

## O CENÁRIO RECESSIVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN: O CASO DO CONSEA

### THE RECESSIVE SCENARIO OF FNS PUBLIC POLICIES: THE CASE OF CONSEA

Thayná da Silva FELIX\* 

Wanda Griep HIRAI\*\* 

**Resumo:** O presente artigo apresenta o impacto das instabilidades econômicas, sociais e políticas sob o Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA através da extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. Para tal utilizamos a pesquisa bibliográfica-documental norteada pelo materialismo histórico-dialético, que desvende os principais impactos da sua fragilização e posterior extinção do CONSEA. Como consequência, ocorre o retorno do Brasil para o Mapa da Fome em meio à maior crise sanitária vivenciada no mundo, expondo o retrocesso drástico das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN e do controle social por meio da intensificação neoliberal adotada pela extrema direita. Por fim, há urgência de manter a articulação das instâncias representativas na defesa do DHAA e intensificação na luta de direitos assegurados.

**Palavras-chave:** CONSEA. Segurança Alimentar e Nutricional. Políticas Públicas.

**Abstract:** This article presents the impact of economic, social and political instabilities under the Human Right to Adequate Food - DHAA through the extinction of the National Food and Nutrition Security Council - CONSEA. To this end, we use a bibliographic-documentary research guided by historical-dialectical materialism, which reveals the main impacts of its weakening and subsequent extinction of CONSEA. As a consequence, Brazil returns to the Hunger Map in the midst of the greatest health crisis experienced in the world, exposing the drastic setback of public policies on Food and Nutrition Security - SAN and social control through the neoliberal intensification adopted by the extreme right. . Finally, there is an urgent need to maintain the articulation of representative bodies in defense of the DHAA and intensify the struggle for guaranteed rights.

**Keywords:** CONSEA. Food and Nutrition Security. Public Policy.

Submetido em 03/03/2022.

Aceito em 25/07/2022.

\* Mestranda do curso de Serviço Social da Faculdade de Serviço Social (FSSO) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL); membro do Grupo de Pesquisa e Extensão: Serviço Social e Segurança Alimentar e Nutricional - GEPSSAN e do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas e Processos Organizacionais da Sociedade; Tem experiência na área de Serviço Social com ênfase em Serviço Social e Segurança Alimentar e Nutricional, Direito Humano à Alimentação Adequada, Agricultura Familiar, Agronegócio e Questão Agrária. Av. Lourival Melo Mota, s/n – Tabuleiro do Martins, Maceió, AL. E-mail: [thayfxx@gmail.com](mailto:thayfxx@gmail.com)

\*\*Atualmente é professora associada da Universidade Federal de Alagoas - UFAL. Possui graduação em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (1981), mestrado em Sistemas de Produção Agrícola Familiar pela Universidade Federal de Pelotas (2008), mestrado em Desenvolvimento Social pela Universidade Católica de Pelotas (2000), doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2009) e Pós-doutorado na Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel - FAEM, PPG Sistemas de Produção Agrícola Familiar, Núcleo de Pesquisa e Extensão em Agroecologia e Políticas Públicas para a Agricultura Familiar - NUPEAR (2019-2020). Tem experiência na área de Serviço Social, atuando principalmente nos seguintes temas: serviço social, políticas públicas, Segurança Alimentar e Nutricional e Direito Humano à Alimentação Adequada. Líder do Grupo de Extensão e Pesquisa Serviço Social e Segurança Alimentar e Nutricional - GEPSSAN. Av. Lourival Melo Mota, s/n – Tabuleiro do Martins, Maceió, AL. E-mail: [wanda.hirai@gmail.com](mailto:wanda.hirai@gmail.com)



## INTRODUÇÃO

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, extinto pelo Presidente Bolsonaro no primeiro dia de seu governo, foi um órgão de assessoria federal imprescindível para o controle social e o planejamento de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil. Criado em 1994, o órgão foi fruto das lutas dos trabalhadores em busca do acesso básico à alimentação, porém foi revogado duas vezes desde a sua criação: a primeira no governo de Fernando Henrique Cardoso e a segunda no governo de Jair Bolsonaro em 2019. Representava um espaço de consolidação da participação da sociedade nas políticas voltadas à promoção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis e de defesa de uma agenda da administração pública que defenda os cidadãos da violação do direito humano à alimentação adequada (JAIME, 2019).

