



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS  
CAMPUS LITORAL NORTE  
DEPARTAMENTO INTERDISCIPLINAR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DINÂMICAS REGIONAIS E  
DESENVOLVIMENTO – PGDREDES**

**SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA AGENDA ELEITORAL:  
UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE GOVERNO NAS ELEIÇÕES  
PRESIDENCIAIS, DE 1994 A 2022**

**INGRID DE PAULA MARQUES**

TRAMANDAÍ-RS

2024

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS  
CAMPUS LITORAL NORTE  
DEPARTAMENTO INTERDISCIPLINAR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DINÂMICAS REGIONAIS E  
DESENVOLVIMENTO – PGDREDES**

**SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA AGENDA ELEITORAL:  
UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE GOVERNO NAS ELEIÇÕES  
PRESIDENCIAIS, DE 1994 A 2022**

**INGRID DE PAULA MARQUES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento - PGDREDES da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito ao título de Mestra em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof. Dr. Catia Grisa

TRAMANDAÍ-RS

2024

### CIP - Catalogação na Publicação

Marques, Ingrid de Paula  
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA AGENDA  
ELEITORAL: UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE GOVERNO NAS  
ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS, DE 1994 A 2022 / Ingrid de  
Paula Marques. -- 2024.  
227 f.  
Orientador: Catia Grisa.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Campus Litoral Norte, Programa de  
Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e  
Desenvolvimento, Tramandai, BR-RS, 2024.

1. Segurança Alimentar e Nutricional. 2. Políticas  
Públicas. 3. Agenda Eleitoral. 4. Partidos Políticos.  
5. Propostas de Governo. I. Grisa, Catia, orient. II.  
Titulo.

**INGRID DE PAULA MARQUES**

**SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA AGENDA ELEITORAL:  
UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE GOVERNO NAS ELEIÇÕES  
PRESIDENCIAIS, DE 1994 A 2022**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento - PGDREDES da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito ao título de Mestra em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof. Dr. Catia Grisa

Aprovada em: Tramandaí, 29 de agosto de 2024.

Banca examinadora:

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Cátia Grisa - Orientadora

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Daniela Oliveira

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Sílvia Aparecida Zimmermann

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Fernanda Castilhos França de Vasconcellos

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Dedico esta dissertação à minha avó Judith, cujo amor continua a me amparar mesmo após todos esses anos sem sua presença. À minha família, amigos(as) e professores(as), que me acompanharam até aqui.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família, que é meu início e que amo muito.

À minha orientadora, Cátia Grisa, cujo conhecimento e apoio foram fundamentais para a realização deste trabalho, e por quem tenho grande admiração.

Ao Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREDES) pela oportunidade de aprimorar meus estudos e, às professoras e aos professores, minha gratidão pelas aulas incríveis. Em especial, à professora Silvia Aquino, pelas aulas de Metodologia e Seminários de Dissertação, que me ajudaram muito.

Agradeço à CAPES pela bolsa de incentivo à pesquisa. Apesar de haver um longo caminho para que os direitos trabalhistas dos pesquisadores sejam plenamente reconhecidos, sou grata pelo suporte fornecido.

À minha amiga Victória Schiavoni, por estar sempre disponível. Sua amizade foi e continua sendo muito importante nessa caminhada. À minha amiga Andressa, agradeço por me mostrar que almas profundas ainda persistem neste mundo. Obrigada pelo apoio indispensável e constante nesse processo. À minha amiga Karen, agradeço pelas conversas, pelo acolhimento, ajuda e nossos tererês à beira da lagoa. Adoro exercer o direito à cidade com você!

Ao meu amigo Hiury Junges, um músico proeminente da região do litoral, com uma mente inquieta de artista, obrigada por oferecer apoio em momentos difíceis. Ao meu amigo Raul Orcy, sou grata pelas caronas e, mais importante ainda, pela força compartilhada para lutar pelo que acreditamos. Agradeço também meu amigo Fernando, da primeira turma do PGDREDES, que se disponibilizou a ler este trabalho, pelas conversas e dicas.

