



# Segurança alimentar e orçamento: Propostas contra retrocessos em políticas públicas

**Gustavo Jorge Silva** sguga11@gmail.com

Doutor e Mestre em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo. Bacharel em Direito pela mesma instituição. Especialista em Administração Pública no Século XXI pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atua como advogado especializado em Direito Bancário e Meios de Pagamento.

**Tamires Arruda Fakh** fakihtami@gmail.com

Doutoranda em Mudança Social e Participação Política pela Universidade de São Paulo. Mestre em Geografia Humana e Bacharela em Gestão de Políticas Públicas pela mesma instituição. Atua como especialista em Educação Profissional e Técnica e pesquisa sobre sistemas alimentares e segurança alimentar.

## 1. Introdução

A fome infelizmente continua sendo um problema no Brasil e constitui verdadeiro desafio histórico para o País. Em meados do século XX, Castro (1946) notadamente abriu espaço para que a análise dessa mazela passasse a ser feita considerando-se aspectos estruturais da sociedade brasileira. Àquela altura, com as alterações da estrutura produtiva nacional, principalmente a partir da década de 1930, ficava claro que a fome não era produto de algum fator natural determinante, mas sim da inaptidão do Estado e incapacidade do poder político para dar conta do problema, conformando, assim, “a expressão do fenômeno econômico e social do subdesenvolvimento” (CASTRO, 1961, p. 44).

A maior clareza sobre as causas do problema da fome não impediu, no entanto, que o problema se arrastasse para o século XXI. Cabe, nesse sentido, referência à premiada série de reportagens “Fome no Brasil”, de Marcelo Canellas e Lúcio Alves, apresentada pelo Jornal Nacional no ano de 2001, que repercutiu junto à sociedade e fomentou o debate público sobre o tema<sup>1</sup>. Revelava-se à população que, naquele momento histórico, cerca de

---

<sup>1</sup> Note-se, por exemplo, a atenção dada às reportagens pelos Senadores da República à época, conforme registro disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2001/06/20/reportagens-da-globo-sobre-fome-repercutem-na-cas> >. Acesso em: 5 de julho de 2024.

trezentas crianças morriam diariamente no Brasil por doenças relacionadas à fome e 36 milhões de pessoas, o que equivalia a cerca de um quinto da população, estava em situação de grande insegurança alimentar<sup>2</sup>.

Políticas públicas e estratégias de segurança alimentar e nutricional (SAN) permitiram que o país reduzisse o problema nos anos seguintes, culminando, no ano de 2014, em uma sinalização clara desse progresso que foi a saída do Brasil do “mapa da fome” da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), instrumento de conscientização quanto ao estado da fome e da insegurança alimentar no mundo.

Entretanto, a conquista durou pouco, tendo o Brasil retornado ao mapa da fome já em 2018, momento em que a insegurança alimentar grave atingiu 3,1 milhões de domicílios, onde viviam 10,3 milhões de pessoas (IBGE, 2020). Desde então, o problema da fome no Brasil não arrefeceu, tendo sido objeto de novos estudos, dos quais se pode destacar, por exemplo, o trabalho de Campello e Bortoletto (2022), Maluf et al. (2021) e Salles Costa et al. (2023).

O retrocesso do Brasil no campo da SAN nos últimos anos é um caso notável que merece muita atenção. O país, afinal, parecia ter vencido um de seus desafios históricos, tendo constituído políticas eficazes, calcadas em estratégias que davam resultado, mas, mesmo assim, não conseguiu sustentar essa conquista que se colocava em um dos âmbitos mais básicos dos direitos e da dignidade humana e que poderia impulsionar outros avanços capazes de acelerar o desenvolvimento nacional. Esse revés está ligado, entre outros aspectos, à conformação do arcabouço jurídico que disciplina a Política Fiscal no Brasil, que incentivou escolhas de gestores públicos contrárias à manutenção dessa conquista básica.

Diante disso, o presente trabalho apresenta uma interpretação sobre o que foi a construção e o declínio das políticas de SAN no Brasil no século XXI, destacando também os aspectos jurídicos vinculados à Política Fiscal que não incentivaram a manutenção e continuidade de bons programas e políticas no nível em que eram exigidos. A partir dessa leitura, propõe-se uma série de mecanismos que podem ser utilizados para apoiar o desenho dessas políticas públicas, a fim de incrementar sua resiliência no futuro, de modo que fiquem menos sujeitas a considerações de Governos em particular.

Para tanto, o texto se divide em quatro seções além desta introdução. A primeira, dedica-se a apresentar o desenvolvimento das políticas públicas de SAN no Brasil desde o começo do século, fazendo referência, quando necessário, às iniciativas desenvolvidas no período anterior, e a discutir também a regressão das políticas de SAN no País. A seção seguinte, por sua vez, trata do arcabouço jurídico ligado à Política Fiscal no Brasil, apontando como alguns de seus aspectos podem conduzir a escolhas de governantes pelo enfraquecimento ou descontinuidade de políticas públicas sem que seus efeitos qualitativos sejam satisfatoriamente considerados.

Na terceira seção, são apresentados e propostos alguns mecanismos jurídicos que podem dar resiliência às políticas que vierem a ser concebidas ou redesenhadas no Brasil nesse campo. A última seção retoma os temas do texto a fim de concentrá-las na forma de considerações finais.

<sup>2</sup> O registro pode ser encontrado em: < <https://www.youtube.com/watch?v=UI3yFKVrE4I> >. Acesso em: 5 de julho de 2024.

## 2. Estruturação e crise das políticas para SAN no Brasil

Como marco importante para a consolidação da agenda de SAN no Brasil, a implementação do Programa Fome Zero, em 2003, colocou o tema no centro do debate político, introduzindo uma nova abordagem sobre a questão ao articular diferentes dimensões, atores e órgãos institucionais para enfrentamento do problema. As políticas públicas que sucederam, estiveram articuladas à ideia de superação da fome por meio de políticas intersetoriais, participação e controle social, descentralização da gestão e maiores investimentos públicos, o que visou a retirar as políticas públicas do campo das políticas compensatórias e convertê-las em políticas de Estado. Vale discutir aqui seus antecedentes e reflexos, bem como o processo de desconstrução dessas políticas, que veio na sequência.

### 2.1. Antecedentes ao Programa Fome Zero

A iniciativa do Programa Fome Zero pode ser articulada no tempo com outros marcos estruturados desde o início da Nova República. Pode-se citar entre os principais eventos que atribuíram maior importância aos aspectos sociais e econômicos da SAN no período anterior ao Programa Fome Zero: (i) o documento *Segurança Alimentar: proposta de uma política de combate à fome*, elaborado pelo Ministério da Agricultura, em 1985; e (ii) a realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (Cnan), em 1986, fruto das mobilizações sociais, que resultaram na introdução do atributo nutricional à noção de segurança alimentar (NASCIMENTO; ANDRADE, 2010).

Em 1993, uma pesquisa denominada também *Mapa da Fome*, apresentada por meio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), revelou que 32 milhões de pessoas enfrentaram o problema da fome no Brasil. De acordo com o documento, 9 milhões de famílias detinham renda para comprar, no máximo, uma cesta básica, sendo que cerca de 7,2 milhões de indigentes viviam no Nordeste e 4,5 milhões de famintos estavam nas regiões metropolitanas. Além disso, metade dos brasileiros cuja renda não alcançava a compra de uma quantidade adequada de alimentos se encontravam nas cidades (PELIANO, 1993).

Nesse contexto, o começo da década de 1990 foi marcado por mobilizações sociais em torno de campanhas contra a fome, traduzidas na frase do sociólogo Herbert de Souza, conhecido como Betinho, “quem tem fome, tem pressa”. Do lado da política institucional, o Presidente Itamar Franco apresentou, em seu discurso de posse, a SAN como questão estratégica na agenda de seu Governo (GOMES JÚNIOR, 2007). Essa atenção se materializou na instituição do primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), em 1993, na ocasião do lançamento do Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM)<sup>3</sup>, enquanto ação emergencial, e na realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSAN), em 1994, em Brasília, visando a elaborar as diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Com a realização

3 Entre as principais ações do Plano, constavam: distribuição de cestas básicas; atendimento médico para grupos vulneráveis, sobretudo crianças e gestantes; retomada do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC) - iniciado no Governo Sarney e suspenso no Governo Collor; distribuição de alimentos para 2 milhões de famílias nordestinas atingidas pela seca; início do processo de descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); ampliação e fiscalização do Programa de Alimentação do Trabalho (PAT); entre outros (COSTA, 2017; GOMES JÚNIOR, 2007).

da I CNSAN, ampliaram-se os debates em torno dos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais, entre eles o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)<sup>4</sup> (CUSTÓDIO et. al., 2011).

