mais espaços de poder, a crise de hegemonia ainda está muito distante de ocorrer. A unidade entre os grupos subalternos é uma dificuldade enfrentada, pois, mesmo existindo uma tendência a unificação, essa tendência é rompida por iniciativas dos grupos dominantes. “Na realidade, mesmo quando parecem vitoriosos, os grupos subalternos estão apenas em estado de defesa, sob alerta (pode-se demonstrar esta verdade com a história da Revolução Francesa, pelo menos até 1830)” (Gramsci, 2015b, 130).

## **CAPÍTULO 2 - OS AVANÇOS E RECUOS DO PROJETO POPULAR DE SAN: DO GOVERNO LULA AOS PRIMEIROS ANOS DO GOVERNO BOLSONARO**

O objetivo deste capítulo é analisar os avanços orçamentários das políticas de SAN no Brasil a partir da priorização do tema dentro do Governo Federal, o que se deu com a eleição do presidente Lula em 2002. Nesse sentido, os dados aqui apresentados revelarão o andamento das políticas que foram sendo criadas e modificadas. Outro fator que será trazido neste estudo são os discursos dos Deputados Federais de 2003 a março de 2020 que tinham como temática macro a opção governamental feita pelo Governo Lula que é o combate à fome, relacionado à uma série de conceitos que foram sendo levantados diante da legislação do período, como segurança alimentar, agronegócio, biocombustíveis, organismos geneticamente modificados, etc. Para se chegar a eles, a legislação referente a SAN foi levantada no site da Câmara dos Deputados que, em seguida, trouxe um novo arcabouço de informações que passaram a ser destacadas neste capítulo. Assim, seguem os dados referentes aos Governos Lula, Governo Dilma Rousseff, Governo Michel Temer e parte do Governo Bolsonaro.

### **2.1 O PRIMEIRO GOVERNO LULA – 2003 A 2006**

O ano de 2003 marcou um ponto de virada na luta contra a fome e a desnutrição no Brasil. O governo Lula, empossado em janeiro daquele ano, priorizou a SAN como um dos pilares de sua gestão. Diversas políticas foram implementadas com o objetivo de garantir o acesso à alimentação adequada para todos os brasileiros, com foco nas populações mais vulneráveis. Foi um período de retomada do papel do Estado na orientação do desenvolvimento do país, diferentemente do que se viu nos governos anteriores que tinham o neoliberalismo e o esvaziamento do Estado no centro. Com isso, o Estado passou a retomar algumas atribuições, tais como: manter a estabilidade macroeconômica; promover ações de crescimento econômico orientadas para o mercado interno e para a inserção no mercado internacional; criar políticas que estimulassem a competitividade industrial (sobretudo via isenções fiscais); promover políticas de crédito para produção e para o consumo; atuar na área social com os objetivos de reduzir a pobreza e as desigualdades; e promover o consumo de massa, ganhando importância, neste



sentido, o estímulo ao emprego formalizado, a valorização do salário mínimo e a intensificação de programas de transferência e geração de renda (Bastos, 2012). A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2003-2004 (IBGE, 2009), demonstrou que se tinha muito o que fazer para tentar romper com a fome no Brasil, ainda mais em um cenário onde se estimava que 35,2% da população brasileira vivia na insegurança alimentar em algum grau (leve, moderado ou grave), sendo 9,5% na insegurança alimentar grave.

Faziam parte da Coligação “Lula Presidente”, que elegeu Lula em 2002, os partidos PT, PCdoB, PL, PMN e PCB, os quais defenderam no plano de governo uma série de ações que visavam a temática da segurança alimentar. Esta coligação é o início da formação da base governista que foi se formando e se alterando ao longo do primeiro mandato de 2003 a 2006, assim como a coligação perdedora do segundo turno das eleições presidenciais de 2002, formada por PSDB e PMDB, fazia parte da oposição ao governo no começo do ano.<sup>12</sup>

Esse cenário sobre a base aliada foi sendo modificado ao longo dos anos, seja pela troca de partido de alguns parlamentares, ou também pelos acordos políticos que foram sendo feitos pelo governo, aproximando determinados partidos para se somarem a base aliada. Conforme a Folha de São Paulo (2003), dos 15 partidos representados na Câmara<sup>13</sup>, 11 eram da base do governo no final do primeiro mandato, reunindo 376 Deputados, cerca de 73% da casa legislativa, compostos por PT (90), PMDB (77), PTB (52), PP (49), PL (43) PPS (21), PSB (20), PCdoB (10), PSC (7), PV (6) e PSL (1), ficando de fora apenas quatro legendas, sendo elas o PFL (68), o PSDB (50), o PDT (13) e o Prona (2), que reuniam 133 Deputados, cerca de 26% dos integrantes da Câmara. Com isso, o Governo Federal demonstrou sua capacidade de amplitude e de coalizão para atender à interesses diversos desses diferentes atores ligados à partidos de ideologias variadas.

A reforma agrária era considerada uma política estratégica segundo o Programa de Governo (2002) da coligação eleita, que tinha como base o fortalecimento da agricultura familiar, sendo estes meios de garantir emprego e renda para os trabalhadores do campo. A agricultura organizada em bases empresariais,

---

<sup>12</sup> Há uma tabela em anexo com o nome e data de fundação e extinção dos partidos para auxiliar na leitura do texto.

<sup>13</sup> Ao todo, o Poder Legislativo Federal é composto de 594 parlamentares, sendo 513 Deputados Federais e 81 Senadores, cabendo neste estudo a análise apenas da Câmara dos Deputados.

nome utilizado para abordar o agronegócio, fazia parte do binômio da política agrícola que se propunha junto com a agricultura familiar, visando a ampliação na produção de alimentos (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002), o que sinalizava a forma como se pretendia trabalhar nesta área. Havia uma demanda pela continuidade do fortalecimento da “economia do agronegócio” (Delgado, 2012), que vinha se desenhando desde o fim do Governo Fernando Henrique Cardoso, centrada na expansão produtiva e na exportação de produtos primários.

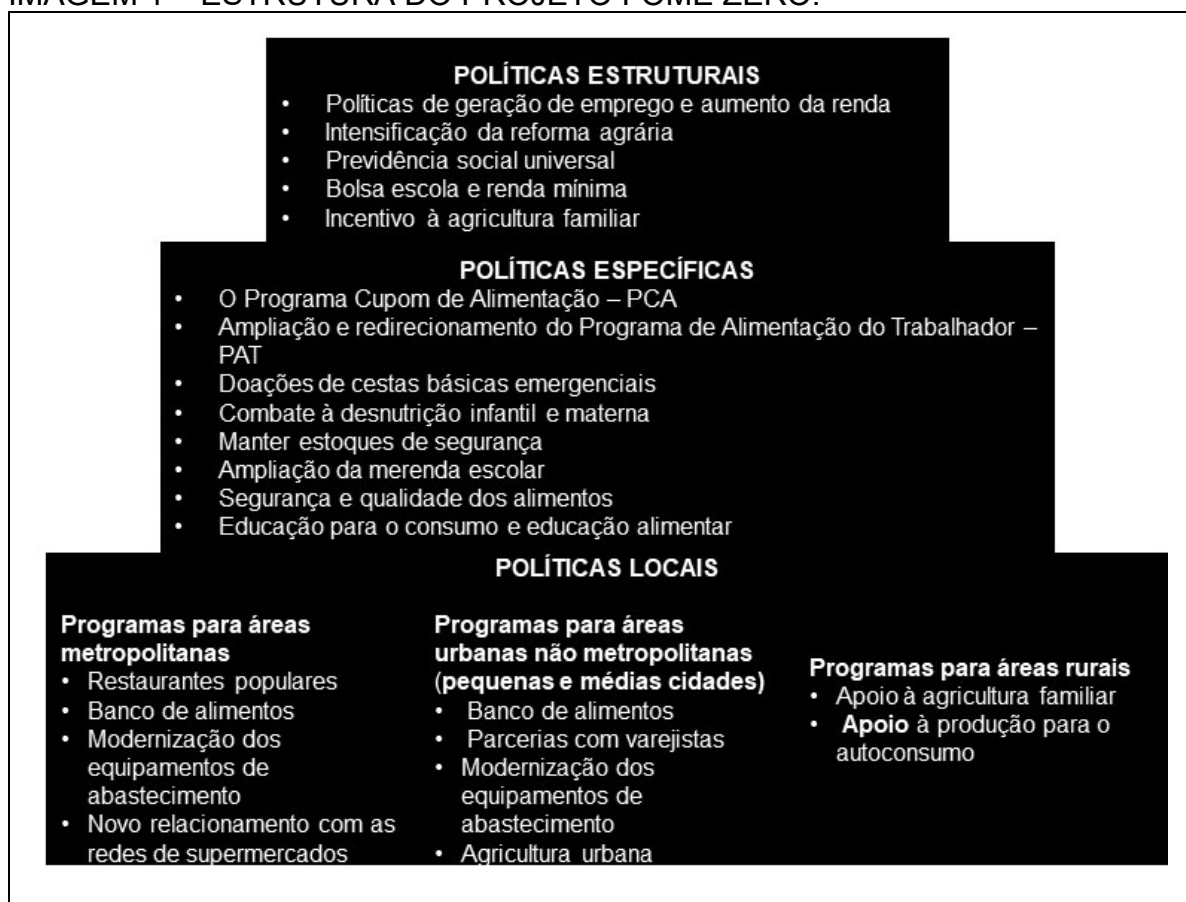
O combate à fome foi uma das principais prioridades do governo Lula, já previstas no Programa de Governo (2002). Logo após sua posse, em janeiro de 2003, o presidente criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) por meio da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, depois convertida na Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003, Ministério temporário que seria responsável pela implementação do Programa Fome Zero, que foi criado como resposta à graves problemas de fome e desnutrição vivenciados pela população brasileira. Este programa tem por base o Projeto Fome Zero, criado em 2001 pelo Instituto Cidadania e que tinha o próprio presidente Lula como um de seus Coordenadores Gerais do projeto, que é fruto de um longo debate com entidades da sociedade civil, parlamentares, sindicatos, empresários e especialistas nacionais e internacionais que analisaram e propuseram modificações ao documento base elaborado a partir de contribuições de uma centena de especialistas durante mais de seis meses. (Instituto Cidadania, 2001). No projeto, foi proposto um conceito de segurança alimentar e Nutricional, que deu fundamento ao formato do programa:

Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas (Instituto Cidadania, 2001, p. 15).

Com a vitória eleitoral, o Projeto passou a ser Programa Fome Zero, tornando-se, assim, uma política de governo que foi criada com alguns objetivos: assegurar o acesso à alimentação adequada para todos os brasileiros, pois o foco principal do programa era garantir que todas as pessoas tivessem acesso a alimentos nutritivos e suficientes para uma vida saudável; coordenar as ações do

Governo Federal no combate à fome e à desnutrição, já que o programa era responsável por articular as políticas e ações de diferentes ministérios e órgãos públicos para combater a fome e a desnutrição de forma integrada e eficaz; e promover a participação social na luta contra a fome e à desnutrição, a partir da busca pela participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional (Takagi, 2010). Para coordenar a implementação do Programa, José Graziano da Silva<sup>14</sup>, um dos coordenadores técnicos do Projeto Fome Zero de 2001, foi nomeado como Ministro do MESA. Segue abaixo um quadro síntese do Projeto, que inspirou ações no Programa:

IMAGEM 1 – ESTRUTURA DO PROJETO FOME ZERO:



FONTE: Instituto Cidadania, 2001.

<sup>14</sup> José Graziano da Silva contribuiu com mais de 30 anos de conhecimento acadêmico, profissional e político em questões relacionadas à segurança alimentar e ao desenvolvimento rural. O Programa Fome Zero foi concebido por Graziano, que liderou sua implementação como Ministro no primeiro governo de Luiz, experiência e acúmulo que o viabilizou sua eleição para Diretor Geral da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) por dois mandatos, de 2012 a 2019. (Instituto Fome Zero, 2024)

Cumprindo com um dos objetivos do Programa, o CONSEA foi recriado em 1º janeiro do mesmo ano, através do mesmo ato legislativo que criou o MESA, com o objetivo de garantir a participação social na formulação e acompanhamento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Composto por representantes do governo e da sociedade civil indicados pelo Governo Federal, com paridade entre os setores, o Conselho tem como suas principais funções: formular e propor diretrizes para a PNSAN; acompanhar e avaliar a implementação da PNSAN; mobilizar a sociedade civil para a luta contra a fome e a desnutrição; promover a articulação entre os diferentes setores envolvidos na SAN.

Ao longo do primeiro e do segundo mandato do governo Lula (2003 a 2010), foram sendo criadas diversas políticas e programas a fim de atender o que se propunha no Fome Zero, sendo algumas convertidas em lei pelo Congresso Nacional, que também teve iniciativa própria em determinados projetos. Para acompanhar a temática, em 12 de março de 2003, foi criada a Frente Parlamentar de Combate à Fome, à Pobreza e à Miséria, coordenada pelo Deputado Federal João Caldas, Deputado à época do PL, que era formada por 196 Deputados Federais, e que existiu apenas durante o primeiro governo Lula, sendo substituída por outra Frente de objetivos semelhantes (Diário da Câmara dos Deputados, 2003).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2003, lei nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, previu algumas alterações no que diz respeito ao orçamento para a SAN, visando adequar o orçado a pretensão de execução com base no próprio Programa Fome Zero, trabalhando com um orçamento já previsto para programas existentes no governo anterior, que aos poucos foram sendo absorvidos e adaptados para o novo Ministério (MESA). Para tanto, foram acrescentados à LOA dotações orçamentárias próprias visando o combate à fome, que são resultado de emendas apresentadas no relatório final da Comissão Mista de Planos, Orçamento Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (RELATÓRIO FINAL APRESENTADO, 2002), que contém o parecer do PL nº 60 de 2002, que deu origem à LOA:

a) Assistência financeira à família visando à complementação de renda para compra de alimentos – Fome Zero na prática – e a implantação do Programa Cartão Alimentação. Esta acabou ficando com a maior parte dos recursos: R\$ 1,2 bilhão.

b) Ações voltadas para a compra da produção de alimentos de agricultores familiares, que ficou conhecido como PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar: R\$ 400 milhões

c) Ações voltadas para a educação alimentar e melhoria das condições socioeconômicas das famílias, que incorporou outras ações previstas no programa Fome Zero, que ficou com R\$ 200 milhões. (Takagi, 2010, p. 58)

Tais investimentos supracitados foram readequados a pedido do Governo à Comissão Mista e foram atendidos na votação em Plenário que originou a LOA de 2003, que também teve mais 100 milhões de reais previstos no orçamento para obtenção de terras, chegando ao total de R\$462.600.000,00 previstos para aquisição pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). (RELATÓRIO FINAL APRESENTADO, 2002). Ademais, foram acrescentados 250 milhões para o financiamento do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) frente ao projeto apresentado pelo governo anterior, totalizando R\$1.320.500.000,00 para financiamento e equalização de juros referente às operações de crédito relacionadas ao programa.

O Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA) foi criado em 27 de fevereiro de 2003, por meio da Medida Provisória n 108, convertida em Lei em 13 de junho de 2003, Lei nº 10.689, conhecido como “Cartão Alimentação”. Num primeiro momento, os beneficiários do cartão foram os mesmos do programa Bolsa-Renda do governo anterior, previsto na Lei nº 10.458, de 14 de maio de 2002, que visava atender momentaneamente agricultores familiares atingidos pelos efeitos da estiagem nos Municípios com reconhecimento de estado de calamidade pública ou de situação de emergência pelo Governo Federal. Assim, para não prejudicar as milhares de pessoas que estavam sendo atendidas, já que não havia segundo o PL nº 60 de 2002 uma previsão orçamentária que mantivesse esse olhar para tais famílias, o PNAA estabeleceu uma forma de transição, visando crescer ao longo do tempo o número de beneficiários (Takagi, 2010). Segundo a Lei, o programa foi criado com o objetivo de garantir o acesso à alimentação adequada e segura para as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional por meio do fornecimento de alimentos para famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social, ou ainda mediante a concessão de um cartão unificado para recebimento de recursos.

Balsadi, Del Grossi e Takagi (2004), desenvolveram um estudo sobre os dados do Cartão Alimentação, que é considerado uma das principais ações do Programa Fome Zero para o ano de 2003. Segundo os autores, o primeiro pagamento do Cartão se iniciou no final fevereiro e começo de março de 2003 em

dois municípios: Guaribas e Acauã, no Piauí, e beneficiou, inicialmente, 910 famílias (ou 4.550 pessoas), totalizando um desembolso de R\$45.500,00. No final de 2003, o cartão já estava presente em 2.369 municípios, beneficiando 1.901.288 famílias (9.983.716 pessoas), totalizando o gasto acumulado de R\$281.454.950,00 em dezembro de 2003 (Balsadi; Del Grossi; Takagi, 2004). Os dados são até dezembro, pois, a partir de então, outro programa entrou para unificar as políticas de transferência de renda do Governo Federal: o Bolsa Família.

O acesso à água também foi uma constante necessidade humana a ser resolvida pelo Governo Federal. A construção de cisternas acabou sendo uma das ações estruturais de maior impacto na região nordeste do país, onde a seca e a estiagem geravam entraves às milhares de famílias que não tinham água para o próprio consumo. O MESA firmou parceria com a Articulação do Semiárido – ASA, organização não governamental que reúne mais de 700 entidades e instituições e, juntamente com recursos doados do setor privado, financiando no ano de 2003 a construção de 10 mil cisternas em 11 estados do país. As cisternas são reservatórios para captação da água da chuva para sua utilização durante o período da seca, sendo suficiente para o consumo de uma família de cinco pessoas por um ano, com um custo de construção de cerca de R\$1.000,00. A metodologia da ASA envolve ações educativas de capacitação e mobilização das famílias e das comunidades com relação à construção da obra e à utilização da água captada, e sua meta era atingir a construção de 1 milhão de cisternas a partir de um programa criado no começo dos anos 2000 pela ASA denominado Programa Um Milhão de Cisternas (Takagi, 2010).

Em 12 de junho de 2003, o Governo Federal lançou o Plano Agrícola e Pecuário (PAP) 2003/2004, que tinha como objetivo apresentar os investimentos que o poder executivo faria durante o período para fortalecimento do agronegócio, visando aumento de consumo interno e do saldo maior na balança comercial, além de outros objetivos ligados à geração de emprego e modernização produtiva e desenvolvimento do setor agropecuário, tendo como carro chefe o oferecimento de crédito agrícola. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), comandado durante o primeiro governo Lula pelo Ministro Roberto Rodrigues<sup>15</sup>, foi e

---

<sup>15</sup> Roberto Rodrigues é agricultor, engenheiro agrônomo e coordenador do Centro de Agronegócio na Escola de Economia de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP).

continua sendo o protagonista dentro do governo para a elaboração deste plano que tem uma duração anual iniciada em julho e finalizada em junho, envolvendo também consultas (formais e informais) a diversos atores vinculados ao setor agropecuário e a órgãos responsáveis pelas questões financeiras da União. A Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), representantes da Bancada Ruralista no Congresso Nacional, das 31 Câmaras Setoriais e Temáticas do Mapa, da Companhia Nacional de Abastecimento, do Ministério da Fazenda, do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional são alguns dos atores envolvidos na formulação do Plano (Bianchini, 2012). Diante disso, vê-se que o Governo Lula, ainda que tenha colocado como prioridade o projeto de SAN dos movimentos populares, teve que recorrer ao diálogo com os representantes do projeto do agronegócio, cedendo espaço também em seu Governo.

No total, o plano previu 32,6 bilhões de reais, sendo 27,15 bilhões de reais investidos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para projetos envolvendo o agronegócio, e 5,4 bilhões de reais do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para o Plano para projetos vinculados à pequenos produtores e a agricultura familiar, totalizando um aumento de 25,8% de investimentos frente ao plano anterior. No discurso de lançamento do Plano, o presidente Lula já sinalizava a forma como trabalharia a política agrícola, seguindo o Plano de Governo:

Tenho afirmado que a agricultura empresarial e a agricultura familiar são, além de complementares, necessárias e indispensáveis ao maior desenvolvimento do meio rural brasileiro. [...] Hoje, o agronegócio é responsável por 29% do PIB brasileiro, por 41% de nossas exportações e por 37% dos empregos gerados no nosso país. No que depender do Governo, esses percentuais serão ainda maiores nos próximos anos. (Brasil, 2003).

A previsão desses investimentos visando o crédito agrícola e a visão do governo sobre a relevância do agronegócio explicita que o governo Lula teria como objetivo também o crescimento desse setor, o que não significou o abandono de políticas que tinham o objetivo de combater à fome e promover a segurança alimentar da população. Para gerenciar essas duas perspectivas, o Governo então

---

Comandou o MAPA entre 2003 e 2006, no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, e foi um dos principais responsáveis por abrir as portas em um setor que geralmente era contrário ao governo Lula. Foi durante a sua gestão que o país viveu o chamado “boom dos commodities”, que acabou se transformando em uma época de ouro para o setor agrícola (Bechara, 2023).

criou o chamado Plano Safra da Agricultura Familiar (PSAF), para dialogar diretamente com o PRONAF e o financiamento dos produtores de alimentos vinculados ao programa. Tal Plano foi elaborado anualmente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário até 2016<sup>16</sup> em diálogo com as principais organizações sindicais dos trabalhadores rurais e movimentos sociais rurais, levando em conta as suas pautas de reivindicações (Grisa, 2021). Na criação do Plano, destacaram-se as reivindicações da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), da Confederação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (Contraf), da União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes), do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), além das discussões realizadas no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) que também contribuía para sua elaboração e aperfeiçoamentos (Grisa, 2021).

Diante disso, governo Lula conseguiu trabalhar nas duas perspectivas no que se refere à política agrária, tanto com o agronegócio quanto com a agricultura familiar, que tinham também Ministérios diferentes: enquanto o MAPA era o Ministério responsável para gerenciar as políticas voltadas ao agronegócio, o MDA era quem articulava as políticas voltadas aos pequenos produtores, à agricultura familiar e à reforma agrária. O próprio PAP já dava indícios de que se trabalharia com as duas linhas de frente ao colocar em seus objetivos a expansão da oferta de alimentos básicos, cabendo a participação efetiva no Programa Fome Zero.

Dentro do Congresso Nacional, a bancada ruralista se organiza através de uma Frente Parlamentar, que tem regras próprias para sua formação e que foram sendo modificadas ao longo dos anos. Segundo o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP (2002), a bancada ruralista, organizada no período com o nome de Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária, teve uma certa mudança de perfil aderindo às temáticas sobre a agricultura familiar e o apoio aos

---

<sup>16</sup> Em maio de 2016, com o afastamento diante do processo do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, o MDA foi extinto, e suas atribuições incorporadas ao então Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, e, posteriormente, à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, vinculada diretamente à Presidência da República. Em 2019, houveram novas mudanças políticas alteraram novamente esses arranjos institucionais e as políticas para a agricultura familiar passaram, em grande medida, para a responsabilidade do MAPA.



pequenos produtores, visando aumentar sua capacidade de intervenção de debates de seu interesse, situação que ocorreu também devido à sua redução na ordem de 30% decorrente da não eleição de várias lideranças da bancada. A bancada tem uma formação suprapartidária, o que também ocorre nas demais Frentes Parlamentares que vão se formando no Congresso Nacional.

Praticamente ao mesmo tempo da lei que criou o cartão alimentação, foi sancionada pelo Governo a Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que instituiu o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que é um programa de compra direta de alimentos da agricultura familiar com o objetivo de distribuir esses alimentos para famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, ou ainda para o próprio consumo dos órgãos públicos. Como já mencionado, havia a previsão de 400 milhões de reais destinados para tal iniciativa. Ademais, esta legislação foi resultado da conversão em lei da Medida Provisória nº 114 de 2003, que autorizava a repactuação e alongamento de dívidas decorrentes de crédito rural contratadas ao abrigo do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária – PROCERA, o que visava proteger esses pequenos produtores.

Segundo Porto *et al.* (2014), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi idealizado de forma inovadora, introduzindo aspectos extremamente pioneiros no âmbito das políticas públicas. Entre as principais inovações, os autores destacam:

a) Criação inédita de recursos e metodologia específicos para compras públicas de alimentos: O PAA foi o primeiro programa a destinar recursos e estabelecer uma metodologia específica para a compra de alimentos da agricultura familiar e de povos e comunidades tradicionais por parte do governo.

b) Diálogo com a realidade da agricultura familiar: O programa reconhece as características e a escala de produção da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais. Por isso, define um processo de compras sem necessidade de licitação, similar ao da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Isso permite uma relação direta entre o governo e a sociedade civil na aquisição de alimentos.

c) Preços justos e adequados à realidade local: O PAA define uma metodologia para a formação dos preços pagos nas compras, levando em consideração as especificidades regionais e locais, garantindo preços justos para os produtores e produtos frescos e de qualidade para a população.

d) Gestão compartilhada e interinstitucional: O PAA é gerido de forma compartilhada por seis ministérios, assegurando a interação entre diferentes áreas do governo. O Grupo Gestor do PAA é composto pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) – representado pela CONAB –, do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), da Fazenda (MF) e, mais recentemente, da Educação (MEC).

A Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) era responsável por boa parte da operacionalização do PAA em suas três modalidades: a Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF; a Compra com Doação Simultânea – CDS; e o Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar – CPR (Porto *et al.*, 2014). No ano de 2003, o PAA foi desenvolvido com recursos do MESA e do MDA. Neste primeiro ano de programa, participaram 42.077 agricultores familiares, sendo investidos R\$144.920.000,00 (MDS, 2010). O Programa obteve forte apoio das organizações de agricultores familiares, diante do aumento de recursos destinados para apoio dos pequenos produtores, como da CONTAG – Confederação dos Trabalhadores na Agricultura, da FETRAF – Federação dos Trabalhadores na Agricultura e do MST, e também foi apoiado pelo CONSEA (Takagi, 2010).

Criado em 1975, durante o governo do presidente Ernesto Geisel, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que tem como objetivo fornecer um complemento alimentar para alunos de escolas públicas, foi sofrendo modificações ao longo dos anos. Em 1999, o PNAE passa a ser financiado com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Durante o Governo Lula, foi aprovada a Lei nº 10.702 de 31 de julho de 2003, que consolidou o programa e ampliou significativamente seu alcance e impacto em diversas frentes: a lei ampliou a abrangência do PNAE para atender alunos da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, enquanto antes o programa atendia apenas alunos do ensino fundamental, e também ampliou para atender escolas públicas indígenas e quilombolas que antes não eram contempladas; a lei definiu novas fontes de financiamento para o PNAE, incluindo recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), dos estados, municípios e da União, e estabeleceu que os estados e municípios devem investir no mínimo 30% de seus recursos próprios na alimentação escolar; a partir da lei, foi estabelecido que o

cardápio deveria ser elaborado por nutricionistas e seguir as diretrizes nutricionais do Ministério da Saúde, que deveria ser diversificado e incluir alimentos frescos, nutritivos e da região; a lei também definiu a obrigatoriedade da oferta de um lanche da manhã para alunos da educação infantil e do ensino fundamental; estabeleceu que as escolas devem promover ações de educação alimentar e nutricional para os alunos.

No ano de 2003, houve um aumento de 12% nos recursos executados do PNAE frente ao ano anterior, passando de R\$840.600,000,00 para R\$954.200.000,00, o que gerou a ampliação do número de alunos atendidos, chegando a 37,3 milhões (Peixinho, 2013), valor maior do que o previsto no orçamento, que era de 880 milhões de reais.

Ainda no ano de 2003, o Programa Bolsa Família foi criado em 20 de outubro através da Medida Provisória nº 132, que foi, posteriormente, convertida em lei pelo Congresso Nacional, por meio da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Considerado um dos principais instrumentos do Fome Zero para garantir o acesso à alimentação adequada para famílias em situação de pobreza, este programa possibilitou a transferência renda mensal para famílias que se enquadram em critérios de elegibilidade, como renda per capita e presença de crianças e adolescentes, e contribuiu significativamente para a redução da pobreza e da fome no Brasil, impactando milhões de famílias em todo o país (Campelo, 2013). Peliano (2010) acredita que, de todos os programas abrangidos pelo Fome Zero, o Bolsa Família foi o que dominou a cena, pois unificou, aprimorou e ampliou programas de transferência de renda que estavam dispersos em diversos Ministérios, o que foi um aprendizado de processo construção coletiva para os envolvidos, e que teve que enfrentar o desafio de superar a resistência de órgãos setoriais.

Desde sua implantação, este programa se consolidou como principal ação do governo para o combate à fome e à miséria no país, englobando todos os programas de transferência de renda em curso até então, como o Bolsa Escola, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação. A migração dos beneficiários desses programas para o programa ocorreu de forma progressiva a partir de 2004, sendo cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Paiva, Falcão e Bartholo (2013) apontam que o período de 2003 a 2004 marca o período inicial do programa, com incrementos de cobertura que tinham por base a migração

das famílias já beneficiárias pelos outros programas existentes e as primeiras concessões de benefícios para famílias que ainda não recebiam transferência de renda de nenhum programa.

O Programa Bolsa Família sempre foi condicionado à disponibilidade orçamentária, a qual era dependente da definição de uma meta a ser seguida, sendo a de 11,2 milhões de famílias, meta estipulada em 2003 que foi sendo alcançada gradativamente por razões orçamentárias e operacionais (Soares; Sátyro, 2010). Ademais, o seu acesso dependia do enquadramento das famílias em uma série de critérios, especialmente ligados à renda, saúde e educação (Currello, 2010). O valor total de recursos transferidos pelo Programa em 2004 foi de R\$5.553.257.938,00 atingindo 9 milhões de famílias e, em 2006, com R\$8.145.378.044,00 investidos, atingiu-se a meta prevista de 2003 (Pinto, 2014; Soares; Sátyro, 2010).

No final do ano de 2003, a temática dos organismos geneticamente modificados retorna em um contexto de grande debate sobre os riscos e benefícios da soja transgênica no Brasil, buscando garantir a segurança ambiental e a qualidade do produto. Com isso, a Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, que estabelece normas específicas para o plantio e a comercialização da produção de soja geneticamente modificada da safra de 2004 foi criada. Apesar da limitação para o ano de 2004, essa lei avançou em alguns pontos frente às leis anteriores: autorizou o plantio de soja transgênica na safra de 2004, mas apenas para as variedades que já haviam sido aprovadas pela Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) até 15 de dezembro de 2003; exigia a segregação física da produção de soja transgênica da produção convencional, desde o plantio até a comercialização, para evitar a mistura das duas variedades; exigia que a soja transgênica fosse rotulada de forma específica, para que os consumidores pudessem ter conhecimento sobre a origem do produto; proibia a aprovação de novas variedades de soja transgênica até que fossem realizados estudos mais aprofundados sobre seus impactos ambientais e sociais. Tal iniciativa abriu a possibilidade de se ampliar a discussão no Congresso Nacional para a criação de uma legislação futura que visasse regularizar o uso de transgênicos no país.

Em 17 de dezembro de 2003, o Segundo Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) foi lançado, com o objetivo de assentar 400 mil famílias até 2006, além de

combater a pobreza rural, fortalecer a agricultura familiar e promover o desenvolvimento rural sustentável. Algumas das principais características do II PNRA: Priorização da desapropriação de terras improdutivas para fins de reforma agrária; Criação do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) para financiar a compra de terras por agricultores familiares; Implementação do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) para oferecer educação formal e profissional aos assentados; Fortalecimento da participação social no processo de reforma agrária (MDA, 2003). O Plano inclui dois tipos de atuações que, ainda que sejam relevantes segmentos da política fundiária, não podem ser confundidos com a reforma agrária: o crédito fundiário e a regularização fundiária. (IPEA, 2007).

E o ano se encerrou com a aprovação da lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, conhecida como Lei dos Orgânicos, que estabelece os princípios e diretrizes para a produção, a industrialização, a distribuição e a comercialização de produtos orgânicos, garantindo aos consumidores maior qualidade e segurança alimentar pela perspectiva da ausência de agrotóxicos e de produção de transgênicos, além de da rastreabilidade dos produtos e utilização de práticas de produção sustentáveis.

O ano de 2003 foi de grande relevância e interação dos atores políticos para a formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), que teve como base o Programa Fome Zero, mas que também se impulsiona a partir de outras políticas que foram implementadas no período. Nota-se que, ainda que tenha havido o fortalecimento de pautas ligadas aos movimentos sociais e às forças de esquerda, o projeto do agronegócio também conseguiu alavancar vitórias, seja a partir do grande acesso à recursos destinados para o setor por meio do PAP ou ainda a partir da concretização de debates de interesse do setor como é o do uso de sementes transgênicas.

