
POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM A AGRICULTURA FAMILIAR

FOOD AND NUTRITIONAL SECURITY POLICIES IN BRAZIL AND THEIR RELATIONSHIP WITH FAMILY FARMING

Patrícia Bernardi Mizzuno

Egressa do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional, Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, SP, Brasil
patriciabernardinutri@outlook.com

Sérgio Marques Costa

Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional, Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, SP, Brasil
marxcosta@gmail.com

Alba Regina Azevedo Arana

Docente do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional, Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, SP, Brasil
alba@unoeste.br

Maíra Rodrigues Uliana

Docente do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional, Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, SP, Brasil
maira@unoeste.br

Resumo

A evolução do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil foi acompanhado ao longo dos anos pela elaboração de políticas públicas de SAN voltadas à garantia do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA). Instituído em 2003, com base no diagnóstico do não atendimento do DHAA no país, o Programa “Fome Zero”, tinha como proposta ações voltadas a melhoria de renda e aumento da oferta de alimentos. Com o objetivo de discutir o papel das políticas de SAN no Brasil, enfocando as estratégias do Programa “Fome Zero” como marco para a ação ao combate à fome e à miséria no país, o artigo traz como questionamento: Qual é o papel do programa “Fome Zero” para fortalecimento dos outros programas de transferência de renda no Brasil? Qual é o diferencial do programa e sua contribuição para o incentivo a agricultura familiar no Brasil? De caráter descritivo, o estudo foi baseado na pesquisa documental feita em dados oficiais da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A partir da análise da bibliografia e dos dados levantados é possível concluir que o programa Fome Zero representa importante eixo articulador das políticas de SAN no Brasil, permitindo a implantação de políticas de acesso aos alimentos e de fortalecimento da agricultura familiar.

Palavras-chave: Programa Fome Zero. Políticas Públicas. Pequeno Agricultor. Acesso à Alimentação. Políticas de Acesso.

Abstract

The evolution of the concept of Food and Nutritional Security (FNS) in Brazil has been accompanied over the years by the development of FNS public policies oriented to guarantee the Human Right to Adequate Food (HRAF). Established in 2003 based on the diagnosis of non-compliance with HRAF in the country, the “Zero Hunger” Program proposed actions aimed at improving income and increasing the supply of food. In order to discuss the role of FNS policies in Brazil, focusing on the strategies of the “Zero Hunger” Program as a framework for action to combat hunger and misery in the country, the article raises it as a question: What is the role of the “Zero Hunger” program to strengthen other income transfer programs? in Brazil? What is the program differential and its contribution to the encouragement of family farming in Brazil? This study, with descriptive methodology, was based on documentary research carried out on official data from Food and Agriculture Organization of United Nation (FAO) and Brazilian Statistics Institute (IBGE). From the analysis of bibliography and data collected, it is possible to conclude that the Zero Hunger program represents an important articulating axis of FNS policies in Brazil, allowing the implementation of policies for access to food and strengthening family farming.

Keywords: Zero Hunger Program. Public Policy. Small Farmer. Food Access. Access Policies.

Introdução

O tema segurança alimentar e nutricional conquistou centralidade na agenda internacional nas últimas décadas, pautando acordos e compromissos de desenvolvimento dos governos nacionais. Com forte participação da FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), foi baseado inicialmente na produção e formação de estoques de alimentos, aumentou sua dimensão e engloba a influência do sistema alimentar às condições de vida das pessoas, consistindo na realização do direito ao acesso à alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer outras necessidades essenciais. Para tanto, se faz necessária a convergência de políticas e programas de vários setores com capacidades para promover, na dimensão individual e coletiva, o acesso à alimentação (VASCONCELLOS; MOURA, 2018).

No Brasil e no mundo, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) passou por várias interpretações e recebe constantes alterações, adquirindo perfil político, social, cultural e econômico, conforme a origem e o histórico em que o termo é discutido.

Atualmente, o conceito mais aceito é o que se aproxima da abordagem do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o termo Segurança Alimentar (SA) começou a ser utilizado na Europa, atrelado ao conceito de segurança nacional e da autonomia de cada país produzir sua própria alimentação, evitando assim submissão, cercos ou embargos relacionados às razões políticas. Na Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o termo ganhou força associado à constituição da Organização das Nações Unidas (ONU). Ao término da Segunda Guerra, a SA foi tratada como uma questão de insuficiência de alimentos nos países pobres, criando assim ações de assistência alimentar, usando prioritariamente alimentos vindos dos excedentes de países ricos. Neste cenário, com o objetivo de aumentar a produtividade, surge a Revolução Verde, que priorizou o uso de sementes de alto rendimento, fertilizantes, pesticidas, irrigação e mecanização. Contudo, o aumento na produção não garantiu a redução da fome mundial como o esperado, justificada pela dificuldade de acesso a esses alimentos por falta de recurso econômico e, ainda, deficiência na distribuição em locais de maior carência (LEÃO, 2013).

Realizada pela ONU, em Roma, no ano de 1974, a Conferência Mundial de Alimentação indicou que a garantia da SA teria que passar por uma política de armazenamento e distribuição estratégica, associada ao aumento na produção de alimentos. Ainda, com o foco apenas nos alimentos, e não na população que precisava de auxílio para o acesso a eles. A partir da década de 1980, os ganhos na produtividade geraram excedentes que foram colocados no mercado na forma de alimentos industrializados, mas ainda sem a erradicação da fome. Na mesma década, os conceitos de segurança e insegurança alimentar passaram a ser associados com a pobreza e a falta de acesso aos recursos como renda e terra, necessários para a garantia da SA (LEÃO, 2013).