Essas iniciativas obtiveram resultados díspares. A I CNSAN apresentou uma visão arrojada sobre a questão alimentar, que ultrapassou as consequências imediatas da pobreza, e atribuiu status de um projeto integrador de ações setoriais, com capacidade de se instituir enquanto eixo estratégico no âmbito do desenvolvimento nacional (MALUF et. al, 1996), enquanto o CONSEA não superou a fragmentação e contradições das políticas governamentais, apesar de ter cumprido o papel de aproximação entre setores do Governo e da sociedade civil (BURLANDY, 2009).

Nos anos seguintes, em que pese o contexto do Plano Real, que aumentou o poder de compra da população, gerando maior consumo de alimentos mesmo entre a população de baixa renda, o que ocasionou um efeito positivo na segurança alimentar, o fechamento do CONSEA em 1995 e o deslocamento da agenda de segurança alimentar para o Programa Comunidade Solidária, carro chefe da assistência social do Governo de Fernando Henrique Cardoso, impediram um maior avanço da agenda de SAN. Iniciativas mais diretamente vinculadas ao tema foram mantidas, sobretudo, por meio de parcerias do Estado com o Terceiro Setor.

Mesmo assim, cumpre reconhecer que, embora a agenda tenha ganhado contornos diferentes na época, alguns passos importantes foram dados na direção da implementação de uma Política Nacional de SAN, tendo sido a adoção do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996, e a implementação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), por meio da Portaria nº 710, de 10 de junho de 1999, do Ministério da Saúde, os mais notáveis. O PRONAF tinha como público alvo os agricultores familiares com maior dificuldade de integração ao mercado e se constituía em três modalidades: (i) crédito; (ii) infraestrutura/serviços municipais; e (iii) capacitação. Já a PNAN, foi concebida com enfoque na saúde, mas tinha como pressuposto a articulação entre áreas, atores e órgãos visando à garantia e promoção da segurança alimentar.

## 2.2. Políticas de SAN no contexto do Programa Fome Zero

No período seguinte, tendo como premissas que: (i) a fome não tem diminuído no mundo; (ii) a fome não é causada pelo aumento da população nem pela falta de alimentos no mundo; (iii) existe um mercado da fome no mundo; (iv) no Brasil, a pobreza e a fome não estão concentradas nas áreas rurais do Nordeste; e (v) as forças de mercado não resolvem o problema da fome (SILVA et al., 2001), o Programa Fome Zero foi consolidado a partir do Instituto Cidadania, em 2001, como proposta alternativa às políticas do Governo à época. Tal proposta foi central na plataforma da primeira campanha bem-sucedida de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, que com a vitória nas urnas institucionalizou a proposta. O Programa Fome Zero foi fundamental para tirar o Brasil do Mapa da Fome da ONU, em 2014, ao melhorar os indicadores de segurança alimentar da população.

---

4 O DHAA tem como bases a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e o Pacto Internacional Relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966. O PIDESC foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.

As características do programa coadunam com o desenho esperado das políticas sociais na Nova República, sendo elas: universalização de direitos sociais; descentralização da gestão federativa; ampliação da participação social na implementação; monitoramento e avaliação das políticas públicas; e expansão dos investimentos em políticas sociais. O Programa buscou universalizar o acesso permanente aos alimentos básicos como parte integradora de uma estratégia para redução das desigualdades sociais (COSTA, 2017).

Como uma das primeiras medidas, o Governo editou a Medida Provisória 103, de 1º de janeiro de 2003, onde constava:

- 1) Recriação do CONSEA, como órgão de assessoramento do Presidente da República, regulamentado posteriormente pelo Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003;
- 2) Criação de uma assessoria especial da Presidência encarregada do processo de mobilização social para o combate à fome;
- 3) Criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), ligado à Presidência, para formular e implementar políticas de segurança alimentar.

Além disso, na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2003, foram incluídas três novas ações contempladas com um orçamento de R\$ 1,8 bilhão, sendo elas:

- 1) Assistência financeira às famílias visando a complementação de renda para compra de alimentos e implantação do Programa Cartão Alimentação (R\$ 1,2 bilhão);
- 2) Compra da produção de alimentos dos agricultores familiares (R\$ 400 milhões); e
- 3) Educação alimentar e ações para melhoria das condições socioeconômicas das famílias, que congregou outras ações previstas no Programa Fome Zero, como restaurantes populares, bancos de alimentos e construção de cisternas no semiárido (R\$ 200 milhões).

Por fim por meio do Decreto nº 4.564, de 1º de janeiro de 2003, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, cujo órgão gestor era o Ministério do Planejamento, passou a ser gerido pelo MESA, com o objetivo de melhor coordenar as ações com base nos recursos disponíveis e também autorizou o recebimento de doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, instaladas no país ou no exterior, para o combate à fome – mecanismo até então inexistente.

As ações coordenadas pelo MESA na consolidação do Programa Fome Zero já foram pormenorizadamente compiladas no trabalho de Takagi (2010) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Cabe, de todo modo, revisitar essas ações para apresentar um panorama e entender sua articulação.

Em 2003, o MESA lançou a cartilha *Política de Segurança Alimentar para o Brasil*, na qual apresentava três eixos para o Programa Fome Zero: (i) implantação de políticas públicas; (ii) construção participativa da Política de SAN; e (iii) mutirão contra a fome. O primeiro se referia ao desenho do Programa Fome Zero (como havia sido concebido pelo Instituto Cidadania), com suas divisões entre políticas estruturantes e políticas específicas, o segundo eixo se relacionava ao compromisso firmado com os movimentos sociais na construção e consolidação da SAN e, por último, o terceiro eixo dizia respeito às atividades de mobilização da sociedade civil e do empresariado para combater a fome.

O principal objetivo com a criação do MESA era implementar, simultaneamente, políticas públicas coordenadas por diferentes pastas do Governo Federal e garantir a elaboração, implementação e coordenação de novas políticas, que até então não eram executadas por nenhum órgão. Pode-se mencionar o Programa Cartão Alimentação; estoques regulatórios de alimentos; apoio ao autoconsumo alimentar; educação alimentar; incentivo à produção agrícola, agroindustrial e à comercialização da agricultura familiar; fomento às políticas locais, como Restaurantes Populares e Banco de Alimentos; canais diretos de comercialização; compras institucionais para alimentação, hospitais, creches, escolas e presídios.

Entre os destaques das políticas e ações mais emergenciais, estavam o Programa Cartão Alimentação, a distribuição de cestas básicas e ações voltadas para o semiárido nordestino. Efetivado por meio da Medida Provisória nº 108, de 27 de fevereiro de 2003, o Programa Cartão Alimentação foi implementado inicialmente nos Municípios de Guaribas e Acauã, no Piauí. Nos Municípios beneficiários, ações complementares, destinadas às famílias em situação de extrema pobreza, foram implementadas, como: a criação e capacitação dos Comitês Gestores, responsáveis pelo acompanhamento das ações nos Municípios, do acompanhamento das famílias beneficiárias e seleção de futuras famílias; a construção de cisternas<sup>5</sup>; e a execução de um programa de alfabetização voltado a jovens e adultos beneficiários do Programa Cartão Alimentação.