Ainda em 2003, os debates sobre o orçamento para o próximo ano se iniciaram. A LOA do exercício de 2004 foi aprovada em 16 de janeiro de 2004, através da Lei nº 10.837, incluindo espaço no orçamento para o que havia sido criado ou continuado das políticas relacionadas à SAN. O MESA tinha um orçamento próprio de R\$417.094.881,00 para implementação de uma série de iniciativas, sendo algumas delas: 140 milhões para o PAA e R\$9.940.000,00 para operacionalização de estoque; R\$4.986.400,00 para apoiar a instalação de restaurantes populares;

R\$8.546.220,00 para capacitação, prêmios e publicidades relacionadas à educação alimentar; R\$8.342.556,00 para a distribuição de alimentos para populações específicas; R\$4.311.700,00 para apoiar a instalação de bancos de alimentos; etc. (LOA, 2004). Nenhuma dessas políticas existia na LOA anterior. A organização do próprio Governo Federal na hora de elaborar o projeto de lei da LOA gera a previsibilidade dessas políticas que antes não tinham um espaço próprio no orçamento, desenhando e consolidando uma política organizada para a SAN.

Em 23 de janeiro de 2004, o MESA foi extinto e suas responsabilidades foram transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que teve Patrus Ananias<sup>17</sup> como ministro desde tal data até 2010. A transferência das responsabilidades do MESA para o MDS foi feita através da Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, que foi posteriormente convertida em lei pelo Congresso Nacional, através da Lei nº 10.868, de 13 de maio de 2004. O MDS foi criado para integrar e fortalecer as políticas sociais do Governo Federal, incluindo o combate à fome, à pobreza e à desigualdade. O objetivo era ter um Ministério único com foco no desenvolvimento social, em vez de vários Ministérios com responsabilidades fragmentadas, visando melhorar a eficiência da gestão das políticas sociais, reduzir a burocracia e aumentar a coordenação entre os diferentes programas sociais. Este Ministério surgiu da fusão do MESA, do Ministério da Ação Social (MAS), e da Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, e tinha como grande programa social a ser gestado o próprio Bolsa Família, tornando-se responsável por um conjunto de 21 programas em andamento, até então sob responsabilidade daqueles órgãos (Vaitsman; Paes-Souza, 2007). Diante disso, os programas relacionados diretamente à SAN passaram a ser de responsabilidade da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, dentro do quadro institucional do MDS.

A 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN) foi realizada em Olinda-PE, de 17 a 20 de março de 2004, com o tema “A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”. A Conferência reuniu cerca de 1.400 delegados de todos os setores da sociedade brasileira para discutir

---

<sup>17</sup> Patrus Ananias é natural de Minas Gerais. Advogado e professor, foi prefeito de Belo Horizonte – MG pelo PT, período em que teve a possibilidade de desenvolver várias políticas voltadas ao desenvolvimento social. Foi Deputado Federal pelo PT duas vezes, eleito em 2002 e 2014, se licenciando nos dois mandatos para assumir como Ministro do MDS em 2004 e do MDA em 2015.

e formular políticas para garantir o direito humano à alimentação adequada e saudável para todos. A realização da Conferência reflete os interesses de seus participantes, sendo em ampla maioria dos movimentos populares, trazendo para o relatório final do evento (2004) uma série de propostas prioritárias que correspondem ao seu projeto voltado à SAN: o reconhecimento do DHAA na Constituição Federal de 1988; a elaboração da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e a instituição do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com participação ativa da sociedade civil; revisar a política de exportação e importação de alimentos; a aceleração do processo de reforma agrária; a efetivação a demarcação de terras indígenas e quilombolas; o fomento aos programas governamentais de produção e compra de alimentos, como o PAA; ampliação e desburocratização do crédito para a agricultura familiar; proibição da produção e da comercialização de alimentos transgênicos; responsabilização pelo programa 1 milhão de cisternas; consolidação e ampliação dos programas de transferência de renda; promoção de ações educativas visando o combate ao desperdício de alimentos; reformulação do PNAE, visando sua ampliação de atendimento; etc. (Brasil, 2004).

No mês de junho de 2004, o Governo Federal realizou o lançamento do Plano Agrícola e Pecuário para a safra 2004/2005 e também do Plano Safra da Agricultura Familiar, prevendo o investimento de 39,45 bilhões para o agronegócio, e 7 bilhões para a agricultura familiar, valores que representam um aumento de 45,3% dos investimentos para o agronegócio, e de 29,6% para a agricultura familiar, demonstrando a iniciativa do governo em disponibilizar crédito para ambos os setores.

Em 2004, o Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), que foi implementado em 1977, passou por uma reformulação, com a criação da Portaria GM/MS nº 2.678, de 11 de novembro de 2004. Essa portaria definiu novos objetivos, diretrizes e indicadores para o sistema, ampliando seu escopo e impacto. A portaria ampliou o foco do SISVAN para além da desnutrição, incluindo a vigilância da insegurança alimentar e nutricional em todas as suas formas.

Em dezembro de 2004, o partido PPS deixa a base do governo, representando uma perda de 20 Deputados Federais na articulação de votos para

pautas de interesse do governo Lula (Almeida, 2020). Apesar disso, os projetos relacionados à SAN que foram sendo apreciados no ano, seguindo com apoio de ampla maioria.

A LOA para o exercício de 2005 foi aprovada em 25 de janeiro, prevendo aumento de investimentos no PAA, no PNAE, no PRONAF, no Bolsa Família, nas políticas de reforma agrária, entre outras. Dois destaques foram a previsão orçamentária para o Programa 1 milhão de cisternas, sendo destinados do MDS R\$68.712.702,00, e a previsão de R\$38.006.800,00 para o apoio à instalação de restaurantes populares, o que corresponde a quase seis vezes o valor previsto no orçamento do exercício anterior. Com isso, o ano de 2005 foi um ano de continuidade das políticas que estavam sendo implementadas nos anos anteriores.

Apesar dos debates no Congresso Nacional durante 2003 e 2004, apenas no dia 24 de março de 2005, a Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105) foi aprovada, estabelecendo os princípios e diretrizes para a pesquisa, desenvolvimento, produção, comercialização e utilização de OGMs no Brasil. A lei também criou o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), que é responsável por formular a Política Nacional de Biossegurança, reestruturou a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio, dispôs sobre a Política Nacional de Biossegurança - PNB. A lei estabeleceu um marco legal abrangente para OGMs, definindo princípios, diretrizes e normas de segurança para toda a cadeia produtiva, desde a pesquisa até o descarte final. Isso contribuiu para a organização e o controle do setor, promovendo a biossegurança e a proteção ambiental, sendo considerada uma vitória para o setor do agronegócio, pois a bancada ruralista defendia a liberação de transgênicos (Lima, 2018). A lei foi regulamentada somente no final do ano, com o decreto nº 5.591, de 22 de novembro de 2005.

Em maio de 2005, o Governo Federal perde mais um partido da base aliada. Dessa vez, o PV deixou o governo, perdendo 6 Deputados Federais (Almeida, 2020), o que também não impediu o dificultou a implementação ou aprovação das políticas ligadas de interesse do governo.

No meio do ano, o Governo Federal lançou o PAP 2005/2006, que prevê 44,35 bilhões de investimentos para o agronegócio. No documento, um setor que não estava previsto nos anos anteriores, diante da adequação do Brasil e do mundo frente as adversidades climáticas e da preocupação com o meio ambiente, passa a



integrar o rol de negócios do meio rural brasileiro, que é consolidação da agroenergia, voltada em especial para a produção do etanol e do biodiesel. Essa temática foi ganhando peso nos debates na Câmara dos Deputados, em especial no quanto ela impacta a produção de alimentos, posto que vários produtores deixaram de produzir alimentos para produzir cana-de-açúcar. Já para a agricultura familiar, o PSFA 2005/2006 previu 9 bilhões de investimentos para o financiar o setor, também contendo o tema da agroenergia (Grisa, 2021). Ademais, segundo o PAP, o MAPA implantou o Programa de Desenvolvimento da Agricultura Orgânica (Pró-Orgânico), visando o crescimento deste segmento no agronegócio.

Em setembro daquele ano, o poder executivo apresentou o projeto da LOA para o exercício de 2006, mantendo todas as verbas destinadas aos programas e políticas voltadas à SAN, que só foi aprovada em maio de 2006 por meio da lei nº 11.306.

O reconhecimento do Brasil no combate à fome propiciou que José Graziano, que foi Ministro do MESA e um dos fundadores do Programa Fome Zero, se tornasse representante regional da FAO para a América Latina e Caribe (Instituto Fome Zero, 2024).

No meio do ano, o PAP 2006/2007 apresentou um aumento dos investimentos destinados para o agronegócio, chegando a 50 bilhões de reais, e o PSAF ampliou em 1 bilhão o investimento para a agricultura familiar. Destaque para a renegociação de dívida dos agricultores familiares, para a criação de novas modalidades no PAA e da criação de uma legislação da agricultura familiar (Grisa, 2021).

No mesmo ano, por iniciativa do Poder Legislativo, foi aprovada a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, denominada de Lei da Agricultura Familiar, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. A lei reconhece a importância da agricultura familiar para o desenvolvimento rural, a segurança alimentar e nutricional e a geração de emprego e renda no setor, e havia sido anunciada no PSAF lançado no ano.

O ano de 2006 é marcado pela aprovação da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com

vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada. Esta lei definiu a SAN como o direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.

A SAN deve ser promovida por meio de práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. Ademais, a lei estabeleceu alguns princípios: Universalidade - acesso à SAN para todos, sem qualquer discriminação; Equidade - priorização dos grupos sociais mais vulneráveis; Sustentabilidade - proteção do meio ambiente e dos recursos naturais; Soberania alimentar - direito do país de definir suas políticas agrícolas e alimentares; Descentralização - participação dos estados, municípios e da sociedade civil na implementação da SAN. Os eixos de ação são a disponibilidade, para garantir a produção e a distribuição de alimentos em quantidade suficiente para toda a população, a acessibilidade, visando a garantia que todos tenham acesso físico e econômico aos alimentos, e o aproveitamento, com o objetivo de que os alimentos sejam consumidos de forma adequada, promovendo a saúde e a nutrição. Para cumprir com esses eixos de ação, a legislação prevê três instrumentos: o primeiro, é a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), que define as diretrizes e objetivos da SAN no Brasil; o segundo é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), instância de articulação e deliberação sobre a SAN; e por último o Fundo Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (FNSAN), para financiar ações de SAN em todo o país.

Em síntese, o primeiro governo Lula conseguiu colocar o combate à fome como prioridade, formulando uma série de políticas em torno do Programa Fome Zero, como as várias legislações aqui elencadas, com destaque às políticas de transferência de renda que foram unificadas em torno do Programa Fome Zero ainda em 2003. As políticas de SAN foram ganhando cada vez mais espaço no orçamento, ainda que tenha se modificado a estrutura institucional que as comandava, com a extinção do MESA e a criação do MDS.

Ademais, o projeto voltado para os pequenos produtores e para a agricultura familiar também teve seu fortalecimento dentro do orçamento, com mais investimentos para o setor, e isso não se deu apenas com o acesso ao crédito, também se deu com mais políticas que foram sendo implementadas, como é o caso

do PAA, do PNAE e do fortalecimento de outras políticas como a assistência e extensão rural, que tiveram mais recursos investidos através do PRONAF. Na Tabela 1, é verificada a existência desses investimentos, que eram inicialmente do MESA, que pertencia ao Gabinete da Presidência da República. Ademais, diversas atividades que não estavam previstas na LOA de 2003 passaram a ser previstas na de 2004.

TABELA 1 – PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL - 2003 A 2004

| ATIVIDADE PREVISTA NO ORÇAMENTO   | LOA EXERCÍCIO 2003 | FONTE           | LOA EXERCÍCIO 2004 | FONTE           |
|---|--------------------|-----------------|--------------------|-----------------|
| Alimentação Escolar   | 880.000.000        | MEC/FNDE        | 1.025.000.000      | MEC/FNDE        |
| Combate à Fome com Ações Voltadas para a Compra da Produção de Alimentos de Agricultores Familiares (PAA)   | 400.000.000        | GAB. PRES. REP. | 140.000.000        | GAB. PRES. REP. |
| Combate à Fome com Ações Voltadas para a Educação Alimentar e Melhoria das Condições Sócio-econômicas das Famílias - Nacional                     | 400.000.000        | GAB. PRES. REP. | 198.496.651        | GAB. PRES. REP. |
| Combate à Fome com Assistência Financeira à Família Visando a Complementação de Renda para a Compra de Alimentos - Fome Zero (CARTÃO ALIMENTAÇÃO) | 1.200.000.000      | GAB. PRES. REP. | ...                | ...             |
| Reforma Agrária   | 1.509.534.065      | MDA             | 612.271.688        | MDA             |
| Extensão Rural  | 216.374.248        | MDA             | 48.020.000         | MDA             |
| Agricultura Familiar - PRONAF   | 11.291.720         | MAPA            | ...                | ...             |
| Agricultura Familiar - PRONAF   | 298.674.248        | MDA             | 229.400.832        | MDA             |
| Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar - PRONAF   | 1.320.500.000      | MF              | 1.886.559.279      | MF              |

|   |            |     |               |                            |
|---|------------|-----|---------------|----------------------------|
| Transferência de Renda com Condicionalidades - Bolsa Família  | ...        | ... | 4.334.729.130 | GAB. PRES. REP.            |
| Transferência de Renda com Condicionalidades - Bolsa Família/ Auxílio à Família na Condição de Pobreza Extrema, com Crianças de Idade entre 0 e 6 anos, para Melhoria das Condições de Saúde e Combate às Carências Nutricionais (Lei nº 10.836, de 2004) | ...        | ... | 801.500.000   | MS/Fundo Nacional de Saúde |
| Construção de Cisternas para de Água - Nacional   | 10.500.000 | MMA | 1.170.000     | MMA                        |
| Apoio à Instalação de Bancos de Alimentos   | ...        | ... | 5.628.100     | GAB. PRES. REP.            |
| Distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos  | ...        | ... | 8.342.556     | GAB. PRES. REP.            |
| Educação Alimentar, Nutricional e para Consumo  | ...        | ... | 8.546.220     | GAB. PRES. REP.            |
| Apoio à Instalação de Restaurantes Públicos e de Pequenas Unidades de Produção e Comercialização de Refeições   | ...        | ... | 6.390.950     | GAB. PRES. REP.            |

FONTE: LOA, 2003; 2004. Dados organizados pela Autora.

O primeiro Governo Lula também é marcado pela participação da sociedade civil na construção da PNSAN, a partir da recriação do CONSEA e das articulações para a elaboração de Planos que otimizam ações voltadas à temática, seja para os interesses do agronegócio, ou para os interesses do projeto popular de segurança alimentar, destacado na realização da II CNSAN. Nesse sentido, o Governo Federal foi um instrumento de projeção dos dois projetos, com ocupação ministerial própria:

enquanto o MAPA articulava os interesses do agronegócio, o MDA e o MDS faziam frente às políticas voltadas aos interesses do projeto popular.

Na Tabela 2, a divisão de responsabilidades dos Ministérios do Governo Federal foram ficando mais evidentes e permanentes, pois a LOA do exercício de 2005 e de 2006 já previam o MDS assumindo na integralidade o orçamento do MESA, incluindo as atividades que já estavam sendo previstas no orçamento em 2004. Somados, estes investimentos que tem mais ligação ao projeto popular de SAN chegam a pouco mais de 13 bilhões em 2016. Ainda que somados aos créditos previsto no PSAF do ano, tais investimentos (ainda que em uma pequena seleção de atividades previstas no orçamento), não chegam perto dos 50 bilhões previstos no período para o PAP 2006/2007.

TABELA 2 – PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL - 2005 A 2006

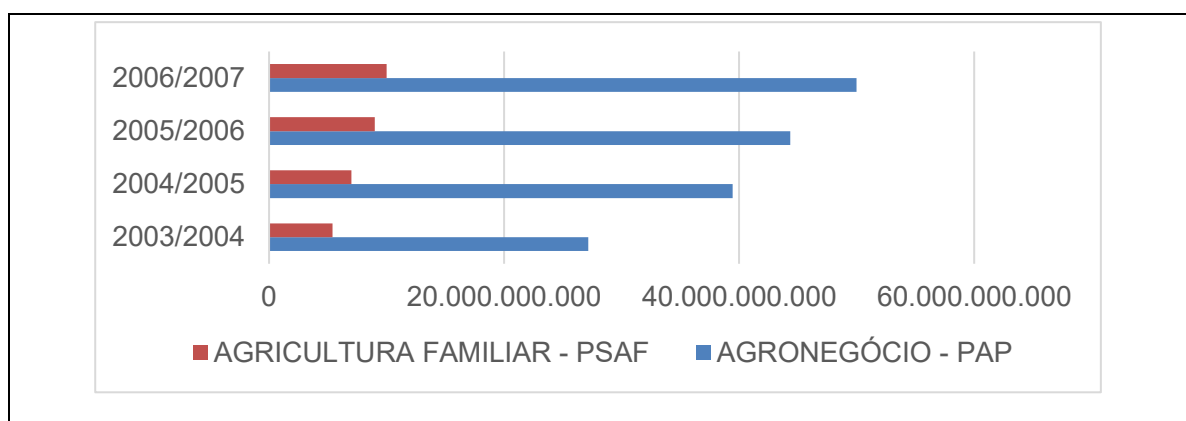
| ATIVIDADE PREVISTA NO ORÇAMENTO  | LOA EXERCÍCIO 2005 | FONTE                      | LOA EXERCÍCIO 2006 | FONTE    |
|--|--------------------|----------------------------|--------------------|----------|
| Alimentação Escolar  | 1.139.999.999      | MEC/FNDE                   | 1.312.999.946      | MEC/FNDE |
| Combate à Fome com Ações Voltadas para a Compra da Produção de Alimentos de Agricultores Familiares (PAA)  | 198.181.713        | MDS                        | 264.790.162        | MDS      |
| Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)   | ...                | ...                        | 118.000.000        | MDA      |
| Reforma Agrária  | 1.168.847.286      | MDA                        | 1.379.935.933      | MDA      |
| Extensão Rural   | 59.783.339         | MDA                        | 61.747.739         | MDA      |
| Agricultura Familiar - PRONAF  | ...                | ...                        | ...                | ...      |
| Agricultura Familiar - PRONAF  | 153.764.912        | MDA                        | 185.450.353        | MDA      |
| Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar - PRONAF  | 3.514.151.000      | MF                         | 1.193.407.000      | MF       |
| Transferência de Renda com Condicionaisidades - Bolsa Família  | 5.617.510.000      | MDS                        | 6.228.500.000      | MDS      |
| Transferência de Renda com Condicionaisidades - Bolsa Família/ Auxílio à Família na Condição de Pobreza Extrema, com Crianças de Idade entre 0 e 6 anos, para Melhoria das Condições de Saúde e Combate às Carências | 1.100.000.000      | MS/Fundo Nacional de Saúde | 2.100.000.000      | MDS      |

|   |            |          |            |          |
|---|------------|----------|------------|----------|
| Nutricionais (Lei nº 10.836, de 2004)   |            |          |            |          |
| Construção de Cisternas para de Água - Nacional   | 68.712.702 | MDS      | 70.395.851 | MDS      |
| Apoio à Instalação de Bancos de Alimentos   | 4.725.000  | MDS      | 5.001.970  | MDS      |
| Distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos  | 46.000.000 | MDS      | 45.080.000 | MDS      |
| Educação Alimentar, Nutricional e para Consumo  | 6.000.000  | MDS      | 5.880.000  | MDS      |
| Apoio à Instalação de Restaurantes Públicos e de Pequenas Unidades de Produção e Comercialização de Refeições                                 | 38.006.800 | MDS      | 32.000.000 | MDS      |
| Apoio à Instalação de Cozinhas Comunitárias   | ...        | ...      | 5.480.000  | MDS      |
| Promoção da Inclusão Produtiva - Economia Solidária em Desenvolvimento  | 30.527.607 | MDS/FNAS | 20.666.530 | MDS/FNAS |
| Promoção da Inclusão Produtiva - Economia Solidária em Desenvolvimento/Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária | 13.650.000 | MDS      | ...        | ...      |

FONTE: LOA, 2005; 2006. Dados organizados pela Autora.

Analisando os recursos destinados para o agro e para a agricultura familiar, ambos cresceram durante o primeiro governo Lula. O investimento do agro chegou a ampliar em 84,16% considerando as perspectivas de investimentos dos PAP de 2003/2004 e 2006/2007 e para a agricultura familiar aumentou em 85,18%, levando em conta o PSAF do mesmo período. O Gráfico 2, a seguir, demonstra a perspectiva de investimento do PAP e do PSAF entre as safras 2003/2004 e 2006/2007, que marcam o primeiro Governo Lula:

GRÁFICO 2 – PAP E PSAF ENTRE 2003/2004 E 2006/2007



FONTE: MAPA, 2003; 2004; 2005; 2006

## 2.2 O SEGUNDO GOVERNO LULA – 2007 A 2010

O governo Lula foi reeleito com base em uma aliança eleitoral entre PT e PCdoB, e que foi se estruturando para formar a base governista heterogênea do primeiro mandato, com a coalizão entre os partido PT-PR-PCdoB-PSB-PTB-PMDB-PP), adicionando-se a ela o PDT e o PV que tinham deixado a base aliada no governo anterior. Ao todo, a base do governo representava 70% da Câmara dos Deputados, suficiente para aprovar uma série de projetos de interesse do próprio governo e também de seus aliados (Almeida, 2020).

Segundo o DIAP (2006), a composição da Câmara teve suas modificações, o que incluiu, pelo levantamento feito a partir de seus próprios critérios, a diminuição da bancada ruralista para 104 Deputados que, nos últimos anos, incorporou bandeiras dos pequenos produtores e até mesmo da agricultura familiar para legitimar suas próprias reivindicações perante o governo.

A Lei nº 11.451, de 7 de Fevereiro de 2007, que aprovou a LOA para o exercício do ano, definiu a continuidade dos investimentos que o Governo Federal já vinha fazendo nos anos anteriores. No mesmo dia, por meio do decreto nº 6.040, o Governo Federal Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Esta política garante aos povos e comunidades tradicionais o direito à terra e aos recursos naturais, que são essenciais para a produção de alimentos e a segurança alimentar. O acesso à terra e aos recursos naturais permite que esses povos e comunidades pratiquem seus modos de vida tradicionais, que muitas vezes estão diretamente relacionados à agricultura, à pesca,

à coleta e à caça. A SAN é direito reconhecido, tratado como um princípio norteador das ações e atividades desta política, bem como a integração e articulação com o SISAN.

Seguindo o debate sobre Biossegurança, o decreto nº 6.041, de 8 de fevereiro de 2007, instituiu a Política de Desenvolvimento da Biotecnologia, cria o Comitê Nacional de Biotecnologia, a qual se utiliza do termo segurança alimentar numa perspectiva de aumento da produção de alimentos agropecuários a partir do uso da biotecnologia como forma de inovação para a conquista de novos mercados.

Em 24 de abril de 2007, foi criada a Frente Parlamentar da Segurança Alimentar e Nutricional, presidida pelo Deputado Nazareno Fonteles do PT, que tinha um objetivo mais específico de acompanhamento do SISAN. A Frente foi formada com a assinatura de 219 Deputados Federais dos mais variados partidos políticos, demonstrando apoio ao tema e também a necessidade de fortalecer a política da SAN agora com a LOSAN aprovada.

Lançado em junho de 2007, o PAP 2007/2008 dá continuidade ao compromisso do Governo Lula de apoiar o setor agropecuário no cumprimento de suas funções tradicionais de abastecimento do mercado interno, expansão das exportações e geração de emprego, renda, divisas e energia, destinando para o setor 58 bilhões de reais (MAPA, 2007). Assim como no ano anterior foi renegociada dívidas da agricultura familiar, dessa vez o anúncio foi para o agronegócio (Grisa, 2021). Já o PSAF previu a destinação de 12 bilhões para a agricultura familiar.

A 3ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (III CNSAN) aconteceu em Fortaleza-CE, entre os dias 03 a 06 de julho de 2007, com o tema “Por um desenvolvimento sustentável, com soberania e segurança alimentar”, e contou com a participação de mais de dois mil delegados de todos os estados brasileiros, representando diversos setores da sociedade civil (Brasil, 2007).

Em 2008, por meio do decreto nº 6.393, de 12 de março de 2008, o Governo Federal estabeleceu o Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social, a ser firmado entre a União, os Estados e o Distrito Federal. Neste compromisso, uma das metas estabelecidas prevê a erradicação da insegurança alimentar grave, cabendo à União oferecer aos Estados e ao Distrito Federal apoio técnico e financeiro ou mecanismos de incentivo para o cumprimento desta e de outras metas definidas no decreto, especialmente para implementação de sistemas de segurança alimentar e



nutricional, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Nesse sentido, este decreto veio com o intuito de estimular a adesão dos municípios e estados ao SISAN.

A LOA de 2008 foi aprovada em 24 de março daquele ano, através da Lei nº 11.647, a qual manteve para o período a previsão orçamentaria para as políticas relacionadas à SAN já destacadas neste estudo.

No meio do ano, um novo PAP foi apresentado pelo Governo Federal, prevendo a ampliação dos investimentos, chegando à 65 bilhões de reais para o setor do agronegócio. Com a eclosão da crise alimentar mundial de 2007, decorrente da elevação dos preços das commodities e do desabastecimento de gêneros alimentícios essenciais em diversos países, muitos analistas passaram a apontar para a necessidade de promover uma nova revolução verde, exigindo rápido aumento da oferta de produtos agrícolas (Belik; Cunha; Costa, 2012). Diante desse cenário, o PAP 2008/2009 faz apontamentos mais incisivos sobre o papel do agronegócio brasileiro visando a exportação e, para tanto, o governo propôs algumas medidas iniciais, como a reestruturação da dívida agrícola, a expansão de recursos do crédito rural, além do fortalecimento da média agricultura por meio de alterações no programa destinado ao médio produtor (Grisa, 2021). O PAP também previu a criação de novas políticas voltadas à produção sustentável de alimentos, como a criação do Programa Produção Sustentável do Agronegócio (Produsa) com o objetivo de estimular a recuperação de áreas degradadas e fomentar a adoção de sistemas sustentáveis (MAPA, 2008). Para a agricultura familiar, o PSAF 2008/2009 previu 13 bilhões em investimentos, além de algumas mudanças no PRONAF (Grisa, 2021).

Ainda em 2008, no final do ano, a Lei nº 11.897 foi aprovada, definindo o orçamento do Governo Federal para o ano de 2009, prevendo a manutenção do orçamento para as políticas de SAN.

Em 20 de janeiro de 2009, o Governo Federal criou a medida provisória nº 455, que foi regulamentada a partir da lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, denominada de Lei da Alimentação Escolar, dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) aos alunos da educação básica pública no Brasil. Essa lei estabelece diretrizes da alimentação escolar, abordando a responsabilidade dos três níveis da federação, a transferência

de recursos para o PNAE, além de criar este novo programa de assistência financeira em caráter suplementar às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, bem como às escolas mantidas por entidades de tais gêneros.

Em junho de 2009, o PAP 2009/2010 foi lançado, destacando o cenário da crise financeira internacional, e já sinalizando a intensão do governo em intensificar as medidas necessárias para apoiar o setor produtivo, anunciando 92,5 bilhões em investimentos para o agronegócio e 15 bilhões para a agricultura familiar, explicitando que o incentivo ao médio produtor rural de forma mais contundente, a agricultura sustentável e o cooperativismo são prioridades dentre as principais metas para a safra do período (MAPA, 2009). O PAP também destaca o início da primeira fase da regulamentação da Lei dos Orgânicos (Lei nº 10.831 de 2003), visando identificar e cadastrar os produtores de alimentos orgânicos para facilitar o acesso ao crédito e o financiamento próprio (MAPA, 2009).

A partir do decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, o Governo Federal instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, que traz como um objetivo da política a implementação de ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua e com qualidade.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008-2009 (IBGE, 2009) demonstrou que as medidas tomadas pelo Governo Federal para combater à fome estavam surtindo efeito. Houve uma diminuição no percentual de pessoas vivendo em algum grau de insegurança alimentar de 35,2% para 30,4%, sendo que houve também a diminuição de 2,9% da insegurança alimentar grave.

A LOA para o exercício de 2010 foi provada em 26 de janeiro, através da lei nº 12.214, mantendo os investimentos na política de SAN e para as políticas correlacionadas a ela, como é o caso do Bolsa Família.

Desde 2003, tramitava na Câmara a proposta de emenda constitucional (PEC) nº 47, a qual foi aprovada em 2010 (Emenda Constitucional nº 64 de 5 de fevereiro de 2010). Essa emenda incluía no artigo 6º da CF/1988 o direito à alimentação como um direito social, fortalecendo a luta pela SAN ao dar um marco

legal fundamental, reconhecendo tal direito como um dever do Estado. Apesar da demora na tramitação, em primeira votação, a Câmara dos Deputados aprovou a PEC com 374 votos favoráveis, havendo 2 votos contrários e uma abstenção e, em segunda votação, foram 376 votos favoráveis e 2 abstenções (Câmara dos Deputados, 2010), o que demonstra certa ausência de rejeição à pauta.

No ano de 2010, a lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, de origem do poder legislativo, instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER, ou seja, ao mesmo tempo que foi criada a política, já foi criado o programa que implementará a mesma, visando assessorar os assentados da reforma agrária, os povos indígenas, os remanescentes de quilombos e os demais povos e comunidades tradicionais, e os agricultores familiares ou os empreendimentos familiares rurais, os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores, bem como os beneficiários de programas de colonização e irrigação enquadrados na Lei da Agricultura Familiar. Esta política já vinha sendo planejada pelo Governo Federal desde o PSAF 2009/2010, ainda vigente para o período (Grisa, 2021).

O PAP 2010/2011 foi o último lançado pelo segundo mandato do governo Lula que ressalta o trabalho desenvolvido durante os últimos oito anos de governo: “O resultado dessa atenção especial ao campo é mais riqueza para o País, geração de empregos, uso de melhores tecnologias, respeito à sociobiodiversidade e melhores condições para os agricultores de médio porte e para todo o setor rural brasileiro” (MAPA, 2010). O PAP previu o investimento de 100 bilhões para o agronegócio, e a criação do Programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC) para financiar a produção rural comprometida com a redução de gases do efeito estufa, além do anúncio do Programa de Financiamento à Estocagem de Etanol Combustível para combater a variação sazonal do preço do produto (MAPA, 2010). Para a agricultura familiar, o PSAF 2010/2011 previu 16 bilhões em investimentos a partir do PRONAF, comandado pelo MDA.

Apesar da LOSAN ter sido aprovada em 2006, apenas em 2010 foi expedido o decreto nº 7.272, de 25 de agosto que a regulamenta, no qual foi estabelecido os

parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em síntese, o segundo governo Lula manteve uma série de políticas de SAN e correlacionadas à que já estavam sendo implementadas no primeiro mandato, o que se revela pelos dados do orçamento aprovado no período:

TABELA 3 – PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL – 2007 A 2008

| ATIVIDADE PREVISTA NO ORÇAMENTO   | LOA EXERCÍCIO 2007 | FONTE    | LOA EXERCÍCIO 2008 | FONTE    |
|---|--------------------|----------|--------------------|----------|
| Alimentação Escolar   | 1.600.000.000      | MEC/FNDE | 1.715.209.484      | MEC/FNDE |
| Combate à Fome com Ações Voltadas para a Compra da Produção de Alimentos de Agricultores Familiares (PAA)     | 265.774.625        | MDS      | 462.627.164        | MDS      |
| Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)  | 56.010.000         | MDA      | dentro do PRONAF   | MDA      |
| Reforma Agrária   | 1.434.976.579      | MDA      | 1.519.357.003      | MDA      |
| Extensão Rural  | 70.165.000         | MDA      | 371.348.750        | MDA      |
| Agricultura Familiar - PRONAF   | 184.639.021        | MDA      | 267.966.809        | MDA      |
| Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar – PRONAF                                     | 1.372.136.000      | MF       | 1.508.879.000      | MF       |
| Transferência de Renda com Condicionais - Bolsa Família   | 8.605.200.000      | MDS      | 10.368.462.345     | MDS      |
| Construção de Cisternas para de Água - Nacional   | 69.196.734         | MDS      | 54.027.915         | MDS      |
| Apoio à Instalação de Bancos de Alimentos   | 4.521.970          | MDS      | 6.311.790          | MDS      |
| Distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos  | 46.000.000         | MDS      | 41.400.000         | MDS      |
| Educação Alimentar, Nutricional e para Consumo  | 6.000.000          | MDS      | 5.500.000          | MDS      |
| Apoio à Instalação de Restaurantes Públicos e de Pequenas Unidades de Produção e Comercialização de Refeições | 31.950.000         | MDS      | ...                | ...      |
| Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - Pró-Orgânico  | 511.000            | MAPA     | 1.300.000          | MAPA     |
| Apoio à Instalação de Cozinhas Comunitárias   | 5.890.000          | MDS      | ...                | ...      |

|   |            |           |            |          |
|---|------------|-----------|------------|----------|
| Promoção da Inclusão Produtiva - Economia Solidária em Desenvolvimento  | 27.545.000 | MDS/FNASS | 23.060.000 | MDS/FNAS |
| Promoção da Inclusão Produtiva - Economia Solidária em Desenvolvimento/Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária | ...        |           | 18.000.000 | MDS      |
| Apoio à Instalação de Restaurantes e Cozinhas Populares   | ...        | ...       | 35.455.000 | MDS      |
| Acesso à Água para Produção de Alimentos para o Autoconsumo   | ...        | ...       | 22.500.000 | MDS      |

FONTE: LOA, 2007; 2008. Dados organizados pela Autora.