O conceito de SA foi alterado a partir da Conferência Internacional de Nutrição (ROMA, 1992) organizada pela FAO e OMS (Organização Mundial da Saúde), quando foi incorporado ao termo o conceito de alimento seguro (não contaminado biologicamente ou quimicamente) e com qualidade nutricional, sanitária e tecnológica, produzido de forma sustentável e respeitando a cultura local, ampliando o conceito de Segurança Alimentar (SA), para Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Dentro do ensejo, foi reafirmado o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), previsto em 1948 pela

Declaração Universal dos Direitos Humanos e reforçado em 1993, na Conferência Internacional de Direitos Humanos, e pela Cúpula Mundial de Alimentação, realizada pela FAO em 1996, indicando a indivisibilidade dos direitos humanos, associando de forma definitiva o DHAA à garantia da SAN (LEÃO, 2013). O conceito de acesso aos alimentos difere de disponibilidade de alimentos, pois mesmo os alimentos estando disponíveis, a população pode não ter acesso a eles, por problemas de renda ou ainda outros fatores como conflitos internos, ação de monopólios ou mesmo desvios.

Desta forma, o artigo tem como objetivo discutir o papel das políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil, enfocando as estratégias do Programa “Fome Zero” como marco para a ação ao combate à fome e à miséria no país.

O trabalho traz como questionamentos: Qual é o papel do programa “Fome Zero” para fortalecimento dos outros programas de transferência de renda no Brasil? Qual é o diferencial do programa e sua contribuição para o incentivo a agricultura familiar no Brasil?

Trata-se de uma pesquisa básica de caráter descritivo baseado na pesquisa documental feita em dados oficiais da FAO e IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Além do levantamento histórico de dados por meio da bibliografia pertinente, a fim de auxiliar o entendimento das políticas de alimentação escolar e sua relação com a agricultura familiar.

O direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional no Brasil

No Brasil, o conceito de DHAA esteve em discussão por mais de 20 anos, e passou a receber maior força e divulgação após o processo preparatório para a Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996, e com a criação, em 1998, do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional.

A 2ª Conferência Nacional de SAN realizada em 2004 definiu o conceito de SAN aderido atualmente como:

A realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (LEÃO, 2013, p. 14).

O mesmo entendimento foi afirmado na Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006 (BRASIL, 2006a), chamada de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). A norma foi criada com base no compromisso assumido pelo Governo Federal no combate à fome e à miséria no país, e define marcos legais e institucionais, como a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN); a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea); a instalação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); e a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) 2012/2015 (LEÃO, 2013).

Cabe ressaltar que em 1º de janeiro de 2019, com a posse do novo presidente da República, foi publicada a medida provisória nº 870 (BRASIL, 2019b) que revogou o Consea, órgão de assessoramento à Presidência da República cuja competência consistia em tratar do controle social e da formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, deixando uma lacuna e um retrocesso nas políticas de SAN e ao DHAA alcançadas até o momento.

Segundo dados da ONU/FAO, em 2014 o Brasil saiu do Mapa da Fome, o relatório publicado anualmente pelo órgão, intitulado “O Estado de Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo” (*The State of Food Security and Nutrition in the World - SOFI*), indica que entre os anos de 2002 e 2013, houve queda de 82% no número de brasileiros em situação de subalimentação, outro dado, o Indicador de Prevalência de Subalimentação, medida utilizada para acompanhar a fome em nível internacional, chegou a um valor menor que 5% no Brasil, um dos menores alcançados há décadas no país (FAO; IFAD; WFP, 2014).

O resultado, divulgado no relatório em 2014, foi associado pela FAO a ações de políticas de SAN, como a recriação do Consea e de ações como a implantação de programas de transferência de renda como o Bolsa Família, o benefício de prestação continuada, além de políticas de fomento à produção agrícola e à agricultura familiar (AF), com melhorias no acesso ao crédito e maior suporte técnico ofertado aos pequenos produtores (FAO; IFAD; WFP, 2014).

O SOFI publicado em 2019, indica que a fome está aumentando em relação aos outros anos na América Latina e no Caribe, em 2018 atingiu 42,5 milhões de pessoas, 6,5% da população regional. Nesta abrangência, na América do Sul se concentra a maior

parte da população subnutrida (55%), e a porcentagem de pessoas com fome vêm aumentando nos últimos cinco anos (2014-2018), passaram de 4,65% em 2013, para 5,5% no ano de 2018, resultado associado à degradação da SAN em países como Bolívia e Venezuela (FAO et al., 2019b).

O aumento da fome, segundo o relatório da FAO, está intimamente relacionado à desaceleração econômica da região, ao aumento do desemprego e ao declínio do Produto Interno Bruto (PIB), o que reflete no número de pessoas pobres na América Latina e Caribe, que subiu de 166 milhões para 175 milhões entre 2013 e 2015 (FAO et al., 2019b).

Em 2019, foi adicionada no relatório uma nova medida para a insegurança alimentar: a prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave baseada na Escala de Experiência da Insegurança Alimentar (*Food Insecurity Experience Scale - FIES*), formulada com base nos dados obtidos em pesquisas diretas com pessoas sobre SAN e acesso à alimentos. Segundo a FIES, 9% da população latino-americana se encontravam em grave estado de insegurança alimentar em 2018 e 21,9% sofriam de insegurança alimentar moderada (FAO et al., 2019a).

Tão importante quanto o “Direito” a receber alimentação em quantidade e regularidade, o conceito de DHAA deve abranger outro aspecto além das carências nutricionais, evidências mostram a associação entre a insegurança alimentar e o sobrepeso/obesidade. Teorias são propostas para explicar essa associação, que incluem o aumento de alimentos de baixo custo e de alto valor calórico; transtornos alimentares decorrentes de ansiedade e incertezas provocadas pela restrição alimentar involuntária; adaptações metabólicas a períodos de jejum constantes. Em populações de baixo rendimento, o conceito de obesidade como um oposto a fome deve ser substituído pela possibilidade de ser uma consequência dela (KEPPLE; SEGALL-CORREA, 2011).