À Patrícia Luz, Verônica, Baldraia, Lucimar e Priscila, meus sinceros agradecimentos por todo o acolhimento e dedicação. À Comissão de Combate e Sensibilização ao Assédio e outros tipos de Violência, expresse minha gratidão por sua importante atuação e desejo vida longa!

Agradeço aos terceirizados, sempre prestativos e gentis, e aos técnicos que me ofereceram apoio em diversas ocasiões. Aos demais que me acolheram e ajudaram, meu profundo agradecimento! Com este trabalho, faço minha despedida da UFRGS Litoral, que guardarei na memória com carinho.

*“Democracia serve para todos ou não serve para nada”*

Herbert de Souza (Betinho)

## RESUMO

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) envolve múltiplas dimensões e, ao orientar as políticas públicas, favorece a criação de um sistema agroalimentar mais sustentável e saudável, com base na participação social e na valorização das identidades culturais. Ao longo da história brasileira, a SAN ganhou e perdeu lugar nas agendas governamentais, e essa variação da atenção dada ao tema está inserida no processo de criação de políticas públicas, o qual tem como uma das etapas o processo de formação de agenda (agenda-setting). O conceito de agenda em políticas públicas refere-se à seleção de temas pelos formuladores de políticas para receberem algum tipo de tratamento em um determinado período. Entretanto, nem todos os temas entram nas agendas, pois a atenção é algo limitado. O caminho de um tema até a agenda passa por três dinâmicas essenciais: o reconhecimento de uma questão como um problema público, a concepção de soluções e o contexto político para sua implementação. Uma das janelas de oportunidade para mudança na agenda governamental são as eleições, período no qual são escolhidos os políticos que terão grande influência nas decisões de políticas públicas. As agendas eleitorais, ou seja, os temas que recebem atenção dos(as) candidatos(as) durante as eleições, exprimem as prioridades elencadas por esses atores e as ideias que possuem o potencial de avançar para as agendas governamentais, caso esses(as) sejam eleitos(as). A partir dessa perspectiva, esta dissertação buscou compreender o tratamento dado à SAN nas agendas eleitorais dos(as) candidatos(as) à presidência no Brasil, no período de 1994 a 2022. Os materiais utilizados foram as Propostas de Governo, documentos que apresentam as ideias dos(as) candidatos(as). De 1994 a 2022, o Brasil atravessou diversos contextos socioeconômicos e políticos, desde sair do Mapa da Fome até enfrentar novos desafios de Insegurança Alimentar (IA) diante da pandemia de Covid-19. A análise revelou que, durante o período estudado, questões relacionadas à SAN foram mencionadas 2857 vezes nas propostas de governo, o que configura uma média de 1 referência por página. No entanto, o conceito SAN não recebeu a mesma atenção, aparecendo raramente nas agendas eleitorais. Observou-se, ainda, que o debate sobre SAN nas agendas eleitorais não seguiu uma trajetória linear de crescimento, sendo o ano de 2002 o período com o debate mais extenso. Ademais, a falta de uma abordagem holística resultou em um tratamento fragmentado da SAN, criando lacunas nas abordagens partidárias. Dimensões como Produção, Utilização e Reforma Agrária foram mais enfatizadas do que outras; partidos de direita priorizaram a Produção, enquanto a extrema-esquerda enfatizou a Reforma Agrária, e a Utilização foi amplamente abordada, independentemente do posicionamento partidário. Dentre todos os partidos, o PT e o PSDB se destacaram pelo tratamento constante dado ao tema ao longo dos anos. Os resultados indicaram que tanto o contexto socioeconômico, o posicionamento político-ideológico e eventos focais, como a Pandemia de Covid-19, exercem influência na construção das agendas eleitorais.