A Tabela 3 demonstra que o Governo Federal tentou manter o apoio à instalação dos equipamentos de SAN, como os restaurantes populares, cozinhas comunitárias, e bancos de alimentos, ampliando investimentos entre 2007 e 2008 no PAA, no PNAE, no Bolsa Família, no PRONAF, para a reforma agrária e, com destaque, para a extensão rural, que passou de 70 milhões de reais para pouco mais de 370 milhões. Na Tabela 4 é possível visualizar o aumento dos investimentos nos anos seguintes, ano após ano para políticas importantes, como o PNAE, o PAA, o Bolsa Família, a Extensão Rural, porém, outras políticas, tiveram uma diminuição em seu orçamento entre 2009 e 2010, como os recursos destinados à reforma agrária, ao PRONAF e à instalação de equipamentos públicos de SAN, o que ascende um sinal de alerta.

TABELA 4 - PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL – 2009 A 2010

| ATIVIDADE PREVISTA NO ORÇAMENTO   | LOA EXERCÍCIO 2009 | FONTE    | LOA EXERCÍCIO 2010 | FONTE    |
|---|--------------------|----------|--------------------|----------|
| Alimentação Escolar   | 2.026.625.172      | MEC/FNDE | 2.137.047.266      | MEC/FNDE |
| Combate à Fome com Ações Voltadas para a Compra da Produção de Alimentos de Agricultores Familiares (PAA) | 473.164.176        | MDS      | 624.274.624        | MDS      |
| Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)  | dentro do PRONAF   | MDA      | dentro do PRONAF   | MDA      |
| Reforma Agrária   | 1.598.456.611      | MDA      | 1.194.985.864      | MDA      |

|   |                |      |                |      |
|---|----------------|------|----------------|------|
| Extensão Rural  | 547.093.138    | MDA  | 625.567.804    | MDA  |
| Agricultura Familiar - PRONAF   | 285.728.562    | MDA  | 259.367.184    | MDA  |
| Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar - PRONAF   | 1.222.504.000  | MF   | 1.046.500.000  | MF   |
| Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família   | 11.434.280.000 | MDS  | 13.110.000.000 | MDS  |
| Construção de Cisternas para de Água - Nacional   | 55.277.879     | MDS  | 122.246.916    | MDS  |
| Apoio à Instalação de Bancos de Alimentos   | 7.781.887      | MDS  | 6.571.790      | MDS  |
| Distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos  | 41.400.000     | MDS  | 69.000.000     | MDS  |
| Educação Alimentar, Nutricional e para Consumo  | 6.000.000      | MDS  | 6.000.000      | MDS  |
| Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - Pró-Orgânico  | 1.170.000      | MAPA | 1.100.000      | MAPA |
| Promoção da Inclusão Produtiva - Economia Solidária em Desenvolvimento/Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária | 50.885.000     | MDS  | 63.884.000     | MDS  |
| Apoio à Instalação de Restaurantes e Cozinhas Populares   | 39.265.000     | MDS  | 38.030.000     | MDS  |
| Acesso à Água para Produção de Alimentos para o Autoconsumo   | 25.000.000     | MDS  | 25.000.000     | MDS  |

FONTE: LOA, 2009; 2010. Dados organizados pela Autora.

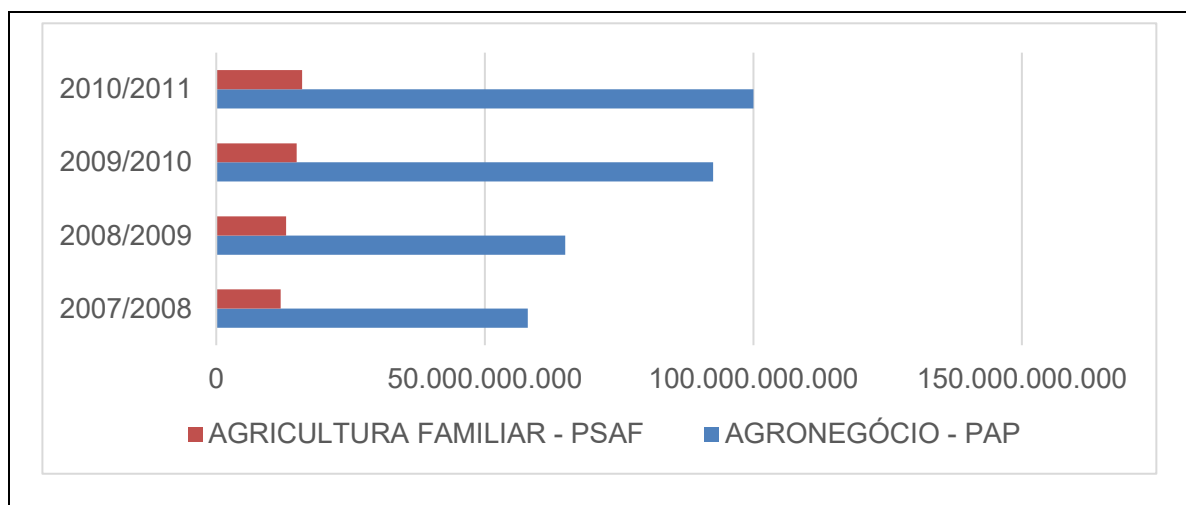
Ainda assim, o governo Lula no que coube à SAN cumpriu um papel de relevância ao consolidar o que se propôs inicialmente, que foi o combate à fome a partir do Programa Fome Zero, além de todo o arcabouço legislativo criado no período, visando a implementação de uma série de políticas relacionadas à SAN, o

que gerou, na prática, a redução da insegurança alimentar, em especial, a redução da insegurança alimentar grave durante o seu período de governo.

O Governo Federal, por meio dos PAP lançados no período, estimulou a produção de biocombustíveis e também ressaltou diversas políticas agrícolas focadas no desenvolvimento sustentável, incluindo a produção orgânica de alimentos.

A crise global de alimentos de 2007 resultou em um fortalecimento do discurso de defesa do agronegócio como o grande salvador da segurança alimentar global, e o Governo Federal entrou nessa fortalecendo com investimentos pesados para o setor, bem como para a agricultura familiar, ainda que pra essa em menor quantidade. O Gráfico 3 evidencia que o avanço nos investimentos do PAP destinados ao agronegócio, em especial entre os anos de 2008 e 2009, passando de 65 bilhões para 92,5 bilhões ,chegando a 100 bilhões em 2010.

GRÁFICO 3 - PAP E PSAF ENTRE 2007/2008 E 2010/2011



FONTE: MAPA, 2007; 2008; 2009; 2010.

Nesse sentido, considerando as políticas que foram aprovadas e implementadas durante o período do segundo mandato, os dois projetos conseguiram dar amplitude às suas demandas. Ainda que a maior fatia do bolo do orçamento tenha sido destinada para investimentos do projeto do agronegócio, algumas bandeiras do projeto popular de SAN foram sendo contempladas.

### 2.3 O PRIMEIRO GOVERNO DILMA ROUSSEFF – 2011 A 2014

No primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, as relações políticas existentes durante o último mandato do presidente Lula se mantiveram. A aliança que elegeu a primeira mulher presidente da República tinha em sua composição os partidos PT, PMDB, PDT, PCdoB, PSB, PR, PSC, PRB, e o apoio do PP e partidos de menor expressão. Ao todo, esses partidos tinham 72,5% das cadeiras da Câmara dos Deputados no início da legislatura em 2011 (Almeida, 2020). O grupo de oposição era formado pelos partidos PSDB, com 53 Deputados eleitos, DEM (43), o PPS (12) e o PSOL (3) (DIAP, 2010). A bancada ruralista, diferentemente da gestão anterior, ampliou o número de membros eleitos, passando a ter 132 Deputados Federais, que tinham objetivos definidos com relação a alteração de legislações ambientais e sociais, indispensáveis para a manutenção da competitividade e produtividade do setor agrícola (DIAP, 2010).

O Governo se iniciou com alterações no comando dos ministérios, incluindo os de maior relevância para a temática da SAN. O MDS passou a ser coordenado por Tereza Campello<sup>18</sup>, que permaneceu como ministra durante os dois mandatos da presidente Dilma Rousseff.

Os compromissos assumidos durante a campanha de 2010 no programa de governo apresentado já dizia muito sobre como o primeiro governo Dilma iria trabalhar:

A política agrícola fortalecerá a agricultura familiar e o agronegócio. Dará prosseguimento à reforma agrária em curso, com a ampliação do crédito e do apoio científico e tecnológico de organismos como a Embrapa. Aprofundará o atendimento das demandas logísticas que garantam o rápido e barato escoamento e o armazenamento da produção agrícola tanto para o mercado interno como para o exterior. [...] Será dada ênfase à produção de energia renovável e à pesquisa de novas fontes limpas. [...] A política ambiental cuidará para que o Brasil desempenhe papel exemplar na construção de um modelo de desenvolvimento ao mesmo tempo sustentável e incluyente. [...] Além de melhorarem as condições de vida de milhões de brasileiros e de terem impacto positivo sobre o crescimento econômico, os programas sociais são o reconhecimento de direitos da cidadania. [...] A erradicação da pobreza beneficiará não somente aos pobres, mas ao conjunto da sociedade (Programa de Governo, 2010).

---

<sup>18</sup> Tereza Campello é economista, pesquisadora da Universidade de São Paulo e professora. Já havia participado do comando de diversas políticas durante o governo Lula, até que, em 2011, assumiu o MDS, permanecendo como ministra até maio de 2016 com o afastamento da presidente diante do processo de *impeachment* (BNDES, 2024).



A LOA para o exercício de 2011 foi aprovada em 9 de fevereiro daquele ano, mantendo os aumentos graduais que o governo Lula já vinha fazendo no orçamento em algumas políticas de SAN ou correlacionadas a ela, como é o caso do em 300 milhões de investimentos para o Bolsa Família. Porém, outras políticas de SAN tiveram seus recursos mantidos ou diminuídos, a exemplo dos recursos destinados à extensão rural e à reforma agrária.

O Plano Brasil Sem Miséria, instituído pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, muda o foco do Governo Federal que tinha como prioridade o combate à fome, passando a entender como objetivo a superação da extrema pobreza no Brasil. O plano foi uma iniciativa do governo federal, em parceria com estados, municípios e a sociedade civil, e se baseou em três eixos: garantia de renda; acesso à serviços e inclusão produtiva.

No ano de 2011, a medida provisória nº 535, de 2 de junho, foi convertida na lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Conhecida como Lei de Apoio à Conservação Ambiental e de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, esta legislação instituiu dois programas: Programa de Apoio à Conservação Ambiental (PACA), que tem por objetivo incentivar a conservação ambiental por meio da remuneração de serviços ambientais prestados por proprietários rurais, como na proteção da mata ciliar, nascentes e áreas de preservação permanente, além de realizar o apoio técnico para a implementação de práticas conservacionistas e viabilizar o acesso a crédito e outros incentivos; e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (PAPR), que visa fomentar o desenvolvimento sustentável das atividades produtivas rurais, com foco na agricultura familiar, também garantindo o acesso a crédito e outros incentivos financeiros, executando a assistência técnica e extensão rural, e também realizando a capacitação para a produção, beneficiamento e comercialização de produtos.

No meio do ano, o PAP 2011/2012 foi lançado pelo Governo Federal, prevendo o aumento de investimentos destinados para o setor agrícola, que totalizavam 107,2 bilhões de reais. Tais investimentos tinham o objetivo de impulsionar o setor para expandir a produção, incluindo a produção de cana-de-açúcar, visando a estabilização da oferta de etanol, estimulando o setor de agroenergia. Além disso, havia a previsão de manutenção do estímulo ao desenvolvimento sustentável da agropecuária, mantendo o Programa Agricultura de

Baixo Carbono (ABC). Para a agricultura familiar, o governo anunciou 16 milhões em investimentos para o PRONAF.

Em 26 de julho de 2011, o Governo Federal Instituiu o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - "ÁGUA PARA TODOS", por meio do decreto nº 7.535. Este programa foi destinado a promover a universalização do acesso à água em áreas rurais para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar, visando ao pleno desenvolvimento humano e à segurança alimentar e nutricional de famílias em situação de vulnerabilidade social. A exemplo do PAA, o Água para Todos é uma das políticas que integram o Plano Brasil sem Miséria, especificamente no eixo da inclusão produtiva (Pinto, 2014).

No ano de 2011, em 19 de agosto, com a mudança dos mandatos parlamentares, a Frente Parlamentar da Segurança Alimentar e Nutricional foi renovada, passando a ser coordenada pelo Deputado Federal Padre João do PT, contando com a participação de 208 Deputados (Câmara dos Deputados, 2011).

Realizada em Salvador, Bahia, de 7 a 10 de novembro de 2011, a 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (IV CNSAN) reuniu mais de dois mil delegados de diversos setores da sociedade civil, e se debruçou sobre os avanços, desafios e perspectivas para o tema, com o objetivo de construir um país mais justo e sustentável. Com o tema "Alimentação Adequada e Saudável: Direito de Todos", o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional elaborado pelo CONSEA foi acolhido pelos participantes da Conferência, reconhecendo os desafios da época. No relatório final do evento (2011), é apresentado um documento político, que destaca princípios a serem aperfeiçoados que viabilizaram os avanços conquistados, tais como:

A alimentação adequada e saudável, reconhecida como direito humano fundamental e universal de todos e todas e como obrigação do Estado; A soberania e a segurança alimentar e nutricional como eixo estratégico do desenvolvimento socioeconômico do país, baseado na erradicação da fome, da miséria e das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; A participação da sociedade civil, garantidas as condições para sua efetiva realização, compreendida como o alicerce para o diálogo social, para a formulação, a execução, o monitoramento e o aperfeiçoamento continuado das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional (Brasil, 2011, p. 30-31).

Em 19 de janeiro de 2012, foi aprovada a LOA para o exercício daquele ano, sendo de fato a primeira elaborada pelo governo Dilma. Diferentemente da LOA anterior, mais tímida com relação aos investimentos nas políticas de SAN ou

correlacionadas, o orçamento para 2012 teve uma previsão de crescimento na aplicação de recursos, prevendo aumento para os PNAE, PAA, PRONAF, Bolsa Família, e também para o programa criado na gestão anterior Água para Todos, além de prever dentro do orçamento do MDA recursos para biocombustíveis.

O PAP 2012/2013, lançado no meio do ano de 2012, trouxe com ainda mais intensidade o ideal de preservação ambiental e produção agrícola, inserindo a temática da agricultura orgânica dentro do documento. Para o período, era previsto o investimento de 115,25 bilhões de reais, fomentando esta e outras ações voltadas ao agronegócio em especial. Já o PSAF previu o investimento de 17,95 bilhões para o PRONAF, visando atender as demandas da agricultura familiar.

No ano de 2012, o Governo Federal instituiu o decreto nº 7.775, de 4 de julho, para regulamentar a legislação do PAA e da Lei de Apoio à Conservação Ambiental e de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, integrando o Programa ao SISAN.

Em 20 de agosto de 2012, por meio do decreto nº 7.794, o Governo Federal instituiu Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), sendo um marco legal para o tema, que tem como objetivos a integração, a articulação e a adequação de políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica, contribuindo, assim, para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis. Tal política já vinha sendo fortalecida durante alguns anos no governo, mas teve maior relevância a partir do PAP lançado no ano, como já abordado.

A LOA de 2013 apenas foi aprovada em 04 de abril daquele ano (Lei nº 12.798), seguindo a tendência da LOA de 2012 que previu aumento de investimentos em vários programas relacionados à SAN, com destaque para o programa Pró-Orgânico, que já existia em anos anteriores, mas que quase dobrou a previsão de investimentos frente ao ano anterior, já seguindo a tendência de preservação ao meio ambiente e de desenvolvimento sustentável ligados projetados no PAP e na legislação criada no ano anterior.

Ainda sobre prévia de investimentos, o PAP 2013/2014 previu um aumento de 18% frente ao PAP do ano anterior para o setor do agronegócio, totalizando 136 bilhões, visando impulsionar cada vez mais a liderança do Brasil no mercado

internacional. Nesse PAP, alguns programas novos foram lançados, tendo como objetivo a ampliação da capacidade de armazenagem da produção rural, o apoio à inovação tecnológica nas propriedades rurais, à automação e adequação das instalações, além de um programa próprio para incentivar o cultivo da cana-de-açúcar para produção do açúcar e do etanol. A produção de alimentos orgânicos se manteve no radar do governo, com um tópico próprio no documento. Para a agricultura familiar, o governo previu um aumento nos investimentos, chegando a divulgar no PSAF do ano 21 bilhões para o PRONAF.

A Lei nº 12.854, de 26 de Agosto de 2013, conhecida como Lei de Incentivo à Recuperação Florestal e à Implantação de Sistemas Agroflorestais, foi criada para fomentar ações que promovam a recuperação florestal e a implantação de sistemas agroflorestais em áreas rurais desapropriadas pelo Poder Público e em áreas degradadas em posse de agricultores familiares assentados, de quilombolas e de indígenas.

Em 2014, a LOA (Lei nº 12.952) foi aprovada em 20 de janeiro, mantendo a tendência de prévia aumentos de investimentos para as políticas de SAN e correlatas, ainda que tenha havido alguns recuos nos recursos destinados ao PAA, à reforma agrária e no programa Água para Todos. E em mais um orçamento, destaque foi para o programa pró-orgânico, que ampliou em mais de três vezes a sua previsão de investimentos.

Por meio do decreto nº 8.256, de 26 de maio de 2014, o Governo Federal Estabeleceu as normas para a utilização dos créditos de instalação no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), criado em 1993.

O PAP 2014/2015 destacou o investimento de 156,1 bilhões para o setor do agronegócio para o período, apontando a contribuição do setor para a estabilidade e crescimento da economia. A temática do desenvolvimento sustentável continua sendo abordada no PAP, que incluía como objetivos o estímulo à produção orgânica e de biocombustíveis, bem como a implementação da Política Agrícola de Florestas Plantadas no âmbito do MAPA, que é uma política voltada à agroenergia através da produção de carvão vegetal e lenha através da plantação de eucalipto, pinus e outras espécies de plantas. Além disso, o PAP destaca a formulação do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, resultado da PNAPO, com objetivos, metas e iniciativas próprias para o setor. Para a agricultura familiar, através do PSAF do

mesmo período, o governo previu um aumento nos investimentos, chegando à 24,1 bilhões.

No mesmo ano do fim do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, o relatório sobre insegurança alimentar no mundo da FAO (2014) destaca que os esforços iniciados em 2003 resultaram em processos participativos e coordenações institucionais na implementação de políticas que conseguiram efetivamente reduzir a fome e a pobreza. O documento destaca o cumprimento de metas do milênio, e a importância de se colocar o combate à fome no centro da agenda governamental, ressaltando o primeiro passo dado através do Programa Fome Zero até o Plano Brasil sem Miséria que previam a iniciativa do desenvolvimento inclusivo, que foi transformando um compromisso de governo em legislações próprias que chegaram ao reconhecimento constitucional do DHA em 2010. Ademais, o documento traz a importância de várias políticas que foram fortalecidas nos últimos anos, com aumento de investimentos e organização das mesmas por meio do SISAN, o que envolve o controle social do CONSEA. De 2002 a 2013, a população de brasileiros considerados em situação de subalimentação caiu em 82%. O relatório também mostra que o Indicador de Prevalência de Subalimentação, utilizado pela FAO para dimensionar e acompanhar a fome em nível internacional, atingiu nível menor que 5% no Brasil, o que reconhece que o país superou o problema da fome.

Em síntese, o primeiro governo Dilma conseguiu manter o andamento das políticas que vinham já sendo implementadas pelo governo Lula, havendo, ainda, uma mudança de foco a partir do Plano Brasil sem Miséria, passando da fome para o combate à extrema pobreza. A saída do mapa da fome da FAO revela que o que foi feito pelos dois governos Lula e pelo primeiro governo Dilma conseguiu atingir objetivos de grande relevância para a população como um todo.

O aumento expressivo de investimentos durante o período demonstra a importância da pauta para os governos do PT. A Tabela 5 revela o orçamento do Governo Federal em algumas atividades previstas para o período de 2011 e 2012 que demonstra o crescimento dos investimentos de um modo geral para as políticas de SAN e para as correlatas. De um ano para o outro, visualiza-se o aumento de previsão orçamentária para uma série de programas, o que já foi destacado anteriormente.

TABELA 5 – PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL - 2011 A 2012

| ATIVIDADE PREVISTA NO ORÇAMENTO   | LOA EXERCÍCIO 2011 | FONTE    | LOA EXERCÍCIO 2012 | FONTE    |
|---|--------------------|----------|--------------------|----------|
| Alimentação Escolar   | 3.184.037.285      | MEC/FNDE | 3.350.000.000      | MEC/FNDE |
| Combate à Fome com Ações Voltadas para a Compra da Produção de Alimentos de Agricultores Familiares (PAA)                                     | 640.224.624        | MDS      | 1.085.777.298      | MDS      |
| Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)  | dentro do PRONAF   | MDA      | 148.344.344        | MDA      |
| Reforma Agrária   | 1.138.786.898      | MDA      | 1.288.617.856      | MDA      |
| Extensão Rural  | 401.675.000        | MDA      | 706.179.300        | MDA      |
| Agricultura Familiar - PRONAF   | ...                | ...      | ...                | ...      |
| Agricultura Familiar - PRONAF   | 226.821.426        | MDA      | 894.129.028        | MDA      |
| Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar - PRONAF   | 1.759.804.000      | MF       | 2.388.659.000      | MF       |
| Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família   | 13.400.140.000     | MDS      | 18.669.640.000     | MDS      |
| Construção de Cisternas para de Água - Nacional   | 126.686.916        | MDS      | ...                | ...      |
| Apoio à Instalação de Bancos de Alimentos   | 6.121.790          | MDS      | ...                | ...      |
| Distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos  | 69.000.000         | MDS      | 69.000.000         | MDS      |
| Educação Alimentar, Nutricional e para Consumo  | 6.000.000          | MDS      | 6.000.000          | MDS      |
| Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - Pró-Orgânico  | 1.178.784          | MAPA     | 922.000            | MAPA     |
| Promoção da Inclusão Produtiva - Economia Solidária em Desenvolvimento/Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária | 79.895.534         | MDS      | 245.231.915        | MDS      |
| Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária  | ...                | ...      | ...                | ...      |
| Apoio à Instalação de Restaurantes e Cozinhas Populares   | 39.650.000         | MDS      | ...                | ...      |
| Implantação e Qualificação de Equipamentos e Serviços Públicos de Apoio a Produção, Abastecimento e Consumo de Alimentos                      | ...                | ...      | 106.906.790        | MDS      |

|   |            |     |             |     |
|---|------------|-----|-------------|-----|
| Abastecimento Público de Água em Comunidades Ribeirinhas do Rio São Francisco - Água para Todos | 42.583.909 | MIN | 88.000      | MIN |
| Biocombustíveis   | ...        | ... | 11.311.673  | MDA |
| Acesso à Água para o Consumo Humano na Zona Rural   | ...        | ... | 385.600.000 | MDS |
| Acesso à Água para a Produção de Alimentos  | ...        | ... | 440.000.000 | MDS |
| Acesso à Água para Produção de Alimentos para o Autoconsumo                                     | 25.000.000 | MDS | ...         | ... |

FONTE: LOA, 2011; 2012. Dados organizados pela Autora.

Já no começo do mandato, foi realizada a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o que vinha sendo programado desde 2010, que foi um período de avanços legislativos para a SAN, em especial com a aprovação da LOSAN e da emenda constitucional que incluiu DHAA na Constituição Federal de 1988. Tais pontos demonstram em ambos os lados a adesão do Governo Federal às pautas que são defendidas pelo projeto dos movimentos populares, incluindo os que estão presentes há anos dentro do CONSEA, que se fortalece a cada Conferência Nacional realizada, pois é o processo que lhe confere mais legitimidade.

As políticas de preservação do meio ambiente visando o desenvolvimento sustentável também tiveram grande relevância no primeiro governo Dilma, o que pode ser visto pelas legislações que foram sendo aprovadas pelo Congresso ou ainda de iniciativa do próprio poder executivo por meio de decretos. Na Tabela 6, tem-se a continuidade do fortalecimento das políticas de SAN e correlatas a partir da ampliação ou ainda manutenção da previsão orçamentária de várias delas, o que já foi destacado anteriormente.

TABELA 6 - PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL - 2013 A 2014

| ATIVIDADE PREVISTA NO ORÇAMENTO   | LOA EXERCÍCIO 2013 | FONTE    | LOA EXERCÍCIO 2014 | FONTE    |
|---|--------------------|----------|--------------------|----------|
| Alimentação Escolar   | 3.559.356.700      | MEC/FNDE | 3.619.356.776      | MEC/FNDE |
| Combate à Fome com Ações Voltadas para a Compra da Produção de Alimentos de Agricultores Familiares (PAA) | 1.268.800.000      | MDS      | 1.267.250.000      | MDS      |
| Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)  | 118.437.000        | MDA      | 59.641.323         | MDA      |

|   |                |      |                |      |
|---|----------------|------|----------------|------|
| Reforma Agrária   | 1.128.405.737  | MDA  | 1.099.590.408  | MDA  |
| Extensão Rural  | 988.930.733    | MDA  | 1.077.738.927  | MDA  |
| Agricultura Familiar - PRONAF   | ...            | ...  | ...            | ...  |
| Agricultura Familiar - PRONAF   | 1.188.800.109  | MDA  | 1.274.638.927  | MDA  |
| Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar - PRONAF   | 3.345.378.555  | MF   | 3.155.946.788  | MF   |
| Transferência de Renda com Condicionais - Bolsa Família   | 21.434.660.000 | MDS  | 24.650.890.000 | MDS  |
| Construção de Cisternas para de Água - Nacional   | ...            | ...  | ...            | ...  |
| Apoio à Instalação de Bancos de Alimentos   | ...            | ...  | ...            | ...  |
| Distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos  | 82.000.000     | MDS  | 82.000.000     | MDS  |
| Educação Alimentar, Nutricional e para Consumo  | 5.800.000      | MDS  | 6.000.000      | MDS  |
| Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - Pró-Orgânico  | 1.769.000      | MAPA | 5.741.821      | MAPA |
| Promoção da Inclusão Produtiva - Economia Solidária em Desenvolvimento/Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária | 245.500.000    | MDS  | 20.000.000     | MDS  |
| Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária  | 920.192.638    | MDA  | 432.314.661    | MDA  |
| Apoio à Instalação de Restaurantes e Cozinhas Populares   | ...            | ...  | ...            | ...  |
| Implantação e Qualificação de Equipamentos e Serviços Públicos de Apoio a Produção, Abastecimento e Consumo de Alimentos                      | 84.971.790     | MDS  | 90.321.790     | MDS  |
| Abastecimento Público de Água em Comunidades Ribeirinhas do Rio São Francisco - Água para Todos   | 120.000.000    | MIN  | 50.388.250     | MIN  |
| Biocombustíveis   | ...            | ...  | ...            | ...  |
| Acesso à Água para o Consumo Humano na Zona Rural   | 383.000.000    | MDS  | ..             | ...  |
| Acesso à Água para a Produção de Alimentos  | 440.000.000    | MDS  | ...            | ...  |

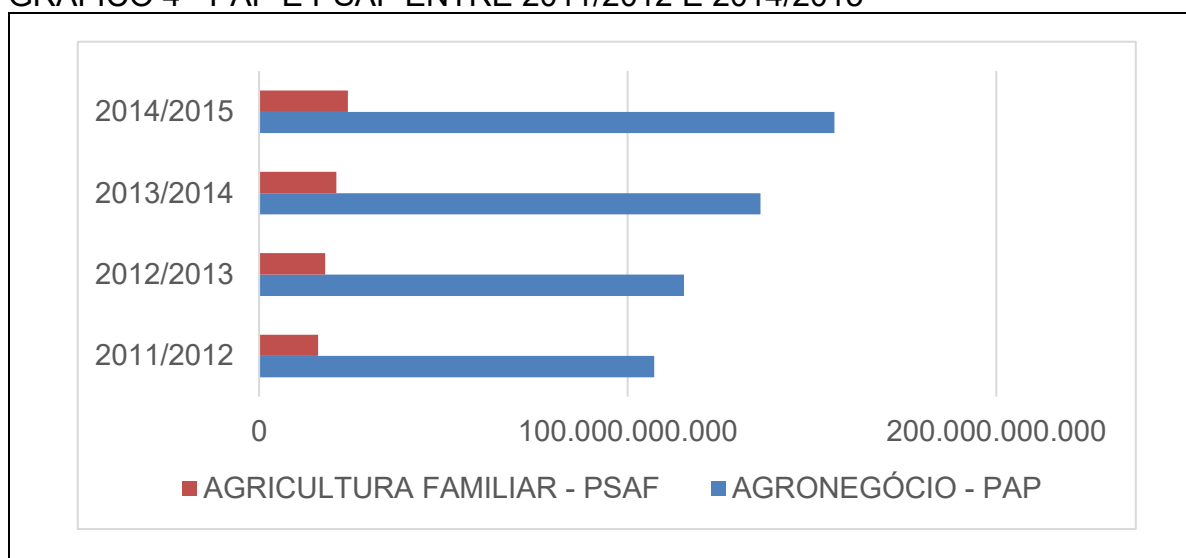


Acesso à Água para Produção de Alimentos para o Autoconsumo | ... | ... | 643.000.000 | MDS

FONTE: LOA, 2013; 2014. Dados organizados pela Autora.

Mantendo a tendência de fortalecimento do projeto do agronegócio, ainda que inserindo recursos para projetos que estejam ligados à preservação ambiental, o Gráfico 4 demonstra que os PAP lançados durante todo o primeiro governo Dilma mantiveram as previsões de aumento de investimento para o setor, saltando de 107,2 bilhões no primeiro PAP lançado em 2011 para 156,1 bilhões de reais no último lançado em 2014. Ainda que se tenha o aumento de investimentos para a agricultura familiar a partir do PSAF, evidencia-se que a somatória de recursos investidos para o programa mais toda a previsão dos programas elencados do orçamento neste estudo não chegariam perto dos investimentos para o agronegócio, pois somam aproximadamente 62 bilhões de previsão de recursos para a SAN e políticas correlatas.

GRÁFICO 4 - PAP E PSAF ENTRE 2011/2012 E 2014/2015



FONTE: MAPA, 2007; 2008; 2009; 2010.

A previsão orçamentária e os anúncios de investimentos revelam a proximidade do governo e do próprio Congresso Nacional como um todo, responsável por aprovar a LOA, com cada projeto. Os resultados atingidos pelos governos do PT até aqui demonstram que o imenso rol de políticas que foram sendo implementadas e fortalecidas que dizem respeito ao projeto dos movimentos populares conseguiu melhorar a qualidade de vida da população, ainda que sem grandes mudanças da estrutura fundiária do país e com grandes investimentos

destinados à ampliação da produção agrícola, o que remete ao projeto do agronegócio.

#### 2.4 O SEGUNDO GOVERNO DILMA ROUSSEFF – 2015 A MAIO DE 2016

O segundo mandato da presidente Dilma Rousseff iniciou já conhecendo as dificuldades que seriam enfrentadas diante da disputa eleitoral em 2014, que foi uma das mais acirradas para a Presidência da República. Dilma foi reeleita pelo PT, em aliança com os partidos PMDB, PSD, PP, PR, PDT, PRB, PROS e PCdoB, que, juntos, representavam 59,5% das cadeiras da Câmara dos Deputados recém eleita (Almeida, 2020). Ou seja, a base aliada do governo eleita diminuiu do primeiro para o segundo mandato da presidente Dilma.

Segundo o DIAP (2014), houve uma mudança no perfil do Congresso Nacional, sendo considerado mais liberal que o anterior, diante da transferência da ordem de 60 parlamentares dos partidos de esquerda, centro-esquerda e centro, que reconheciam a importância do papel do Estado na economia, para partidos de perfil mais liberal, além da eleição de liberais substituindo parlamentares progressistas em partidos de centro. Ademais, o documento do DIAP (2014) aponta a redução da bancada sindical e da ambientalista, e o aumento das bancadas ligadas ao empresariado e da bancada ruralista, o que poderia gerar votos contrários às políticas sociais e favoráveis ao uso de agrotóxicos e ao desmatamento. Na Câmara, houve uma diminuição da bancada ruralista, porém a influência da bancada teve fortalecimento diante do aumento de representantes no Senado Federal, o que incluiu a articulação para que a empresária ruralista e senadora Kátia Abreu (PMDB-TO) assumisse como nova ministra do MAPA no segundo mandato da presidente Dilma (DIAP, 2014), cargo em que permaneceu até o afastamento da presidente diante do processo de *impeachment*, caso que também ocorreu com a ministra Tereza Campello no MDS, como já relatado. Junto delas, Patrus Ananias, que tinha sido ministro do MDS no governo Lula, assumiu como ministro do MDA, também permanecendo até o afastamento da presidente.