Além da SOFI, outro documento importante sobre SAN, o Panorama de Segurança Alimentar e Nutricional na América Latina e Caribe de 2019, produzido pela FAO, em conjunto com a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS/OMS) e Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA), alerta para a necessidade urgente de implantação de ações para combater a má nutrição na região. Dados do relatório demonstram que além do aumento da fome, a prevalência de obesidade em adultos na América Latina e no Caribe triplicou se comparada aos dados de 1975,

atualmente um em cada quatro adultos convive com a obesidade na mesma região onde a fome voltou a crescer (FAO et al., 2019a).

O aumento crescente da obesidade atinge 24% da população regional, cerca de 105 milhões de pessoas. Este número é quase o dobro do nível global que é de 13,2%, o que gera, além de custos econômicos, risco à vida de centenas de milhares de pessoas em razão de doenças relacionadas à obesidade, como diabetes, hipertensão e doenças cardiovasculares. Associadas à mais mortes do que qualquer outro fator de risco, a alimentação inadequada ameaça gerações futuras, pois a obesidade na infância e adolescência triplicou entre 1990 e 2016 (FAO et al., 2019a).

A publicação reconhece que a causa fundamental do crescente número de sobrepeso e obesidade está relacionada ao consumo aumentado de alimentos ultraprocessados e *fast food* altamente calóricos, associado à inatividade física e sedentarismo.

As alterações nos hábitos alimentares resultam do aumento da urbanização, da liberação de políticas de regulação de mercado e redução do emprego rural, que tornam mais comuns as refeições feitas fora de casa. Também como agravante do quadro destaca-se o incentivo à produção de insumos básicos para produtos processados e ultraprocessados (farinhas, açúcar, óleo) tornando esses alimentos mais acessíveis (FAO et al., 2019a).

Políticas públicas de segurança alimentar no Brasil

O objetivo deste item é apresentar os principais aspectos da formação de uma Política Pública, enfocando as Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil.

Secchi (2012) conceitua Política Pública como: decisões políticas de conteúdo simbólico e concreto; e processos de formulação e execução dessas decisões. Para o estudo de políticas públicas é essencial o estudo do “Problema” percebido como público, podendo ser entendido como a diferença entre a situação atual e a situação ideal possível para a realidade pública, e para ser considerado público o problema deve atingir uma quantidade notável de pessoas que o consideram como situação inadequada.

O termo é uma forma contemporânea de exercício do poder democrático da sociedade, que decorre da complexa interação do Estado com a sociedade.

A expressão “Política Pública” foi inserida no vocabulário contemporâneo em razão de seu uso constante pela imprensa, agendas e documentos públicos, pronunciamentos políticos, pautas de movimentos sociais (DI GIOVANNI, 2009).

O processo de elaboração das políticas públicas, conhecido como ciclo das políticas públicas (Esquema 1), é um esquema que organiza em fases sequenciais e interdependentes a vida de uma política pública. Iniciando com a identificação do problema, seguida da formação da agenda, que é um conjunto de problemas (que podem entrar e sair da agenda conforme a sua importância).

Esquema 1: Ciclo das Políticas Públicas.



Fonte: Secchi (2012).

Org.: Dados organizados pela Autora (2020).

A partir da visualização do Esquema 1, podemos verificar que as fases formuladas são como alternativas com soluções para os problemas eleitos, esta fase é realizada mediante análise das consequências do problema e dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa apresentada, nesse momento são elaborados métodos programas e estratégias para alcançar os objetivos estabelecidos (SECCHI, 2012).

O próximo passo no ciclo é a tomada de decisões, podendo ser usados modelos de racionalidade, em que são seguidos os padrões estabelecidos na definição do problema, acompanhados da determinação dos objetivos, construção de soluções e assim por diante.

Esse modelo é limitado, pois comumente os problemas e objetivos não são claros ou lógicos. O modelo incremental de Lindblom contrasta com o racionalista, pois propõe a revisão constante dos problemas e das soluções, fazendo da escolha o resultado de consensos e do ajuste mútuo de interesses nem sempre classificados como a melhor escolha (SECCHI, 2012).

A fase da implementação da política pública, é aquela em que as regras, rotinas e processos são transformados em ações. Uma análise do processo de implementação deve ser amplamente estudada, visto que nesta fase as funções administrativas são postas a prova, mostrando os obstáculos técnicos e legais, as deficiências organizativas, os conflitos de potências, entre outros. Para a implementação existem dois modelos, a saber: o modelo de *Top-down*, cujos tomadores de decisão são separados dos implementadores que devem se esforçar para achar meios para os fins estabelecidos; e o modelo *Bottom-up*, que é caracterizado pela maior liberdade e participação na escolha das soluções e na implementação das soluções, as quais são avaliadas pelos resultados alcançados, em vez da avaliação baseada na obediência às regras (SECCHI, 2012).

Fechando o ciclo das políticas públicas, com o fim dos problemas, vem a extinção da política. Em muitas situações, o fim de uma política pública é dificultoso em razão da resistência dos seus beneficiados, do conservadorismo e dos obstáculos legais, o que leva geralmente não à sua extinção, mas à sua substituição (SECCHI, 2012).

As grandes repercussões das políticas públicas na economia e nas sociedades geram a importância de estudos sobre esse tema, o que tem contribuído para avanços teóricos e empíricos. Para sua melhor compreensão e efetividade, os estudos em políticas públicas devem estar associados aos campos da economia, antropologia, planejamento, ciência política, gestão, ciências sociais aplicadas, entre outros; a fim de explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (SOUZA, 2006).