**Palavras-chave:** segurança alimentar e nutricional; políticas públicas; agenda eleitoral; partidos políticos; propostas de governo;



## ABSTRACT

Food and Nutritional Security (FNS) involves multiple dimensions and, by guiding public policies, promotes the creation of a more sustainable and healthy agri-food system, based on social participation and the appreciation of cultural identities. Throughout Brazilian history, FNS has gained and lost prominence in government agendas, and this fluctuation in attention given to the topic is part of the public policy-making process, which includes agenda-setting as one of its stages. The concept of an agenda in public policy refers to the selection of topics by policymakers to receive some form of treatment during a given period. However, not all issues make it onto the agenda, since attention is a limited resource. The path of a topic onto the agenda follows three essential dynamics: the recognition of an issue as a public problem, the conception of solutions, and the political context for its implementation. One of the windows of opportunity for changes in the government agenda is elections, a period during which politicians are chosen who will have a significant influence on public policy decisions. Electoral agendas, meaning the issues that receive attention from candidates during elections, express the priorities selected by these actors and the ideas that have the potential to advance to governmental agendas if they are elected. From this perspective, this dissertation sought to understand how FNS was addressed in the electoral agendas of presidential candidates in Brazil from 1994 to 2022. The materials used were the Government Proposals, documents that present the candidates' ideas. Between 1994 and 2022, Brazil went through various socioeconomic and political contexts, ranging from being removed from the Hunger Map to facing new challenges of Food Insecurity (FI) due to the Covid-19 pandemic. The analysis revealed that, during the period studied, issues related to FNS were mentioned 2,857 times in government proposals, averaging one reference per page. However, the concept of FNS did not receive the same level of attention, rarely appearing in electoral agendas. Furthermore, it was observed that the debate on FNS in electoral agendas did not follow a linear trajectory of growth, with the most extensive debate occurring in 2002. Additionally, the lack of a holistic approach resulted in a fragmented treatment of FNS, creating gaps in party approaches. Dimensions such as Production, Utilization, and Agrarian Reform were emphasized more than others; right-wing parties prioritized Production, while the far-left emphasized Agrarian Reform, and Utilization was widely addressed, regardless of party positioning. Among all the parties, the Workers' Party (PT) and the Brazilian Social Democracy Party (PSDB) stood out for consistently addressing the topic over the years. The results indicated that socioeconomic context, political-ideological positioning, and focal events, such as the Covid-19 pandemic, influence the construction of electoral agendas.

**Palavras-chave:** food and nutritional security; public policies; electoral agenda; political parties; government proposals

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1- Dimensões (códigos) das agendas eleitorais.....	26
Figura 1- Níveis de Agenda.....	30
Figura 2- Modelo de Kingdon.....	33
Quadro 2- Desafios da SAN e as Dimensões Articuladas no PLANSAN (2016-2019).. 54	
Quadro 3- Dimensões da SAN segundo HLPE (2020).....	56
Quadro 4- Desafios que afetam as dimensões da SAN (HLPE, 2020).....	57
Quadro 5- Candidatos(as) à presidência (1994).....	61
Gráfico 1- Número de Referências e Cobertura Percentual (PT, 1994).....	62
Gráfico 2- Número de Referências e Cobertura Percentual (PDT, 1994).....	66
Gráfico 3- Número de Referências e Cobertura Percentual (PSDB, 1994).....	70
Gráfico 4- Referências de SAN por Partidos Políticos (Quantidade e Percentual), 1994.....	73
Gráfico 5- Dimensões da SAN por partidos políticos, 1994.....	74
Quadro 6- Candidatos(as) à presidência (1998).....	77
Gráfico 6- Número de Referências e Cobertura Percentual (PT, 1998).....	78
Gráfico 7- Número de Referências e Cobertura Percentual (PSDB, 1998).....	82
Gráfico 8- Referências de SAN por Partidos Políticos (Quantidade e Percentual), 1998.....	85
Gráfico 9- Dimensões da SAN articuladas nas propostas de governo, 1998.....	86
Quadro 6- Candidatos(as) à presidência (2002).....	88
Gráfico 10- Número de Referências e Cobertura Percentual (PT, 2002).....	89
Gráfico 11- Número de Referências e Cobertura Percentual (PSDB, 2002).....	93
Gráfico 12- Referências de SAN por Partidos Políticos (Quantidade e Percentual), 2002.....	97
Gráfico 13- Dimensões da SAN articuladas nas propostas de governo, 2002.....	98
Quadro 7- Candidatos(as) à presidência (2006).....	99
Gráfico 14- Número de Referências e Cobertura Percentual (PT, 2006).....	101
Gráfico 15- Número de Referências e Cobertura Percentual (PSDB, 2006).....	104
Gráfico 16- Referências de SAN por Partidos Políticos (Quantidade e Percentual), 2006.....	107
Gráfico 17- Dimensões da SAN articuladas nas propostas de governo, 2006.....	108
Quadro 8- Candidatos(as) à presidência (2010).....	111
Gráfico 18- Número de Referências e Cobertura Percentual (PSTU, 2010).....	112
Gráfico 19- Número de Referências e Cobertura Percentual (PCB, 2010).....	114
Gráfico 20- Número de Referências e Cobertura Percentual (PSOL, 2010).....	115
Gráfico 21- Número de Referências e Cobertura Percentual (PT, 2010).....	117
Gráfico 22- Número de Referências e Cobertura Percentual (PV, 2010).....	120
Gráfico 23- Número de Referências e Cobertura Percentual (PSDB, 2010).....	123