O Programa Cartão Alimentação foi ampliado no semiárido e, posteriormente, para todo o país, de acordo com critérios como número de habitantes, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e organizações da sociedade civil estabelecidas localmente. Para que a implementação do Programa Fome Zero fosse exitosa, as parcerias com os Estados e Municípios foram fundamentais. Nos Estados, foram criadas as Coordenadorias Estaduais, subordinadas aos Governadores, e os Conselhos Estaduais de SAN (CONSEAS). Nos Municípios, os Comitês Gestores consolidaram-se como braço executor do Programa. Também foram criados os Conselhos Municipais de SAN. Cabe destacar que essa organização do Programa possibilitou maior transparência sobre os processos de seleção das famílias e sobre os beneficiários, além da participação da sociedade civil na consolidação da política e no fortalecimento da agenda da SAN. Mais tarde, o Programa Cartão Alimentação foi incorporado, juntamente com outros programas sociais, ao Programa Bolsa Família, criado a partir da edição da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Suas características de gestão descentralizada e a complementariedade como outras ações foram mantidas no Programa Bolsa Família.

5 A construção das cisternas foi um dos programas de maior impacto para a região do semiárido. Articulado por meio da parceria do MESA com a organização não-governamental Articulação do Semiárido (ASA) e com o setor privado, mais de 10 mil cisternas foram construídas em 11 Estados (TAKAGI, 2010)

A distribuição de cestas básicas, de forma emergencial, foi realizada para o público considerado prioritário, contemplando: famílias em acampamentos pela reforma agrária; comunidades quilombolas e indígenas em situação de insegurança alimentar; e famílias de catadores nas cidades. O conteúdo das cestas foi discutido com os movimentos sociais. A compra era operacionalizada via Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e a distribuição realizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Em 2003, foram distribuídas 1,3 milhão de cestas, equivalendo a 32,5 mil toneladas de alimentos (TAKAGI, 2010).

Já entre as políticas de cunho mais estrutural, pode-se destacar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Criado por meio da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que tinha como objetivo incentivar a agricultura familiar por meio da compra direta a preços de mercado, distribuir alimentos para pessoas em situação de insegurança alimentar e criar estoques regulatório a fim de garantir a segurança alimentar.

O programa contou com orçamento de R\$ 162,5 milhões nos primeiros seis meses e teve forte apoio da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETRAF), do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e do CONSEA. Como resultados do Programa, pode-se citar a presença do Governo Federal junto aos agricultores familiares; a compra pública como forma de recuperação dos preços da produção desse segmento; a contribuição do Programa para a organização dos agricultores; o aumento, melhoria da qualidade e diversificação da produção para o autoconsumo dos agricultores; além dos benefícios para a segurança alimentar da população beneficiada.

Outras ações estratégicas foram desenvolvidas em parcerias entre ministérios, sendo um bom exemplo de como as políticas públicas de SAN se constituíram e foram implementadas de forma transversal. Nesse escopo, dentro das ações estratégicas contidas no Fome Zero original, pode-se citar duas ações significativas: o aumento do valor repassado aos Municípios para a merenda escolar, a desoneração da cesta básica e a criação de incentivos à produção de alimentos, com o objetivo de reduzir os preços e melhorar o acesso das famílias aos alimentos.

No que tange a merenda escolar, o MESA, em parceria com o Ministério da Educação (MEC), responsável pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ampliou o valor de repasse aos Municípios para a alimentação escolar da pré-escola, do valor per capita de R\$ 0,06 para R\$ 0,13 por dia, beneficiando cerca de 4,7 milhões de crianças de 4 a 6 anos em todo o país. As creches públicas e filantrópicas tiveram seus benefícios ampliados e passaram a receber R\$ 0,18 per capita por dia, atingindo 881 mil crianças de 0 a 3 anos de 17,6 mil creches do Brasil. A alimentação escolar em escolas indígenas também foi fortalecida, com um aumento de R\$ 0,13 para R\$ 0,34 per capita por dia, contemplando 116 mil alunos (TAKAGI, 2010).

Já a desoneração da alimentação foi realizada em parceria com o Ministério da Fazenda, a partir da adoção da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, que instituiu a alíquota zero para a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (PIS/COFINS) para o arroz, feijão, ovos, hortifrúteis e farinha de mandioca, bem como para adubos, fertilizantes, defensivos, sementes e vacinas para animais. Também houve a edição de um decreto

que estabeleceu a isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para as doações de alimentos às entidades assistenciais e aos Municípios participantes do Programa Fome Zero. Essa isenção tributária foi fundamental para garantir a viabilidade dos Bancos de Alimentos pelo país (TAKAGI, 2010).

Outra frente importante foi a de educação alimentar. Nesse aspecto, o MESA em parceria com a Editora Globo, por meio de convênio firmado, produziu um milhão de cartilhas para crianças sobre hábitos alimentares. As cartilhas eram vendidas a preços baixos e houve a doação de cartilhas para alunos da rede pública. Entre 2003 e 2004 foram distribuídas 5 milhões de cartilhas em todo o país, nas escolas e bancas de jornais.

Essas políticas, programas e ações representaram um avanço importante na agenda, ao trazer novas perspectivas, responder a problemas sociais, utilizar novas formas de articular, elaborar e implementar políticas públicas, por meio de uma visão sistêmica sobre a questão da SAN e de um esforço intersetorial, articulando diferentes órgãos e atores.

Vale ressaltar que buscou-se fortalecer os sistemas locais e não incidir com políticas e ações isoladas. Nesse sentido, os Municípios foram orientados a instituir os Sistemas Municipais Integrados de SAN, que buscavam a integração de ações de SAN no âmbito local; o uso eficiente dos recursos públicos no combate à fome; e o fortalecimento do potencial de produção de alimentos da localidade (TAKAGI, 2010).

A participação social esteve presente como elemento articulador de diversas ações e políticas que foram discutidas acima, mas foi através da instalação do CONSEA, em janeiro de 2003, que esse eixo de atuação do Governo ficou mais evidente, através da construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. As reuniões começaram a ser realizadas de forma periódica e, em 2004, a realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar (II CNSAN) reuniu mais de mil delegados indicados pelas conferências estaduais e cerca de 300 convidados. Segundo relatório final produzido, na Conferência Nacional foram aprovadas 153 resoluções, sendo 47 delas prioritárias. Entre as propostas, pode-se citar a elaboração da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e a instituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, com orçamento próprio, fundo específico, gestão participativa e realização de conferências a cada dois anos (II CNSAN, 2004).

A questão da alimentação foi introduzida também como condição para a saúde e foi criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), por meio da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, cujo objetivo era assegurar o DHAA.

### 2.3. Reversão de conquistas na história recente

A conjunção de todas essas ações culminou na retirada do Brasil do Mapa da Fome da FAO, em 2014. Tristemente, pouco tempo depois, o problema voltaria a ganhar espaço. A partir de 2016, os Governos que se seguiram reduziram ou descontinuaram políticas públicas e programas que até então tinham sido fundamentais para o avanço da agenda de SAN.

Nesse sentido, uma das primeiras medidas tomadas pelo Governo Temer foi a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a transferência de suas competências para o MDS, posteriormente denominado de Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). No entanto, menos de 30 dias depois, por meio do Decreto nº 8.780 de 27 de maio de 2016, as competências da antiga estrutura foram transferidas para a Casa Civil, colocando-as no mesmo nível que outras subchefias como a de Comunicação e a Imprensa Nacional, o que apontava para a desvalorização que a agenda sofreria ao longo dos anos subsequentes (PERIN, 2021). Com essas mudanças:

*[A]queles atores sociais representantes da agricultura familiar, que antes dialogavam com as esferas de governo, inclusive participando ativamente de diversas políticas públicas, perderam espaço de modo abrupto nas discussões políticas, que agora voltaram a se concentrar para atender exclusivamente as demandas do agronegócio, fortemente representado no Congresso Nacional pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) (PERIN, 2021, p. 40-41).*

Sobre as mudanças nas políticas públicas de SAN, um texto publicado pela Frente Ampla de Trabalhadoras e Trabalhadores do Serviço Público pela Democracia<sup>6</sup>, em maio de 2017, ressaltou o desmonte da agenda, citando a paralisação do PAA; cancelamento do edital de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) Mais Gestão, iniciativa de assistência técnica que desde 2012 promovia o fortalecimento de cooperativas e associações de agricultores familiares, o que afetou quase mil cooperativas e associações; perda do espaço físico do MDSA; a demissão em massa de 62 ocupantes de cargos do antigo MDA; a exoneração do presidente da Agência Nacional de Assistência Técnica e Rural (ANATER), apesar do cargo contar com mandato fixo; denúncias de nepotismo na Superintendência do INCRA de São Paulo; exclusão do MDA da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX); além do fim de fato do programa de substituição dos cultivos do tabaco, com a suspensão de assistência técnica aos produtores e sua desvinculação de áreas técnicas capazes de geri-lo.