O fator credibilidade de uma política pública é fundamental para a sua manutenção e baseia-se na existência de regras claras em contraposição à discricionariedade dos gestores públicos e burocratas, encarregando poder a instituições independentes do jogo político. Contudo, a credibilidade dos órgãos independentes também é questionada em virtude da experiência técnica de seus membros (SOUZA, 2006).

Para sintetizar os principais elementos sobre políticas públicas, Souza (2006) define que a política pública distingue o que o governo pretende e o que de fato faz,

envolvendo vários atores e níveis de decisão, materializando-se por intermédio do governo, com importância não somente dos participantes formais, mas também dos informais. Ampla e não limitada a leis e regras, também é definida como intencional e com objetivos a serem alcançados e embora tenha impactos de curto prazo, apresenta como característica ser uma política de longo prazo.

É importante ressaltar que toda política pública envolve processos de avaliação posteriores à sua decisão, proposição, e implementação com objetivo de analisar a sua efetividade.

Na América Latina é notável o aumento do interesse acerca de ações avaliativas para a melhoria das políticas públicas, em especial as ações relacionadas ao enfrentamento das vulnerabilidades sociais. Para tanto, é necessário desenvolver capacidades profissionais dos governos e maior participação social para o desenvolvimento de metodologias inovadoras, mais eficientes e abrangentes, que podem proporcionar aos gestores, dados concretos, reais e aplicáveis (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019).

No Brasil, as bases de dados disponíveis para as ações de avaliação das políticas públicas são pouco confiáveis, com dados indisponíveis e descontinuidade na produção de indicadores, dificultando a realização de estudos quantitativos. As avaliações mais comuns são as que apresentam dados qualitativos locais e com análises políticas específicas voltadas prioritariamente para a prestação de contas e medidas de desempenho. Contudo, é observado aumento nos estudos da avaliação das políticas públicas, o que cria uma “cultura” avaliativa, com a capacidade de abranger a complexidade e a especificidade de cada política ou programa proposto, contribuindo para a destinação acertada dos recursos e o fortalecimento das ações de controle em cenários de carência de recursos financeiros, humanos e de materiais (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019).

Introdução de políticas públicas de incentivo à segurança alimentar e nutricional no Brasil

A fome e a desnutrição enfrentadas durante a Primeira Guerra Mundial evidenciaram a importância dos estudos em nutrição e a uma política para atendimento a estes graves problemas de alimentação, relacionados às questões sociais, econômicas e até de segurança nacional. No Brasil, os estudos ligados à fome e a suas repercussões despertaram interesse em um grupo de médicos que passaram a estudar a questão, parte deles dedicados à fisiologia da nutrição, outra parte influenciada por Pedro Escudeiro,

que desenvolveu estudos da nutrição relacionados à sociedade, com o intuito de definir um padrão de “alimentação racional”. Entre os pioneiros nos estudos da nutrição no Brasil está o médico Josué de Castro, precursor da inclusão do tema alimentação nos assuntos de interesse de Estado, que esteve por mais de 30 anos à frente de todas as iniciativas concretas da política de alimentação (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982; BARROS; TARTAGLIA, 2003).

Com o objetivo de conhecer o perfil alimentar da população, relacionado à renda, foram aplicados inquéritos sobre orçamento familiar. Os resultados serviram para subsidiar a política salarial com a instituição do Salário Mínimo, pela Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936, regulamentada pelo Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938 (BRASIL, 1938), prevendo que o valor deveria garantir, entre outros itens, uma razão essencial mínima, capaz de prover o aporte nutricional necessário ao trabalhador. Contudo, os estudos também mostravam a importância da educação em alimentação, e defendiam o investimento na área para ensinar a população a se alimentar de forma correta e racional. A solução idealizada do problema nutricional da população brasileira baseou-se em duas vertentes: uma ligada ao abastecimento e outra centrada na educação da população, porém na política do Estado prevaleceu a vertente da distribuição de alimento (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982; BARROS; TARTAGLIA, 2003).

Silva (1995) relacionou cronologicamente as principais políticas e programas de alimentação e nutrição no Brasil. O autor destaca a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), em 1940, tendo como objetivos promover a instalação de refeitórios em grandes empresas; fornecer refeições para as menores; comercializar alimentos a preço de custo a trabalhadores com família numerosa; proporcionar educação alimentar; formar pessoal técnico especializado e apoiar pesquisas sobre alimentos e situação alimentar da população.

Em 1942, a Coordenação da Mobilização Econômica (CME) implantou o Serviço Técnico de Alimentação Nacional, com o objetivo de orientar a área agrícola e industrial de alimentos e racionalizar a produção agropecuária e sua comercialização. Estabelecida em 1945, a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) teve como metas a definição da política nacional de alimentação por meio de pesquisas para identificar hábitos alimentares, estado nutricional da população e as possíveis deficiências da dieta dos brasileiros, formulando, com base nesses, campanhas educativas. Além destas atividades,

a CNA também contribuiu com estudos e apoio ao desenvolvimento de alimentos desidratados (SILVA, 1995).

Em 1952, a CNA elaborou o plano Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil, compreendendo apoio à indústria de alimentos, inquéritos nutricionais, expansão da merenda escolar, assistência alimentar a adolescentes, programas alimentares regionais, enriquecimento de alimentos básicos. Destes itens, o único projeto a ter continuidade foi a campanha da merenda escolar, sob o controle do Ministério da Educação a partir de 1955 (SILVA, 1995).

Em 1972, em meio a uma crise mundial de subnutrição, foi criado no Brasil o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), com objetivo de combater os problemas nutricionais do país. Para atender a estes objetivos, foi formulado o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), por meio do qual foram implantadas ações de suplementação alimentar à gestantes e crianças, apoio ao pequeno produtor de baixa renda, além da criação de incentivo à alimentação do trabalhador. Vários programas iniciados por intermédio do Pronan ainda encontram-se ativos como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). O INAN foi extinto em 1997, e em 1999 foi aprovada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, a PNAN (CUSTÓDIO et al., 2011).