Apesar do enfraquecimento da base aliada do governo Dilma, com exceção do PAA que perdeu perspectiva de investimentos, a LOA de 2015 (Lei nº 13.115),

aprovada apenas em 20 de abril daquele ano, previa o aumento ou manutenção de recursos para as políticas de SAN e correlacionadas.

No meio do ano, o PAP 2015/2016 foi lançado, prevendo o investimento de 187,7 bilhões para o agronegócio. O documento já tem uma mudança de perfil, diante da ausência da temática da produção orgânica e do desenvolvimento sustentável dentro dos objetivos do plano, o que reflete a mudança de gerência no MAPA, que é o órgão responsável pela elaboração do plano. Já o PSAF 2015/2016 previa 28,9 bilhões de investimentos para a agricultura familiar.

Com o início do novo mandato da Presidente Dilma em 2015, no dia 08 de julho, a Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional se renovou, passando a ter 236 Deputados Federais participantes, e manteve-se a coordenação com o Deputado Padre João do PT (Câmara dos Deputados, 2015).

Em 3 de novembro de 2015, através do decreto nº 8.553, o Governo Federal instituiu o Pacto Nacional para Alimentação Saudável, com o objetivo de ampliar as condições de oferta, disponibilidade e consumo de alimentos saudáveis e combater o sobrepeso, a obesidade e as doenças decorrentes da má alimentação da população brasileira. O pacto se fundamenta em oito eixos interligados, que se complementam para alcançar os objetivos propostos: 1) ampliar o acesso a alimentos saudáveis, priorizando o consumo de alimentos frescos e nutritivos, provenientes da agricultura familiar, orgânicos, agroecológicos e da sociobiodiversidade; 2) Produção sustentável, por meio do incentivo a redução do uso de agrotóxicos e a adoção de práticas agroecológicas que preservam o meio ambiente e a saúde da população; 3) educação alimentar e nutricional, com ações educativas em diferentes âmbitos que conscientizem a população sobre a importância de uma alimentação saudável para a saúde e o bem-estar; 4) promoção de hábitos saudáveis, sendo o consumo regular de frutas, legumes, verduras e grãos integrais incentivado, enquanto o consumo excessivo de alimentos processados e ultraprocessados desestimulado; 5) redução de nutrientes críticos: buscando a diminuição gradual dos teores de açúcar adicionado, gorduras saturadas e trans, e sódio em alimentos industrializados; 6) alimentação saudável nas escolas, limitando a comercialização de alimentos processados e ultraprocessados em ambientes escolares, e incentivando o consumo de alimentos saudáveis; 7) fortalecimento da agricultura familiar por meio de apoio, garantindo acesso a mercados e canais de

distribuição para seus produtos, valorizando a produção local e sustentável; 8) aperfeiçoamento da legislação, visando simplificar e desburocratizar os processos de produção, comercialização e agroindustrialização para a agricultura familiar.

A 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (V CNSAN), realizada em Brasília de 3 a 6 de novembro de 2015, com o lema "Comida de Verdade no Campo e na Cidade: Por Direitos e Soberania Alimentar", contou com a participação de cerca de duas mil e cem pessoas. Na carta política aprovada pelos delegados do evento (Brasil, 2015), é destacada a saída do Brasil do mapa da fome, conquista ancorada pela priorização da soberania alimentar, da segurança alimentar e nutricional e do DHAA na agenda governamental, viabilizando políticas estatais com a participação social. O documento reconhece os avanços socioeconômicos, mas conclama pela continuidade, garantindo a manutenção das conquistas e ampliação diante dos desafios que persistiam na sociedade brasileira.

A LOA de 2016 (Lei nº 13.255), aprovada em 14 de janeiro daquele ano, já demonstrava um recuo em algumas políticas de SAN e correlatas nas perspectivas de investimentos, diminuindo recursos para o PAA, para a extensão rural, para a reforma agrária, para o programa Água para Todos, e para a implementação de equipamentos de SAN, o que pode ser observado na tabela a seguir:

TABELA 7 - PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL - 2015 A 2016

| ATIVIDADES PREVISTAS NO ORÇAMENTO   | LOA EXERCÍCIO 2015 | FONTE    | LOA EXERCÍCIO 2016 | FONTE    |
|---|--------------------|----------|--------------------|----------|
| Alimentação Escolar   | 3.790.436.284      | MEC/FNDE | 3.899.900.000      | MEC/FNDE |
| Combate à Fome com Ações Voltadas para a Compra da Produção de Alimentos de Agricultores Familiares (PAA)                     | 781.978.081        | MDS      | 478.369.945        | MDS      |
| Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)  | 32.843.942         | MDA      | 17.102.753         | MDA      |
| Combate à Fome com Ações Voltadas para a Educação Alimentar e Melhoria das Condições Sócio-econômicas das Famílias - Nacional | ...                | ...      | ...                | ...      |
| Combate à Fome com Assistência Financeira à Família Visando a Complementação de Renda para a Compra de Alimentos -            | ...                | ...      | ...                | ...      |

|   |                |      |                |      |
|---|----------------|------|----------------|------|
| Fome Zero (CARTÃO ALIMENTAÇÃO)  |                |      |                |      |
| Reforma Agrária   | 1.166.171.973  | MDA  | 621.541.245    | MDA  |
| Extensão Rural  | 1.091.001.573  | MDA  | 539.011.709    | MDA  |
| Agricultura Familiar - PRONAF   | 1.292.211.406  | MDA  | 740.400.559    | MDA  |
| Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar - PRONAF   | 4.181.517.000  | MF   | 5.741.071.000  | MF   |
| Transferência de Renda com Condições - Bolsa Família  | 27.115.890.000 | MDS  | 28.116.590.000 | MDS  |
| Distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos  | 78.260.800     | MDS  | ...            | ...  |
| Educação Alimentar, Nutricional e para Consumo  | 6.000.000      | MDS  | ...            | ...  |
| Apoio à Instalação de Restaurantes Públicos e de Pequenas Unidades de Produção e Comercialização de Refeições                                 | ...            | ...  | 450.000        | MDS  |
| Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - Pró-Orgânico  | 5.741.818      | MAPA | 5.262.924      | MAPA |
| Promoção da Inclusão Produtiva - Economia Solidária em Desenvolvimento/Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária | 1.000.000      | MDS  | ...            | ...  |
| Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária  | 766.823.842    | MDA  | 165.171.895    | MDA  |
| Apoio à Instalação de Restaurantes e Cozinhas Populares   | ...            | ...  | ...            | ...  |
| Implantação e Qualificação de Equipamentos e Serviços Públicos de Apoio a Produção, Abastecimento e Consumo de Alimentos                      | 77.080.624     | MDS  | ...            | ...  |
| Abastecimento Público de Água em Comunidades Ribeirinhas do Rio São Francisco - Água para Todos   | 18.000.000     | MIN  | 7.259.651      | MIN  |
| Acesso à Água para Produção de Alimentos para o Autoconsumo   | 348.525.280    | MDS  | 154.126.719    | MDS  |
| Inclusão Produtiva Rural  | ...            | ...  | 133.061.509    | MDS  |

FONTE: LOA, 2015; 2016. Dados organizados pela Autora.

Em meio à crise política que efetivaria em seguida o afastamento da presidente, PMDB, PTB e PRB deixaram a base do governo no final de março de 2016, fazendo com que a base governista se tornasse minoritária na Câmara dos Deputados, com apenas 41% das cadeiras. Em seguida, em meados de abril, PP e PSD também deixaram a base, permanecendo apenas PT, PCdoB e PDT no apoio ao governo Dilma (Almeida, 2020).

Alguns dias antes de seu afastamento, a presidente Dilma lançou o PSAF 2016/2017, que previu um pequeno aumento de recursos chegando a 30 bilhões de investimentos para a agricultura familiar (Chagas, 2016). Em 12 de maio de 2016, Michel Temer, até então vice-presidente da República, assume interinamente a presidência diante do afastamento de Dilma Rousseff durante o processo de *impeachment*, assumindo definitivamente em 31 de agosto daquele ano, com a condenação.

## 2.5 O GOVERNO MICHEL TEMER – MAIO DE 2016 A 2018

Inicialmente, fizeram parte da coalizão do governo Temer dez partidos, sendo oito deles de inclinação ideológica à direita do centro (PMDB, PSDB, DEM, PP, PR, PRB, PSD e PTB) e dois de centro-esquerda (PSB e PPS). Ao todo, a coalizão detinha 65,5% das cadeiras da Câmara dos Deputados (Almeida, 2020). Diante disso, o governo Temer tinha em sua composição partidos que antes eram da oposição ao governo, lado que agora os partidos PROS, PCdoB, PDT e o próprio PT passaram a ser.

No mesmo dia que assumiu o Governo Federal interinamente, por meio da medida provisória nº 726, Michel Temer alterou a organização administrativa, extinguindo uma série de Ministérios e fundindo outros. O Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome se fundiram formando o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), retirando a segurança alimentar como uma política prioritária do governo. Tal medida de unificar esses dois Ministérios já remetia a tendência de diminuição dos investimentos públicos, enxugamento da máquina pública como um todo, e política de austeridade. Para esse novo Ministério, Temer escolheu o Deputado Federal Osmar Terra (PMDB/RS), diante de sua trajetória com programas sociais,

tendo sido secretário executivo do Programa Comunidade Solidária de 1999 a 2001, além de sua atuação política que tinha a primeira infância como uma de suas principais bandeiras (MDS, 2016). E para comandar o MAPA no lugar da senadora Kátia Abreu, Temer colocou outro senador, o agrônomo e fundador do Grupo Maggi que é um dos principais produtores e exportadores de soja do Brasil, Baglio Maggi<sup>19</sup>.

O governo Temer foi obrigado a trabalhar com a LOA aprovada em janeiro de 2016, o que fez com que algumas políticas permanecessem com sua efetivação no período.

No meio do ano, o PAP 2016/2017 foi lançado dentro do governo Temer, elaborado pela equipe do MAPA que já tinha um novo comando. O documento inicia expondo as dificuldades do cenário nacional e internacional, de menor crescimento da produção e de desaceleração da demanda, além das perdas da produção interna diante das adversidades climáticas. Diante disso, o foco do documento vai de encontro com o seguro rural e o crédito rural, tendo menos recursos para investimentos no setor. Comparando com o PAP anterior, o Governo Federal previu a diminuição dos investimentos para o setor do agronegócio, totalizando 183,8 bilhões, quase 4 bilhões a menos que no PAP de 2015/2016. As temáticas que envolviam a preservação do meio ambiente praticamente foram retiradas em sua integralidade do documento que tinha a atenção bem definida na concessão de crédito, assim como o tema do biocombustível que passou a ser inserido de maneira muito breve em um dos programas previstos.

A LOA para o exercício de 2017 (Lei nº 13.414), aprovada no dia 10 de janeiro daquele ano, previu a diminuição de investimentos para as políticas de SAN e correlacionadas, como nos recursos do PAA, para a reforma agrária e extensão rural, mas ainda manteve certo aumento para outras políticas como para o PRONAF, para o programa Bolsa Família, para o programa Água para Todos. Os investimentos para apoio à instalação de equipamentos de SAN, que já haviam sido diminuídos no orçamento de 2016, neste não foram previstos.

No ano de 2017, o Governo Federal editou a medida provisória nº 782, de 31 de maio, alterando novamente as competências e os órgãos da administração.

---

<sup>19</sup> Blairo Maggi já ocupou diversos cargos políticos, tendo sido governador do Mato Grosso do Sul e também Senador pelo mesmo estado, e diante da produção e exportação do grupo que comanda, ficou conhecido como Rei da Soja (Suno, 2023).

As políticas de reforma agrária e que fossem ligadas à agricultura familiar deixaram de ser abordadas em um Ministério específico, passando a ser de competência da Casa Civil. Com isso, o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário passou a ser apenas Ministério do Desenvolvimento Social, incluindo em suas competências a PNSAN. Tais mudanças na gestão demonstravam as dificuldades de se travar as lutas dos movimentos populares e de se obter vitórias no âmbito do Governo Federal, que diminuía cada vez mais os espaços de diálogo.

Em 2017, o Plano Safra da Agricultura Familiar, que desde a sua criação era anual, passou a ser plurianual, de 2017 a 2020, apontando 30 bilhões de reais destinados ao crédito rural para os agricultores familiares, apontando também dez eixos de atuação que já vinham sendo implementados nos governos anteriores. O PAP 2017/2018, lançado no meio do ano, ressalta os resultados alcançados pela política monetária e fiscal do Governo e aponta para uma gradual superação da crise econômica nos próximos anos, o que estaria fortemente ligada no desenvolvimento da agricultura e do agronegócio, ainda mais diante da contribuição dada pelo setor para o crescimento da economia no equivalente a 75% do PIB no primeiro trimestre de 2017. O Governo Federal também destaca que os investimentos e o apoio ao produtor rural em níveis adequados, para continuar fortalecendo o setor, prevendo, assim, o aumento dos recursos para 190,25 bilhões de reais, mesmo com as restrições orçamentárias ditadas pela Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos, que havia sido aprovada no final do ano anterior (Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016).

Para o orçamento de 2018, a Lei nº 13.587 de 02 de janeiro daquele ano, que aprovou a LOA, diminuiu o orçamento total para as políticas de SAN e correlatas, em especial, para a reforma agrária e para a extensão rural, para o programa Bolsa Família (pela primeira vez desde o começo do programa), para o PRONAF e para o programa Água para Todos. Novamente, não foi previsto orçamento para a implantação de equipamentos de SAN, e os investimentos do PNAE foram mantidos iguais aos do exercício anterior.

O PAP 2018/2019, último lançado pelo governo Temer, previu um aumento de investimentos para o setor no montante de 194,3 bilhões de reais, com foco nos crédito agrícola e na melhoria nas condições de financiamento, novamente negligenciando qualquer pauta que viesse a atender à temática do desenvolvimento



sustentável e da preservação do meio ambiente, tanto que essas palavras não são nem mencionadas no documento. O foco do PAP era, assim como o outro, o crescimento do setor do agronegócio. Já para o PSAF, plurianual, o Governo Federal previu 31 bilhões de investimentos para o PRONAF.

Em síntese, o Governo Temer diminuiu a força dos espaços institucionais criados nos governos anteriores visando atender as demandas do projeto dos movimentos populares, ligados às pautas da reforma agrária, dos programas sociais, e das políticas de SAN. A Tabela 8 abaixo, evidencia essas modificações, que já foram narradas anteriormente. Ademais, nos investimentos totais para essas políticas selecionadas, depois de anos visualizando o crescimento da previsão orçamentárias, há um primeiro recuo, o que ocorre na LOA de 2018.

TABELA 8 - PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL - 2017 A 2018

| ATIVIDADE PREVISTA NO ORÇAMENTO   | LOA EXERCÍCIO 2017 | FONTE  | LOA EXERCÍCIO 2018 | FONTE  |
|---|--------------------|--|--------------------|--|
| Alimentação Escolar   | 4.146.960.840      | MEC/FNDE   | 4.146.960.840      | MEC/FNDE   |
| Combate à Fome com Ações Voltadas para a Compra da Produção de Alimentos de Agricultores Familiares (PAA) | 328.239.514        | MDSA   | 375.973.500        | MDS  |
| Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)  | 9.998.536          | Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário | 55.490.000         | Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário |
| Reforma Agrária   | 571.877.539        | PRES. REP.   | 345.380.863        | PRES. REP.   |
| Extensão Rural  | 401.067.216        | PRES. REP.   | 236.039.500        | PRES. REP.   |
| Agricultura Familiar - PRONAF   | ...                | ...  | ...                | ...  |
| Agricultura Familiar - PRONAF   | 867.839.140        | Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário | 216.325.739        | Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário |
| Financiamento e Equalização de  | 7.852.669.000      | MF   | 4.337.721.900      | MF   |

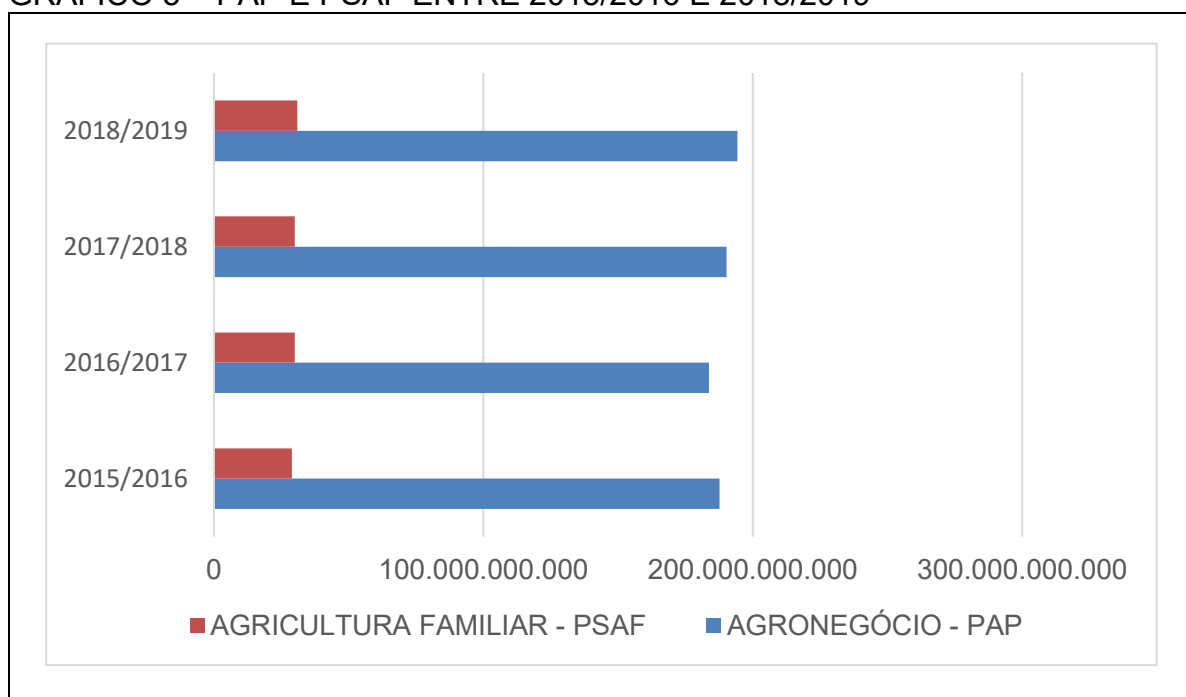
|   |                |  |                |  |
|---|----------------|--|----------------|--|
| Juros para a Agricultura Familiar - PRONAF  |                |  |                |  |
| Transferência de Renda com Condiçionalidades - Bolsa Família  | 29.272.690.000 | MDSA   | 28.200.000.000 | MDS  |
| Distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos  | 42.092.170     | MDSA   | 24.383.936     | MDS  |
| Apoio à Instalação de Restaurantes Públicos e de Pequenas Unidades de Produção e Comercialização de Refeições | ...            | ...  | ...            | ...  |
| Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - Pró-Orgânico  | 5.947.873      | MAPA   | 7.900.000      | MAPA   |
| Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária  | 110.636.181    | Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário | 78.835.475     | Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário |
| Abastecimento Público de Água em Comunidades Ribeirinhas do Rio São Francisco - Água para Todos               | 6.425.000      | MIN  | 8.000.000      | MIN  |
| Acesso à Água para Produção de Alimentos para o Autoconsumo   | 248.831.022    | MDSA   | 40.845.653     | MDS  |
| Inclusão Produtiva Rural  | 68.898.811     | MDSA   | 29.733.309     | MDS  |

FONTE: LOA, 2017; 2018. Dados organizados pela Autora.

Para melhor visualização, o Gráfico 5 revela os investimentos previstos nos PAP e PSAF desde 2015, ainda elaborado pelo primeiro ano do segundo mandato do governo Dilma, até 2018, último elaborado pelo governo Temer. De 2015 para

2016, houve uma diminuição de recursos destinados para o agronegócio, o que já foi mencionado. Do gráfico, ressalta-se a estagnação de investimentos tanto para o agronegócio quanto para a agricultura familiar, o que vem de encontro com a política de austeridade do governo Temer.

GRÁFICO 5 – PAP E PSAF ENTRE 2015/2016 E 2018/2019



FONTE: MAPA, 2015; 2016; 2017; 2018.

Ademais, nota-se que não houve qualquer menção às legislações voltadas para a SAN durante o governo Temer. A ausência de novos programas voltados para os interesses do projeto dos movimentos populares, somado à estagnação ou diminuição de investimentos revelam uma tendência ao desmonte do que havia sido conquistado. Ademais, as alterações no PAP evidenciam que as políticas voltadas à preservação do meio ambiente não tinham relevância para o governo, ainda que houvessem investimentos para alguns programas, como para o Pró-Orgânico no período. Para o agronegócio, apesar da diminuição de previsão de investimentos no PAP de 2016/2017, a retirada dessas pautas que atrapalhavam de certa forma o aumento de produção atendeu às demandas do setor, além de haver um fortalecimento dos recursos destinados ao crédito rural.

Com a diminuição de investimentos, o resultado para a segurança alimentar da população que tinha saído em 2014 do mapa da fome, voltou a preocupar. A POF (2018) aponta que, quando comparada a 2013 (PNAD, 2013), o percentual de

pessoas vivendo em algum grau de insegurança alimentar subiu de 22,9 para 33,7%, patamar equiparado à 2004.

## 2.6 O GOVERNO BOLSONARO – 2019 A MARÇO DE 2020

Diferentemente dos governos anteriores, que tinha uma aliança política constituída antes da eleição, Jair Bolsonaro se elegeu pelo PSL coligado ao PRTB, dois partidos pequenos à época, que conseguiram almejar a Presidência da República. Apesar do apoio formal do PR, a bancada de apoio ao governo era formada por 16,5% das cadeiras da Câmara dos Deputados (Almeida, 2020). Segundo o DIAP (2018), toda a tática utilizada pela campanha que conseguiu sair vitoriosa era baseada na ideia antissistema, identificando problemas dos governos anteriores e atacando, em especial dos Governos Lula e Dilma, sem apresentar propostas concretas para solucionar, apesar de lançar ideia de uma agenda liberal do ponto de vista econômico, fiscal do ponto de vista da gestão e conservadora nos valores, se aproximando da visão de muitos Deputados e Deputadas eleitos no pleito eleitoral.

As bancadas que se formavam no Congresso Nacional, que eram suprapartidárias e aglutinavam Deputados com interesses em comum, passariam a ter maior poder de articulação pela forma de atuação do governo que visava segurar a atuação dos partidos (DIAP, 2018). Dentre as bancadas, a ruralista continuava com sua ampla capacidade de mobilização em função de suas pautas, ainda mais diante do presidente as ter assumido, e também nomeado interlocutores da bancada para postos-chave dentro do governo, tudo isso mesmo com a diminuição da bancada na Câmara dos Deputados (DIAP, 2018).

Em 1º de janeiro de 2019, através da medida provisória 870, o Governo Federal edita sua organização administrativa, aglutinando o Ministério do Desenvolvimento Social, que tinha competências referentes à SAN, com o Ministério da Cultura e o Ministério do Esporte, formando o Ministério da Cidadania, que passou a ser comandado por Osmar Terra do MDB, que já era ministro do governo Temer do MDS. Ademais, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento passou a ser competente pelas políticas e fomento à agricultura familiar e reforma agrária, alterando o que se tinha no Governo Temer. Para o comando da pasta, o governo

nomeou a Deputada reeleita Tereza Cristina<sup>20</sup> (DEM/MS), que era líder da bancada ruralista na Câmara. Diante das tarefas que foram passadas ao MAPA, duas secretarias que tinham relação com a temática da SAN foram criadas: a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários, que passou a ser coordenada pelo Agropecuarista e técnico em zootecnia, Luiz Antônio Nabhan Garcia, que era ex-presidente da União Democrática Ruralista (UDR); e a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (Mazui, 2018). Essas alterações institucionais fizeram com que as demandas dos movimentos populares não tivessem mais no Governo interlocutores, dificultando ainda mais o avanços das políticas ligadas à SAN.

A Lei nº 13.808 de 15 de janeiro de 2019, aprovou a LOA para o exercício daquele ano, sendo a mais enxuta de investimentos para as políticas ligadas à SAN e correlacionadas, prevendo a diminuição de recursos para o PAA, para a reforma agrária e extensão rural, para o PRONAF, para o Bolsa Família e para o programa Pró-Orgânico, o que já mostrava a tendência do governo Bolsonaro de não ter a temática do combate à fome e pobreza como prioridades do seu governo. Apesar disso, a política que visava o acesso à água para produção e consumo foi ampliada.

O PAP 2019/2020 foi lançado já com a nova visão do Governo Federal, que aponta para uma tendência de aumento da demanda por alimento diante do crescimento da população mundial, devendo o Brasil aproveitar esse momento para a abertura de novos mercados, aumentando a inserção do setor do agronegócio no mercado agrícola internacional. Para tanto, o documento prevê, assim como o PAP anterior, uma valorização do crédito e do seguro rural, disponibilizando 222,74 bilhões para o setor. Depois de um período de estagnação de investimentos, são mais de 28 bilhões de reais de investimentos para o agronegócio, o que fortalece o apoio do governo Bolsonaro para o setor. Já para o PRONAF, a previsão de investimentos era de 31,22 bilhões, aumento tímido frente ao ano anterior.

O conceito de segurança alimentar previsto na LOSAN foi ampliado por meio da Lei nº 13.839, de 4 de junho de 2019, de iniciativa do poder legislativo, passando a prever na abrangência da SAN a ampliação das condições de acesso aos

---

<sup>20</sup> Natural do Mato Grosso do Sul, Tereza Cristina é formada em Agronomia, foi Deputada federal e atualmente é senadora. Apelidada de “musa do veneno”, ao ser indicada para ministra do MAPA, a então Deputada afirmou que a pauta de alteração das regras das regras para os agrotóxicos no Brasil teria muito espaço em sua gestão a frente do ministério (Sampaio, 2018).

alimentos por meio das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, bem como a formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos.

A LOA de 2020, Lei nº 13.978 de 17 de janeiro, manteve a queda de investimentos para as políticas de SAN, com exceção do programa Bolsa Família, que o governo Bolsonaro retomou a política de aumento do programa, e também com a manutenção do aumento de previsão de recursos para a política de acesso à água para produção e consumo. A Tabela 9 revela a diminuição ocorrida de 2019 para 2020, apesar de que, no total, o aumento dos investimentos para o Bolsa Família fez com que houvessem mais recursos em 2020 do que em 2019 para as políticas selecionadas.

TABELA 9 - PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL - 2019 A 2020

| ATIVIDADE PREVISTA NO ORÇAMENTO   | LOA EXERCÍCIO 2019 | FONTE  | LOA EXERCÍCIO 2020 | FONTE    |
|---|--------------------|--|--------------------|----------|
| Alimentação Escolar   | 4.154.693.011      | MEC/FNDE   | 4.154.693.011      | MEC/FNDE |
| Combate à Fome com Ações Voltadas para a Compra da Produção de Alimentos de Agricultores Familiares (PAA) | 275.671.885        | MDS  | 137.883.763        | MC       |
| Reforma Agrária   | 165.412.759        | MAPA   | 101.437.569        | MAPA     |
| Extensão Rural  | 199.717.398        | MAPA   | 130.378.597        | MAPA     |
| Agricultura Familiar - PRONAF   | 173.403.637        | Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário | ...                | ...      |
| Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar - PRONAF                                 | 1.645.641.438      | MF   | 1.678.651.494      | ME       |
| Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família   | 22.933.787.592     | MDS  | 28.970.256.009     | MC       |
| Distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos  | 27.370.000         | MDS  | 5.720.015          | MC       |

|   |            |  |             |      |
|---|------------|--|-------------|------|
| Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - Pró-Orgânico  | 2.764.500  | MAPA   | 2.142.599   | MAPA |
| Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária                          | 43.197.724 | Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário | ...         | ...  |
| Abastecimento Público de Água em Comunidades Ribeirinhas do Rio São Francisco - Água para Todos | 10.864.031 | MIN  | ...         | ...  |
| Acesso à Água para Produção de Alimentos para o Autoconsumo                                     | 75.000.000 | MDS  | 129.308.781 | MC   |
| Inclusão Produtiva Rural  | 35.650.000 | MDS  | 23.786.896  | MC   |

FONTE: LOA, 2019; 2020. Dados organizados pela Autora.

Em síntese, o início do governo Bolsonaro demonstrava, a partir das propostas orçamentárias, dos rearranjos governamentais e das nomeações, que este tinha um projeto definido para angariar forças. O processo de desmonte das políticas de SAN foram se dando cada vez mais diante da diminuição do orçamento investido para o setor, passando apenas o Bolsa Família e o acesso à água por um certo reconhecimento e mudança de perspectiva do uso desses programas para atender os interesses de quem estava no poder. O aumento de recursos para o agronegócio sinalizava o peso que se daria para este projeto. A controle dado ao MAPA que sempre foi um representante do agronegócio na execução de políticas que atendiam os pequenos produtores é uma tentativa de quebrar as relações institucionais que existiam favorecendo o projeto dos movimentos populares. Somado a isso, tem todo o rearranjo dos recursos destinados à SAN no Ministério da Cidadania, que centralizava outras políticas desconexas, fazendo com que o tema da SAN perdesse ainda mais espaço no orçamento.

## 2.7 COMO OS DISCURSOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS EVIDENCIAM A POLÍTICA DE SAN

A Câmara dos Deputados é formada por 513 Deputados, sendo modificada a cada eleição e também a partir da troca de partido ao longo do tempo. A Câmara

representa eleitoralmente os mais variados grupos e interesses que vão se formando no país, o que levou a entender que seus discursos representariam tais interesses e as disputas em torno da pauta da SAN.

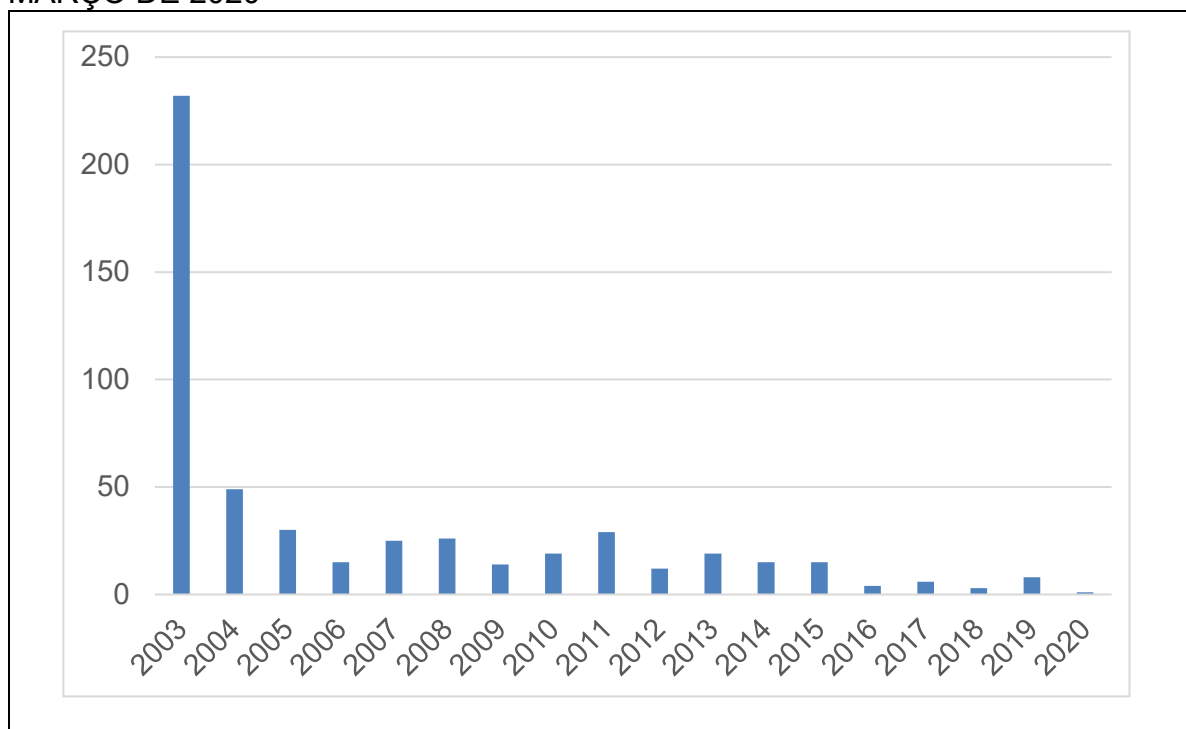
Primeiramente, foi criado um banco de dados dos discursos realizados no plenário da Câmara dos Deputados pertinentes ao tema segurança alimentar e categorias correlacionadas. Diante da opção de não inclusão do período da pandemia da COVID-19 neste trabalho, pesquisou-se apenas os discursos de 1º de janeiro de 2003, dia da posse do primeiro Governo Lula, até 19 de março de 2020, diante do decreto de calamidade pública frente ao início da pandemia durante o Governo Bolsonaro.