Em 2019, por meio do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, houve a extinção do CONSEA, tendo isso sido visto como uma das principais atuações de desmonte das políticas de SAN pelas organizações ligadas ao tema<sup>7</sup>. O CONSEA era responsável por articular as instâncias federal, estadual e municipal, representantes da sociedade civil e instituições que atuam na agenda de segurança alimentar, também era o responsável por monitorar o andamento e a prestação de contas dos programas alimentares. A estrutura voltou a existir com a recente edição do Decreto nº 11.421, de 28 de fevereiro de 2023.

Para além das alterações no âmbito da estrutura da gestão das políticas de SAN, as políticas, programas e ações sofreram principalmente com a redução do orçamento. Os valores investidos sofreram um grave decréscimo, como demonstra Perin (2021), como foi o caso da ATER e do PAA.

6 Disponível em: < <https://frenteampласpd.redelivre.org.br/2017/05/12/um-ano-de-desgoverno-golpista-muitos-anos-de-retrocesso/#desenvolvimento-agr%C3%A9rio> >. Acesso em: 5 de julho de 2024.

7 Disponível em: < <https://ojoioetrigo.com.br/2022/03/como-a-reducao-historica-de-recursos-destinados-a-seguranca-alimentar-afeta-a-populacao-brasileira/> >. Acesso em: 5 de julho de 2024.

No caso dos programas de ATER, de acordo com os dados do Portal da Transparência, em 2016, foram investidos R\$ 280 milhões de reais, um valor bem inferior ao de 2015, quando o orçamento destinado às ações foi de R\$ 631 milhões. De 2017 para 2018 o decréscimo foi de 11,8%, em 2019 o orçamento diminuiu para R\$ 118 milhões (PERIN, 2021). A redução nas políticas de ATER impacta diretamente os agricultores familiares, em sua produção e comercialização de produtos – uma vez que esses sujeitos não conseguem pagar por assistência técnica.

Um outro exemplo do enfraquecimento da agenda da SAN é a redução drástica no orçamento do PAA. O programa, de 2011 a 2018, chegou a beneficiar mais de 450 mil agricultores familiares e a atingir cerca de 83% dos Municípios brasileiros (SAMBUICHI et al. 2020), demonstrando sua importância para a superação da insegurança alimentar e nutricional e para o fortalecimento de modos de produção alternativos para o abastecimento nacional.

Em 2011, o valor investido no PAA chegou a mais de R\$ 1 bilhão, e chegou a cifras de 465,4 mil toneladas de alimentos e 157,2 mil agricultores familiares, atingindo 3.056 Municípios brasileiros. Já em 2018, dois anos após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, o orçamento do programa passou para R\$ 232,7 milhões, com 93,8 mil toneladas de alimentos em operação, 53,6 mil agricultores familiares atingidos e 2.127 Municípios impactados (PERIN, 2021). O PAA teve redução de 77,3% no valor executado em 2019, se comparado a 2014<sup>8</sup> e, anos depois, chegou a ser completamente encerrado por meio da Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, tendo sido apenas recentemente reabilitado com a edição da Medida Provisória nº 1.166, de 22 de março de 2023.

Os programas e políticas de SAN podem não ter deixado de existir formalmente em um primeiro momento, mas as mudanças nos órgãos, instituições e a redução drástica de seu orçamento tornaram sua implementação inviável e, conseqüentemente, agravaram a situação da insegurança alimentar e nutricional no país, tornando qualquer avanço na agenda da soberania alimentar impossível.

Segundo o II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (PENSSAN), 125,2 milhões de brasileiros conviviam com a insegurança alimentar em 2022 e a fome (Insegurança Alimentar Grave) chegou a 33 milhões de pessoas (REDE PENSSAN, 2022). A pesquisa também revelou que os domicílios chefiados por mulheres e pessoas negras são os que mais sofrem com a fome. A região Norte e Nordeste também são as que mais sentem com os níveis de insegurança alimentar.

As alterações institucionais e orçamentárias citadas acima são uma demonstração de como, por muitas vezes, os representantes políticos e gestores públicos podem tomar decisões no âmbito da política orçamentária sem conseqüências por conta dos efeitos qualitativos que elas possam ter, levando-os a escolher reduzir investimentos em políticas e programas sociais essenciais à dignidade humana, como é o caso das políticas públicas de SAN, e privilegiando outros setores da sociedade, como o agronegócio.

8 Disponível em: < <https://ojoioeotriogo.com.br/2022/03/como-a-reducao-historica-de-recursos-destinados-a-seguranca-alimentar-afeta-a-populacao-brasileira/> >. Acesso em: 5 de julho de 2024.

Mesmo do ponto de vista de suas consequências econômicas, essa liberalidade para desconstituir políticas por esse caminho causa estranheza. As políticas de SAN são fundamentais para o desenvolvimento social, incluindo o desenvolvimento humano, a aprendizagem e a inclusão produtiva digna da população. Conforme destaca Dowbor:

*Em termos gerais, em vez de apontar o déficit e propor redução de “gastos” em nome da “austeridade”, o governo precisa orientar os recursos para dinamizar a base produtiva subutilizada, reduzindo o déficit através da expansão da base produtiva. Isso envolve priorizar a inclusão produtiva (...), com renda básica, expansão das políticas sociais e dos investimentos em infraestrutura e políticas de geração de emprego. O déficit se combate aumentando a base produtiva (DOWBOR, 2022, p. 139-140).*

Com o seu efeito multiplicador, essas políticas públicas podem reforçar o desenvolvimento econômico e levar a uma dinâmica positiva, inclusive em relação ao orçamento público. Mesmo assim, as más escolhas acabam sendo possíveis em razão de como são hoje desenhados o arcabouço normativo da Política Fiscal e as políticas públicas de SAN.

Muitas vezes, a redução ou descontinuação de políticas públicas sequer precisa passar pela revisão dos instrumentos normativos que as criaram. O caminho, como nas políticas de SAN pode ser o de manejo do orçamento público no sentido de esvaziar políticas, programas ou ações, ainda que elas sejam benéficas à sociedade. Por conta disso, cabe analisar criticamente o quadro jurídico da Política Fiscal para repensar o desenho de políticas de SAN e impor freios para que, a partir do manejo do orçamento, não sejam tomadas decisões capazes de comprometer novamente essas políticas no futuro.

### 3. Quadro normativo fiscal do Estado brasileiro

O orçamento público é a peça legislativa em que se definem as receitas e despesas do Estado, sendo resultado da mediação política, que, em regimes democráticos, conta com a articulação das instituições públicas, sociedade civil, movimentos sociais e de seus representantes eleitos. No aspecto da fiscalidade, a acepção mais tradicional atribui ao orçamento público a função precípua equilibrar os fluxos de entrada e saída do caixa do Estado, visando a preservar um padrão sustentável, evitando déficits que possam vir a comprometer a capacidade do Estado viabilizar a consecução de seus objetivos no futuro (PIRES, 2011). Seria essa ideia de equilíbrio de longo prazo que orientaria seu desenho e a efetivação das despesas nele previstas.

Em um desenvolvimento moderno, da função do orçamento público emergiu a ideia de Política Fiscal, reconhecendo que o Estado, ao efetuar despesas e auferir receita, por meio da arrecadação de impostos, emissão de dívida, conversão de reservas ou emissão monetária, exerce influência sobre o conjunto dos agregados econômicos, podendo direcionar recursos e exercer certo controle sobre o nível de atividade econômica, de modo a evitar recessões, auxiliar no atingimento de metas de Política Monetária ou privilegiar o desenvolvimento de

um programa ou região por exemplo (PIRES, 2011). Nesse sentido, as disposições que passam a constar do orçamento são, por vezes, o ponto de partida para a mobilização para a efetiva execução de políticas públicas, orientando o processo político para o qual o orçamento foi desenhado.