A fome, como manifestação das expressões da questão social advindas das desigualdades geradas dentro do sistema capitalista, parecia na década de 2000 um problema para o qual era possível vislumbrar respostas concretas do Estado capazes de atenuá-lo. Até durante um bom tempo, obteve-se uma redução significativa no percentual de pessoas em situação de insegurança alimentar. Para isso, foram necessárias ações de Estado comprometidas com a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA.

Entretanto, de acordo com a Rede PENSSAN (2021), dados da Pesquisa Orçamentária Familiar – POF já apontavam para o crescimento da insegurança alimentar e nutricional em 2017, devido à crise socioeconômica e política instaurada no país, advertindo para o retorno ao mapa da fome onde o Brasil esteve até 2014. De fato, reverteram-se os avanços conquistados durante anos com as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN, e o país retornou em 2020 para o mapa da fome após se somarem as referidas crises à crise sanitária da covid-19, que intensificou a crise já instalada.

Partindo dos documentos disponibilizados a partir das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, o presente artigo busca apontar como a revogação do CONSEA desordena e enfraquece as ações voltadas à SAN, dando espaço aos projetos ultraneoliberais expostos no governo de Bolsonaro. Para isso, optou-se por dividi-lo em três seções, discorrendo sobre: 2) Construção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a defesa pelo Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA; 3) Mudança de perspectiva: os governos petistas e sua relação com as políticas de SAN; 4) A intensificação do projeto neoliberal no Brasil e o declínio nas políticas de SAN.

Tendo como metodologia a pesquisa do tipo bibliográfico-documental orientada pelo materialismo histórico-dialético, o presente artigo expõe como o cenário recessivo das políticas públicas de SAN decorre do processo de consolidação do projeto neoliberal, composto por diversos elementos que incidem na desarticulação e no enfraquecimento de mecanismos do Estado em defesa dos direitos sociais, neste caso, o CONSEA.

## **1. CONSTRUÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: A DEFESA PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA – DHAA**

No Brasil, a Política de Segurança Alimentar adquiriu ampla visibilidade quando seus objetivos centrais voltaram-se não apenas à questão do suprimento das necessidades alimentares da população e autossuficiência nacional na produção agrícola, mas diante da incorporação de novos elementos ao conceito de Segurança Alimentar, entre eles: o direito à informação, a diversidade cultural, a qualidade (física, química, biológica e nutricional) etc.

Nessa perspectiva, Josué de Castro tornou-se um grande contribuidor para discussão da temática a partir do seu livro *Geografia da fome* (1946), em que ele apresenta a problemática da fome como resultado da ausência da distribuição de recursos e da falta de investimentos do governo federal. O que era tido como uma causa “natural”, principalmente no Nordeste, onde a seca aparecia como importante elemento para justificar a miséria do povo nordestino, é desmistificado com a sua importante contribuição, esmiuçando cuidadosamente as problemáticas que originam a fome a partir da sua perspectiva sociohistórica.<sup>1</sup>

Em 1992, com o *impeachment* de Collor, Itamar Franco assumiu a Presidência da República. Durante seu governo, em 1993, em decorrência do Movimento pela Ética na Política, surge a Campanha da Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, liderada por Herbert de Souza – mais conhecido por Betinho. A referida campanha deu visibilidade ao quadro dramático da existência de milhões de miseráveis nos campos e nas cidades. A bandeira que mobilizou milhares de brasileiros foi “A fome não pode esperar”. Cinco mil comitês foram desenvolvidos por todo o Brasil. Nesse mesmo ano, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) divulgou os mapas da Fome I, II e III, demonstrando a existência de 32 milhões de brasileiros que viviam em condições de indigência (COSTA; PASQUAL, 2006).

O movimento desencadeado assumiu uma dimensão nacional, inspirada em razões de ordem ética e na importância da solidariedade, dando subsídio para a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CNSAN, realizada em 1994, com o tema “Fome, uma questão nacional”. O governo de Itamar Franco, pressionado pela sociedade civil organizada e reconhecendo o círculo vicioso formado pela fome, miséria e violência, em parceria com a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, elaborou dois instrumentos para auxiliar na construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: um conjunto articulado de compromissos de ação governamental baseado nos princípios de parceria, solidariedade e descentralização (publicado em abril de 1993) e a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA em abril de 1993, como órgão de aconselhamento da Presidência da República, composto por oito ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil, dos quais 19 indicados pelo Movimento Ética na Política.