Gráfico 24- Número de Referências e Cobertura Percentual (PRTB, 2010).....	125
Gráfico 25- Referências de SAN por Partidos Políticos (Quantidade e Percentual), 2010.....	126
Gráfico 26- Dimensões da SAN articuladas nas propostas de governo, 2010.....	127
Quadro 9- Candidatos(as) à presidência (2014).....	130
Gráfico 27- Número de Referências e Cobertura Percentual (PSTU, 2014).....	131
Gráfico 28- Número de Referências e Cobertura Percentual (PCO, 2014).....	132
Gráfico 29- Número de Referências e Cobertura Percentual (PCB, 2014).....	134
Gráfico 30- Número de Referências e Cobertura Percentual (PSOL, 2014).....	136
Gráfico 31- Número de Referências e Cobertura Percentual (PT, 2014).....	137
Gráfico 32- Número de Referências e Cobertura Percentual (PV, 2014).....	139
Gráfico 33- Número de Referências e Cobertura Percentual (PSB, 2014).....	141
Gráfico 34- Número de Referências e Cobertura Percentual (PSDB, 2014).....	144
Gráfico 35- Número de Referências e Cobertura Percentual (PSC, 2014).....	147
Gráfico 36- Número de Referências e Cobertura Percentual (PRTB, 2014).....	148
Gráfico 37- Referências de SAN por Partidos Políticos (Quantidade e Percentual), 2014.....	150
Gráfico 38- Dimensões da SAN articuladas nas propostas de governo, 2014.....	152
Quadro 10- Candidatos(as) à presidência (2018).....	154
Gráfico 39- Número de Referências e Cobertura Percentual (PSTU, 2018).....	155
Gráfico 40- Número de Referências e Cobertura Percentual (PSOL, 2018).....	156
Gráfico 41- Número de Referências e Cobertura Percentual (PT, 2018).....	159
Gráfico 42- Número de Referências e Cobertura Percentual (PDT, 2018).....	162
Gráfico 43- Número de Referências e Cobertura Percentual (PPL, 2018).....	163
Gráfico 44- Número de Referências e Cobertura Percentual (REDE, 2018).....	166
Gráfico 45- Número de Referências e Cobertura Percentual (MDB, 2018).....	169
Gráfico 46- Número de Referências e Cobertura Percentual (PSDB, 2018).....	170
Gráfico 47- Número de Referências e Cobertura Percentual (DC, 2018).....	171
Gráfico 48- Número de Referências e Cobertura Percentual (PODE, 2018).....	172
Gráfico 49- Número de Referências e Cobertura Percentual (NOVO, 2018).....	173
Gráfico 50- Número de Referências e Cobertura Percentual (PATRIOTA, 2018)....	175
Gráfico 51- Número de Referências e Cobertura Percentual (PSL, 2018).....	176
Gráfico 52- Referências de SAN por Partidos Políticos (Quantidade e Percentual), 2018.....	178
Gráfico 53- Dimensões da SAN articuladas nas propostas de governo, 2018.....	179
Quadro 11- Candidatos(as) à presidência (2022).....	182
Gráfico 54- Número de Referências e Cobertura Percentual (PSTU, 2022).....	183
Gráfico 55- Número de Referências e Cobertura Percentual (PCB, 2018).....	185
Gráfico 56- Número de Referências e Cobertura Percentual (UP, 2018).....	187
Gráfico 57- Número de Referências e Cobertura Percentual (PT, 2022).....	189