Para levantar dados importantes sobre a temática da SAN de 2003 a 2020, criando uma linha do tempo de fatos significativos, foi pesquisado no site da Câmara dos Deputados as legislações que tivessem relação ao termo “segurança alimentar”, o que originou o histórico já apresentado com os respectivos orçamentos. Diante desse histórico, os discursos proferidos nas sessões da Câmara dos Deputados foram filtrados. Na pesquisa, utilizou-se para filtrar os discursos os termos "segurança alimentar" or "defensivos agrícolas" or "reforma agrária" or "organismos geneticamente modificados" or "biocombustíveis" or "agronegócio" or "agrotóxico" a serem encontrados no texto, e como assunto principal, ou seja, palavra que deveria estar presente no sumário de cada discurso, definiu-se por sua representação para o cenário brasileiro o termo “fome”. Com isso, foram encontrados 524 discursos proferidos no período total.

O ano de 2003 foi marcado por uma série de debates sobre a fome diante das várias propostas do Governo Lula para combatê-la, em especial, com o programa Fome Zero. Isso fez com que, dos 522 discursos encontrados, 232 tenham ocorrido naquele ano. Isso demonstra que a temática da fome agregada aos temas destacados teve um grande debate decorrente do início do Governo e das propostas que foram colocadas, cenário que não ocorreu nos anos seguintes, ocorrendo uma diminuição no número de discursos proferidos. Nesse sentido, a pauta foi perdendo visibilidade ao longo do tempo, o que já traz indícios da perda de sua relevância no cenário da Câmara dos Deputados, o que pode ser observado no gráfico a seguir:



GRÁFICO 6 – NÚMERO DE DISCURSOS SELECIONADOS POR ANO – 2003 A MARÇO DE 2020



FONTE: Câmara dos Deputados, 2024. Dados organizados pela Autora.

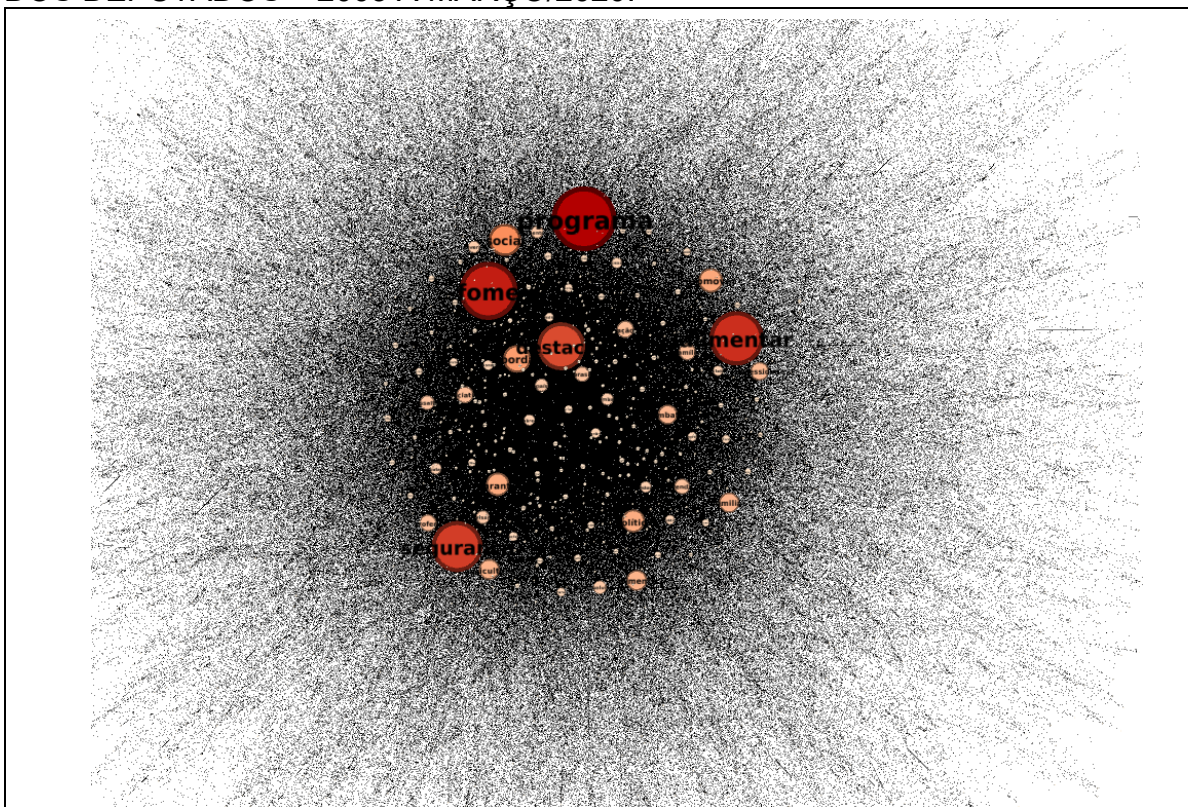
A partir dos discursos encontrados para o período mencionado, foi realizada uma síntese de cada um deles visando identificar os objetivos de cada Deputado ao proferir tais discursos no que tinha relação à SAN. Para elaborar a síntese, foi utilizado como ferramenta de auxílio o software Humata, que utiliza a inteligência artificial para leitura de arquivos. Com a síntese de cada discurso, as frases sintetizadas foram marcadas por temas de relevância que lhe conferiam sentido, o que foi feito individualmente pela pesquisadora que elencou e marcou cada uma delas. Com isso, cada frase ou conjunto de frases de cada síntese possui um conjunto de palavras e de temas destacados que lhe dão significado.

Do conjunto de palavras de cada frase destacada, existem palavras que tem individualmente capacidade de expressar sentido e palavras que não tem significância. Para se ter uma dimensão da relevância de cada palavra proferida pela totalidade dos discursos, ou seja, as palavras que tem significado por si, identificou-se os lemas de cada uma delas, que seria a origem etimológica de cada palavra. Por exemplo, a palavra destaca vem do verbo destacar, ou seja, o verbo destacar é o lema de sua conjugação, já os substantivos expressos tem significado em si, sendo cada um deles seu próprio lema. Tendo isso compreendido, algumas palavras que não traziam significado foram eliminadas para não contaminar, a partir de suas

aparições nos discursos, a rede de lemas identificada em cada uma das frases selecionadas.

A partir disso, da totalidade de discursos encontrados e da totalidade de lemas, tem-se a Imagem 2 elaborada a partir do programa Gephi, que destaca as conexões entre cada lema e como elas foram sendo repetidas nos discursos. Na imagem, visualiza-se que existem lemas que apareceram com maior intensidades nas frases das sínteses dos discursos elencadas, o que é demarcado na imagem a partir da tonalidade, sendo do branco para as que aparecem menos e do vermelho mais escuro para as que aparecem mais. As linhas em preto representam as conexões que todos os lemas tem uns com os outros e a distância entre eles também revela a proximidade entre cada lema a partir de cálculos que o programa que elabora esses grafos faz.

IMAGEM 2 – GRAFO DE LEMA DOS DISCURSOS SOBRE A SAN NA CÂMARA DOS DEPUTADOS – 2003 A MARÇO/2020:



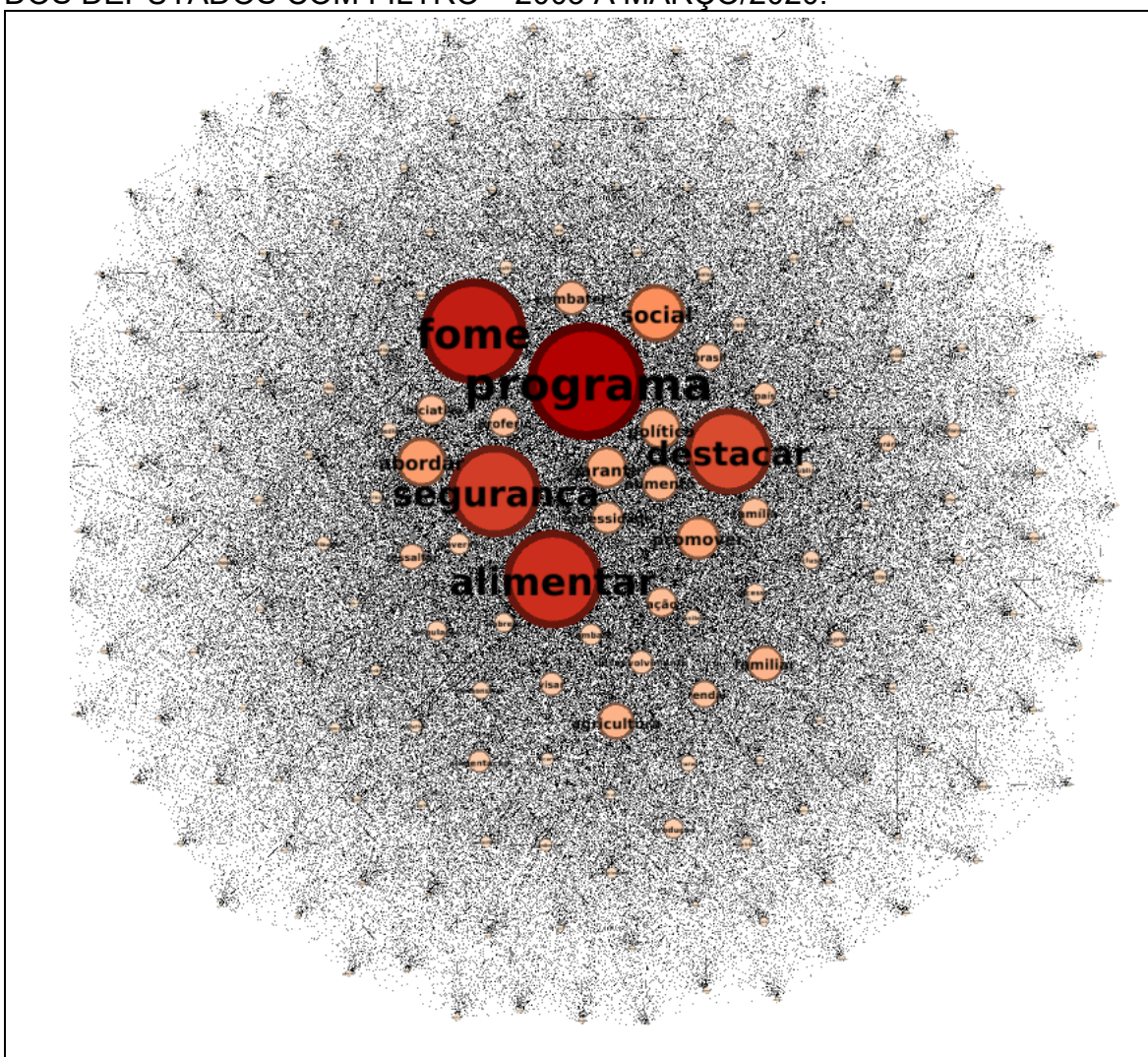
FONTE: Câmara dos Deputados, 2024. Dados organizados pela Autora.

Para facilitar a leitura deste grafo, foi feito um recorte de aproximação, visando identificar apenas os lemas que fizeram ao menos 200 conexões com outros lemas, resultando na Imagem 3. Nesse grafo, é possível identificar alguns lemas com maior destaque. Importante pontuar que alguns deles formam palavras compostas

com é o caso de “segurança alimentar”, “bolsa família”, “ agricultura familiar”, entre outros.

A Imagem 3 revela que os lemas que apareceram mais vezes e que fizeram mais conexões são: PROGRAMA; FOME; SEGURANÇA ALIMENTAR; DESTACAR; SOCIAL; POLÍTICO; COMBATER; ABORDAR; PROMOVER; AGRICULTURA FAMILIAR; GARANTIR; AUMENTO; etc. Com tais lemas em destaque, visualiza-se uma tendência de relevância das políticas de SAN.

IMAGEM 3 – GRAFO DE LEMA DOS DISCURSOS SOBRE A SAN NA CÂMARA DOS DEPUTADOS COM FILTRO – 2003 A MARÇO/2020:

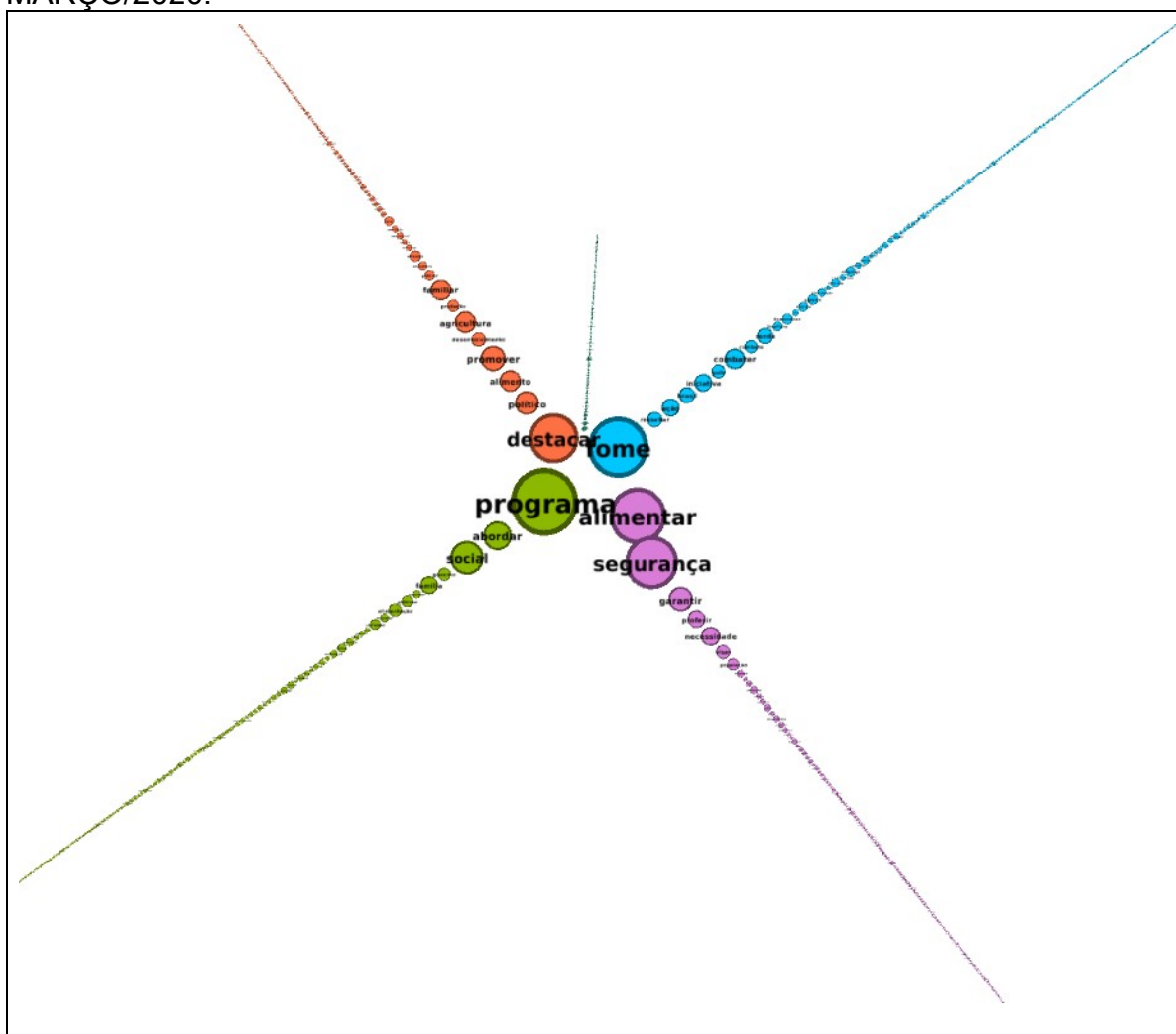


FONTE: Câmara dos Deputados, 2024. Dados organizados pela Autora.  
NOTA: grau 200.

Diante da conexão existente entre os lemas, é possível organizá-los a partir da proximidade entre eles, formando comunidades. A Imagem 4 elaborada no programa Gephi, destaca por meio de um grafo radial a identificação de cinco

comunidades de lemas. Cada comunidade, formada por lemas que a integram, evidencia um certo tipo de mensagem que se buscava emitir. Os cálculos de proximidade de cada lema para formar as comunidades são realizados pelo próprio programa, que identifica essas relações entre os lemas, dando origem a este grafo, que destaca as comunidades diferentes, que serão melhor exploradas a seguir:

IMAGEM 4 – GRAFO RADIAL DE LEMA DOS DISCURSOS SOBRE A SAN NA CÂMARA DOS DEPUTADOS DIVIDIDO POR COMUNIDADES – 2003 A MARÇO/2020:



FONTE: Câmara dos Deputados, 2024. Dados organizados pela Autora.

Para facilitar a leitura de todas as comunidades, criou-se a Imagem 5, que desconsidera o tamanho dos círculos que representam a intensidade de aparição de cada lema, na qual se visualiza os lemas de maior destaque de cada uma das cinco comunidades, que evidenciam, a partir das conexões, uma tendência de discurso:

a) A comunidade em azul, que tem como maior destaque o lema FOME, traz outros lemas consigo, tais como: COMBATER, INICIATIVA, RENDA, AGRÁRIO E

REFORMA (que juntas vem de REFORMA AGRÁRIA), DISTRIBUIÇÃO, EMPREGO, etc. A partir desses lemas, é possível identificar a existência de um discurso de combate à fome, ligado às políticas de distribuição de renda, à reforma agrária, à geração de emprego.

b) A comunidade em verde musgo, que tem como maior destaque o lema PROGRAMA, também destaca outros lemas: ABORDAR, SOCIAL, GOVERNO, FAMÍLIA, POBREZA, ALIMENTAÇÃO, INCLUSÃO, ETC. Diante dessa seleção de lemas, identifica-se que tal comunidade é relacionada à programas sociais do governo que visam a alimentação, a diminuição da pobreza, a inclusão, sendo a palavra família diretamente relacionada ao programa Bolsa Família.

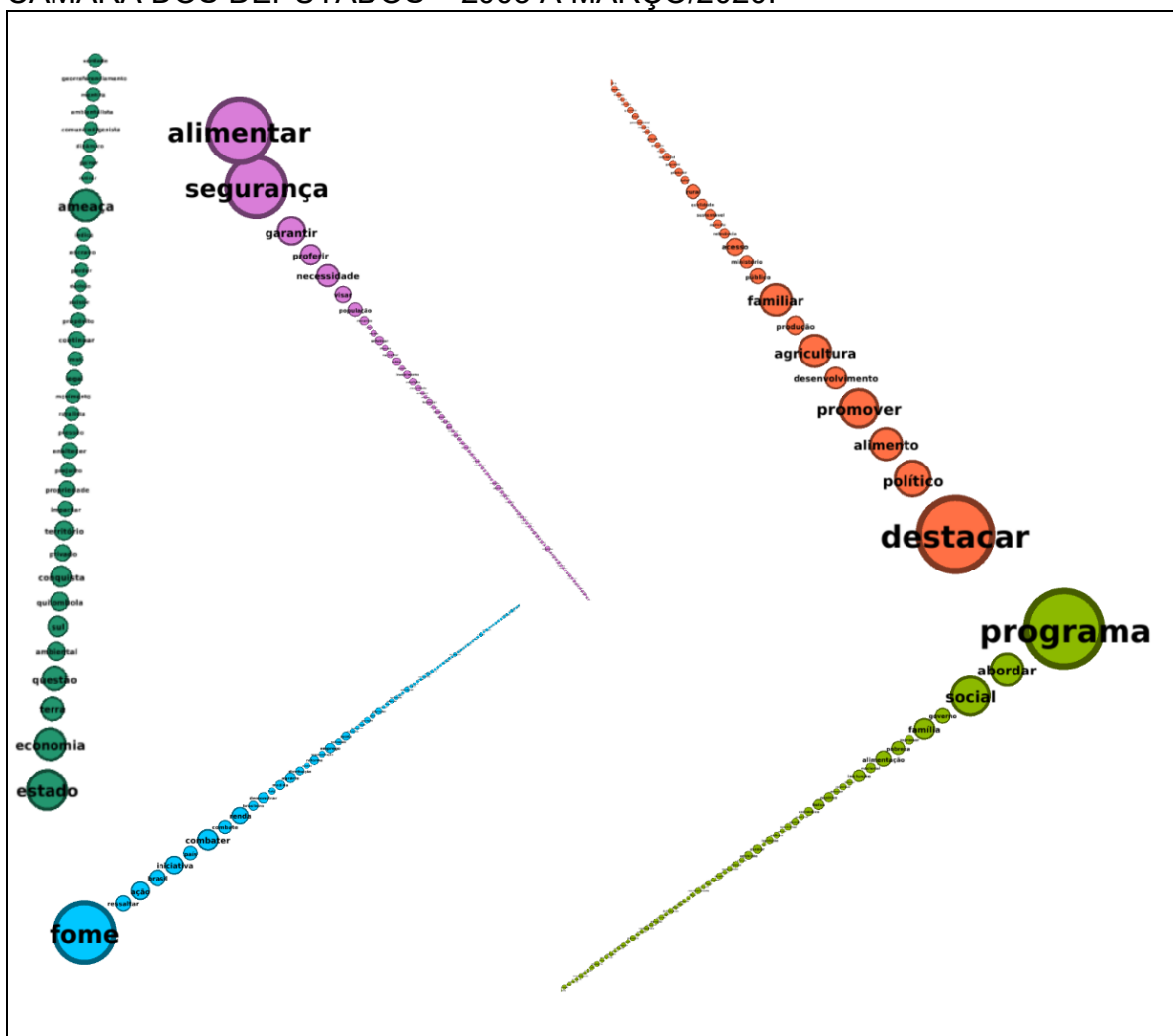
c) A comunidade em roxo tem como lemas de maior destaque SEGURANÇA ALIMENTAR, seguidas por outros lemas: GARANTIR, NECESSIDADE, PROFERIR, VISAR, POPULAÇÃO, etc. Tais lemas se identificam com a ideia da relevância da segurança alimentar para a população.

d) Na comunidade em laranja, o lema de maior menção é DESTACAR, seguido de outros lemas: POLÍTICO, ALIMENTO, PROMOVER, DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA, PRODUÇÃO, FAMILIAR, ETC. Diante desses lemas, identifica-se um discurso voltado a promoção da agricultura familiar, visando o desenvolvimento a partir da produção de alimentos.

e) A comunidade em azul turquesa, que é a menor dentre as cinco, tem algumas palavras em destaque: ESTADO, ECONOMIA, AMEAÇA, AMBIENTAL CONQUISTA, QUILOMBOLA, TERRA, etc. Com esses lemas, é possível identificar tanto um discurso que visa a ação do Estado para defender o meio ambiente, à regularização das terras das comunidades tradicionais, quanto a ideia contrária, de que essas pautas ameaçam a economia.

As cinco comunidades auxiliam a entender como as tendências dos discursos como um todo, que em ampla maioria eram voltados para ressaltar o combate à fome, o fortalecimento da agricultura familiar, a relevância dos programas sociais. A comunidade que pode resultar em temáticas contrárias à tais iniciativas é a menor das cinco. Com isso, há uma maior tendência do projeto dos movimentos populares serem mencionados ou defendidos.

IMAGEM 5 – COMUNIDADES DE LEMAS DOS DISCURSOS SOBRE A SAN NA CÂMARA DOS DEPUTADOS – 2003 A MARÇO/2020:



FONTE: Câmara dos Deputados, 2024. Dados organizados pela Autora.

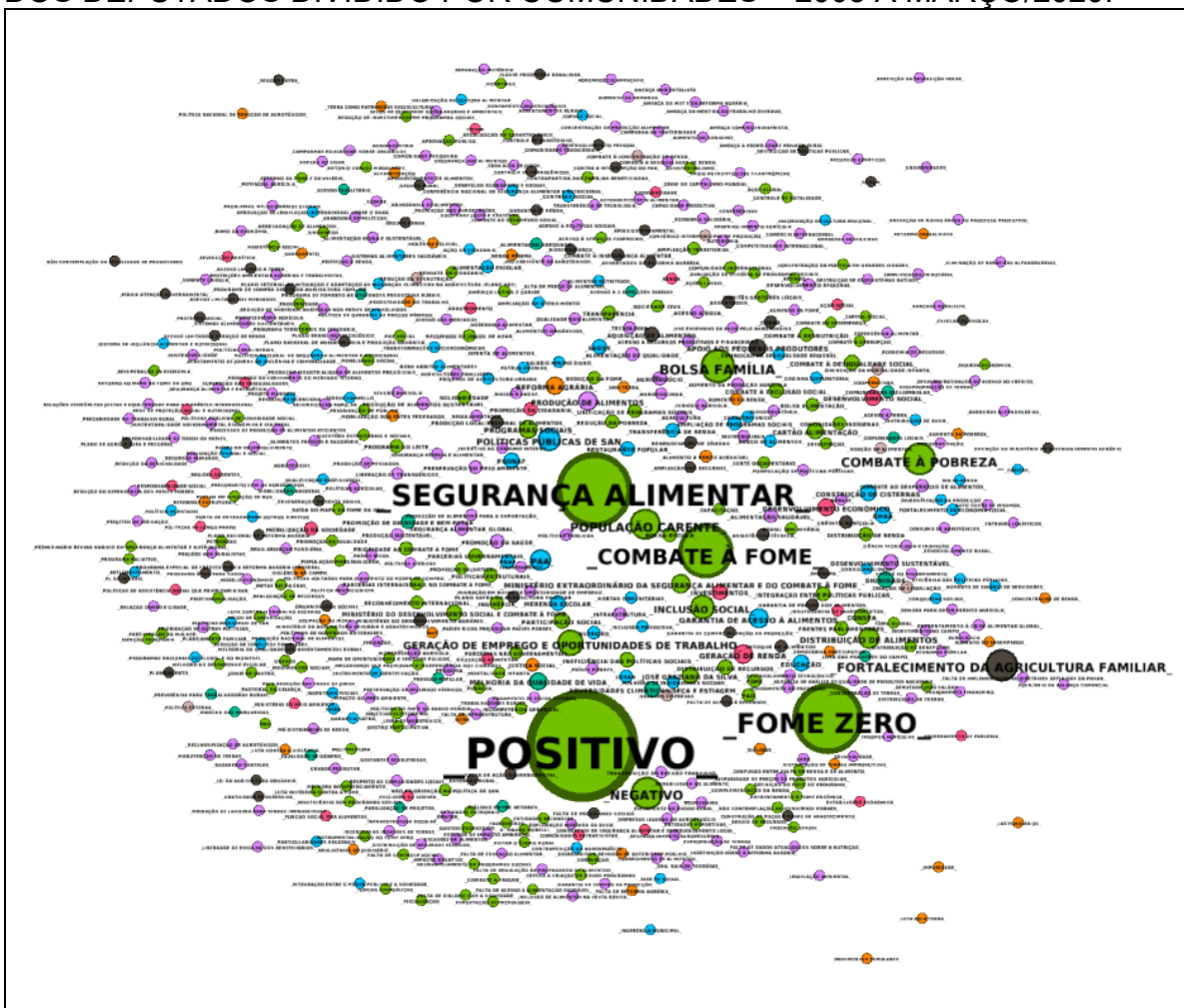
Dando continuidade, o mesmo feito com os lemas foi feito com os temas elencados pela pesquisadora. A imagem a seguir (Imagem 6), aponta para a totalidade de temas que foram abarcados pela pesquisadora, frisando que há entre vários deles proximidades de significado, apesar de não se tratarem da mesma coisa, por exemplo: os temas RENDA, GERAÇÃO DE RENDA, AUMENTO DE RENDA foram tratados cada um como um tema, e não como um tema único, o que foi decorrente do processo de interpretação da pesquisadora ao definir os temas destacados em cada frase.

Na Imagem 6, os temas em maior tamanho são os que também apareceram mais vezes na totalidade de sínteses dos discursos selecionados. Já as cores presentes na imagem representam as comunidades que o programa Gephi

identificou, totalizando oito comunidades, sendo sete delas com conexões de temas bem definidos, os quais serão apresentados a seguir.

Ainda sobre a Imagem 6, já é possível visualizar pelo tamanho dos círculos que representam os temas, que a comunidade em verde é a que mais apareceu nos discursos, abordando temas como SEGURANÇA ALIMENTAR, FOME ZERO, COMBATE À FOME, BOLSA FAMÍLIA, COMBATE A POBREZA. Os temas POSITIVO e NEGATIVO foram marcados para sinalizar se o discurso emitia uma visão positiva ou negativa. Por exemplo, se o autor do discurso estivesse falando da importância do combate à fome, mas criticando o programa Fome Zero, o discurso era marcado como negativo, e se o autor estivesse elogiando o programa, seria marcado como positivo.

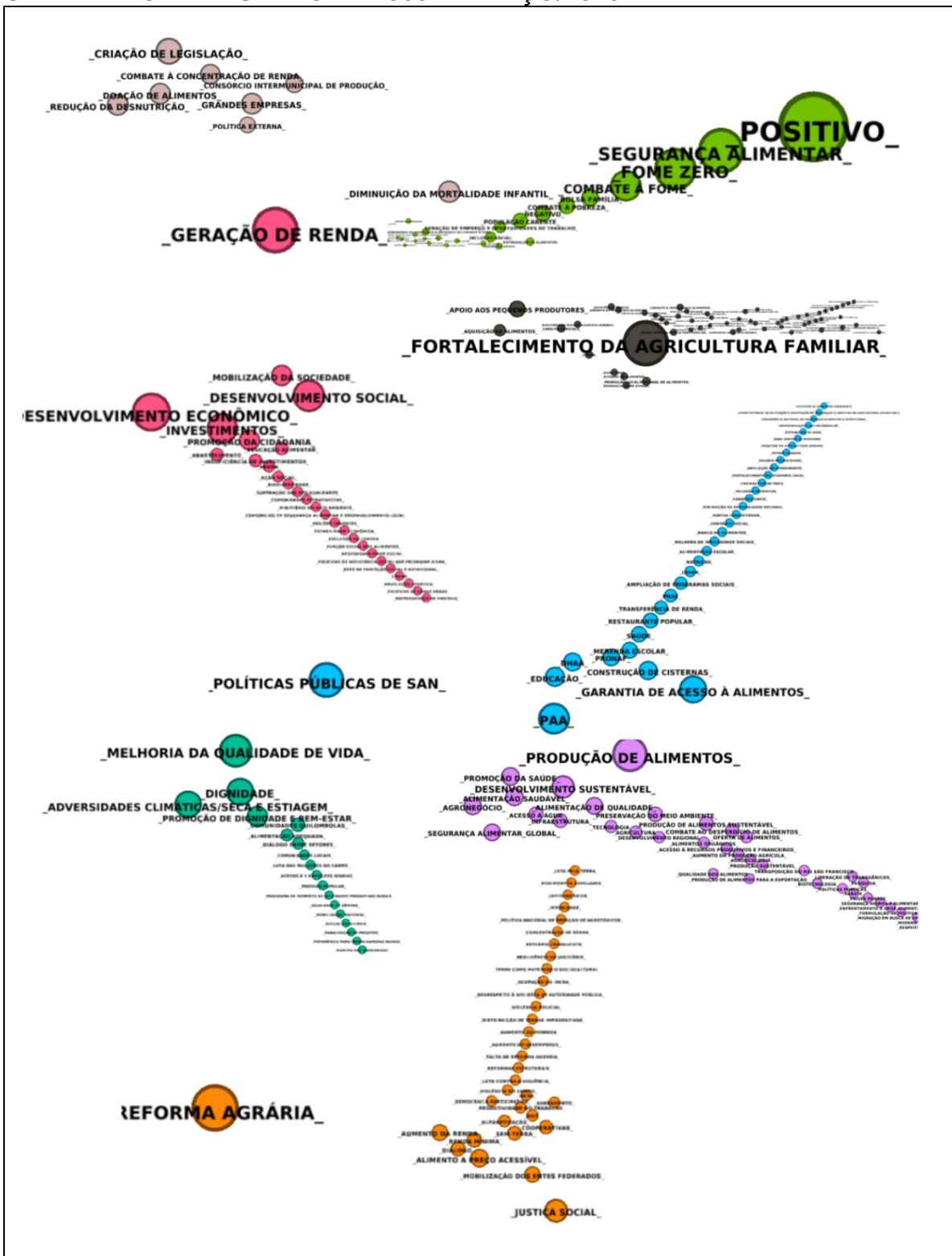
IMAGEM 6 – GRAFO DE TEMAS DOS DISCURSOS SOBRE A SAN NA CÂMARA DOS DEPUTADOS DIVIDIDO POR COMUNIDADES – 2003 A MARÇO/2020:



FONTE: Câmara dos Deputados, 2024. Dados organizados pela Autora.

As imagens a seguir fazem parte do grafo radial que divide essas oito comunidades encontradas pelo programa Gephi, sem levar em consideração o tamanho de cada círculo, assim como na Imagem 5.

IMAGEM 7 – COMUNIDADES DE TEMAS DOS DISCURSOS SOBRE A SAN NA CÂMARA DOS DEPUTADOS – 2003 A MARÇO/2020:



FONTE: Câmara dos Deputados, 2024. Dados organizados pela Autora.