---

<sup>1</sup> É válido salientar a importância das manifestações sociais para pressionar o Estado em prol de políticas públicas direcionadas à promoção da SAN.

No final de 1994, extingue-se o CONSEA, substituído por ações do Programa Comunidade Solidária. Isso provoca indefinições na Política Nacional de Segurança Alimentar, bem como o não cumprimento das normas básicas da referida política, devido à fragmentação da política pública de combate à fome. Apesar da pequena duração do CONSEA, ele contribuiu efetivamente na construção de uma política pública de SAN, pois introduziu a questão da fome na agenda política nacional, a partir da mobilização da sociedade civil, além de ampliar espaços de participação da população quanto à formulação e ao controle das políticas públicas.

No Governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002), o tema da SAN deixou de ser visto como objetivo estratégico de desenvolvimento social para o país. Com a criação do Programa “Comunidade Solidária” e a extinção do CONSEA, o combate à fome e à pobreza adquire uma nova institucionalidade. Criado por decreto presidencial, o Programa Comunidade Solidária – PCs deveria promover a integração de ações exercidas pelos diversos níveis públicos (federais, estaduais e municipais), mediante um plano nacional de estabilização econômica sem, contudo, modificar as condições estruturais que geram a fome.

O primeiro mandato de FHC (até 1998) foi marcado pelo desmonte e pela desestruturação de áreas e programas referentes à Segurança Alimentar. Entre 1995 e 1999, houve uma redução de 20% no orçamento dos programas do Ministério da Agricultura que faziam interface com o tema da segurança alimentar; a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB teve suas ações desarticuladas, e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN foi extinto em 1997, fragilizando os programas de suplementação alimentar (COSTA; PASCOAL, 2006). Os prejuízos dessa proposta conservadora impactaram forte e negativamente no desenho de uma política nacional de combate à fome, num país que necessitava de ações ampliadas, muito diferentes das adotadas. Estas se limitavam a atender a municípios considerados “miseráveis” (grifos nossos), limitando a segurança alimentar a escassas ações assistencialistas e pontuais, os impasses no acesso aos dados impossibilita visualizá-los quantitativamente, porém, de acordo com o IPEA (2014) apesar de que o” PCS tenha incorporado o enfrentamento da fome e da miséria que caracterizava o Consea [...]ele marcou o início de um retrocesso em relação às conquistas alcançadas durante os anos imediatamente anteriores”(p.27).<sup>2</sup>

No próximo item será abordado a continuidade das políticas a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003.

---

<sup>2</sup> Para saber mais, ver: A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação (2014).

## 2. MUDANÇA DE PERSPECTIVA: OS GOVERNOS PETISTAS E SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS DE SAN

De acordo com Hirai et al. (2020), na agenda política de Lula da Silva, eleito em 2003, a luta contra a fome e a exclusão social eram fundamentais, com a adoção do Programa Fome Zero, o qual possuía ações estratégicas e integradas de combate à miséria, tornando-se posteriormente referência mundialmente. Neste governo, o CONSEA é retomado. Esse retorno, de acordo com os autores, “assumiu firmemente um papel para além de simples assessoria governamental, impulsionando ações dos governos, principalmente em favor da criação do Projeto de Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional para o Brasil” (BRASIL, 2020, p. 500).

A partir do CONSEA, eram elaboradas as Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) que é a instância máxima do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e se realiza a cada quatro anos, conforme dispõe a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN).