Tendo como objetivo o engajamento das instituições governamentais e não-governamentais, a PNAN apresentou diretrizes que envolviam: estímulo a ações que favorecessem o acesso universal aos alimentos; garantia de segurança e qualidade dos alimentos; monitoramento da situação alimentar; promoção de práticas alimentares saudáveis; promoção de linhas de investigação, prevenção e controle de distúrbios e doenças nutricionais; e capacitações de recursos humanos em saúde e nutrição (CUSTÓDIO et al., 2011).

Entre 1998 até o início dos anos 2000, destacam-se ações de transferência de renda, tais como: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, que também contemplavam a Agricultura Familiar (AF). Mais adiante, em 2003, o Programa Fome Zero impulsionaria as ações de combate à pobreza (GRIZA; SCHNEIDER, 2014).

Programa Fome Zero e suas estratégias de transferência de renda no Brasil

Com o início de uma nova gestão em 2003, uma importante Política Pública foi instituída, denominada Programa Fome Zero, a proposta foi consolidada como a principal ação ao combate à fome e à miséria no país. No contexto do Fome Zero, o Bolsa Família incorporou outros programas de transferência de renda que estavam em curso, como o Bolsa Escola, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação. A migração dos beneficiários desses programas para o Bolsa Família ocorreu de forma progressiva a partir de 2004, sendo adicionados ao Cadastro Único, criado pelo Governo Federal para atender aos Programas Sociais (SILVA, 2014).

O Programa Fome Zero surge com base no diagnóstico de que o DHAA não estava sendo atingido em razão da incompatibilidade dos preços dos alimentos com a renda da população, insuficiência de demanda e também a exclusão da população pobre do mercado. Sua proposta tinha objetivava alterar este cenário, com ações voltadas para a melhoria de renda e aumento da oferta de alimentos básicos, oferecendo prioridade à AF. O programa aplicava grande parte do orçamento na compra de alimentos para diversas finalidades, a demanda institucional gerada era canalizada para a AF (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Segundo a gestão da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, que está subordinada ao Ministério da Cidadania, o Bolsa Família atende atualmente 13.228 milhões de famílias. Em janeiro de 2020, o valor do repasse foi de R\$ 2.526 bilhões, e o valor médio do benefício repassado mensalmente é de R\$ 191,00, e está voltado ao atendimento a famílias carentes com renda *per capita* mensal entre R\$ 85,00 a R\$ 170,00. Como contrapartida, os beneficiários do programa devem participar de atividades nas áreas de saúde e educação (BRASIL, 2020b).

Criado em 2003, como parte das estratégias do Programa Fome Zero, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi estabelecido por meio da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003 (BRASIL, 2003) que tem como objetivos o incentivo à produção da AF com a expansão do valor agregado; a promoção do acesso à alimentação para a população em situação de insegurança alimentar; a formação de estoques de alimentos públicos; e o fortalecimento das redes locais e regionais de comercialização de alimentos.

Um dos diferenciais do programa está na compra diferenciada em relação a outras formas de compras públicas. Com a lei de criação do PAA, foi determinada a dispensa de licitação, contudo, os preços praticados não devem ultrapassar os valores dos mercados regionais, a norma também reduz a burocracia exigida para a participação de compras públicas, o que facilita o acesso a pequenos produtores ao programa (SAMBUICHI et al., 2014).

A partir de 2004, o PAA passou a incentivar a produção agroecológica e orgânica, oferecendo um acréscimo de 30% nos preços dos produtos que atendam a essa especificação. E em 2013 foi criada uma nova modalidade para o PAA, a Compra Institucional, destinada à oferta da produção da AF a órgãos públicos de administração direta, tais como presídios, restaurantes universitários, academias de polícia, escolas e outros. Com esta nova modalidade foi possível ampliar as oportunidades de mercado para a AF (SAMBUICHI et al., 2014).

Hentz e Hespanhol (2019) destacam a importância do PAA como promotor de desenvolvimento da AF, oferecendo segurança de mercado, garantia de preços compensatórios, autonomia em relação aos intermediários e, ainda, favorecendo condições para superar situações de insegurança alimentar nutricional. Em estudo realizado sobre a execução do programa entre 2003 e 2015, foi possível demonstrar o investimento de três bilhões de reais pelo Governo Federal, que adquiriu ao longo de 12 anos alimentos de cerca de 1,3 milhão de famílias, viabilizando mais de 970 mil acessos de agricultores ao programa, em 2.729 municípios brasileiros. Porém, a partir de 2013 foi notada a queda drástica dos recursos orçamentários investidos, associada à sucessivas adequações nos manuais e normativas da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), uso indevido de recursos do programa, problemas climáticos, entre outros fatores. Por outro lado, a redução é reflexo também da crise política enfrentada em 2014, com grandes cortes orçamentários.

Ao romper as barreiras institucionais relacionadas às compras públicas, o PAA proporcionou novas oportunidades de acesso a mercados institucionais pela AF (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Acompanhando as mudanças trazidas pelo PAA, o PNAE, mais antigo programa de SAN em vigência no Brasil, em 2009 sofreu grandes alterações com a lei nº11.947/2009, entre elas a determinação da aplicação mínima de 30% dos recursos repassados com gêneros da AF.

Triches e Grisa (2015) indicam vários benefícios para a AF, em face das mudanças na lei do PNAE, entre eles: a garantia de venda da produção agrícola, o aumento da renda e, possivelmente, a redução do êxodo rural; além da promoção de modos de plantio e produção mais sustentáveis, do incentivo à organização dos produtores e da redução da distância entre a produção e o consumo.