Na Imagem 7 acima, são destacadas por cores as oito comunidades identificadas pelo programa Gephi:

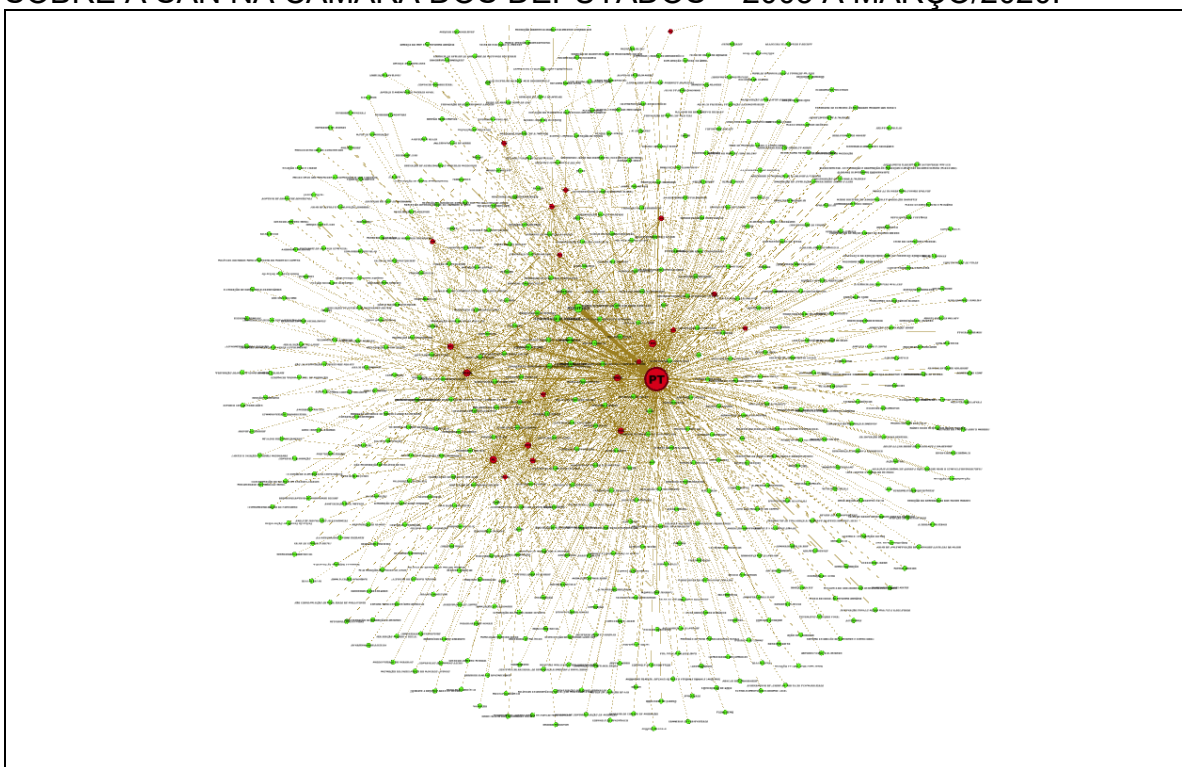
- a) A comunidade na cor verde, evidencia que a maioria dos discursos eram positivos sobre a temática da SAN, envolvendo o programa Fome Zero, o programa Bolsa família e sua relevância para o combate à fome em especial da população carente. Nesta comunidade, o tema NEGATIVO também está presente, o que representa as críticas em discursos envolvendo tais temas.
- b) A comunidade em cinza escuro, que tem como tema de destaque o FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR, também abordando o apoio aos pequenos produtores, a aquisição de alimentos, o crédito agrícola, o que aponta para uma visão de defesa desses temas;
- c) A comunidade em rosa, que tem como destaque o tema GERAÇÃO DE RENDA, traz consigo temas como o desenvolvimento social e econômico, a necessidade de investimentos, a promoção da cidadania, apontando para uma outra linha discursiva.
- d) A comunidade na cor azul, tem as POLÍTICAS PÚBLICAS de SAN como temática de destaque, junto com o PAA, garantia de acesso à alimentos, construção de cisternas; educação, DHAA, PRONAF, merenda escolar, etc. Tais temas remetem às iniciativas governamentais por meio de políticas que foram sendo implementadas.
- e) A comunidade em azul turquesa, tem como tema de destaque MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA, seguida dos temas dignidade, adversidades climáticas/seca e estiagem, promoção de dignidade e bem estar, comunidades quilombolas, alimentação adequada, diálogo entre setores, que já aponta para uma linha de discurso voltada ao cuidado de comunidades, sejam as quilombolas ou as que sofrem com a seca e a estiagem.
- f) A comunidade em roxo, que destaca o tema PRODUÇÃO DE ALIMENTOS, traz alguns temas que geralmente andavam juntos nas síntese, como o debate da saúde, do desenvolvimento sustentável, do agronegócio e a questão da relevância da tecnologia, podendo ser discursos em defesa de uma ou outra pauta e contrário às outras, ou ainda favorável à todas, por acreditar que seria possível a partir do uso de tecnologias defender a o desenvolvimento sustentável da produção agrícola, produzindo alimentos que promovam a saúde.

g) A comunidade em laranja tem o tema REFORMA AGRÁRIA como principal, trazendo consigo outros: justiça social, alimento a preço acessível, aumento da renda, sem-terra, mobilização dos entes federados, renda mínima, etc. Pelo conjunto de temas, há uma linha de defesa da reforma agrária e da necessidade de diálogo para sua efetivação.

h) A última comunidade, na cor cinza claro, unificou temas que são mais difíceis de perceber a relação existente entre todos eles a ponto de formarem uma comunidade, trazendo como tema de destaque a CRIAÇÃO DE LEGISLAÇÃO, acompanhada de combate à concentração de renda, política externa, grandes empresas, doação de alimentos, entre outros.

Diante dos grafos de lemas e de temas, nota-se que há uma certa proximidade entre eles, sinal de que os temas tem relação com os lemas que fazem parte do conjunto de palavras que formam cada frase emitida no conjunto de síntese dos discursos proferidos pelos Deputados Federais entre 2003 e março de 2020 na Câmara dos Deputados. A seguir, traz-se um novo elemento para esses discursos: os partidos políticos, atores próprios quando observados a partir de sua atuação coletiva.

**IMAGEM 8 – GRAFO BIMODAL DE TEMAS E PARTIDOS DOS DISCURSOS SOBRE A SAN NA CÂMARA DOS DEPUTADOS – 2003 A MARÇO/2020:**



FONTE: Câmara dos Deputados, 2024. Dados organizados pela Autora.



Na Imagem 9, já é possível visualizar as principais conexões entre alguns partidos e temas. A intensidade de linhas que conectam os partidos aos temas também aponta para os temas de destaque de cada um. A exemplo do PT, que tem linhas mais marcantes conectando aos temas SEGURANÇA ALIMENTAR, COMBATE À POBREZA, COMBATE À FOME, FOME ZERO, INCLUSÃO SOCIAL, FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR, POPULAÇÃO CARENTE, POSITIVO. A ligação do partido a esses temas aponta para uma afirmação da importância dessas políticas, elogiando a atuação governamental. Por outro lado, existem partidos que possuem linhas mais intensas conectadas ao NEGATIVO, ou seja, que tinham o objetivo de fazer alguma crítica ao emitir o discurso, a exemplo do PSDB, que também tem conexão com o FOME ZERO, evidenciando que a prática do partido era emitir discursos negativos sobre o programa.

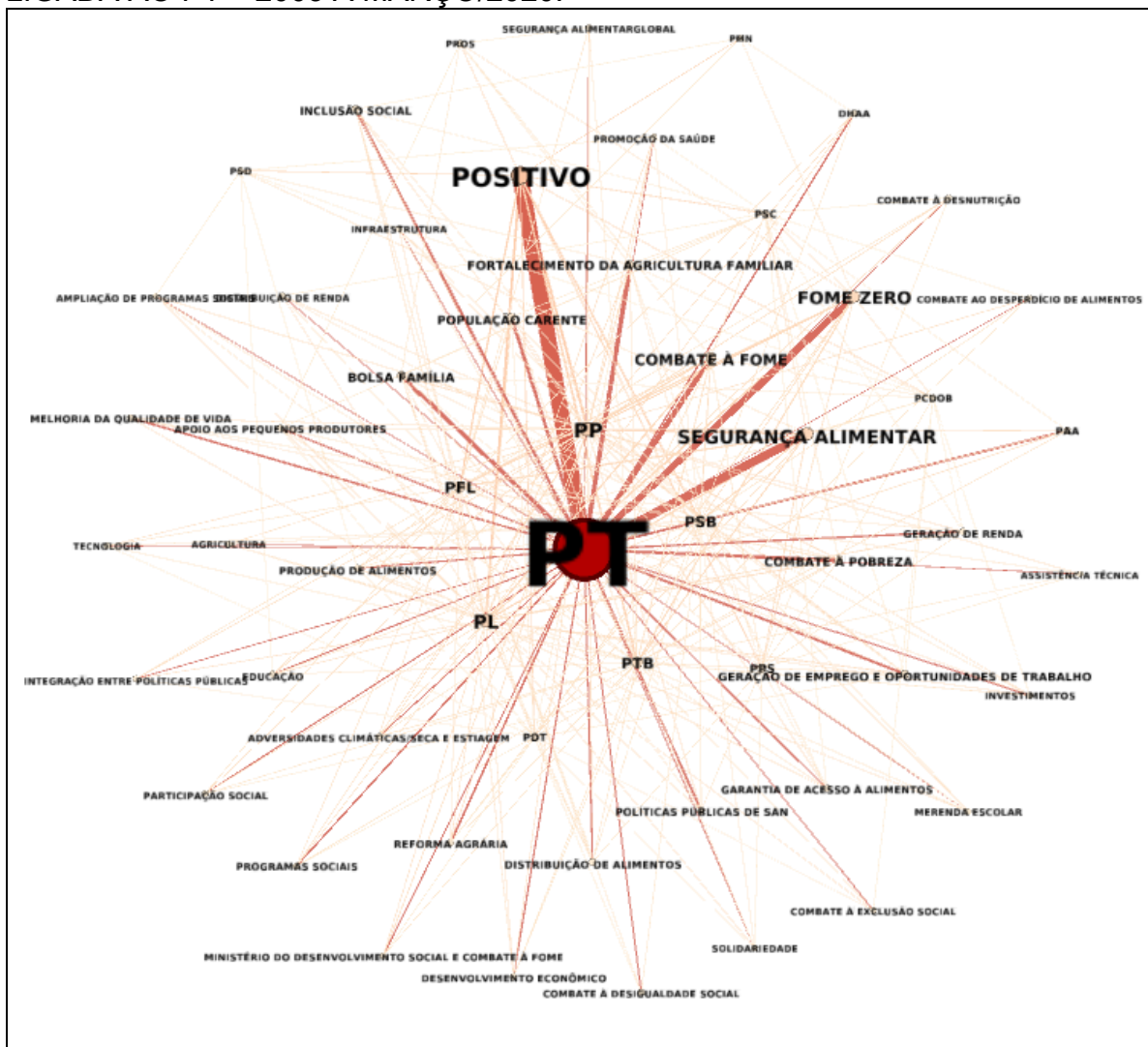
Conhecendo dessas relações entre temas e partidos, o programa Gephi calcula e formata a criação das comunidades que tem uma coesão interna maior do que a coesão da totalidade rede, formando, assim, 4 comunidades, que são encabeçadas pelos partidos PT, PMDB, PSDB e PPB. Em seguida, cada uma delas será observada mais de perto.

A maior comunidade, liberada pelo PT, foi aproximada utilizando como filtro o grau cinco, diante da quantidade de elementos. Observa-se que, na Imagem 10, uma série de partidos segue a mesma tendência discursiva do PT, inclusive, partidos que não compuseram em nenhum ano a base dos governos do PT entre 2003 a 2016, o que, em determinado período, saíram da base aliada, como é o caso do PDT e do PPS, que dependendo do momento, se aproximava e se afastava do governo petista.

Os discursos desses partidos, durante o período em que existiram, eram positivos, tratando sobre a segurança alimentar, os programas Fome Zero e Bolsa Família, sobre o combate à fome e a inclusão social, sobre o apoio aos pequenos produtores e o fortalecimento da agricultura familiar. É uma linha de defesa das ações que foram tomadas pelo governo, seguindo discurso majoritário ligado ao PT.

O PFL, partido que não fez parte da base do 1º governo Lula, está presente nessa comunidade, o que é um ponto de divergência entre o discurso, pois, depois de 2007, o PFL passou a se chamar DEM e, a mudança de nome, mudou também a comunidade em que o partido passou a estar.

IMAGEM 10 – GRAFO BIMODAL DE TEMAS E PARTIDOS DA COMUNIDADE LIGADA AO PT – 2003 A MARÇO/2020:

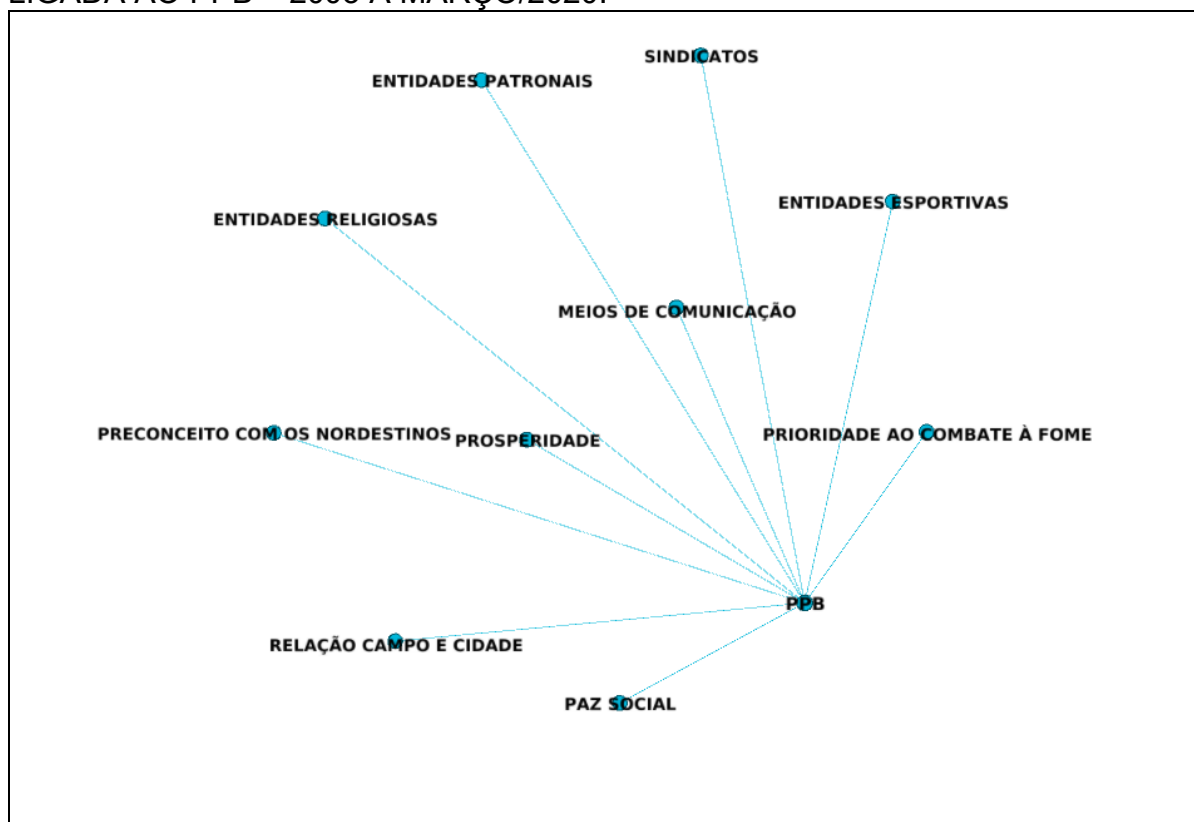


FONTE: Câmara dos Deputados, 2024. Dados organizados pela Autora.

NOTA: grau 5.

A comunidade formada pelo partido PPB, na Imagem 11 abaixo, é resultado de dois dos discursos encontrados, que remete ao começo de 2003, período em que o partido ainda era chamado de PPB, pois, em abril daquele ano, passou a se chamar PP, que compõe a comunidade do PT. O discurso, apesar de aproximado da primeira comunidade, traz elementos não destacados nas sínteses da comunidade do PT, como ENTIDADES PATRONAIS, MEIOS DE COMUNICAÇÃO, ENTIDADES ESPORTIVAS, fazendo com que o programa Gephi categorizasse como uma comunidade própria.

IMAGEM 11 – GRAFO BIMODAL DE TEMAS E PARTIDOS DA COMUNIDADE LIGADA AO PPB – 2003 A MARÇO/2020:



FONTE: Câmara dos Deputados, 2024. Dados organizados pela Autora.

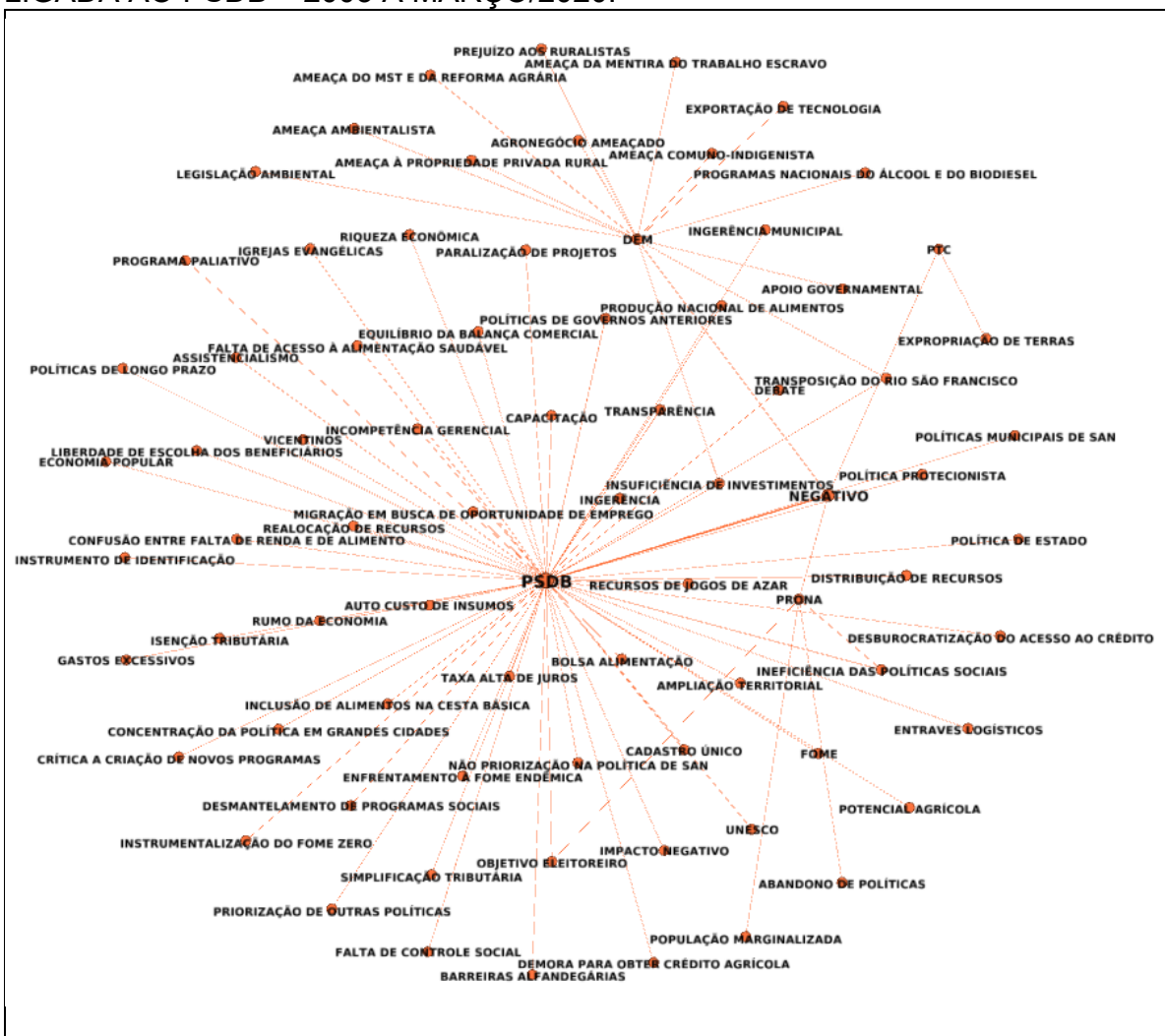
Dentre os dois discursos que fizeram com que se formasse essa comunidade, está o do Deputado Severino Cavalcanti, PPB-PE, proferido em 17 de março de 2003, que continha em seu conteúdo certa proximidade ao que se propunha a comunidade liderada pelo PT. Para se visualizar melhor, segue um trecho do discurso:

O êxito do Fome Zero, todavia, dependerá essencialmente do envolvimento e do apoio interno da sociedade brasileira, do Congresso Nacional, das associações de bairro, dos clubes de serviço, de todas as correntes religiosas, das entidades sindicais e patronais, das associações esportivas — que tanto apelo têm junto às camadas populares — e, obviamente, dos meios de comunicação, notadamente o rádio e a televisão, pelo seu poder de penetração. A aura da esperança mantém a consciência nacional desperta e disponível, aguardando o sinal para fazer-se ecoar em todos os quadrantes do País. E quando um povo aparentemente abatido e supostamente desnortado reencontra seu caminho, realimenta o sonho da grandeza e a meta da prosperidade, nada o impedirá de concretizar seus propósitos. É com o Fome Zero, acompanhado por um sério programa de geração de empregos, que este País chegará às bastilhas da violência que tanto ameaçam e infelicitam a vida do povo brasileiro (Câmara dos Deputados, 2003).

O outro discurso encontrado, que criou essa comunidade é decorrente de uma reclamação do mesmo Deputado, feita em fevereiro de 2003, diante de uma fala do Ministro José Graziano, do MESA, em um evento em São Paulo, que relacionava a fome e a miséria sofrida pelo povo nordestino à violência sofrida pelos paulistas (Câmara dos Deputados, 2003).

A Imagem 12, revela a comunidade ligada ao PSDB, que também é a que possui o tema NEGATIVO, ou seja, há uma tendência dos discursos dos partidos que estão presentes nesta comunidade terem feito críticas em seus discursos.

IMAGEM 12 – GRAFO BIMODAL DE TEMAS E PARTIDOS DA COMUNIDADE LIGADA AO PSDB – 2003 A MARÇO/2020:



FONTE: Câmara dos Deputados, 2024. Dados organizados pela Autora.

Diferentemente da comunidade do PT, em que você tem um polo de atração dos elementos único, que no caso era o próprio PT, nesta comunidade é possível identificar dois polos, um mais ligado ao PSDB, em maior tamanho, por ter proferido

mais discursos, e outro no partido DEM, partido, que não abarca discursos do primeiro governo Lula, pois antes se chamava PFL, compondo uma outra comunidade anteriormente.

O PSDB está fortemente ligado ao tema NEGATIVO, o que se observa pela intensidade dos traços que ligam um elemento ao outro do grafo. Além disso, observa-se que existem uma série de temas que já emitem uma visão crítica: incompetência gerencial, ingerência, transparência (que ligada ao negativo é sobre falta da mesma), insuficiência de investimentos, concentração da política em grandes cidades, instrumentalização do Fome Zero, assistencialismo, entre outros. Diante das conexões do partido com tais temas, evidencia-se que o PSDB foi o principal partido de oposição às políticas de SAN que foram implementadas.

Já o DEM, segue uma outra linha discursiva que tem relação direta com a defesa do agronegócio. Para se compreender melhor, foram selecionados alguns trechos dos discursos dos Deputados do DEM. O primeiro discurso é do Deputado Vitor Penido, do DEM-MG, proferido em 30 de abril de 2008:

O que impede o nosso crescimento agrícola, Sr. Presidente, é, portanto, um cenário interno bastante adverso, com nossos agricultores endividados e descapitalizados para investir no aumento da produção, a extrema carência de infra-estrutura e logística e o aumento insuportável nos preços dos insumos agrícolas, como máquinas e fertilizantes. Contribui ainda para agravar esse quadro o pouco caso com que os nossos governantes tratam o setor do agronegócio, mesmo que seja essa a nossa principal vocação econômica. [...] É inaceitável que o agronegócio continue sendo tratado como segmento econômico de segunda categoria, quando, na realidade, é o principal motor que move a nossa locomotiva (Camara dos Deputados, 2008).

O segundo discurso selecionado é do Deputado Lael Varela, também do DEM-MG, proferido em 18 de novembro de 2009:

Entretanto, várias ameaças continuam pairando sobre esse dinâmico setor de nossa economia, tais como: ameaça do MST e da reforma agrária; ameaça quilombola; ameaça comuno-indigenista; ameaça ambientalista; ameaça dos índices de produtividade; ameaça feita a propósito da mentira do trabalho escravo e ameaça do uso político do georreferenciamento. Na verdade, nosso produtor rural vem sendo triturado e a propriedade privada rural triturada e deixando mesmo de existir, para ceder lugar a um coletivismo socialista, que engessa a produção, tomando mais de 70% do território nacional. Produtores rurais dos Estados das Regiões Sul e Sudeste estão prestes a perder mais de 17 milhões de hectares de terras produtivas, a título de reserva legal, o que figurará um prejuízo quase incalculável não apenas aos ruralistas, mas igualmente a todo o País (Câmara dos Deputados, 2009).



Nesse sentido, ao defender o agronegócio, o DEM emitiu críticas às ações de defesa do meio ambiente, reforma agrária, entre outros temas que fazem parte da comunidade do PT já abordada.

A Imagem 13, revela a última comunidade identificada pelo programa Gephi, a qual está relacionada especialmente à temática do meio ambiente. O partido de destaque em número de discursos proferidos nesta comunidade é o PMDB, mas é possível identificar outros partidos que formam linhas discursivas na mesma comunidade, como o PR, o PV e o PSOL.

O PMDB está ligado à vários temas: agronegócio, biossegurança, alimentos orgânicos, desenvolvimento agrícola, construção de cisternas, liberação de transgênicos, biotecnologia, etc. No caso, o PMDB acaba sendo um incentivador de uma série de propostas. Ao mesmo tempo que defende a produção de alimentos orgânicos e políticas voltada ao acesso à água, como a construção de cisternas, defende também o crescimento sustentável do agronegócio e a liberação de alimentos transgênicos.

Do PR, apenas quatro discursos foram selecionados no período destacado, que formam a base para os temas selecionados e seu enquadramento nesta comunidade. As comunidades desses discursos são variadas, envolvendo desde a construção de cisternas, até a necessidade de se aumentar a produção agrícola, valorizando o agronegócio e a produção agrícola e também a de biocombustíveis.

O PV aponta para a necessidade de estudo de impacto ambiental para a liberação de transgênicos, colocando sobre os riscos à saúde, o que inclui também necessidade de educação alimentar e de regulamentação de propaganda de alimentos.

Ainda da mesma comunidade, o PSOL já tem um discurso mais crítico, ao abordar temas como o agronegócio, agrotóxicos, biocombustíveis, impacto ao meio ambiente, concentração de renda e de terra, afirmando sobre a necessidade da produção de alimentos sustentável, se posicionando contrário à transposição do Rio São Francisco, a exemplo do discurso do Deputado Ivan Valente do PSOL-SP proferido em 19 de dezembro de 2007:

Sr. Presidente, todos sabem a quem interessa essa transposição. Trata-se de obra baseada num modelo que prioriza o agronegócio em detrimento da agricultura familiar e que aponta para ações de privatização e mercantilização da água, um direito humano fundamental que precisa ser garantido à população do Semi-Árido. E não é com a transposição que



agronegócio e como as políticas sociais e ambientais relacionadas à SAN atrapalhavam o crescimento do setor, que pode ser visualizada no DEM. Além dessas duas linhas, visualiza-se no PMDB e no PR, uma linha que mistura de defesas, ora em favor do agronegócio, ora em favor da preservação do meio ambiente, da agricultura orgânica. E, também, existe a defesa consistente das políticas implementadas pelos governos petistas com uma linha discursiva bem definida.

Conforme já abordado, a quantidade de discursos encontrados foi diminuindo governo a governo, sendo o período de maior quantidade de discursos encontrados o ano de 2003, que foi um ano de grandes debates em torno da SAN diante das políticas implementadas no começo do primeiro governo Lula. Para entender melhor essa diminuição ao longo do tempo, ao invés de criar grafos relacionando os temas com os partidos, foram criados grafos que apontassem a conexão entre os Deputados e Deputadas federais e os temas, divididos entre o primeiro governo Lula (2003-2006), o segundo governo Lula (2007-2010), o primeiro governo Dilma (2011-2014), o segundo governo Dilma (2015-2016<sup>21</sup>), o governo Temer (2017-2018) e o governo Bolsonaro (2019-2020).

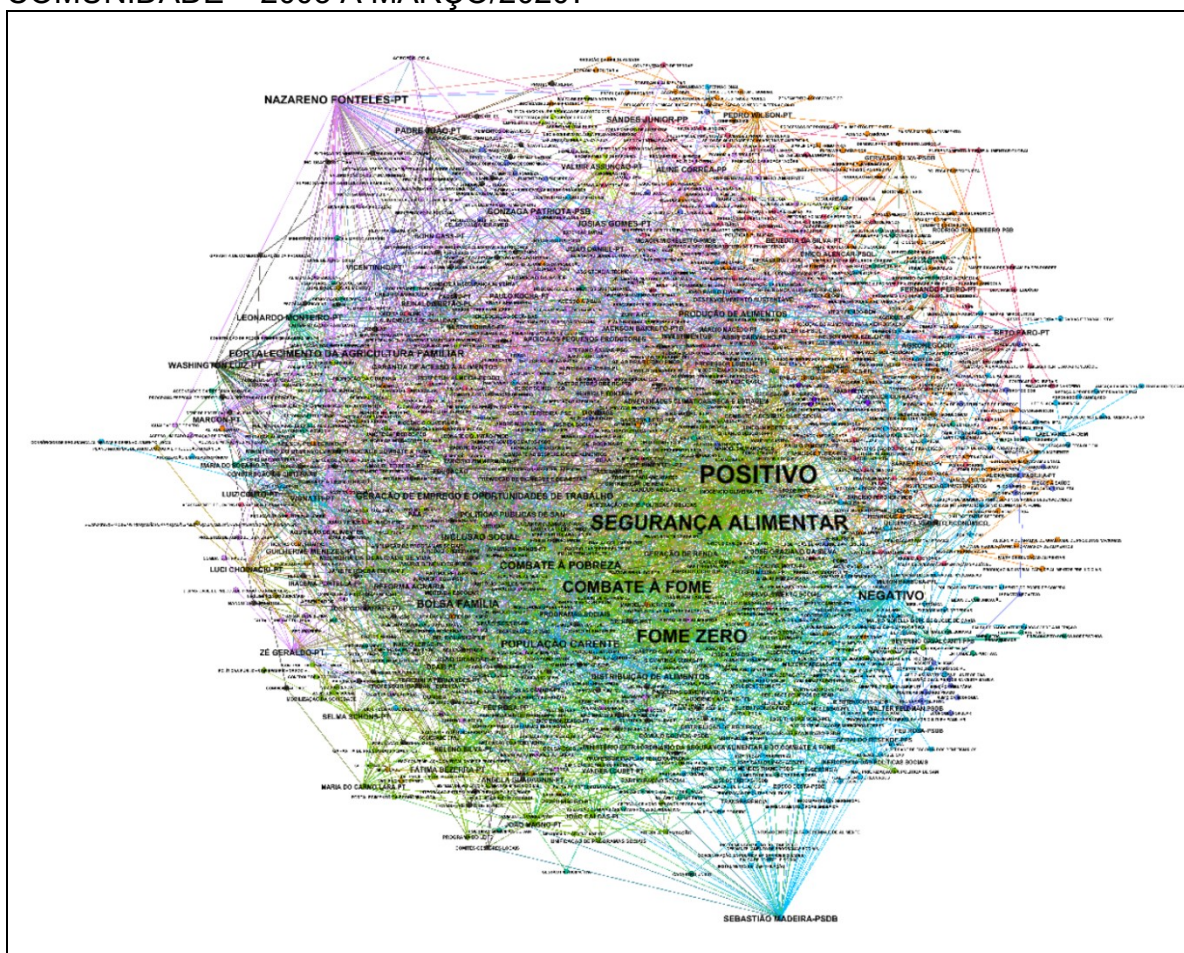
A imagem 14 abaixo representa o ponto de partida, que é o grafo a totalidade dos temas e Deputados que proferiram discursos de 2003 a março de 2020. As cores representam as 11 comunidades que o programa Gephi encontrou a partir das conexões existentes entre temas e Deputados, o que já visualmente mostra as diferenças existentes nos discursos, que remetem também às variedades já apontadas diante da formação de comunidades pelos partidos. Como há um número maior de Deputados que fizeram discursos do que de partidos, e cada um representa um nó, um ponto de conexão que se liga à determinados temas, há uma propensão em existir mais comunidades neste grafo para aglutinar melhor os diferentes temas de convergência. Assim como foi evidenciado nos outros grafos que tiveram os temas como nós, nesse também se destacam aqueles que aparecem em maior quantidade na totalidade dos discursos selecionados: POSITIVO, SEGURANÇA ALIMENTAR, COMBATE À FOME e FOME ZERO. Com isso, ao se observar a

---

<sup>21</sup> Apesar do segundo mandato da presidente Dilma ter encerrado em maio, com seu afastamento decorrente do processo de impeachment, optou-se por selecionar o ano completo de 2016 como referência neste mandato, diante do orçamento do exercício de 2016 ser também aprovado dentro do período em que Dilma Rousseff era presidente.

totalidade dos discursos encontrados, ainda que sejam de períodos diferentes, a maioria dos discursos eram favoráveis à SAN, o que não exclui uma série de discursos negativos, pontuando críticas que foram feitas.