Abaixo apresenta-se em quadro as informações gerais das conferências realizadas durante os governos petista:

**Quadro I** - Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas entre 2004 à 2015.

Conferências	Ano	Tema	Objetivo
II CNSAN	2004	Fome, uma questão nacional	Oferecer um amplo panorama dos principais temas em discussão sobre os vários aspectos englobados pelo enfoque da segurança alimentar e nutricional que vem sendo construído no Brasil.
III CNSAN	2007	Alimentação Adequada e Saudável – Direito de todos	Destacava-se que o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN deveria potencializar as políticas estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional, fortalecendo as vocações de cada esfera de governo.
IV CNSAN	2011	Alimentação Adequada e Saudável – Direito de todos	Debater e deliberou sobre proposições voltadas a proteger, promover, respeitar e prover o direito humano à alimentação adequada e saudável no Brasil e no mundo, direito fundamental e universal previsto na Constituição brasileira.
V CNSAN	2015	Comida de Verdade no Campo e na Cidade: por direitos e soberania alimentar	Visou sensibilizar a sociedade brasileira, ampliar a participação da juventude e democratizar os conceitos de soberania, segurança alimentar e nutricional em suas várias dimensões: social, econômica, política, ambiental e cultural

Fonte: Elaborada pelas autoras de acordo com dados do (CONSEA, 2004, 2007, 2011, 2015)

A partir II CNSAN foi criado do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – MESA, sendo retomados os programas de segurança alimentar que haviam sido extintos no governo FHC. A II CNSAN deliberou sobre ações públicas de SAN correspondentes aos níveis federal, estadual e municipal, bem como encaminhou propostas de âmbito nacional que foram sistematizadas e publicadas em documento próprio, distribuído aos participantes dessa Conferência.

O relatório final dessa CNSAN começa com uma citação que demonstra a realidade do Brasil: **“Quem tem fome tem pressa”** – Herbert de Souza. As propostas prioritárias aprovadas em plenária, relacionadas a questões institucionais, foram as seguintes: Direito Humano à Alimentação, Institucionalidade, Participação Social, Monitoramento, Avaliação e Indicadores, Soberania Alimentar e Relações Internacionais, Reforma Agrária, Agricultura Familiar, Agricultura Urbana, Agroextrativismo, Recursos Genéticos, Transgênicos, Sementes e o Acesso e Uso dos Recursos Naturais e da Água (II CNSAN, 2004).

Após a II CNSAN, notaram-se avanços na agenda pública brasileira, como a incorporação da Política Nacional de Segurança Alimentar e do Direito Humano à Alimentação Adequada, com a retomada dos CONSEAS estaduais a partir de 2003 e a realização das Conferências, que contam com a participação da sociedade civil e do Estado. Observa-se também a progressiva apropriação das diferentes dimensões de soberania da segurança alimentar e nutricional pelas redes, articulações, fóruns e movimentos sociais. Vários indicadores sociais mostram a redução da fome desde a criação de programas de transferência de renda, no governo Lula, como: Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada – BPC e Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, entre outros. De acordo com Rede Penssam (2022) a partir da Pesquisa Nacional de Amostra Por Domicílios - PNAD em 2004 haviam 64,8% de pessoas em SAN no Brasil, em contrapartida haviam 35,2% da sua população em situação de Insegurança Alimentar - IA em seus diferentes níveis – leve, moderada e grave (fome) – no qual 13,8% estavam circunstância leve, 12% moderada e 9,5% grave, ao longo das ações foi perceptível o avanço nos índices de SAN como também nos de IA, em 2013, o país encontrava-se com 77,1% da população em situação de SAN e 22,9 em situação de IA sendo 12,6 de forma leve, 6,1 moderada e 4,2 grave.

Fato modificado radicalmente, na realidade atual 41,3% brasileiros encontram-se em SAN e 28% em IA leve, 15,5% moderada e 15,2% grave. (REDE PENSSAM, 2022)

No Brasil, o Direito Humano à Alimentação adequada por muitos anos permaneceu implícito em alguns dispositivos constitucionais, porém só foi inserido na Constituição Federal de 1988, no capítulo dos Direitos Sociais, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 64, em fevereiro de 2010. Desde então o direito à alimentação adequada vem sendo regulamentado e subsidiado por leis, tendo como base a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) de 2006, que foi regulamentada pelo Decreto nº 7.272/2010.

A Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, criou o SISAN com vistas a assegurar de forma sustentável o direito humano à alimentação adequada a toda a população brasileira. Trata-se de um sistema

aberto em razão do seu propósito de organizar e monitorar ações e programas de diversos setores governamentais e não governamentais, articulando-os numa política de SAN. As ações desenvolvidas durante os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff foram fundamentais para a diminuição dos percentuais de pessoas em situação de pobreza no país, o reflexo disso é a saída do país do mapa da fome em 2014, tornando-se referência mundial em combate à fome.