Importante ressaltar o perfil intersetorial que a Lei nº 11.947 contempla, vinculando o PNAE às políticas de saúde, de educação e de proteção às minorias, devendo ser compreendida como uma estratégia de melhoria da qualidade da alimentação, realizando ações de SAN e DHAA, e também uma estratégia de desenvolvimento local com o fortalecimento da AF e agroecologia. Para tanto, a implementação das compras diretas da AF exige um complexo processo de envolvimento entre os setores de educação, agricultura, planejamento de compra e sociedade civil junto a agricultores familiares e suas representações em nível nacional, estadual e municipal (SCHWARTZMAN et al., 2017).

O papel da agricultura familiar no combate a fome no Brasil

O uso da expressão “agricultura familiar” surgiu tardiamente no Brasil, a partir da década de 1990, período de dois elementos de importante força para o meio rural. Por um lado, a adoção da expressão por frequentes e fervorosos movimentos sindicais do campo liderados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, baseados nas dificuldades da falta de crédito, abertura comercial, queda dos preços; os movimentos utilizaram a noção de agricultura familiar como resguardo a várias categorias sociais como pequenos produtores, assentados, arrendatários, entre outros. Por outro lado, a afirmação da AF está relacionada à legitimação que o Estado conferiu ao termo após a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1996, o programa teria como objetivo fortalecer o apoio do Estado na defesa a esta categoria social com políticas diferenciadas de juros, apoio institucional, entre outras ações (SCHINEIDER, 2003).

Com o Pronaf, pela primeira vez os agricultores familiares puderam dispor de um programa governamental que os favorecia, visando o fornecimento de crédito aos produtores com dificuldades de acesso aos recursos de fontes tradicionais de financiamento, além de linhas de apoio à capacitação técnica e investimentos em infraestrutura local para a atividade agrícola (SILVA, 2015).

Segundo informações do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Plano Safra 2019/2020 destinará aos beneficiários do Pronaf R\$ 31,22 bilhões para custeio, comercialização e investimento aos agricultores familiares. São garantidos recursos para o custeio de alimentos básicos como arroz, feijão, mandioca, trigo, leite, frutas e hortaliças e para investimento em áreas degradadas, cultivo protegido, armazenamento, tanques de resfriamento de leite e energia renovável. Como medida inédita no programa destaca-se a possibilidade de financiamentos destinados à reforma e construção de casas rurais (BRASIL, 2020a).

Em 2006, o segmento da AF no Brasil ganhou um importante marco, a homologação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, por meio da Lei nº 11.326, também conhecida como Lei da Agricultura Familiar (BRASIL, 2006). A norma estabeleceu conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e os critérios para a identificação dos participantes da AF.

A publicação da Lei da Agricultura Familiar determina o marco legal para fins de política pública do termo AF, além de expor as várias probabilidades de relação entre a família e o território que a contempla (SILVA, 2015).

O Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017 (BRASIL, 2017a), atualiza as diretrizes da Lei nº 11.326/2006, tendo como ementa o seguinte texto: “Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e Regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais”. Com a publicação do decreto, foram alterados alguns requisitos para a identificação da Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA), no seu artigo 3º:

- I - possuir, a qualquer título, área de até quatro módulos fiscais;
- II - utilizar, no mínimo, metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda;
- III - auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e
- IV - ser a gestão do estabelecimento ou do empreendimento estritamente familiar. (BRASIL, 2017a).

O decreto também instituiu o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) que substituirá a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), documento utilizado para fins de acesso às ações e às políticas públicas destinadas à UFPA e aos empreendimentos

familiares rurais, porém até a sua implementação, a DAP continua como instrumento de identificação e de qualificação da UFPA e dos empreendimentos familiares rurais (BRASIL, 2019a).

Para emissão da DAP, que é gratuita, o/a beneficiário/a deverá procurar as seguintes entidades: Sindicados e Associações de Trabalhadores da Agricultura Familiar ou Sindicatos Rurais; Escritórios das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão; Associações e Colônias de pescadores artesanais e agricultores (para seu público específico), e Escritórios regionais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, munidos da documentação pertinente (BRASIL, 2017b).

No texto do Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, ficam regulamentados os requisitos obrigatórios para a identificação das Unidades Familiares de Produção Agrária, detalhando as disposições previstas em lei, auxiliando assim a sua aplicação, detalhando termos como “área do estabelecimento”, “força de trabalho”, “membros da família”, “renda”, “gestão” e “fatores da produção”. Ainda, no decreto é prevista a identificação dos Empreendimentos Familiares Rurais, não explicitada na Lei nº 11.326/2006, classificando em: “empresa familiar rural”, “cooperativa singular da agricultura familiar”, “cooperativa central da agricultura familiar” e “associação da agricultura familiar” (BRASIL, 2017a).

Em seu estudo sobre o tema “Agricultura Familiar”, Altafin (2007) elenca diversas contribuições da AF na dinâmica econômico-social dos territórios, entre elas a função de garantia à SAN, atuando até mesmo como instrumento de autopromoção da SAN. O pesquisador pontua também, a geração de empregos, além do seu potencial de sustentabilidade, relacionado à sua capacidade de conviver de forma harmônica com ecossistemas naturais, entendidos como bens de família. Aponta, ainda, que uma das maiores contribuições da AF está no seu modo de vida, que integra conceitos de cultura, tradição e identidade, preservando, valorizando e incentivando a tradição da AF e do desenvolvimento regional.