#### IMAGEM 14 – GRAFO BIMODAL DE TEMAS E DEPUTADOS FEDERAIS POR COMUNIDADE – 2003 A MARÇO/2020:

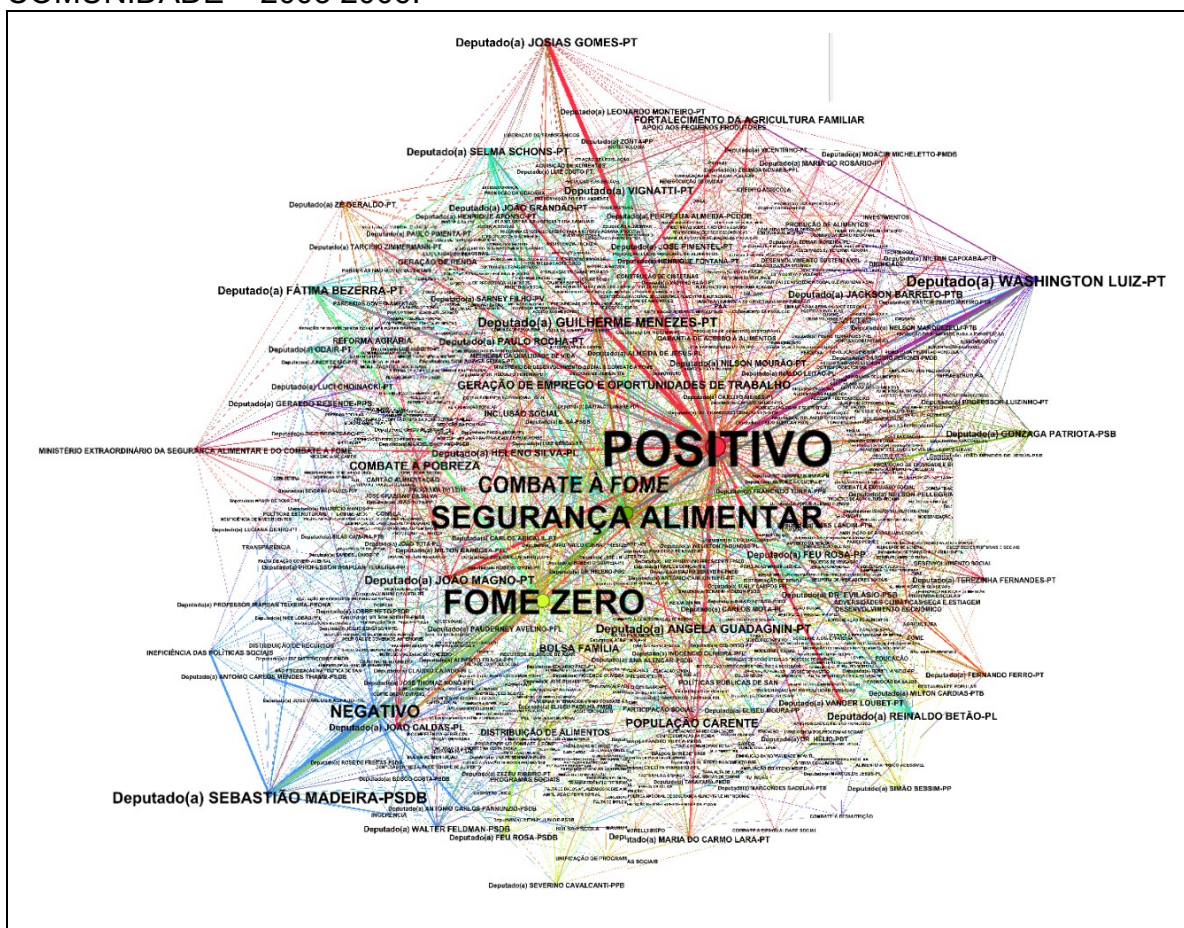


FONTE: Câmara dos Deputados, 2024. Dados organizados pela Autora.

A imagem a seguir, Imagem 15, demonstra a intensidade dos debates sobre a SAN no período de 2003 a 2006, durante o primeiro governo Lula. Pela dimensão do grafo, é possível visualizar que este tem grande representação frente a totalidade de debates. Alguns Deputados Federais aparecem em maior destaque: WASHINGTON LUIZ – PT; SEBASTIÃO MADEIRA – PSDB; JOSIAS GOMES – PT; GUILHERME MENEZES – PT; REINALDO BETÃO – PL; ANGELA GUADAGNIN – PT; FÁTIMA BEZERRA – PT. Também, pelas cores, que evidenciam as comunidades existentes no grafo, observa-se que o este grafo tem certa proximidade com o grafo da totalidade, porém, por envolver menos discursos, está “menos poluído”, possibilitando ver melhor outras categorias não destacadas anteriormente

como NEGATIVO; COMBATE À POBREZA; POPULAÇÃO CARENTE, FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR; GERAÇÃO DE EMPREGO E OPORTUNIDADES DE TRABALHO, etc.

IMAGEM 15 – GRAFO BIMODAL DE TEMAS E DEPUTADOS FEDERAIS POR COMUNIDADE – 2003 2006:



FONTE: Câmara dos Deputados, 2024. Dados organizados pela Autora.

A partir das conexões que os Deputados fazem com determinados temas, existe um peso para cada uma delas, fazendo com o grafo se forme de maneira não aleatória. No caso, Deputados e temas se conectam a partir de temas, que tem pessoas diferentes diante da intensidade que essa conexão se dá. A tabela abaixo, Tabela 10, evidencia as arestas com maior peso na Imagem 13. Observa-se que existem três partidos que fizeram discursos em maior intensidade dentre os selecionados: PSDB, PT, PL e PP. Dentre esses Deputados, observa-se que o Deputado Sebastião Madeira do PSDB foi um dos grandes responsáveis por proferir discursos negativos sobre o programa Fome Zero, apontando a ineficiência dos programas sociais, aparecendo nos maiores pesos com essas três conexões. Além

dele, o Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, também do PSDB, aparece com grande peso tendo como tema NEGATIVO. Já os demais partidos apontados têm relação com o tema POSITIVO, apontando para o elogio, concordância em seus discursos proferidos durante o período elencado, o que tende a ser uma defesa das políticas implementadas pelo governo Lula entre 2003 e 2006.

TABELA 10 – PESO DA ARESTA DEPUTADO X TEMA – 2003 A 2006

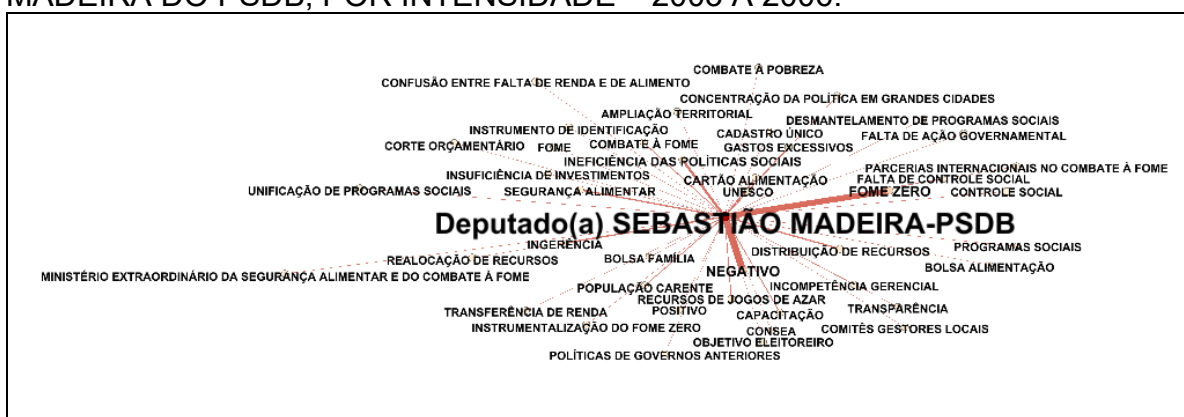
| DEPUTADO                                     | TEMA                                   | PESO |
|--|--|------|
| Deputado(a) SEBASTIÃO MADEIRA-PSDB           | NEGATIVO                               | 13   |
| Deputado(a) SEBASTIÃO MADEIRA-PSDB           | FOME ZERO                              | 11   |
| Deputado(a) JOSIAS GOMES-PT                  | POSITIVO                               | 10   |
| Deputado(a) GUILHERME MENEZES-PT             | POSITIVO                               | 10   |
| Deputado(a) WASHINGTON LUIZ-PT               | POSITIVO                               | 9    |
| Deputado(a) ANGELA GUADAGNIN-PT              | POSITIVO                               | 8    |
| Deputado(a) FÁTIMA BEZERRA-PT                | POSITIVO                               | 7    |
| Deputado(a) JOÃO MAGNO-PT                    | POSITIVO                               | 7    |
| Deputado(a) NILSON MOURÃO-PT                 | POSITIVO                               | 6    |
| Deputado(a) VANDER LOUBET-PT                 | POSITIVO                               | 6    |
| Deputado(a) PAULO ROCHA-PT                   | POSITIVO                               | 6    |
| Deputado(a) FÁTIMA BEZERRA-PT                | FOME ZERO                              | 6    |
| Deputado(a) VIGNATTI-PT                      | POSITIVO                               | 6    |
| Deputado(a) HELENO SILVA-PL                  | POSITIVO                               | 6    |
| Deputado(a) JOÃO MAGNO-PT                    | FOME ZERO                              | 6    |
| Deputado(a) WASHINGTON LUIZ-PT               | SEGURANÇA ALIMENTAR                    | 6    |
| Deputado(a) FEU ROSA-PP                      | POSITIVO                               | 6    |
| Deputado(a) ANTONIO CARLOS MENDES THAME-PSDB | NEGATIVO                               | 5    |
| Deputado(a) JOÃO GRANDÃO-PT                  | POSITIVO                               | 5    |
| Deputado(a) WASHINGTON LUIZ-PT               | FOME ZERO                              | 5    |
| Deputado(a) SEBASTIÃO MADEIRA-PSDB           | INEFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS     | 5    |
| Deputado(a) JOÃO MAGNO-PT                    | SEGURANÇA ALIMENTAR                    | 5    |
| Deputado(a) REINALDO BETÃO-PL                | POSITIVO                               | 5    |
| Deputado(a) GUILHERME MENEZES-PT             | FOME ZERO                              | 5    |
| Deputado(a) GUILHERME MENEZES-PT             | FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR | 5    |

FONTE: Câmara dos Deputados, 2024. Dados organizados pela Autora.

Ainda sobre o Deputado Sebastião Madeira, pela sua preponderância nos discursos negativos, a Imagem 16 representa a partir da intensidade da cor vermelha, do mais frio para o mais quente, a totalidade de temas que o Deputado abordou em seus discursos. Visualiza-se a existência de diversos temas que já tem um caráter crítico, tais como: CONFUSÃO ENTRE FALTA DE RENDA E DE ALIMENTO; CONCENTRAÇÃO DA POLÍTICA EM GRANDES CIDADES;

DESMANTELAMENTO DE PROGRAMAS SOCIAIS, FALTA DE AÇÃO GOVERNAMENTAL; GASTOS EXCESSIVOS; CORTE ORÇAMENTÁRIO; INEFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS; FALTA DE CONTROLE SOCIAL; INGERÊNCIA; INSTRUMENTALIZAÇÃO DO FOME ZERO; INCOMPETÊNCIA GERENCIAL; OBJETIVO ELEITOREIRO. A abordagem desses temas evidencia que o Deputado era crítico à forma como estavam sendo implementadas as políticas, o que não significa que o autor era contra a necessidade de combater a fome.

IMAGEM 16 – GRAFO BIMODAL DE TEMAS E DEPUTADO FEDERAL SEBASTIÃO MADEIRA DO PSDB, POR INTENSIDADE – 2003 A 2006:



FONTE: Câmara dos Deputados, 2024. Dados organizados pela Autora.

Apesar do peso significativo do Deputado Sebastião Madeira para o tema NEGATIVO, ele não foi o único a proferir discursos críticos, como já visto na tabela anterior, sendo o PSDB e o PFL, dois partidos da oposição ao governo, os representantes em maior peso da relação partido com o tema NEGATIVO. Em síntese, os argumentos negativos, incluindo de outros partidos, foram respaldados a partir destes pontos:

- a) Falta de ação do governo em relação à reforma agrária e segurança alimentar;
- b) Ineficácia na distribuição de cestas básicas prometidas e violência contra trabalhadores rurais;
- c) Falta de enfrentamento do governo aos latifundiários que armam milícias contra o povo e a falta de punição para esses crimes;
- d) Crítica ao alto gasto em contratos e eventos relacionados ao programa Fome Zero em detrimento do combate efetivo à fome;
- e) Questionamento em relação a contratos firmados com a UNESCO que envolvem altos custos considerando esses gastos excessivos e ineficazes para o propósito do Programa Fome Zero;

- f) Inoperância do programa Fome Zero ao tratar sobre segurança alimentar;
- g) Falta de eficácia do Fome Zero que está agravando a situação da segurança alimentar no país;
- h) A falta de ações do governo para implementar a reforma agrária sugerindo que o presidente abandonou os sem-terra ou não tem um plano claro para essa questão;
- i) Grave situação de seca e fome no Vale do Jequitinhonha e falta de infraestrutura para combater à seca;
- j) Denúncia da violência no campo e a impunidade em casos como o da morte da trabalhadora Margarida;
- k) Instrumentalização política do programa e a falta de participação da sociedade no controle social visando garantir a transparência e efetividade das ações governamentais.

A temática do agronegócio, durante o primeiro governo Lula, e a partir dos discursos selecionados, foi mencionada em específico por alguns Deputados Federais do PTB, do PMDB e do PL. Em resumo, seus discursos apresentam uma visão geral do agronegócio brasileiro, destacando sua importância para a economia nacional e para a segurança alimentar da população, além de apresentar algumas propostas para o desenvolvimento do setor, como a necessidade de investimentos em pesquisa e desenvolvimento, em infraestrutura e na Embrapa. Ainda sobre pesquisa, alguns destes discursos remetem à importância do aprimoramento genético e da liberação de transgênicos, apontando para a necessidade de regulamentação do tema e de estudos para a liberação, havendo discursos de Deputados do PT nesse sentido também. A título de exemplo, segue um trecho do discurso do Deputados Darcício Perondi do PMDB-RS, proferido em 01 de abril de 2003:

A decisão sobre assuntos dessa envergadura deveria sempre se pautar pelo bom senso da avaliação custo/benefício, sem emoções ou radicalismos que mascaram o objetivo final ou possam estar atendendo a interesses individuais. Portanto, espera-se que as decisões nesse novo milênio, seguindo a tendência de um novo governo popular, se baseiem no bem-estar coletivo. Se o Governo do Presidente Lula esperar indefinidamente pela comprovação plena de que os transgênicos são seguros, poderá estar perdendo a oportunidade de agregar um poderoso elemento para conseguir sucesso em seu Programa Fome Zero (Câmara dos Deputados, 2003).

Diante desses discursos selecionados e proferidos entre 2003 e 2006, observa-se que a temática da SAN liderada pela implementação do programa Fome Zero teve apoio da





Neste grafo, outros atores ganham destaque, como os Deputados Nazareno Fonteles do PT, Beto Faro do PT, Chico Alencar do PSOL, Gervásio Silva do PSDB, Rodrigo Rollberg do PSB, entre outros. Os temas POSITIVO e SEGURANÇA ALIMENTAR também estão em maior destaque, já sendo mais difícil de encontrar no grafo os termos que estavam em evidência na gestão anterior.

Na Tabela 11 abaixo, as relações tema x Deputado que tiveram maior peso para a formação do grafo estão elencadas, apontando para o que se vê no grafo, que é uma nova formatação dos discursos frente ao que antes existiam no primeiro governo Lula. O Deputado Nazareno Fonteles do PT, foi nomeado como presidente da Frente Parlamentar da Segurança Alimentar e Nutricional em abril de 2007, como já colocado antes neste trabalho, o que o coloca não apenas como um representante de si, mas de um grupo de Deputados e Deputadas federais de vários partidos que defendiam a pauta da SAN em um período posterior ao da aprovação da LOSAN em 2006. O peso desse Deputado no grafo evidencia a quantidade de discursos proferidos pelo mesmo, abordando uma série de temas: POSITIVO; DHAA; BOLSA FAMÍLIA; SEGURANÇA ALIMENTAR; FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR; PAA; FRENTES PARLAMENTARES; COMBATE À FOME; POPULAÇÃO CARENTE. Note-se que o tema do Fome Zero já perdeu certa força perto das políticas que o programa englobava.

TABELA 11 – PESO DA ARESTA DEPUTADO X TEMA – 2007-2010

| DEPUTADO                         | TEMA                                   | PESO |
|----------------------------------|--|------|
| Deputado(a) NAZARENO FONTELES-PT | POSITIVO                               | 20   |
| Deputado(a) PEDRO WILSON-PT      | POSITIVO                               | 7    |
| Deputado(a) NAZARENO FONTELES-PT | DHAA                                   | 6    |
| Deputado(a) NAZARENO FONTELES-PT | BOLSA FAMÍLIA                          | 6    |
| Deputado(a) NAZARENO FONTELES-PT | SEGURANÇA ALIMENTAR                    | 6    |
| Deputado(a) BETO FARO-PT         | SEGURANÇA ALIMENTAR                    | 6    |
| Deputado(a) CHICO ALENCAR-PSOL   | NEGATIVO                               | 5    |
| Deputado(a) NAZARENO FONTELES-PT | FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR | 4    |
| Deputado(a) NAZARENO FONTELES-PT | PAA                                    | 4    |
| Deputado(a) NAZARENO FONTELES-PT | FRENTES PARLAMENTARES                  | 4    |

|                                       |          |  |   |
|---------------------------------------|----------|--|---|
| Deputado(a)<br>FONTELES-PT            | NAZARENO | COMBATE À FOME                             | 4 |
| Deputado(a) PEDRO WILSON-PT           |          | SEGURANÇA ALIMENTAR                        | 4 |
| Deputado(a) BETO FARO-PT              |          | POSITIVO                                   | 4 |
| Deputado(a) JANETE ROCHA<br>PIETÁ-PT  |          | POSITIVO                                   | 4 |
| Deputado(a)<br>BENEVIDES-PMDB         | MAURO    | POSITIVO                                   | 3 |
| Deputado(a)<br>FONTELES-PT            | NAZARENO | POPULAÇÃO CARENTE                          | 3 |
| Deputado(a) ULDURICO PINTO-<br>PMN    |          | POSITIVO                                   | 3 |
| Deputado(a) CHICO ALENCAR-<br>PSOL    |          | AGRONEGÓCIO                                | 3 |
| Deputado(a) JANETE ROCHA<br>PIETÁ-PT  |          | SEGURANÇA ALIMENTAR                        | 3 |
| Deputado(a) GERVÁSIO SILVA-<br>PSDB   |          | POSITIVO                                   | 3 |
| Deputado(a) GERVÁSIO SILVA-<br>PSDB   |          | NEGATIVO                                   | 3 |
| Deputado(a) BETO FARO-PT              |          | NEGATIVO                                   | 3 |
| Deputado(a)<br>FONTELES-PT            | NAZARENO | COMUNIDADE INTERNACIONAL                   | 3 |
| Deputado(a)<br>FONTELES-PT            | NAZARENO | PARCERIAS INTERNACIONAIS<br>COMBATE À FOME | 3 |
| Deputado(a)<br>FONTELES-PT            | NAZARENO | AMÉRICA LATINA E CARIBE                    | 3 |
| Deputado(a)<br>SAMPAIO-PPS            | LEANDRO  | POSITIVO                                   | 3 |
| Deputado(a) SILAS BRASILEIRO-<br>PMDB |          | POSITIVO                                   | 3 |

FONTE: Câmara dos Deputados, 2024. Dados organizados pela Autora.

Diferentemente do governo anterior, onde o Deputado Sebastião Madeira do PSDB foi majoritário nos discursos negativos, desta vez, o Deputado que mais se destacou nesse sentido foi o Chico Alencar do PSOL. Enquanto Sebastião Madeira atacava as iniciativas do governo, às críticas do Deputado do PSOL são diferentes, pois atacam o agronegócio e as grandes empreiteiras, o projeto da transposição do rio São Francisco, a destinação de terra para produção de biocombustíveis no lugar de alimentos, a concentração de terras e de renda nas mãos do agronegócio. Nesse mesmo sentido de crítica à transposição do rio e aos benefícios ao agronegócio em função desta medida, outros Deputados também se manifestaram: Ivan Valente do PSOL e até mesmo o Deputado Mendonça Prado do DEM. O Deputado Gonzaga Patriota do PSB também se manifestou contrário a priorização do governo brasileiro ao agronegócio.

Por outro lado, também há aqueles Deputados que criticam as políticas implementadas, a falta de investimentos tanto para o projeto do agronegócio quanto para o projeto dos movimentos populares. Diferentemente do Deputado Mendonça Prado, o Deputado Penido do DEM critica a falta de investimento e atenção do governo no setor do agronegócio, apontando a necessidade de apoio aos produtores rurais para impulsionar a produção de alimentos. Em contrapartida disso, o Deputado Fernando Ferro do PT afirma que falta recursos públicos voltados à assistência técnica e ações da Embrapa para a agricultura familiar em contraste com o apoio dado ao agronegócio, linha discursiva que o Deputado Gonzaga Patriota do PSB também fez. O Deputado Gervásio Silva do PSDB, que aparece com certo destaque no grafo, coloca a necessidade de criar estratégias de produção e comercialização para lidar com os altos custos de insumos, também pontuando sobre a demora para se obter crédito e a falta de financiamento adequado ao produtor, e os problemas logísticos enfrentados no escoamento das safras, além da política alfandegária que prejudica a produção nacional.

Diante dos resumos de alguns dos discursos de alguns Deputados, observa-se que a temática do agronegócio recebeu mais críticas do que elogios (mas apareceu mais frente ao governo anterior), em um período de mandato em que ocorreu a crise global de alimentos, e que, de certa forma, a relevância do país como potência para acabar com a crise por do aumento da produção de alimentos não foi tão bem explorada, ao menos nos discursos. Ainda assim, houveram discursos nesse sentido, os quais foram proferidos por Deputados do PP, PSDB, e também do PT, mas que aponta para a necessidade de se pensar na agricultura familiar também.

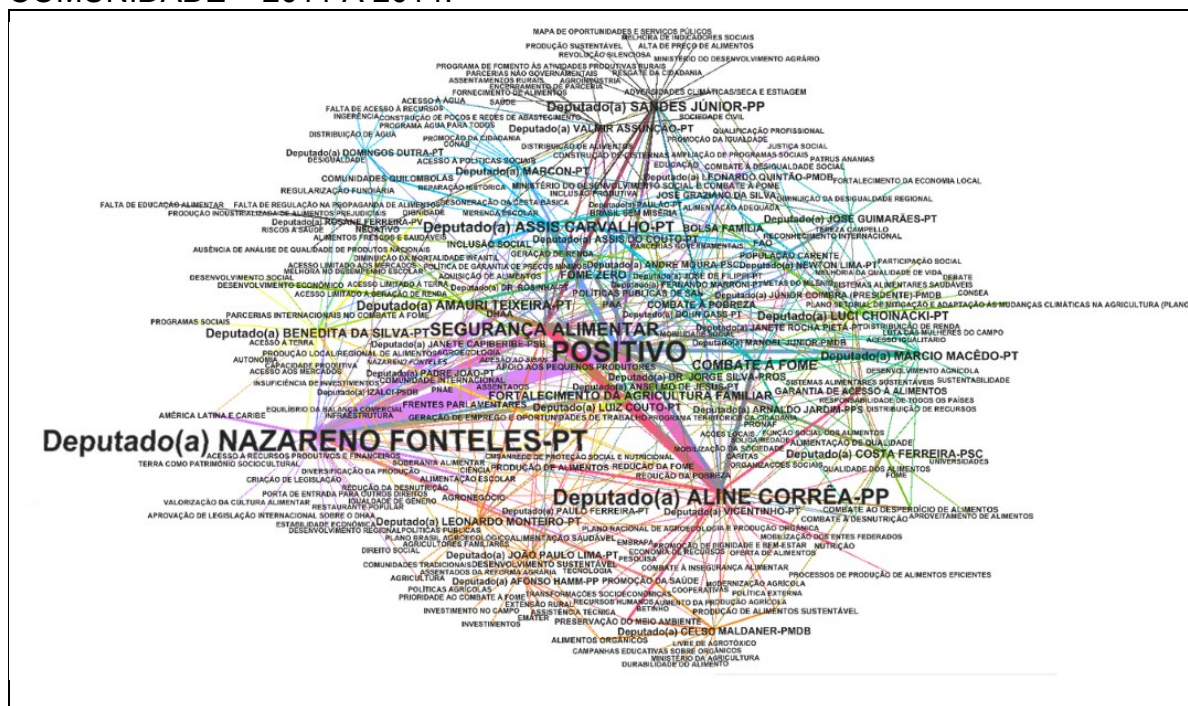
Com o que foi trazido, constata-se que, dos discursos selecionados, a polarização PSDB x PT foi diminuindo, e outros partidos foram ganhando o cenário por meio de seus representantes na Câmara dos Deputados. Ainda que a temática da SAN tenha aparecido com grande potencial positivo, em especial por meio das políticas públicas diretamente relacionadas a ela, houve uma diminuição da totalidade de discursos proferidos frente ao governo anterior, o que também resulta em um enfraquecimento do tema. Pelos limites da pesquisa, não se pode afirmar que outras temáticas foram ganhando força nos debates da Câmara a ponto de retirar essa pauta do cenário, mas observa-se pelo que já foi abordado neste estudo,

que o segundo governo Lula, ainda que tenha mantido as políticas do primeiro mandato, desacelera no que diz respeito à SAN.

O primeiro governo Dilma, de 2011 a 2014, mantém a tendência de diminuição da intensidade dos discursos dentre os selecionados, o que se observa no grafo abaixo (Imagem 18) que representa as conexões entre os Deputados Federais e os temas abordados. As cores representam as comunidades que o programa Gephi identificou, remete à proximidade entre temas e discursos a partir da totalidade da rede. Apesar da diminuição, os discursos com sentido positivo abordando sobre segurança alimentar continuam tendo grande destaque, com uma menor relevância para o tema do combate à fome e do fortalecimento da agricultura familiar. Diferentemente dos grafos do primeiro e do segundo governo Lula, o tema NEGATIVO é mais difícil de ser encontrado, o que decorre de uma diminuição dos discursos com este sentido de abordagem.

Dentre os atores de destaque, observa-se que o Deputado Nazareno Fonteles do PT continuou sendo o que mais proferiu discursos sobre a SAN, mesmo com a alteração da presidência da Frente Parlamentar da Segurança Alimentar e Nutricional para o Deputado Padre João do PT. A Deputada Aline Corrêa e o Deputado Sandes Junior, ambos do PP, também aparecem em evidência no grafo.

IMAGEM 18 – GRAFO BIMODAL DE TEMAS E DEPUTADOS FEDERAIS POR COMUNIDADE – 2011 A 2014:



FONTE: Câmara dos Deputados, 2024. Dados organizados pela Autora.

As conexões que tiveram mais peso na formação deste grafo entre Deputados e temas, que pode ser observada na Tabela 12, evidenciam a preponderância de cada elemento, destacando de forma positiva as políticas de SAN nos discursos de Deputados do PT e do PP. O PSDB, que fazia, até certo ponto, uma contraposição no governo no que dizia respeito à temática da SAN, desapareceu, bem como o tema NEGATIVO, que já não tem mais grande peso no grafo.

Observa-se também, na tabela que, pela primeira vez, o tema da preservação ambiental aparece com certo peso, e o mesmo vem de discursos de uma Deputada do PP.

TABELA 12 – PESO DA ARESTA DEPUTADO X TEMA – 2011-2014

| DEPUTADO                         | TEMA                                   | PESO |
|----------------------------------|--|------|
| Deputado(a) NAZARENO FONTELES-PT | POSITIVO                               | 18   |
| Deputado(a) ALINE CORRÊA-PP      | POSITIVO                               | 12   |
| Deputado(a) ALINE CORRÊA-PP      | SEGURANÇA ALIMENTAR                    | 10   |
| Deputado(a) NAZARENO FONTELES-PT | FRENTES PARLAMENTARES                  | 7    |
| Deputado(a) NAZARENO FONTELES-PT | DHAA                                   | 6    |
| Deputado(a) ASSIS CARVALHO-PT    | POSITIVO                               | 6    |
| Deputado(a) NAZARENO FONTELES-PT | SEGURANÇA ALIMENTAR                    | 5    |
| Deputado(a) NAZARENO FONTELES-PT | FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR | 5    |
| Deputado(a) ALINE CORRÊA-PP      | COMBATE À FOME                         | 5    |
| Deputado(a) AMAURI TEIXEIRA-PT   | POSITIVO                               | 5    |
| Deputado(a) NAZARENO FONTELES-PT | COMUNIDADE INTERNACIONAL               | 4    |
| Deputado(a) NAZARENO FONTELES-PT | POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN              | 4    |
| Deputado(a) SANDES JÚNIOR-PP     | SEGURANÇA ALIMENTAR                    | 4    |
| Deputado(a) MÁRCIO MACÊDO-PT     | COMBATE À FOME                         | 4    |
| Deputado(a) MÁRCIO MACÊDO-PT     | POSITIVO                               | 4    |
| Deputado(a) LUIZ COUTO-PT        | POSITIVO                               | 4    |
| Deputado(a) ALINE CORRÊA-PP      | FOME ZERO                              | 4    |

|                                  |                                |   |
|----------------------------------|--------------------------------|---|
| Deputado(a) AMAURI TEIXEIRA-PT   | SEGURANÇA ALIMENTAR            | 4 |
| Deputado(a) LUCI CHOINACKI-PT    | POSITIVO                       | 4 |
| Deputado(a) FONTELES-PT NAZARENO | AMÉRICA LATINA E CARIBE        | 3 |
| Deputado(a) FONTELES-PT NAZARENO | ALIMENTAÇÃO ESCOLAR            | 3 |
| Deputado(a) FONTELES-PT NAZARENO | PNAE                           | 3 |
| Deputado(a) FONTELES-PT NAZARENO | SOBERANIA ALIMENTAR            | 3 |
| Deputado(a) ASSIS CARVALHO-PT    | SEGURANÇA ALIMENTAR            | 3 |
| Deputado(a) ASSIS CARVALHO-PT    | INCLUSÃO SOCIAL                | 3 |
| Deputado(a) ALINE CORRÊA-PP      | PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE   | 3 |
| Deputado(a) ALINE CORRÊA-PP      | PRODUÇÃO DE ALIMENTOS          | 3 |
| Deputado(a) ALINE CORRÊA-PP      | GARANTIA DE ACESSO À ALIMENTOS | 3 |
| Deputado(a) SANDES JÚNIOR-PP     | POSITIVO                       | 3 |

FONTE: Câmara dos Deputados, 2024. Dados organizados pela Autora.

Mesmo sem grande preponderância, houveram discursos negativos, os quais foram proferidos em maioria por Deputados do PT, questionando a falta de recursos em algumas políticas, o encerramento de parcerias importantes, e o acesso limitado a terras e geração de renda por parte dos agricultores familiares, discursos que vão de encontro com ao modelo de produção agrícola que valoriza os grandes produtores em detrimento dos pequenos.

Dos discursos sobre o tema do agronegócio, nota-se que, quando abordado, andou próximo da temática da agricultura familiar e do desenvolvimento sustentável, sendo tais discursos proferidos por Deputados do PT e do PP, que remetem à relevância do setor. Além disso, o único discurso do PSDB aborda sobre o tema, afirmando que o Brasil tem conseguido manter a balança comercial equilibrada principalmente graças ao agronegócio, destaca a importância desse setor para a economia do país e criticando a falta de investimento em ciência, tecnologia e inovação, o que impactava a competitividade do Brasil.

A quase ausência de crítica e o enfraquecimento dos embates sobre o tema na Câmara dos Deputados revelam que a pauta da SAN foi cada vez mais deixando o cenário político do país, o que pode ser também pela concordância das medidas

tomadas pelo governo em um período em que a própria FAO reconheceu a saída do Brasil do mapa da fome.