As CNSAN como pode ser observado eram um importante mecanismo de avaliação e proposição das ações direcionadas a SAN, gerando entre outras coisas o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANASAN, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, entre outras intervenções realizadas pelo conselho junto a sociedade civil em prol do desenvolvimento de ações voltadas a SAN conforme o cenário socioeconômico do momento. Como constatado na IV CNSAN realizada após a crise de 2008 que afetou a maior parte do mundo, inclusive o Brasil, no relatório a comissão propõe ações de fortalecimento da política de SAN e enfrentamento à crise, para Thome e Rossini (2018) “a crise de 2008 não teve apenas efeitos financeiros, mas também provocou efeitos sociais, como o aumento da desigualdade e da desnutrição.”(p.2018)

Consequentemente como visto, dificultou-se o acesso a alimentos, impactando diretamente os programas sociais e ressaltando também suas fragilidades. De acordo com o documento da 4ª conferência, era necessário para enfrentar essa crise no Brasil, “articular um conjunto de programas e ações – tanto já existentes quanto novos – abrangendo as diversas áreas que incidem sobre a SAN, caracterizando desta forma uma PNSAN” (CONSEA, 2008, p. 1).

Segundo o documento, a intenção foi solidificar as ações de promoção da SAN, através da política, e fomentar condições que suportasse o Estado neoliberal e suas tentativas de ataques e desmontes das políticas sociais. Apesar da notória inviabilidade destas ações que pareciam apenas possuir caráter expressivo de protesto tendo em vista a dinâmica que compõe o próprio Estado.

O acirramento da tensão gerada pelo acúmulo do capital com a adoção do projeto neoliberal no Brasil, colocando o acesso ao DHAA em risco, será tratado no próximo item.

### **3. A INTENSIFICAÇÃO DO PROJETO NEOLIBERAL NO BRASIL E O DECLÍNIO DAS POLÍTICAS DE SAN**

Ao assumir a Presidência da República em 2016, Michel Temer inicia a intensificação neoliberal no país e o enxugamento dos gastos com políticas sociais do Estado, sob a justificativa da busca da “superação da crise”. Esse processo é amplamente exacerbado no governo de Bolsonaro, denominado por muitos pesquisadores de ultraneoliberalismo. A PEC 95 (BRASIL,2016), instituída por Temer, destruiu prognósticos e planejamentos para o próximo decênio, congelando gastos por vinte anos, e desorganizou vários sistemas de proteção e assistência social no país.

Segundo Nogueira (2009), ao longo dos anos 1980, o Estado brasileiro deixa transparecer aspectos como a centralização administrativa, sua distorção organizacional, que traz à tona o empreguismo e a sobreposição de funções, a ineficiência na prestação de serviços e na gestão e, sobretudo, a privatização. Essa tem como pano de fundo os interesses dos grandes grupos econômicos, que prevalecem devido ao déficit de controle democrático. O poder dos tecnocratas reforça o Executivo em detrimento dos demais poderes.

Para Boschetti e Behring (2011), “o sentido neoliberal do ajuste estrutural capitalista dos anos 1990, com todas as suas consequências para a política social, foi sendo delineado na década anterior, na periferia do mundo do capital [...] e no Brasil, em particular” (p. 143). A hegemonia neoliberal provoca uma difícil existência da universalidade proposta pela política social, que encampa um conjunto de direitos duramente conquistados no texto constitucional, mas que foram submetidos à lógica do ajuste fiscal, aumentando a distância entre o direito e a realidade. Tanto na América Latina como no Brasil, observa-se a restrição do “acesso universal a bens de consumo coletivo e aos direitos sociais [...]. A privatização gera uma dualidade discriminatória entre os que podem e não podem pagar pelos serviços, no mesmo passo que propicia um nicho lucrativo para o capital” (BOSCHETTI; BEHRING, 2011, p. 159).

As autoras, ao se referirem ao controle democrático na política social constante da Constituição de 1988 e no início da experiência dos conselhos de políticas públicas e de defesa dos direitos sociais, consideram-no uma experiência do controle democrático que promove a participação social, a transparência das ações e o aumento da visibilidade das demandas sociais que alavancam a promoção da igualdade e da equidade e o alargamento de direitos.