Assim sendo, a execução de políticas públicas, ainda que previstas em peças orçamentárias, encontra-se também sujeita a certa arbitragem que permite ao governante priorizar ou esvaziar políticas públicas com base em considerações que, em um primeiro plano, obedecem a considerações gerais sobre o equilíbrio orçamentário de longo prazo de um ente estatal e, mais profundamente, são mediadas por uma lógica de direcionamento de recursos de acordo com preferências de ordem política, privilegiando setores e interesses nesse sentido.

No Brasil, o arcabouço jurídico que conforma a Política Fiscal brasileira é, do ponto de vista normativo, o mais extenso e complexo dentre todos os três aspectos da Política Econômica, composta também pelas Políticas Monetária e Cambial. Há regras definindo a atuação do Estado em matéria de Política Fiscal no nível constitucional, em leis complementares, bem como em leis ordinárias.

A montagem desse arcabouço normativo acompanhou a história da Nova República, desde a promulgação da Constituição de 1988 e, apesar de sua complexidade e da extensão, a questão fiscal no Brasil segue não estando equacionada e demandando articulação política e imaginação institucional voltada à concepção de novos arranjos.

Algo que chama atenção no quadro normativo vigente da Política Fiscal é que ele foi construído de tal forma a não considerar as despesas do Estado de maneira qualitativa, o que abre espaço para que a escolha política de Governos, encontre, no campo fiscal, embasamento técnico para descontinuar ou enfraquecer políticas públicas que garantam direitos constitucionais básicos, tenham efeitos multiplicadores ou venham tendo resultados positivos atestados, prejudicando, com isso, o conjunto da população.

Nesse sentido, para que se possa desenvolver e apresentar uma proposta capaz de tornar as políticas públicas de SAN no Brasil mais resilientes, é fundamental que se tenha clareza sobre o arcabouço normativo da Política Fiscal que orienta a atuação do Estado no financiamento dessas políticas, mas que também pode servir de pretexto para seu esvaziamento.

### 3.1. O quadro constitucional da Política Fiscal brasileira

O processo que conduziu à promulgação da Constituição de 1988 no Brasil é marcado por uma tensão fundamental, que vem caracterizando a política brasileira na Nova República desde então. Naquele momento, ao mesmo tempo em que houve uma grande mobilização social em torno da Constituição e uma série de direitos sociais foram nela inscritos, vivia-se o trauma do fraco desempenho econômico que viria a caracterizar a década de 1980 como “década perdida”.

A questão econômica de fundo da década de 1980 diz respeito à situação de baixa liquidez dos mercados financeiros internacionais com a qual o Brasil se deparou ainda no ano de 1979 (CARNEIRO NETTO, 2014). Essa iliquidez afetou o fluxo financeiro externo para o país e gerou um legado de inflação que capturou o debate econômico até meados da década de 1990.

A Constituição, portanto, é fruto de um contexto histórico em que a sociedade brasileira buscava tanto a garantia e expansão de direitos sociais, quanto evitar a repetição de problemas de fluxo de capital que pudessem produzir desequilíbrios capazes de comprometer o desenvolvimento do país. Por conta disso, o arcabouço de Política Fiscal já apareceu bastante estruturado na Constituição desde sua promulgação e não deixou de ser incrementado nos anos seguintes, majoritariamente em um sentido de reduzir o espaço de atuação estatal em matéria de despesa pública.

Nesse contexto, foi estabelecido na Constituição de 1988 que o orçamento da União seria composto a partir de três diplomas legais a serem elaborados pelo Poder Executivo, na forma do art. 165, sendo eles: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a LOA. Essas três leis são preparadas e editadas de forma concatenada, devendo a LDO observar o PPA, bem como a LOA acompanhar os dois outros diplomas.

O PPA tem uma característica própria em relação à LDO e à LOA. Trata-se da única peça orçamentária que possui uma vigência alongada para um período de quatro anos, vinculado desde o segundo ano de mandato de um Governo até o primeiro ano de mandato do Governo seguinte e servindo de referência para as peças orçamentárias editadas no período. Chieza et al. (2018, p. 166) situam o PPA em um nível hierárquico superior às demais leis orçamentárias, referindo-se a ele como “a peça central do sistema de planejamento do setor público”, funcionando como um plano de governo assentado em norma. O PPA deve, conforme o art. 165, § 1º, da Constituição, estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e para os programas de duração continuada.

É preciso se ter em conta, no entanto, que a técnica relativa ao PPA tem sido objeto de variação desde a edição da Constituição de 1988. Isso porque ele concentra, na ordem constitucional da Nova República, instrumentos que apontavam para modelos de técnica legislativa diversa.

De um lado, ele referencia o caráter estratégico de planos que caracterizaram a ação do Estado no século XX no Brasil, podendo-se mencionar o plano SALTE, no Governo Dutra, o Plano de Metas, de Juscelino Kubitschek, o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e os Planos Nacionais de Desenvolvimento, da Ditadura Militar. De outro, o PPA sucede o orçamento plurianual de investimento, figura da Constituição de 1967 que dizia respeito à orientação da ação cotidiana da Administração, tendo também aspectos táticos (COUTO; CARDOSO JUNIOR, 2020). Dessa forma, o foco dado ao PPA desde a década de 1990 tem variado entre compreendê-lo como um plano de desenvolvimento ou como uma peça com vocação para oferecer transparência e previsibilidade da ação estatal ao público.

A segunda lei orçamentária introduzida pelo art. 165 da Constituição é a LDO, que se caracteriza por compreender metas e prioridades da administração pública federal, bem como por estabelecer as diretrizes e metas de Política Fiscal, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A LDO deve também ser elaborada anualmente, devendo ser concluída no primeiro período legislativo ordinário de determinado ano, que vai até a data de 17 de julho.

Do ponto de vista técnico, Guardia (1997) apontava dois objetivos para a LDO: por um lado, ela anteciparia discussões sobre as prioridades políticas da sociedade em relação ao exercício financeiro seguinte. Por outro, ela alongaria a discussão sobre o orçamento, dando tempo para garantir uma participação mais ampla no processo por parte dos representantes eleitos da sociedade.

A LOA, por sua vez, é a lei orçamentária em sentido estrito, dizendo respeito à previsão da receita e à fixação da despesa, em concordância com o quanto disposto no PPA e na LDO. Na forma do art. 165, § 5º, da Constituição, a LOA compreende (i) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; (ii) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e (iii) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Já no sentido de tornar verificável parte de seu efeito de Política Fiscal, o Projeto de Lei que encaminha a LOA deve vir acompanhado de demonstrativo regionalizado de seu efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

A LOA detalha as fontes de receita e as despesas do Estado, autorizando a realização de gastos no nível de ações e programas específicos no exercício fiscal a que diz respeito. Como fazem notar Chieza et al. (2018), um ponto de atenção é justamente que a LOA, embora detalhada, é, em regra, apenas *autorizativa* da despesa, não obrigando o Estado a realizá-la. Por esse flanco, vê-se que há a já citada necessidade de mobilização social para garantir políticas públicas, bem como a abertura para certa arbitragem política em relação à despesa pública.

Por fim, presente em nível constitucional desde a promulgação da Carta de 1988 se encontra a chamada “Regra de Ouro”. Substanciada no art. 167, inciso III, da Constituição, ela consiste na vedação da realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

A intenção da Regra de Ouro é reforçar o equilíbrio orçamentário de longo prazo, impondo freios à descapitalização da Administração Pública federal. Em outras palavras, o mandamento nela contido é que o montante dos bens e direitos da Administração permaneça maior que aquele comprometido para dar conta das obrigações do Estado ligadas a receitas de capital.

Vale mencionar que outra salvaguarda que há ao financiamento do Estado por canais extratributários se encontra no art. 164, § 1º, da Constituição. Esse dispositivo veda ao Banco Central do Brasil conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional, de modo a impedir o financiamento do Estado diretamente por meio da emissão monetária.