No Brasil, a importância da produção agrícola ofertada pela AF fica clara com a divulgação dos dados do Censo Agropecuário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os resultados do Censo de 2006 mostraram que a AF produziu, no Brasil, 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz e 21% do trigo. Já na produção pecuária, a AF foi responsável por 60% da

produção de leite, 59% do rebanho suíno, 50% das aves e 30% dos bovinos do país. O que faz do setor uma importante fonte de alimentos colaborando com a SA e também de grande importância econômica vinculada ao abastecimento do mercado interno e ao controle da inflação dos alimentos consumidos pelos brasileiros (IBGE, 2009).

Publicado recentemente, o Censo Agropecuário de 2017, realizado pelo IBGE em mais de 5 milhões de estabelecimentos agropecuários no país, apresenta dados específicos para a AF. A produção agropecuária relacionada a esse setor foi de aproximadamente R\$ 107 milhões ao ano, porém, os dados atuais (Tabela 1), apontam para a redução da área (em hectares) do número de estabelecimentos, além da queda da população que ocupa as áreas classificadas como AF, quando comparados com os dados de 2006 (IBGE, 2019a).

Tabela 1: Comparativo de Áreas ocupadas pela AF e População classificada como AF, segundo dados do Censo Agropecuário de 2006/2017.

| Propriedades, População e Ocupação de Terras AF | 2006 | 2017 |
|--|----------------|----------------|
| Propriedades classificadas como AF | 4,367 milhões | 3,900 milhões |
| População classificada como AF | 12,100 milhões | 10,100 milhões |
| Ocupação de terras (em hectares) classificadas como AF | 81,2 milhões | 80,8 milhões |

Fonte: IBGE (2017).

Org.: Organizado pela autora (2020).

Segundo o IBGE, as hipóteses para a redução da área classificada como AF é a passagem da condição de pequeno agricultor para a de médio e grande agricultor. A partir de 2017, os critérios para o enquadramento nesta categoria foram alterados, sendo exigido que, pelo menos metade da renda do produtor tenha origem em seu estabelecimento. Para a redução da população (Tabela 1), o IBGE sugere, além da alteração na classificação de pequeno a médio e grande produtor, o aumento crescente da mecanização. Segundo o Censo, houve um aumento de 50% no número de estabelecimentos com tratores (IBGE, 2019b).

A inserção da AF em programas públicos de alimentação elaborados pelo Estado, baseou-se no modelo conceitual de SAN, que defende dois componentes básicos – o alimentar, e o nutricional – já discutidos na seção inicial deste estudo.

O uso dos componentes indica um modelo de produção e consumo sustentável, aproximando a AF e sua produção do consumo, reconectando a cadeia alimentar e tornando mais próxima a relação entre campo e cidade. Neste cenário, o PNAE surge

como potencial reintegrador dos componentes alimentares e nutricionais por meio da integração das políticas de saúde e da criação de mercados para agricultores familiares, fomentando práticas de gestão ambiental (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

O destaque dado à AF após a publicação da Lei nº 11.947, em 2009, possibilita que os setores envolvidos no PNAE se articulem e desenvolvam instrumentos para a adaptação no sistema de compras, logística e composição dos cardápios, tornando imprescindível o conhecimento local e regional dos produtores familiares e suas organizações; assim como sua produção agrícola, a fim de atingir os parâmetros determinados na Lei.

Desta forma, os dados levantados possibilitaram demonstrar que o programa Fome Zero ajudou a romper as barreiras institucionais relacionadas às compras públicas, o PAA, proporcionando novas oportunidades de acesso a mercados institucionais pela agricultura familiar. Dentre eles podemos citar: a garantia de venda da produção agrícola, o aumento da renda e, possivelmente, a redução do êxodo rural; além da promoção de modos de plantio e produção mais sustentáveis, do incentivo à organização dos produtores e da redução da distância entre a produção e o consumo.

As ações do programa Fome Zero impactaram a agricultura familiar, fortalecendo as suas atividades, associadas ao Programa de Aquisição de Alimentos, que garante a compra da produção a um preço justo, o apoio à agricultura familiar é um dos principais instrumentos de combate à pobreza rural.

Considerações finais

A alimentação é um dos determinantes e condicionantes da saúde e um direito inerente a todas as pessoas. A sua promoção tem mobilizado historicamente esforços de diferentes setores do governo brasileiro e também de entidades e movimentos da sociedade civil. As políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil, estiveram por vezes desconectadas de estratégias para melhoria das condições socioeconômicas da população.

O Programa Fome Zero foi um eixo articulador da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil, pois permitiu que outras políticas fossem implementadas, a saber: o eixo de acesso aos alimentos (transferência de renda; alimentação escolar, bancos de

alimentos; restaurantes populares) e o de fortalecimento da agricultura familiar. Outro fator importante é o que trata da autonomia produtiva, geração de trabalho e aumento de renda, que estão diretamente relacionados ao mercado de trabalho, à formação educacional e à qualificação profissional dos agricultores familiares no Brasil. Contudo, é importante lembrar que alguns autores concluem sobre a necessidade de ações complementares, como a educação alimentar, para aumentar a efetividade do programa para a promoção da segurança alimentar e nutricional.

A incorporação de políticas públicas voltadas à promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, tem possibilitado a articulação de diferentes áreas técnicas de governo que passaram a integrar agendas coletivas e compartilhar objetivos comuns. Porém, novos problemas e desafios relacionados à articulação das políticas públicas emergem em tempos de pandemia (Covid 19), exigindo a criação de diferentes espaços de construção compartilhada de novas políticas, que permitam o debate e participação dos diversos segmentos da sociedade na definição de novas prioridades.

REFERÊNCIAS

ALTAFIN, I. Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar. **Redes Regionais de Agroecologia, Embrapa**, 26 abr. 2007. Disponível em:

http://mstemdados.org/sites/default/files/Reflex%C3%B5es%20sobre%20o%20conceito%20de%20agricultura%20familiar%20-%20Iara%20Altafin%20-%202007_0.pdf

Acesso em: 09 abr. 2020.