O período do segundo mandato da presidente Dilma também é marcado por uma diminuição do número de discursos proferidos sobre o tema. O grafo abaixo, evidencia as conexões entre Deputados e temas, sendo as cores as comunidades que o programa Gephi identificou. Apesar do gráfico 6 já ter mostrado a quebra no número de discursos que ocorreu, o fato do grafo a seguir representar apenas dois anos da gestão, o que também irá ocorrer nos grafos posteriores, não permite a comparação entre as redes desde grafo com o do primeiro governo Dilma, que teve a duração de quatro anos.

Na Imagem 19, nota-se que, ainda, dentre os poucos discursos do período, os temas POSITIVO, SEGURANÇA ALIMENTAR, COMBATE À FOME e FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR, continuam tendo destaque frente aos demais temas, o que tende a evidenciar a defesa dessas pautas durante esses anos. Dentre os atores que mais proferiram discurso no período, destacam-se os Deputados Padre João do PT, Bohn Gass do PT e a Deputada Iracema Portella do PP, além de outros Deputados em menos preponderância no grafo.

IMAGEM 19 – GRAFO BIMODAL DE TEMAS E DEPUTADOS FEDERAIS POR COMUNIDADE – 2015 A 2016:



FONTE: Câmara dos Deputados, 2024. Dados organizados pela Autora.

Dentre as conexões entre Deputado e tema que tiveram maior peso na formatação do grafo através do programa Gephi, que estão presentes na Tabela 13, observa-se que a maioria dos discursos proferidos foram de Deputados do PT, seguido da Deputada já destacada do PP e também do Deputado Chico Alencar do



PSOL, que muda o tom do discurso frente à o que se teve no segundo governo Lula. Nota-se também, diferentemente do que se esperava, que seria um Deputado do PT ou do PSOL defendendo o tema da reforma agrária de forma mais incisiva em seus discursos, na tabela aparece a Deputada do PP.

TABELA 13 – PESO DA ARESTA DEPUTADO X TEMA – 2015-2016

| DEPUTADO                    | TEMA                                    | PESO |
|-----------------------------|---|------|
| Deputado(a) PADRE JOÃO-PT   | POSITIVO                                | 7    |
| Deputado(a) PAULÃO-PT       | POSITIVO                                | 3    |
| Deputado(a) PAULÃO-PT       | FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR  | 3    |
| Deputado(a) PADRE JOÃO-PT   | COMBATE À FOME                          | 3    |
| Deputado(a) JOÃO DANIEL-PT  | POSITIVO                                | 3    |
| Deputado(a) PORTELLA-PP     | IRACA SEGURANÇA ALIMENTAR               | 3    |
| Deputado(a) PORTELLA-PP     | IRACA COMBATE À FOME                    | 3    |
| Deputado(a) DÉCIO LIMA-PT   | POSITIVO                                | 2    |
| Deputado(a) PADRE JOÃO-PT   | RECONHECIMENTO INTERNACIONAL            | 2    |
| Deputado(a) PADRE JOÃO-PT   | FRENTES PARLAMENTARES                   | 2    |
| Deputado(a) LEO DE BRITO-PT | POSITIVO                                | 2    |
| Deputado(a) BOHN GASS-PT    | COMBATE À FOME                          | 2    |
| Deputado(a) BOHN GASS-PT    | POSITIVO                                | 2    |
| Deputado(a) BOHN GASS-PT    | AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS                  | 2    |
| Deputado(a) MACHADO-PT      | SIBÁ POSITIVO                           | 2    |
| Deputado(a) ALENCAR-PSOL    | CHICO POSITIVO                          | 2    |
| Deputado(a) ALENCAR-PSOL    | CHICO SEGURANÇA ALIMENTAR               | 2    |
| Deputado(a) ALENCAR-PSOL    | CHICO PRODUÇÃO DE ALIMENTOS SUSTENTÁVEL | 2    |
| Deputado(a) ALENCAR-PSOL    | CHICO ACESSO À ÁGUA                     | 2    |
| Deputado(a) PADRE JOÃO-PT   | GARANTIA DE ACESSO À ALIMENTOS          | 2    |
| Deputado(a) PADRE JOÃO-PT   | ALIMENTAÇÃO DE QUALIDADE                | 2    |
| Deputado(a) PADRE JOÃO-PT   | SAÍDA DO MAPA DA FOME DA ONU            | 2    |

|                           |  |   |
|---------------------------|--|---|
| Deputado(a) PAULÃO-PT     | BOLSA FAMÍLIA  | 2 |
| Deputado(a) PAULÃO-PT     | TRANSFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS                       | 2 |
| Deputado(a) BOHN GASS-PT  | SEGURANÇA ALIMENTAR                                  | 2 |
| Deputado(a) BOHN GASS-PT  | OFERTA DE ALIMENTOS                                  | 2 |
| Deputado(a) PADRE JOÃO-PT | SEGURANÇA ALIMENTAR                                  | 2 |
| Deputado(a) PORTELLA-PP   | IRACA POSITIVO                                       | 2 |
| Deputado(a) PORTELLA-PP   | IRACA GERAÇÃO DE EMPREGO E OPORTUNIDADES DE TRABALHO | 2 |
| Deputado(a) PORTELLA-PP   | IRACA TRANSFERÊNCIA DE RENDA                         | 2 |
| Deputado(a) PORTELLA-PP   | IRACA REFORMA AGRÁRIA                                | 2 |

FONTE: Câmara dos Deputados, 2024. Dados organizados pela Autora.

Além desses temas destacadas, o tema NEGATIVO que mal aparece no grafo, foi destacado uma única vez no discurso do Deputado Nilson Leitão do PSDB, que critica a falta de investimento da Presidente Dilma no setor primário, como a produção de alimentos, destacando a ineficácia de programas como o Fome Zero. O Deputado também foi um dos poucos que mencionou o agronegócio, ressaltando a importância do setor para a economia do país e a necessidade de políticas eficazes para garantir a segurança alimentar da população. No mesmo período, o Deputado Décio Lima do PT-MT também mencionou a relevância do agronegócio para o desenvolvimento econômico do país, destacando a importância de setores produtivos que impulsionam o Produto Interno Bruto (PIB). Porém outros dois Deputados do PT também teceram críticas aos setores do agronegócio, que priorizam o lucro em detrimento do investimento em saúde, educação, e redução das desigualdades sociais, ressaltando a transformação social ocorrida no Brasil com a implementação de programas como o Bolsa Família e o fortalecimento da agricultura familiar em contraposição ao foco anterior no agronegócio.

Apesar da pequena quantidade de discursos para o período de 2015 e 2016 selecionados, ainda se identifica uma proximidade entre o que ocorreu no primeiro mandato do governo Dilma com esse curto tempo de duração de seu segundo mandato. Tanto as críticas às ações governamentais envolvendo a SAN quanto o tema do agronegócio vão saindo do foco do cenário político.

No primeiro governo Temer, com o apenas nove discursos dentre os selecionados, o grafo abaixo (Imagem 20) pode ser interpretado mais facilmente,

pois destaca visivelmente todos os Deputados que fizeram discursos, sendo todos do PT.

#### IMAGEM 20 – GRAFO BIMODAL DE TEMAS E DEPUTADOS FEDERAIS POR COMUNIDADE – 2017 A 2018:



FONTE: Câmara dos Deputados, 2024. Dados organizados pela Autora.

Dentre esses discursos, o Deputado Valmir Assunção foi o maior responsável pelos discursos em sentido negativo, abordando temas como o uso crescente de agrotóxico, a desigualdade, a exploração indevida da água e seu uso excessivo pelo agronegócio, a concentração de terras, e a falta de reforma agrária. Nesse mesmo sentido crítico, outros argumentos aparecem, apontando a possibilidade do retorno do Brasil no mapa da fome da FAO e o corte investimentos nos programas sociais. Já o Deputado João Daniel, outro que aparece com maior destaque, preferiu discursos em sentido positivo, ligados às políticas de SAN que foram implementadas nos governos anteriores.

Esse desaparecimento de outros partidos através de seus Deputados em preferirem, de alguma forma, discursos sobre a SAN, é algo que aconteceu com a virada de governo. A temática da SAN diminuiu no orçamento e também diminuiu na sua relevância dentro da Câmara dos Deputados, tendo apenas alguns Deputados do PT a defendendo.

Durante o governo Bolsonaro, pelo menos até o começo da pandemia da COVID-19, também foram poucos os discursos proferidos, que resultaram no grafo abaixo, sendo todos de Deputados do PT, com exceção do Deputado Stefano Aguiar do PSD, que acaba fazendo a mesma linha discursiva. Observa-se do grafo (Imagem

19) que, pela primeira vez, o tema NEGATIVO aparece maior do que POSITIVO. Isso já simboliza a linha discursiva da maioria que era de criticar as medidas tomadas pelo governo.

IMAGEM 21 – GRAFO BIMODAL DE TEMAS E DEPUTADOS FEDERAIS POR COMUNIDADE – 2019 A MARÇO/2020:



FONTE: Câmara dos Deputados, 2024. Dados organizados pela Autora.

Em síntese: os discursos defendem a agricultura familiar, a produção orgânica, a agroecologia e a reforma agrária; criticam o uso de agrotóxicos e o PL do Veneno que remonta para o fortalecimento da bancada ruralista; destacam a importância do CONSEA e o impacto negativo da sua extinção e do MDA; e pontuam a relevância dos programas sociais como o Bolsa Família e o Fome Zero no combate à fome.

Ao analisar os mais de 500 discursos, observa-se que dentre todos os partidos, o PT foi o único que não deixou de lado o tema da SAN, defendendo o projeto dos movimentos populares na Câmara dos Deputados em todo o período analisado neste estudo. Em 2003, quando o presidente Lula assume o seu primeiro mandato, o governo tomou um fôlego que permitiu que este projeto ainda permanecesse de alguma forma nos debates. Apesar disso, é evidente que, ao longo dos anos, esse projeto foi perdendo espaço, ainda que tenha sido mantido no orçamento. E quando perdeu espaço no orçamento, aí se nota mais a necessidade de discursos críticos, tentando restaurar o que estava se esvaindo.

Ainda que não seja proeminente os discursos sobre o agronegócio e suas pautas relacionadas frente ao apoio que era dado ao projeto dos movimentos populares, existe um rol de Deputados que sempre trouxe essa temática à tona e a importância de se investir no setor. Esse rol de Deputados também incluiu Deputados do PT, o que revela o pluripartidarismo da bancada ruralista. As críticas ligadas ao

setor mais fortemente associadas ao governo Bolsonaro destaca o que as articulações envolvendo orçamento já apontaram, que foi o período em que esse setor teve mais facilidade de conseguir o que queria.

A totalidade dos discursos também aponta para a relevância do papel da oposição, que durante o governo Lula teve uma atuação marcante do PSDB, e que no governo Bolsonaro e Temer teve uma atuação marcante do PT. Visualiza-se que, a partir dos discursos, há uma diferença na forma de se fazer oposição. Enquanto o PSDB destacava a ineficiência das políticas, elogiando seus governos anteriores, e apontava ingerência e incompetência, os Deputados petistas atacavam o desmonte do que se havia construído nos seus governos, criticando o projeto que estava despontando, explicitando a existência de projetos totalmente diferentes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do histórico da SAN no Brasil desde a década de 30, diante das demandas que foram surgindo dos grupos sociais, dois projetos bem específicos passaram a disputar a hegemonia no Estado, sendo eles o projeto dos movimentos populares que visa os interesses dos subalternos e o projeto do agronegócio, que tem como principal interessado a elite agrária brasileira.

As legislações que foram aprovadas e as políticas que passaram a ser implementadas evidenciam que os governos Lula e governos Dilma abriram espaço para que o projeto dos movimentos populares conseguisse avançar. Neste trabalho, foram apresentadas diversas legislações que visavam instituir políticas voltadas às minorias, à população mais vulnerável, à agricultura familiar e também aos trabalhadores sem-terra. Ademais, os governos Dilma também são marcados por políticas de preservação ambiental, o que remete igualmente ao projeto dos movimentos populares.

Para além do simples discurso sobre a priorização do combate à fome, o primeiro Governo Lula criou um Ministério Extraordinário para tratar do tema, que depois foi unificado com outro, mas que manteve a essência da necessidade de se manter as políticas de SAN. Ademais, o MDA, ministério que abrigou o INCRA, tinha um papel fundamental no diálogo com uma série de políticas correlacionadas à SAN. Com isso, esses dois Ministérios eram os responsáveis por interagir e representar os movimentos sociais para debater o que era de seus interesses. Nesse sentido, intelectuais ligados ao projeto dos movimentos populares passou a ocupar espaços de poder, para além do próprio presidente. Durante os governos Dilma, esses Ministérios continuaram com essa mesma atuação, o que demonstrou a mesma disposição da presidente em manter o diálogo com os movimentos sociais e as políticas de SAN. A realização das Conferências e a relevância que foi dada ao CONSEA, órgão consultivo vinculado à Presidência da República, é também um fator de destaque para estes governos.

Ainda que não se tenha levantado a efetividade dessas políticas de SAN a partir de indicadores que demonstrassem os resultados positivos ou negativos das mesmas, a diminuição da insegurança alimentar durante os governos Lula e Dilma

aponta para o sucesso das políticas que foram implementadas no período, o que foi reconhecido internacionalmente.

A formulação e aprovação de tais legislações possibilitam visualizar que as pautas do projeto dos movimentos populares tiveram, em certa medida, boa adesão da maioria do Congresso Nacional. Essa adesão fica, ainda, mais evidente diante dos discursos que foram proferidos na Câmara dos Deputados, que demonstram a relevância das políticas que foram implementadas. Outro elemento que é elaborado pelo Governo Federal e, em seguida, debatido e aprovado no Congresso Nacional, é o orçamento através das LOA. Diante dessas leis, observa-se que nos governos Lula e Dilma as políticas de SAN tiveram recursos próprios no orçamento, e uma tendência a ampliação dos recursos ao longo dos anos, fato que remete à relevância dada neste período para tais demandas.

Dentre os discursos selecionados neste estudo, não há discurso que se manifeste contrário ao combate à fome ou contrário às políticas de SAN, até porque, quando se tem um candidato em 2002 que ganha a eleição com o discurso da relevância do combate à fome, seria um erro afirmar que essa pauta não deveria ser atendida. Mesmo que não seja a vontade real do Deputado ou Deputada, moldam-se os discursos para que os mesmos reproduzam a vontade da maioria. Com isso, a pauta do governo ligada ao projeto dos movimentos populares era “universal”, como se todos a defendessem, e isso é conquistar a hegemonia. A partir de um movimento contra hegemônico, voltado a atender os interesses da classe subalterna, a ideologia deste grupo passou a ser majoritária, possibilitando a vitória eleitoral, e na correlação de forças, a implementação e aprovação de várias políticas ligadas a este projeto.

Porém, ainda que dificilmente seja possível encontrar algum Deputado ou Deputada que afirme que é contra o combate à fome e as políticas de SAN, as mesmas foram combatidas a partir de um outro tipo discurso, liderado até certo momento pelo PSDB, formulado pela oposição ao governo que apontava para problemas na forma como se combatia, que pode ser entendida como uma forma mais sutil de ser contra o projeto dos movimentos populares.

Mesmo sendo minoria dentre os discursos selecionados, a defesa do projeto do agronegócio não é despercebida. Com seu projeto próprio, a bancada ruralista teve seus interesses atendidos diversas vezes, ampliando sempre seus recursos

através dos PAPs lançados ano após ano, inclusive dentro dos governos liderados pelo PT. Ainda que sejam projetos que representam interesses diferentes e que se contrapõe, todos os governos petistas ampliaram recursos para o agronegócio, que também tinha dentro do governo um Ministério próprio para tratar de seus interesses, o MAPA. Ademais, também houveram aprovações de legislações de interesse desde projeto. Ou seja, os avanços no projeto dos movimentos populares não significaram um recuo do projeto do agronegócio nestes governos, mas, analisados por si, evidenciam que houve, sim, conquista de espaço de poder pelo projeto popular.

Os governos Lula e Dilma possibilitaram com que o projeto dos movimentos populares tivesse mais poder, inserindo a classe subalterna na tomada de decisão a partir da participação popular e dos diálogos abertos através dos respectivos órgãos competentes. Apesar da popularidade das pautas ligadas a este projeto, as disputas no ceio da sociedade política, que podem ser observadas nos discursos selecionados, demonstram que essas pautas foram se tornando cada vez menos relevantes no debate, o que pode ter decorrido tanto por uma assimilação da relevância dessas pautas, ou seja, o arcabouço jurídico que as define já estava aprovado, não precisando mais discutir sobre, como também pode ser pelo enfraquecimento que a temática teve, a ponto de não fazer mais parte dos discursos dos representantes do povo no Estado.

Quando Michel Temer assume o poder diante do *impeachment* da presidente Dilma, que já havia aprovado no último ano de mandato a redução do orçamento de algumas políticas de SAN, o mesmo implementa uma política de austeridade que resulta na diminuição do orçamento tanto para as políticas de SAN quanto para o agronegócio. Tal medida demonstrava que o grupo social que este governo queria privilegiar com suas iniciativas era outro, possivelmente ligado aos beneficiários do pagamento dos juros da dívida pública. Ou seja, mesmo que se tenha todo um arcabouço legislativo demonstrando a necessidade das políticas de SAN, este projeto foi recuando, perdendo espaço no governo, o que se vê tanto pela diminuição dos recursos quanto pelas mudanças no quadro institucional que ocorreu no período.

Diferentemente de Temer, Bolsonaro quando se elege toma medidas que beneficiam diretamente o agronegócio, que passou a receber mais recursos além de ocupar mais espaços institucionais no governo, passando a retomando sua



hegemonia. Enquanto isso, ainda que algumas políticas tenham sido mantidas, a diminuição do orçamento ou a ausência de uma série de políticas na LOA já remonta para um recuo ainda maior do projeto dos movimentos populares, que perdeu ainda mais espaço neste novo governo, o que retoma, inclusive, o cenário da fome no país.

Com essas considerações, a hipótese central da tese é corroborada, apontando para a relevância projeto dos movimentos populares ligados à SAN para o efetivo combate à fome, para além do discurso, visando atingir aqueles que mais precisavam das políticas que foram instituídas, especialmente pelos governos Lula e Dilma, transformando a vida de uma série de pessoas. Porém, esse movimento contra hegemônico, não significou a conquista da hegemonia por parte deste projeto, pois a hegemonia é do projeto do agronegócio que, durante os anos analisados, conseguiu ampliar os recursos destinados para o seu setor, ainda que outras políticas que o desfavorecessem também fossem implementadas. O governo Temer e o governo Bolsonaro, ainda que diferentes um do outro, não permitiram que o projeto dos movimentos populares continuasse em seu processo de conquista de espaços, avançando, apesar da continuidade do progresso do agronegócio que passou a ter maior comando de uma série de políticas, administrando o orçamento à seu favor, ou negligenciando o mesmo para os movimentos populares.

Ainda há muito para se fazer nesta guerra de posições que possibilitou a vitória dos governos do PT e o fortalecimento do projeto popular de SAN para que este projeto seja hegemônico algum dia. Espera-se que, em algum momento, este projeto que visa a superação da realidade imposta aos subalternos consiga reformular suas táticas para conseguir avançar cada vez mais, sem recuos, rumo a construção de uma nova sociedade.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, T. J. A.; MONTEIRO, M. S. L. Modelo agrícola e desenvolvimento sustentável: a ocupação do cerrado piauiense. **Ambiente & Sociedade** [online]. 2005, v. 8, n. 2 [Acessado 11 Agosto 2022] , pp. 161-178. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-753X2005000200009>>. Epub 12 Abr. 2006. ISSN 1809-4422. <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2005000200009>.

ALVES, A. R. C. **O conceito de hegemonia**: de Gramsci a Laclau e Mouffe. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 80, p. 71–96, 2010.

AZEVEDO, E. Riscos e Controvérsias no Processo de Construção do Conceito de Alimentação Saudável: o caso da soja. 2009. Tese de (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina.

BALSADI, O. V.; DEL GROSSI, M. E.; TAKAGI, M. O Programa Cartão Alimentação (PCA) em números: balanço de sua implementação e contribuições para as políticas sociais. **Fome Zero: políticas públicas e cidadania - Cadernos do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares** 2004; 4(14):81-98.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, v. 21, p. 779-810, 2012.

BOURGUIGNON, J. A.; OLIVEIRA JUNIOR, C. R., SGARBIERO, M.. Pesquisa Exploratória: concepção e percurso metodológico. In: BOURGUIGNON, J. A.; OLIVEIRA JUNIOR, C. R. (Org.) **Pesquisa em Ciências Sociais**: interfaces, debates e metodologias. Ponta Grossa: Todopalavra, 2012. p. 195-209.

BRASIL. DECRETO Nº 591, DE 6 DE JULHO DE 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 6 jul. 1992.

BRASIL. LEI ORGÂNICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 18 set. 2006.

BRASIL. DECRETO Nº 7.272, DE 25 DE AGOSTO DE 2010. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional

de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2010.

BRASIL. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 870, DE 1º DE JANEIRO DE 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2019.

BRUNO, R. Elites agrárias, patronato rural e bancada ruralista. Texto de conjuntura. Projeto de Cooperação Técnica UTF/BRA/083/BRA. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura – OPPA/CPDA, novembro de 2015.

BURLANDY, L. et al.. Reflexões sobre ideias e disputas no contexto da promoção da alimentação saudável. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, p. e00195520, 2021.

CARTER, M. (org.) **Combatendo a desigualdade social**: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

CASTRO, J. **Geografia da fome**: o dilema brasileiro, entre o pão e o aço. 10.ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

COGGIOLA, O. Gramsci: história e revolução. In: DIAS, E. F. et al. **O outro Gramsci**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 1996. p. 98-104

COUTINHO, C. N. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

DAVIS, J. H.; GOLDBERG, R. A. **A Concept of Agribusiness**. Boston: Harvard University Graduate School of Business Administration, 1957.

DELGADO, G. C. A QUESTÃO AGRÁRIA E OS MOVIMENTOS SOCIAIS DO CAMPO. In: CARTER, M. (org.) **Combatendo a desigualdade social**: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

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

FAO - Food and Agriculture Organization. **Indicative World Plan for Agricultural Development**. Roma: FAO, 1976.

FAO - Food and Agriculture Organization. **O estado de segurança alimentar e nutricional no Brasil**: um retrato multidimensional. Brasília: FAO, 2014.

FERNANDES, B. M. A TERRITORIALIZAÇÃO DO MST - MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM-TERRA - BRASIL. **REVISTA NERA**, [S. l.], n. 1, 2012. DOI: 10.47946/rnera.v0i1.1495. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1495>. Acesso em: 12 fev. 2024.

FPA – FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. História da FPA. Disponível em: <<https://fpagropecuaria.org.br/historia-da-fpa/>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

GRAMSCI, A.. **Cadernos do cárcere**: os intelectuais, o princípio educativo, jornalismo. 2. ed. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho; co-edição de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 2.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**: introdução ao estudo da filosofia, a filosofia de Benedetto Croce. 8. ed. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho; co-edição de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015a. v. 1.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**: literatura, folclore, gramática. 4. ed. Edição de Carlos Nelson Coutinho; co-edição e tradução de Luiz Sérgio Henriques . Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015b. v. 5.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**: Maquiavel; notas sobre o Estado e a política. 8. ed. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho; co-edição de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. v. 3.

GRISA, C. O agronegócio e agricultura familiar no planejamento setorial nos governos FHC, Lula e Dilma: continuidades e descontinuidades. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 545-573, out. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-3>.

GROSSI, M. Questão ambiental, reforma agrária e agroecologia: desafios políticos ao MST. **Libertas**, v.17, n.2, p. 17-28. Juiz de Fora: 2017.

GUERRA, L. D. S. ComiDHAA de verdade para todos: desafios para a efetivação do direito humano à alimentação adequada no cenário de crises no Brasil. **Saúde e Sociedade**, v. 31, n. 2, p. e210370pt, 2022.

HIRAI, W.; ANJOS, F. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. **Revista textos & contextos**, v. 6, n. 2, 2007. Disponível em: <<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/2322/3251>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

HOYOS, C. J. C; D'AGOSTINI, A. SEGURANÇA ALIMENTAR E SOBERANIA ALIMENTAR: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS/Food Security and Food Sovereignty: convergences and divergences. **REVISTA NERA**, [S. l.], n. 35, p. 174–198, 2017. DOI: 10.47946/rnera.v0i35.4855. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/4855>. Acesso em: 12 jun. 2023.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil. Brasília, 2001.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 3.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Conselho Nacional na visão dos seus conselheiros**. Brasília: IPEA; 2012. Disponível em: <[https://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120409\\_relatorio\\_seguranca\\_alimentar.pdf](https://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120409_relatorio_seguranca_alimentar.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2023.

JONSSON, U. As causas da fome. In: VALENTE, F. L. (Org.). **Fome e desnutrição: determinantes sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

LAMPREIA, L. F. P. **Resultados da Rodada Uruguai**: uma tentativa de síntese. Estudos Avançados, v. 9, n. 23, p. 247–260, jan. 1995.

LEÃO, M. (org.). **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013.

MACEDO, D. C. et al. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Revista simbio-logias**, v. 12, n. 1, 2009.

MALUF, R. S.; MENEZES, F.; VALENTE, F. L. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**. v. IV, p 66-88, 1996.

MALUF, R. S.. **Segurança Alimentar**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MARTINELLI, S. S.; CAVALLI, S. B.. Alimentação saudável e sustentável: uma revisão narrativa sobre desafios e perspectivas. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 11, p. 4251–4262, nov. 2019.

MARX, K. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MENDONÇA, M. L. R. F.. Modo capitalista de produção e agricultura: A construção do conceito de agronegócio. 217f. Tese – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Painel Coronavírus. 2021. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 05 jul. 2021.

MORAIS, C. S. HISTÓRIA DAS LIGAS CAMPONESAS NO BRASIL. In: STÉDILE, J. P. (org.) **A questão agrária no Brasil: História e natureza das Ligas Camponesas – 1954-1964**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

MST – MOVIMENTO DOS SEM-TERRA. **Documento Final do Primeiro Congresso dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra**. Curitiba: 1985.

NASCIMENTO, R. C. O papel do Consea na construção da política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2012.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU. Comentário Geral número 12: O direito humano à alimentação (art.11). 1999. Disponível em: <<https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Comentario-Geral-No-12.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2023.

PEIXINHO, A. M. L.. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 909–916, abr. 2013.

PELIANO, A. M. M. A Assistência Alimentar nas Políticas Governamentais. Brasília: **Revista de Política Agrícola**, ano X, n. 1, p. 20-26, jan./fev./mar.2001.

PELIANO, A. M. M. Lições da história: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: BRASIL. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: MDS, 2010. v. 1.

PINTO, H. S. **A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (Parte 1): A Modernização do Estado e os Avanços na Superação da Fome**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 150). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em: 6 fev. 2024.

PORTELLI, H. **Gramsci e o bloco histórico**. Tradução de Angelina Peralva. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1977.

REDE PENSSAN - REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR. **II VIGISAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança**

Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2022. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2022/10/14/olheestados-diagramacao-v4-r01-1-14-09-2022.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

SANTIAGO, V. FRANCISCO JULIÃO, AS LIGAS E O GOLPE MILITAR DE 1964. In: STÉDILE, J. P. (org.) **A questão agrária no Brasil**: História e natureza das Ligas Camponesas – 1954-1964. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

SENADO FEDERAL. Legislação Orçamentária. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/legislacao-orcamentaria>. Acesso em: 15 maio 2024.

SILVA, S. P. **A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA AGENDA POLÍTICA NACIONAL**: projetos, descontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3019>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

SIMIONATTO, Ivete. Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SIMIONATTO, I.; COSTA, C. R. COMO OS DOMINANTES DOMINAM: O CASO DA BANCADA RURALISTA. **Temporalis**, [S. l.], v. 12, n. 24, p. 215–237, 2012. DOI: 10.22422/2238-1856.2012v12n24p215-237. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/3094>. Acesso em: 12 fev. 2024.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1424.pdf](http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2024.

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

VÍA CAMPESINA. Soberanía alimentaria un futuro sin hambre. In: FÓRUM DE ONG PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA, 1996, Roma. Declaración dirigida a la Cumbre Mundial de la Alimentación. Roma, Itália, 1996. Disponível em: <<http://www.viaganadera.com/aseava/reformaPAC/articulos/23.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2023.

WINDFUHR, M.; JONSÉN, J. **Soberanía Alimentaria**: hacia la democracia en sistemas alimentarios locales. Heidelberg, Alemanha: FIAN-Internacional e Heifer Internacional. 2005.

WORLD FOOD SUMMIT. Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial, 1996. Disponível em: < <https://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

YI, S.; CHOI, J. The organization of scientific knowledge: the structural characteristics of keyword networks. **Scientometrics**, [S.L.], v. 90, n. 3, p. 1015-1026, 24 nov. 2011. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s11192-011-0560-1>.



## APÊNDICE A – QUADRO DOS PARTIDOS

TABELA – PARTIDOS POLÍTICOS QUE EXISTIRAM NO PERÍODO DE 2002 A 2004:

| <b>SIGLA</b> | <b>NOME</b>                                    | <b>ALTERAÇÃO</b>  |
|--------------|--|---|
| MDB          | MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO               | Era Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) até 2018, deferido na justiça em 1981.   |
| PDT          | PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA                | Deferido na justiça em 1981.  |
| PT           | PARTIDO DOS TRABALHADORES                      | Deferido na justiça em 1982.  |
| PCdoB        | PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL                    | Incorporou o Partido Pátria Livre (PPL) em 2019. Deferido na justiça em 1988.   |
| PSB          | PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO                  | Deferido na justiça em 1988.  |
| PSDB         | PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA        | Deferido na justiça em 1989.  |
| PTC          | Partido Trabalhista Cristão                    | Mudou de nome em 2022 para AGIR. Deferido na justiça em 1990.   |
| PMN          | Partido da Mobilização Nacional                | Mudou de nome em 2023 para MOBILIZA. Deferido na justiça em 1990.   |
| CIDADANIA    | CIDADANIA                                      | Era Partido Popular Socialista (PPS) até 2019. Deferido na justiça em 1992.   |
| PV           | PARTIDO VERDE                                  | Deferido na justiça em 1993.  |
| AVANTE       | AVANTE   | Era Partido Trabalhista do Brasil (PT do B) até 2017. Deferido na justiça em 1994.  |
| PP           | PROGRESSISTAS                                  | Era Partido Progressista Brasileiro (PPB) até 2003. Deferido na justiça em 1995.  |
| PSTU         | PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO | Deferido na justiça em 1995.  |
| PCB          | PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO                   | Deferido na justiça em 1996.  |
| PRTB         | PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO       | Deferido na justiça em 1997.  |
| DC           | DEMOCRACIA CRISTÃ                              | Era Partido Social Democrata Cristão (PSDC) até 2018. Deferido na justiça em 1997.  |
| PCO          | PARTIDO DA CAUSA OPERÁRIA                      | Deferido na justiça em 1997.  |
| PODE         | PODEMOS  | Era Partido Trabalhista Nacional (PTN) até 2017, incorporou o Partido Humanista da Solidariedade (PHS) em 2019 e o Partido Social Cristão (PSC) em 2023. Deferido na justiça em 1997. |

|               |                                |  |
|---------------|--------------------------------|--|
| REPUBLICANOS  | REPUBLICANOS                   | Era Partido Republicano Brasileiro (PRB) até 2019, que era Partido Municipalista Renovador (PMR) até 2009. Deferido na justiça em 2005.  |
| PSOL          | PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE | Deferido na justiça em 2005.   |
| PL            | PARTIDO LIBERAL                | Incorporou o Partido Geral dos Trabalhadores (PGT) e o Partido Social Trabalhista (PST) em 2003, se fundiu com o Partido da Reedificação da Ordem Nacional (PRONA) e mudou de nome para Partido da República (PR) em 2006, que mudou de nome para Partido Liberal (PL) em 2019. Deferido na justiça em 2006. |
| PSD           | PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO     | Foi incorporado pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) em 2003, sendo refundado em 2011.  |
| SOLIDARIEDADE | SOLIDARIEDADE                  | Era Solidariedade (SD) até 2008, e incorporou o Partido Republicano da Ordem Social (PROS) em 2023. Deferido na justiça em 2013.   |
| NOVO          | PARTIDO NOVO                   | Deferido na justiça em 2015.   |
| REDE          | REDE SUSTENTABILIDADE          | Deferido na justiça em 2015.   |
| PMB           | PARTIDO DA MULHER BRASILEIRA   | Deferido na justiça em 2015.   |
| UP            | UNIDADE POPULAR                | Deferido na justiça em 2019.   |
| UNIÃO         | UNIÃO BRASIL                   | Formado pela fusão entre Partido Social Liberal (PSL) e Democratas (DEM) em 2022, o DEM se chamava Partido da Frente Liberal (PFL) até 2007.   |
| PRD           | PARTIDO RENOVAÇÃO DEMOCRÁTICA  | Formado pela fusão entre Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Patriota (PATRIOTA) em 2023.   |

FONTE: TRE, 2024. Dados organizados pela Autora.