### 3.2. O quadro da Política Fiscal brasileira construído na década de 1990

Em meados da década de 1990, após o aprendizado com uma sequência de planos econômicos de combate à inflação que partiram da ideia de choque heterodoxo (LOPES, 1984), mas que não sustentaram os resultados esperados e com o amadurecimento de algumas considerações sobre o aspecto de realimentação inflacionária (SIMONSEN, 1970) ou de inércia inflacionária (LARA RESENDE; ARIDA, 1985), o Brasil levou a cabo o Plano Real, que foi capaz de debelar a alta inflação que vinha caracterizando a economia brasileira desde o início da crise da dívida na década de 1980.

Um aspecto do diagnóstico a partir do qual o Plano Real foi estruturado teve a ver também com a percepção do efeito que a inflação alta vinha tendo sobre a arrecadação e despesa do Estado. Bacha (1994) notou que, no contexto de iliquidez que se afirmou a partir do final da década de 1970, a inflação acabava servindo como instrumento de financiamento do Estado por conta de (i) seu subdimensionamento no orçamento, o que reduzia o valor real das despesas estatais que seriam efetuadas e (ii) pelo diferimento de despesas pelo Estado, que tornava o valor das despesas ainda menor por conta da inflação incidente no período de diferimento, passando esse efeito de financiamento a ser descrito na literatura como “Efeito Bacha”.

Por conta disso, o Plano Real contou com uma “primeira fase” (MODENESI, 2005, p. 301-302) focada na criação de fontes de arrecadação e na redução das despesas do Estado, a fim de impedir que a redução do efeito Bacha por conta da diminuição da inflação levasse a uma deterioração fiscal do Estado brasileiro. Entre as medidas relacionadas a essa iniciativa estavam o imposto provisório sobre movimentação financeira (IPMF); reformas das relações com entes federativos e bancos públicos; ampliação do programa nacional de desestatização (PND) e a criação do mecanismo da Desvinculação de Receitas da União (DRU) no âmbito da criação do Fundo Social de Emergência (FSE), previsto na Emenda Constitucional de Revisão número 1, de 1º de março de 1994.

A intenção da DRU foi conceder ao Governo Federal poder para controlar, podendo inclusive reduzir, despesa orçamentária que antes seria obrigatória mesmo no nível constitucional. Vê-se que esse mecanismo foi uma continuidade da pressão por equilíbrio fiscal, em tensão com a expansão dos direitos sociais, contida na gênese da Constituição de 1988. Desde a Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016, a alíquota de desvinculação chegou a 30% da arrecadação da União relativa às contribuições sociais.

Essa linha de maior controle da despesa pública teve ainda mais um episódio de consolidação ao final do século XX, com a edição da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Com o disposto em seu art. 4º, a LRF alterou qualitativamente a LDO, que passou a ser acompanhada de um Anexo de Metas Fiscais.

Nesse Anexo são estabelecidas metas anuais de receita e despesa, além de metas para os resultados nominal e primário, bem como para a dívida pública. Essas metas são voltadas ao exercício a que se refere a LDO editada e aos dois anos seguintes. A meta de primário, referida também como “meta de superávit primário” conforma, juntamente com o regime monetário de metas de inflação e o regime cambial de câmbio flutuante, o chamado tripé macroeconômico, constituindo o “pé” fiscal desse tripé.

Exige-se também que a LDO contenha um Anexo de Riscos Fiscais, com avaliação de riscos e providências para o caso de tais riscos virem a se concretizar, bem como que seja acompanhada de mais um anexo, voltado a tratar dos objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial para o exercício subsequente. Além disso, vale destacar que a LRF estabeleceu uma série de limites a despesas com pessoal, diferenciados por ente da federação e ramo do poder.

### 3.3. Reforço do quadro da Política Fiscal brasileira na última década

O ano de 2015 marcou uma retomada das pressões pelo enquadramento da Política Fiscal brasileira, justificada pela elevação da Dívida Bruta do Governo Geral em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) quando comparada com o patamar do ano anterior<sup>9</sup>. A partir daí, o período seguinte a esse resultado foi marcado por medidas que procuraram impedir que se produzisse novo aumento do numerador dessa relação.

A principal inovação institucional nesse sentido foi a edição da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, apelidado de “teto de gastos”. Na forma da inclusão dos arts. 106 a 114 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a fim de estabelecer, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias do Poder Executivo, Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União pelo prazo de vinte exercícios financeiros, sendo o valor por exercício corrigido apenas pela estimativa de inflação do Poder Executivo para cada exercício.

Complementando o teto de gastos, foi editada a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, chamada de PEC Emergencial. Entre outras disposições, ela alterou o art. 109 do ADCT para dispor que, se fosse superado a proporção de 95% da despesa obrigatória primária em relação aos limites individualizados do Novo Regime Fiscal, o respectivo Poder ou órgão ficaria, no exercício fiscal, impedido de reajustar remuneração de servidores, criar cargos, realizar concurso público ou admitir pessoal e criar ou reajustar despesa obrigatória.

É certo que houve, especialmente a partir da eclosão da pandemia de Covid-19 uma série de medidas que relativizaram a rigidez do Novo Regime Fiscal e suspenderam a aplicabilidade da Regra de Ouro e de disposições da LRF em relação a determinadas despesas, cabendo menção à Emenda Constitucional nº 106, de 7

9 Nota para a imprensa divulgada pelo BCB em 29 de dezembro de 2015 informa que “A Dívida Bruta do Governo Geral (Governo Federal, INSS, Governos estaduais e Governos municipais) alcançou R\$3.844,7 bilhões em novembro (65,1% do PIB), elevando-se 0,2 p.p. do PIB em relação ao mês anterior e 7,9 p.p. em relação a dezembro de 2014” (grifos nossos). Disponível em: < [https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/hist\\_estatisticasfiscais/201512\\_Texto\\_de\\_estatisticas\\_fiscais.txt](https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/hist_estatisticasfiscais/201512_Texto_de_estatisticas_fiscais.txt) >. Acesso em: 5 de julho de 2024.

de maio de 2020, chamada de Orçamento de Guerra, à Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022, feita para viabilizar o pagamento de programas sociais e compensações a antes da federação, e a Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, a PEC da Transição, que excluiu despesas dos limites do Novo Regime Fiscal no exercício de 2023.

Em 2023, conforme previsto no art. 6º da PEC de transição, houve a definição de uma nova regra fiscal que substituiu o Novo Regime Fiscal, na forma da Lei Complementar nº 200 de 30 de agosto de 2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável, válido a partir de 2024. Segundo essa regra, a variação real dos limites de despesa primária em um exercício financeiro será, no máximo, 70% da variação real da receita primária e o crescimento real dos limites da despesa primária deverá variar entre 0,6% a.a. e 2,5% a.a.

\*\*\*

A consequência de tudo isso é que o arcabouço jurídico da Política Fiscal brasileira se caracteriza por enquadrar o Estado em uma série de normas que impõem limites tanto da forma de realização de receita quanto de execução da despesa, sendo as principais normas nesse sentido, do lado da receita a Regra de Ouro e a vedação ao Banco Central do Brasil conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e, do lado da despesa, as metas fiscais da LDO, o Regime Fiscal Sustentável e as regras limitantes de despesa da LRF e da PEC Emergencial.

A característica comum a todas essas regras é que elas são essencialmente qualitativas. Elas obrigam o gestor a entregar um determinado resultado financeiro, independentemente da qualidade da escolha que venha a fazer no sentido de entregar esses resultados. Não há, do ponto de vista da Política Fiscal brasileira norma que efetivamente imponha uma trava ou responsabilize o gestor público por subfinanciar ou efetivamente descontinuar uma política pública que comprovadamente gere resultados positivos, como um efeito multiplicador ou que sirva para suprir uma necessidade social básica para que se alcance outros resultados no desenvolvimento econômico e social.

## 4. Componentes para políticas de combate à fome e insegurança alimentar mais resilientes

As políticas de SAN, que buscam garantir um aspecto básico para o desenvolvimento econômico e social do país, perderam efetividade na última década em razão de restrições orçamentárias. Vale analisar esse processo para entender como se pode impedir que ele volte a acontecer em relação a políticas públicas nesse campo e em outros nos quais o Brasil venha a lograr superar seus desafios sociais.