Em 2011, existiam 17 Conselhos Nacionais, abrangendo as áreas de educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social, segurança alimentar e nutricional, cidades e desenvolvimento rural (MDS, 2020). Behring e Boschetti (2011) observam que, mesmo os conselhos tendo grandes potencialidades como arenas de negociação de propostas que podem beneficiar milhões de pessoas, por si sós não garantem a expansão da democracia e o acesso aos direitos. “Com o neoliberalismo e a mundialização, colocam-se alguns constrangimentos para o controle democrático e a tomada de decisões substantivas, já que os Estados-nação têm, ao mesmo tempo, sua autonomia limitada e sua soberania afetada” (BOSCHETTI; BEHRING, 2011, p. 180).

A autora cita um exemplo dessa condição: o corte dos gastos sociais em decorrência da imposição do superávit primário com o FMI. Nessa perspectiva, Ferreira e Augusto (2019) ressaltam que a política neoliberal, impulsionada pelo governo de Temer, busca reorganizar o mercado capitalista e promover a reestruturação produtiva, devido à crise econômica que assolou o mundo em 2008 e se intensificou no Brasil entre 2012 e 2014. Essa tentativa de contornar as crises capitalistas – que são cíclicas – gera um impacto maior na classe trabalhadora e em sua condição de vida, o que reflete no processo da alimentação da população.

As medidas neoliberais [...] tiveram impactos diretos na geração de renda, nas políticas sociais e na segurança alimentar. A ascensão do governo neoliberal se deu num conturbado processo político-econômico movido pela burguesia a fim de aplicar a reestruturação produtiva característica do capitalismo aos moldes neoliberais que de certa forma estavam sendo colocados em segundo plano nos governos petistas. Esses tinham um caráter neodesenvolvimentista com um cunho forte nas políticas públicas de inclusão social e redistribuição de renda com adoção de transferência de renda. Todo esse movimento permitiu congelamentos de gastos do governo em áreas estratégicas para o combate à pobreza e à fome e a precarização das relações de trabalho. (FERREIRA; AUGUSTO, 2019, p. 42).

Essas ações seguiram sendo ampliadas por Bolsonaro. Em seu primeiro dia de mandato, ele implantou a Medida Provisória nº 870 (BRASIL, 2019), que extingue o Consea. Tal medida transformou-se posteriormente na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que estabelece na seção III, art. 23, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional como competência da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN vinculada ao Ministério da Cidadania. A extinção do CONSEA, mais do que a eliminação de um mecanismo de controle social popular, representou o avanço desprovido do Estado neoliberal seguindo as diretrizes do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional – FMI.

Mesmo num cenário desalentador, a luta pelo retorno do Consea se instaurou. A partir das articulações dos conselhos estaduais organizou-se um movimento político denominado “banquetaço”, no qual foram distribuídos alimentos à população e panfletos informativos com compartilhamento de informações sobre as consequências da Medida Provisória nº 870. Realizado no dia 27 de fevereiro de 2019 em mais de quarenta cidades brasileiras, com o intuito de mobilizar a sociedade civil e deputados federais para a defesa do direito humano à alimentação adequada, o “Banquetaço” contou com a ampla participação de universidades, sindicatos, associações e movimentos sociais do campo e da cidade para tentar reverter a citada MP (ABRASCO, 2019).

Apesar da movimentação, tal ação não se efetivou e, posteriormente, com o advento da covid-19, a problemática da fome retornou de forma contundente ao cotidiano de 125,2 milhões de brasileiros em situação de IA e mais de 33 milhões em situação de fome, dados que aumentaram como apresentado desde a última pesquisa em 2020 que já evidenciava o aumento drástico com 19 milhões de brasileiros em situação de fome. (REDE PENSSAM, 2021; 2022). O descaso aos programas de incentivo ao DHAA, especialmente através do “desfinanciamento” (grifos nossos) dos Programas de Aquisição de Alimentos – PAA, principal programa que direcionava alimentos as rede socioassistencial que atendem às famílias em vulnerabilidade social ocasionando a redução de abastecimento dessas redes que impacta diretamente a população. O declínio dos investimentos em políticas direcionadas para minorar a pobreza e a insegurança alimentar e nutricional se oficializa através da PEC 241/2016, também conhecida como PEC da Morte. Numa sequência mórbida, a Emenda Constitucional nº 95 apresenta a redução de recursos e da cobertura de programas estruturantes (PBF, PNAE, PAA e o Programa Água para Todos), bem como a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário e da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), que auxiliava na coordenação intersetorial da PNSAN.