BARROS, M. S. C.; TARTAGLIA, J. C. A política de alimentação e nutrição no Brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas. **Alimentação e Nutrição**, Araraquara, v. 14, n. 1, p. 109-121, 2003. Disponível em: <http://serv-bib.fcfar.unesp.br/seer/index.php/alimentos/article/view/847/726>. Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938**. Aprova o regulamento para execução da lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as Comissões de Salário Mínimo. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1938]. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=CC25A28D962A01F9955926BA34624169.proposicoesWebExterno2?codteor=227039&filename=LegislacaoCitada+-PL+3738/2004. Acesso em: 05 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF)**. Brasília, DF, 06 set. 2019a. Disponível em:

<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/dap/cadastro-nacional-da-agricultura-familiar-caf>. Acesso em: 05 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Safra**. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/plano-safra>. Acesso em: 20 abr. 2020a.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Ministério da Cidadania inicia pagamento do Bolsa Família de janeiro nesta segunda-feira (20)**. Brasília, DF, 17 jan. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/ministerio-da-cidadania-inicia-pagamento-do-bolsa-familia-de-janeiro-nesta-segunda-feira-20>. Acesso em: 09 fev. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2006a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acesso em: 28 set. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF: Presidência da República, [2006b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em: 28 set. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003**. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm. Acesso em: 28 set. 2019

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017**. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Brasília, DF: Presidência da República, [2017a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9064.htm. Acesso em: 06 dez. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019**. Convertida na Lei nº 13.844, de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, [2019b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 28 set. 2019.

BRASIL. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Cartilha Plano Safra da Agricultura Familiar ano 2017/2020**. Brasília, DF, 27 jun. 2017b. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_1684/3Baixa_Cartilha_Planos_Safra_2017.pdf. Acesso em: 28 set. 2019.

COIMBRA, M.; MEIRA, J. E. P.; STARLING, M. B. L. **Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil**. Belo Horizonte: INAE, 1982.

CUSTÓDIO, M. B. *et al.* Segurança alimentar e nutricional e a construção de sua política: uma visão histórica. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 1-10, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/san.v18i1.8634683>. Acesso em: 17 jan. 2020.

DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa**, Campinas, n. 82, 2009. Disponível em: <https://observatorio03.files.wordpress.com/2010/06/elementos-das-politicas-publicas.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2019.

FAO *et al.* **Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2019**. Santiago de Chile: FAO, 2019a. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca6979es/ca6979es.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2019.

FAO *et al.* **The State of Food Security and Nutrition in the World 2019: Safe guarding against economic slowdowns and downturns**. Rome: FAO, 2019b. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

FAO; IFAD; WFP. **The State of Food Insecurity in the World 2014: Strengthening the enabling environment for food security and nutrition**. Rome: FAO, 2014. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>. Acesso em: 28 set. 2019.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2014.

HENTZ, C.; HESPANHOL, R. A. de M. O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: a evolução de uma política pública múltipla. **Geosul**, Florianópolis, v. 34, n. 72, p. 415-434, jul. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/1982-5153.2019v34n72p415>. Acesso em: 05 mai. 2020.

IBGE. **Censo Agro 2017**. 2017. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>. Acesso em: 25 nov. 2019.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006**: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação Rio de Janeiro: IBGE, 2009. p. 1-777.

IBGE. **Censo agropecuário**: em 11 anos, agricultura familiar perde 9,5% dos estabelecimentos e 2,2 milhões de postos de trabalho. Agência IBGE Notícias, 25 out. 2019a. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25786-em-onze-anos-agricultura-familiar-perde-9-5-dos-estabelecimentos-e-2-2-milhoes-de-postos-de-trabalho>. Acesso em: 16 nov. 2017.

IBGE. Com o aumento da mecanização, agropecuária perde 1,5 milhões de trabalhadores. **Agência de Notícias IBGE**, 25 out. 2019b. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25791-com-aumento-da-mecanizacao-agropecuaria-perde-1-5-milhao-de-trabalhadores>. Acesso em: 05 dez. 2019

KEPPLE, A. W.; SEGALL-CORREA, A. M. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 187-199, jan. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011000100022&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 nov. 2019.

LEÃO, M. (org.). **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf. Acesso em: 25 nov. 2019.

OLIVEIRA, L. R. de; PASSADOR, C. S. Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 324-337, jun. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512019000200324&lng=en&nrm=isso. Acesso em: 11 jul. 2019.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **Políticas agroambientais e sustentabilidade**: desafios, oportunidades e lições aprendidas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.

SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 99-121, 2003.

SCHWARTZMAN, F. *et al.* Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 12, e00099816, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2017001200501&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 jul. 2019

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVA, A. C. da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 87-107, abr. 1995. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 jul. 2019.

SILVA, S. P. A Trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação. *In*: IPEA. **Texto para discussão - 1953**. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2014. p. 1-76. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em: 08 fev. 2020

SILVA, S. P. Agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território: uma análise de suas características multifuncionais e plurativas. *In*: IPEA. **Texto para discussão - 2076**. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2015. p. 1-38. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4162/1/td_2076.pdf. Acesso em: 28 set. 2019.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dez. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 jul. 2019.

TRICHES, R. M.; GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos programas de aquisição de alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência. **Revista NERA**, Presidente Prudente, ano 18, n. 26, p. 10-27, 2015. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/3569/2904>. Acesso em: 10 abr. 2020.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, dez. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902010000400019&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 abr. 2020.

VASCONCELLOS, A. B. P. de A.; MOURA, L. B. A. de. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 1-13, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/csp/v34n2/1678-4464-csp-34-02-e00206816.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2020.

| |
|--|
| Recebido em 03/04/2020. Aceito para publicação em 17/09/2020. |
|--|