Embora se entenda que o Estado brasileiro ainda carece de meios para garantir ao cidadão a plenitude dos direitos fundamentais previstos na Constituição e que o equilíbrio orçamentário de longo prazo é condição para

que boas políticas públicas possam ser desenvolvidas e executadas, deve haver mecanismos para salvaguardar conquistas sociais, como foi a redução das taxas de insegurança alimentar nos anos iniciais do século XXI. As normas que protegem o orçamento deveriam ter como propósito último a garantia de boas políticas públicas e não redundar na preservação do orçamento em si.

Diante desse quadro, o que se pretende propor aqui é que se construa uma base jurídica para o desenvolvimento de políticas públicas de SAN que force a escolha de gestores públicos se dê no sentido de preservação de resultados positivos que venham a ser construídos no futuro, por meio da manutenção de níveis mínimos de investimento na execução ou aprimoramento das políticas. Propõe-se, nesse sentido, quatro mecanismos para reforçar as políticas públicas de SAN no Brasil: (i) a criação de uma meta constitucional de erradicação da fome; (ii) a exclusão de certas despesas públicas das normas que enquadram a Política Fiscal; (iii) a inserção de critérios qualitativos nas normas que tratam de orçamento público e (iv) criação de mecanismos de controle e responsabilização de gestores públicos. Vale tratar rapidamente de cada um desses pontos.

### **a. Erradicação da fome como objetivo constitucional**

Conforme mencionado acima, a Constituição de 1988 foi produto de um momento em que a mobilização popular e democrática pôde se afirmar ao final do período da Ditadura Militar. Nela, estão listadas uma série de liberdades individuais e direitos sociais, que são produto de lutas históricas e da conscientização da sociedade.

Embora o art. 6º da Constituição mencione explicitamente o direito à alimentação como direito social, chama a atenção que a fome em si, problema histórico do Brasil, não seja expressamente tratada pelo texto constitucional. Nesse sentido, entende-se que seria importante, como marco normativo e para a conscientização, que a erradicação da fome fosse colocada como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, na forma do art. 3º da Constituição, autonomamente ou ao lado dos objetivos de erradicação da pobreza, da marginalização e da redução das desigualdades sociais e regionais.

### **b. Exclusão das políticas públicas de SAN dos limites das normas de Política Fiscal**

Em um segundo nível, é importante que as receitas e as despesas relacionadas às políticas públicas de SAN sejam excluídas dos limites quantitativos a que se sujeitam no quadro normativo de Política Fiscal atual. A técnica legislativa aplicada nas Emendas Constitucionais nº 106/2020 (Orçamento de Guerra), 123/2022 e 126/2022 (PEC da Transição), em que houve a previsão de inaplicabilidade das exigências ligadas à Regra de Ouro, ao Novo Regime Fiscal e às metas da LDO a determinadas despesas, prevendo-se inclusive montantes específico para destinação a essas despesas, pode servir como referência para resguardar as políticas de SAN. Em vez de se ter um teto em relação a essas despesas, o orçamento destinado a essas políticas passaria a estar mais isolado das considerações políticas dos governantes de turno.

Há despesas do Estado que já funcionam assim de maneira perene, como é o caso das despesas com juros dos títulos do Tesouro Nacional que o Banco Central utiliza para perseguir seus objetivos de Política Monetária,

conforme autorizado pelo art. 164, § 2º, da Constituição. Essas despesas não compõem o resultado primário, ficando excluídas das metas de Política Fiscal, mas nem por isso deixam de compor o resultado nominal do orçamento do Governo.

### c. Critério qualitativo para escolha quanto ao orçamento

Cabe discutir a inclusão de dispositivos que incentivem a escolha sobre o orçamento público a considerar aspectos qualitativos no Regime Fiscal Sustentável. Pode-se, por exemplo, prever a observação de mandatos mais amplos que resultados quantitativos para orientar as escolhas feitas por gestores públicos.

Essa técnica foi utilizada recentemente no campo da Política Monetária, também em sede de Lei Complementar, quando o legislador incluiu na Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, uma disposição que tende a ampliar o mandato do Banco Central quando da tomada de decisão quanto à consecução de seus objetivos. Ele deve assegurar a estabilidade de preços, observando as metas estabelecidas na forma da própria Lei Complementar, mas é explícito que a autarquia “também tem por objetivos zelar pela estabilidade e pela eficiência do sistema financeiro, suavizar as flutuações do nível de atividade econômica e fomentar o pleno emprego”, conforme o parágrafo único do art. 1º.

Dessa forma, o novo arcabouço fiscal poderia prever que determinado objetivo fiscal deva ser atingido, sem que o Estado perca de vista seu objetivo de garantir a erradicação da fome, por exemplo. A edição de uma norma com esse teor seria fortalecida com a fixação da erradicação da fome como objetivo constitucional.

### d. Controle e responsabilização de gestores públicos

Na última linha de defesa das políticas públicas de SAN deve estar a responsabilização dos representantes políticos e gestores públicos que decidam pelo enfraquecimento ou pela descontinuidade das políticas públicas nesse campo. A Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, já prevê, em seu art. 7º, item 9, a possibilidade de responsabilização por violação de direitos sociais.

É preciso, de todo modo, que se crie entre os representantes eleitos do Poder Legislativo um senso de que deve haver efetividade da aplicação de tal dispositivo. Dar mais peso às políticas de SAN na forma dos itens anteriores dessa seção e envolver os parlamentares em discussões sobre a reforma da Lei nº 1.079/1950, que atualmente concentra muito poder na decisão da figura do Presidente da Câmara dos Deputados de receber ou não uma denúncia, podem ser passos importantes nesse sentido.

\*\*\*

Por meio dessas medidas, é possível construir um arcabouço legal capaz de fortalecer as políticas públicas de SAN garantindo que serão privilegiadas nas decisões sobre o orçamento, terão seu orçamento e continuidade resguardados e que os gestores públicos que buscarem enfraquecê-las serão responsabilizados. Se ao menos

uma dessas dimensões for fortalecida, já será um grande incremento institucional em defesa do direito social básico à alimentação.

## 5. Considerações finais

A insegurança alimentar que assola a vida de mais de 120 milhões de brasileiros constitui-se como um problema social histórico em nosso País, sendo um desafio de ordem muito mais política do que econômica. Com o objetivo de garantir continuidade nas políticas públicas de SAN e resguardá-las de riscos associados à tomada de decisão por representantes políticos e gestores públicos, o presente artigo se debruçou sobre o arcabouço normativo da Política Fiscal brasileira, indicando considerações e estratégias jurídicas para garantir o DHAA.

Tendo como marco o Programa Fome Zero, implementado em 2003, uma série de investimentos em políticas públicas e em instituições do campo da SAN foram realizados. Tais investimentos resultaram na saída do Brasil do Mapa da Fome da ONU, em 2014. No entanto, pouco tempo depois, há notícia que 33 milhões de pessoas passam fome no País. Utilizando-se do manejo do orçamento público, os Governos que sucederam a presidenta Dilma Rousseff reduziram os investimentos nas políticas de SAN e enfraqueceram as instituições que executavam essas políticas, modificando suas competências e localizações.

A partir dos elementos da discussão sobre o quadro da Política Fiscal do Brasil, é possível observar que seu arcabouço normativo impõe limites às formas de realização de receitas e execução de despesas. Do lado da receita, temos a Regra de Ouro e a vedação ao Banco Central do Brasil conceder empréstimos ao Tesouro Nacional e, do lado da despesa, as metas fiscais da LDO, o Regime Fiscal Sustentável e as regras limitantes de despesa da LRF e da PEC Emergencial. Um denominador comum a essas regras é a sua característica qualitativa, que considera apenas o resultado financeiro, independente das escolhas do gestor público – que deveria encontrar limitações e ser responsabilizado ao enfraquecer ou descontinuar políticas públicas com efeito multiplicador ou de necessidade social básica, como é o caso das políticas de SAN.