Houve uma redução significativa dos estoques públicos de alimentos, em virtude dos desmontes na Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), culminando no fechamento de 27 Unidades Armazenadoras (CONAB, 2019). A medida provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, instituiu o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, como estratégias de fomento à renda das famílias em situação de vulnerabilidade social, além de dispor acerca do auxílio inclusão produtiva rural e urbana como incentivo à produção, doação e consumo de alimentos saudáveis pelos agricultores familiares. Estas mudanças até o momento, se apresentam frágeis uma vez que não é possível delimitar o impacto das mesmas, considerando que as novas propostas substituem, respectivamente, os títulos dos Programa Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos, mas não apresentam modificações significativas em prol dos beneficiários.(BRASIL, 2021).<sup>3</sup>

No rol de problemas apontados, há a priorização de multinacionais do agronegócio no país, resultando no favorecimento da venda de *commodities* ao mercado internacional, o que gera lucros excepcionais ao setor, ameaça os estoques públicos de alimentos e provoca uma permanente inflação. Uma das consequências é o aumento dos níveis de miséria que haviam sido apagados da memória de muitos brasileiros, e que voltam a assombrar (ASSUNÇÃO, 2021).

Estes são elementos densos e complexos que devem ser analisados como uma série de ações interligadas que provocam o alargamento da fome no contexto de uma crise sanitária que ceifou a vida de mais de 600 mil brasileiros.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória de luta dos trabalhadores na busca de políticas públicas de combate à fome constitui-se em pauta governamental, transformando-se num círculo virtuoso de realização gradual do DHAA. Para tanto, o CONSEA contribuiu de forma decisiva tanto na concepção quanto no aprimoramento de políticas públicas que viabilizassem a consecução da soberania e da segurança alimentar e nutricional no país. A comida chegou à mesa dos brasileiros nos mais diversos espaços. O percurso para a consolidação da SAN deu-se através da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; dos Programas de Convivência com o Semiárido; da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica; do Plano Safra da Agricultura Familiar; do Programa de Aquisição de Alimentos; do Programa Nacional de Alimentação Escolar; do Guia Alimentar da População Brasileira, entre outros. A articulação desses programas torna a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional um marco para a discussão do problema da fome no país.

A criação do CONSEA em 1993 colocou como pauta da Presidência o debate sobre a fome. Logo depois, com a I CNSAN em 1994, advoga-se a criação de uma política que supere o problema. Desde então

---

<sup>3</sup> As percepções adquiridas a partir das mudanças recentes nos programas apresentam-se insuficientes devido a limitação histórica, contudo, exprimem suas lacunas em primeira análise.

um longo caminho foi percorrido, e o Brasil chegou a ser uma referência internacional no combate à fome. Entretanto, as ações de Estado voltadas para a SAN de acordo com a atual agenda política presidencial estão em franco declínio. Seguindo a agenda do Estado neoliberal, o governo Bolsonaro desconsidera o DHAA e todas as condicionalidades para a sua consolidação.

A desestruturação do SISAN a partir da extinção do CONSEA e o corte de investimentos nos programas estruturantes põem em risco a segurança alimentar e nutricional, especialmente da população vulnerável. Nessa perspectiva, as interrupções sofridas pelo CONSEA desde sua existência apontam para uma crescente retirada de direitos da sociedade civil, sobretudo daquele que garante a sua sobrevivência: a alimentação segura, de qualidade, e em quantidade suficiente.

Nota-se a introdução cada vez mais acentuada da ideologia neoliberal, empurrando a agricultura familiar para o seio do agronegócio (destaca-se as diferenças socioeconômicas de uma classe para outra) e rompendo os mecanismos de controle social que resulta na fragilização das políticas, e por fim, transforma os programas sociais em mero mitigador da extrema pobreza.

## REFERÊNCIAS

- ASSUNÇÃO, G. **Alta na inflação dos alimentos e a mercantilização das necessidades humanas.** Brasil de Fato, 2021. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2021/06/24/alta-na-inflacao-dos-alimentos-e-a-mercantilizacao-das-necessidades-humanas>. Acesso em: 30 jun. 2021.
- BRASIL. **Medida provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021.** Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 ago. 2021. Seção 1, p. 6. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-33725100>. Acesso em: 15 de ago. de 2021.
- BRASIL. **Emenda Constitucional 95/2016, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2016, Dez. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em 15 de ago. de 2021.
- BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 set. 2006, Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm). Acesso em 1 de ago. de 2021.
- BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Brasília, DF, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm). Acesso em 15 de ago. de 2021.

BOSCHETTI, I; BEHRING, E. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, I. **Relatório final: fome, uma questão nacional**. Brasília, 1995.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, II. **Relatório final: A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Olinda: CONSEA, 2004.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, III. **Relatório final: Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional**. Ceará: CONSEA, 2007.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, IV. **Relatório final: Alimentação adequada e saudável: direito de todos**. Salvador: CONSEA, 2011.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, V. **Relatório final: comida de verdade no campo e na cidade, por direitos e soberania alimentar**. Brasília: CONSEA, 2015.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO – CONAB. **Processo de modernização prevê desmobilização de 27 unidades da rede**. CONAB, 2019. Disponível em: 45.  
<https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/2907-processo-de-modernizacao-prevedesmobilizacao-de-27-unidades-da-rede-armazenadora>. Acesso em: 15 nov. 2019.

COSTA, C; PASQUAL, M. **Participação e Políticas Públicas na Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**. In: Garcés, M.; Giraldez, S.; Goldar, M. R.; Albuquerque, M. C.; Riquelme, Q.; Buroni, T. Democracia Y Ciudadanía en el Mercosur. LOM Ediciones/Programa MERCOSUR Social y Solidário. Santiago, 2006.

DIAS, B. **Sociedade civil se mobiliza pelo retorno do Consea**. ABRASCO, 2019. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/movimentos-sociais/sociedade-civil-se-mobiliza-pela-retomada-do-consea/38878/>. Acesso em: 2 jun. 2019.

FERREIRA, E. AUGUSTO, G. **As reformas na era Temer e o novo regime fiscal: os impactos sobre o direito humano à alimentação e à nutrição**. Orientador: HIRAI, W. TCC (graduação), Curso de Serviço Social, Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019.

HIRAI, W. **Segurança Alimentar em tempos de (In) Sustentabilidade produzida**. 2009. 163f. Tese pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul. 2009.

HIRAI, W. et al. **Desafios da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na atual conjuntura brasileira**. As políticas sociais na América Latina e a garantia dos direitos humanos. Pelotas: SEPOME, n. VII, p. 495-503.

JAIME, P. **Por que o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é necessário?** Jornal da USP, 2019. Disponível em: <https://jornal.usp.br/artigos/por-que-o-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-necessario/>. Acesso em: 13 out. 2021.

BATISTA, Paulo Nogueira. **Pensando o Brasil: ensaios e palestras**. Org. Paulo Nogueira Batista Jr. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

PENSSAN, Rede. **VIGISAN Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Rio de Janeiro: Rede Penssan. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf). Acesso em 1 de ago. 2021.

PENSSAN, Rede. **II VIGISAN Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Rio de Janeiro: Rede Penssan. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 14 de jun. 2022.

THOMÉ, C. ROSSINI, N. **Subprime: a primeira crise mundial do século XXI In O modelo de desenvolvimento brasileiro das primeiras décadas do século XXI: aportes para o debate [online]**. Chapecó: Editora UFFS, 2018, pp. 208-228. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9788564905832.0009>. Acesso em: 2 mar. 2022.

SILVA, Sandro Pereira. **A Trajetória Histórica Da Segurança Alimentar E Nutricional Na Agenda Política Nacional: Projetos, Descontinuidades E Consolidação**. IPEA: 2014. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD\\_1953.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf). Acesso em: 15 de ago. 2020.

---

**Contribuições das autoras:**

**Thayná da Silva Felix:** Redação e sistematização do manuscrito.

**Wanda Griep Hirai:** Redação do manuscrito e revisão.

---