Como estratégias para garantir o DHAA a todas e todos os brasileiros, propõe-se a adoção dos seguintes mecanismos para fortalecer as políticas de SAN que forem desenhadas futuramente:

- i. A inserção da erradicação da fome como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, na forma do art. 3º da Constituição, autonomamente ou ao lado dos objetivos de erradicação da pobreza, da marginalização e da redução das desigualdades sociais e regionais;
- ii. A exclusão das receitas e as despesas relacionadas às políticas públicas de SAN dos limites quantitativos a que se sujeitam no quadro normativo de Política Fiscal atual. Dessa forma, o orçamento destinado a essas políticas públicas passaria a estar mais isolado das considerações de ordem política de representantes e gestores públicos;

iii. A inclusão, no Regime Fiscal Sustentável de dispositivos que incentivem representantes políticos e gestores públicos que decidem sobre o orçamento público a considerar aspectos qualitativos em suas decisões, prevendo, por exemplo, que determinado objetivo fiscal deva ser atingido sem que o Estado perca de vista seu objetivo de garantir a erradicação da fome. A edição de uma norma com esse teor seria fortalecida com a fixação da erradicação da fome como objetivo constitucional;

iv. A efetivação de mecanismos de responsabilização de representantes políticos e gestores públicos que decidam pelo enfraquecimento ou pela descontinuidade de políticas públicas de SAN. A Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 já prevê, em seu art. 7º, item 9, a possibilidade de responsabilização por violação de direitos sociais.

Se avançarmos em ao menos uma dessas medidas, que não são inéditas em relação a outros temas tratados no ordenamento jurídico brasileiro, as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional terão maior espaço e visibilidade na agenda pública e maior proteção contra decisões de governantes tendentes a enfraquecê-las.

## Referências bibliográficas

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 851-860, 2009.

CAMPELLO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula. **Da Fome à Fome**: Diálogos com Josué de Castro. São Paulo: Elefante. 2022.

CARNEIRO NETTO, Dionísio Dias. Crise e esperança, 1974-1980. In. ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2014. p. 241-262.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome**. Rio de Janeiro: O Cruzeiro. 1946.

CASTRO. Josué de. Fome é a vergonha do mundo. **O Mundo Ilustrado**, Rio de Janeiro, v. 185, 1961, p. 42-46.

CHIEZA, Rosa Angela; DEMARCO, Diogo Joel; NUNES, Valtuir Pereira. Orçamento Público. In. CHIEZA, Rosa Angela; DUARTE, Maria Regina Paiva; CESARE, Claudia M. de (orgs). **Educação Fiscal e Cidadania**: reflexões da prática educativa. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018. p. 163-174.

COSTA, Pedro Bras Martins da. **A contribuição do Fome Zero na consolidação da política brasileira de segurança alimentar**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JUNIOR, José Celso. Relações Oblíquas entre Planejamento e Orçamento no Brasil Pós CF-1988: Trajetória dos Planos Plurianuais (PPA) e o Esvaziamento do PPA 2020-2023. In: GIMENE, Márcio (org.). **Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal**. Brasília: Assecor. 2020. p. 48-80.

CUSTÓDIO, Marta Battaglia; FURQUIM, Nelson Roberto; SANTOS, Greice Maria Mansini dos; CYRILLO, Denise Cavallini. 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.

DOWBOR, Ladislau. **Resgatar a função social da economia**: uma questão de dignidade humana. São Paulo: Elefante. 2022.

GOMES JÚNIOR, Newton Narciso. **Segurança alimentar e nutricional como princípio orientador de políticas públicas no marco das necessidades humanas básicas**. 2007. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

GUARDIA, Eduardo Refinetti. O processo orçamentário do governo federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente. In: MEYER, Arno (Org.). **Finanças públicas**: ensaios selecionados. Brasília: IPEA / FUNDAP. 1997. p. 263-304.

IBGE. **Pesquisa de orçamentos familiares**: 2017-2018: avaliação nutricional da disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE. 2020.

II CNSAN. **Relatório Final**. Olinda: II CNSAN. 2004.

LARA RESENDE, André; ARIDA, Pérsio. **Inertial inflation and monetary reform in Brazil**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia – PUC/RJ. 1985.

LOPES, Francisco Lafaiete. Só um Choque Heterodoxo pode Derrubar a Inflação. **Economia em Perspectiva**, São Paulo, n. 5, p. 1-3, 1984.

MALUF, Renato Sérgio; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Cadernos de Debate**, Campinas, v. 4, p. 66-88, 1996.

MALUF, Renato Sérgio; ZIMMERMANN, Sílvia Aparecida; JOMALINIS, Emília. Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015). **Estudos Sociedade e Agricultura**, Seropédica, v. 29, n. 3, p. 517-544, 2021.

MODENESI, André de Melo. **Regimes monetários**: teoria e a experiência do Real. Barueri: Manole. 2005.

NASCIMENTO, Amália Leonel; ANDRADE, Sonia Lúcia L. Sousa de. Segurança alimentar e nutricional: pressupostos para uma nova cidadania? **Ciência e Cultura**, São Paulo v. 62, n. 4, p. 34-38, 2010.

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros (Coord.). **O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar**. Brasília: IPEA. 1993.

PERIN, Gabriela. O desmonte das políticas públicas para a agricultura familiar e a nova agenda governamental. **Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento**, Belém, v. 15, n. 2, p. 33-55, 2021.

PIRES, Valdemir Aparecido. **Orçamento público: abordagem tecnopolítica**. São Paulo: Cultura Acadêmica. 2011.

REDE PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil: II VIGISAN**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert / Rede PENSSAN. 2022.

SALLES-COSTA, Rosana; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria; ALEXANDRE-WEISS, Veruska Prado; PASQUIM, Elaine Martins; PAULA, Nilson Maciel de; LIGNANI, Juliana de Bem; GROSSI, Mauro Eduardo Del; ZIMMERMANN, Sílvia Aparecida; MEDEIROS, Maria Angélica Tavares de; SANTOS, Sandra Maria Chaves dos; MALUF, Renato Sérgio. Rise and fall of household food security in Brazil, 2004 to 2022. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 39, n. 1, e00191122-4, 2023.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; ALMEIDA, Ana Flávia Cordeiro de; PERIN, Gabriela; MOURA, Iracema Ferreira de; ALVES, Paulo Sergio Cândido. Execução do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA nos Municípios brasileiros 2011-2019. **Texto para Discussão**. v. 2606. IPEA: Brasília. 2020.

SILVA, José Graziano da; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. **Projeto Fome Zero**. São Paulo: Instituto Cidadania. 2001.

SIMONSEN, Mário Henrique. **Inflação: Gradualismo x Tratamento de Choque**. Rio de Janeiro: APEC. 1970.

TAKAGI, Maya. A Implantação do Programa Fome Zero do Governo Lula. In. ARANHA, Adriana Veiga (Org.). **Fome Zero: Uma História Brasileira**. v. 1. Brasília: MDS. 2010. p. 54-73.

## *Food security and the budget: Proposals against setbacks in public policies*

**Resumo** O presente artigo pretende propor mecanismos que possam servir para tornar as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil mais resilientes em relação às escolhas de governantes no manejo da Política Fiscal, tendo-se em conta a recente reversão de resultados positivos que essas políticas vinham apresentando. Como parte desse esforço, o artigo foca também em descrever a evolução das políticas de segurança alimentar e nutricional e do quadro jurídico da Política Fiscal no Brasil especialmente no período da Nova República.

**Palavras-chave:** Segurança Alimentar e Nutricional; Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional; Orçamento Público; Política Fiscal; Políticas Públicas; Direito Financeiro.

**Abstract:** This paper aims to propose mechanisms that can be used to make public policies on food and nutrition security in Brazil more resilient in relation to the choices made by government officials in the management of Fiscal Policy, taking into account the recent reversal of the positive results that these policies had been showing. As part of this effort, the article also focuses on describing the evolution of food and nutrition security policies and the legal framework of Fiscal Policy in Brazil, especially during the period of the New Republic.

**Keywords:** Food and Nutrition Security; Food and Nutrition Security Public Policies; Public Budget; Fiscal Policy; Public Policies; Financial Law.