Gráfico 58- Número de Referências e Cobertura Percentual (PDT, 2022).....	191
Gráfico 59- Número de Referências e Cobertura Percentual (MDB, 2022).....	193
Gráfico 60- Número de Referências e Cobertura Percentual (DC, 2022).....	195
Gráfico 61- Número de Referências e Cobertura Percentual (UNIÃO, 2022).....	196
Gráfico 62- Número de Referências e Cobertura Percentual (NOVO, 2022).....	199
Gráfico 63- Número de Referências e Cobertura Percentual (PL, 2022).....	201
Gráfico 64- Número de Referências e Cobertura Percentual (PTB, 2022).....	204
Gráfico 65- Referências de SAN por Partidos Políticos (Quantidade e Percentual), 2022.....	205
Gráfico 66- Dimensões da SAN articuladas nas propostas de governo, 2022.....	206
Gráfico 67- Número de Referências relativas à SAN (1994-2022).....	208
Gráfico 68- Número de Referências ao conceito SAN (1994-2022).....	210
Gráfico 69- Dimensões da SAN articuladas por ano (1994-2022).....	211
Gráfico 70- Referências à SAN por Partidos Políticos (1994-2022).....	213

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
<b>1. METODOLOGIA</b>	<b>20</b>
<b>2. O DEBATE SOBRE AGENDA NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>25</b>
2.1. Agenda Pública	28
2.2 Agenda Governamental	30
2.3. Agenda Eleitoral	32
<b>3. SAN NA AGENDA INTERNACIONAL</b>	<b>39</b>
3.1 SAN na Agenda Brasileira	42
3.2 As dimensões da SAN: Operacionalização do conceito	50
<b>4. ELEIÇÃO DE 1994: A FOME DE CIDADANIA</b>	<b>56</b>
4.1 SAN na Proposta de Governo de Lula (PT, 1994)	59
4.2 SAN na Proposta de Governo de Brizola (PDT, 1994)	62
4.3 SAN na Proposta de Governo de FHC (PSDB, 1994)	66
4.4 Panorama da SAN nas agendas eleitorais de 1994	69
<b>5. ELEIÇÃO DE 1998: OS FRUTOS DO PLANO REAL</b>	<b>73</b>
5.1 SAN na Proposta de Governo de Lula (PT, 1998)	74
5.2 SAN na Proposta de Governo de FHC (PSDB, 1998)	78
5.3 Panorama da SAN nas agendas eleitorais de 1998	82
<b>6. ELEIÇÃO DE 2002: A PRIMEIRA VITÓRIA DE LULA E OS DESAFIOS PARA A SAN</b>	<b>84</b>
6.1 SAN na Proposta de Governo de Lula (PT, 2002)	85
6.2 SAN na Proposta de Governo de Serra (PSDB, 2002)	89
6.3 Panorama da SAN nas agendas eleitorais de 2002	93
<b>7. ELEIÇÃO DE 2006: A QUEDA DA DESIGUALDADE DE RENDA E DA SAN</b>	<b>96</b>
7.1 SAN na Proposta de Governo de Lula (PT, 2006)	97
7.2 SAN na Proposta de Governo de Alckmin (PSDB, 2006)	100
7.3 Panorama da SAN nas agendas eleitorais de 2006	104
<b>8. ELEIÇÃO DE 2010: A PRIMEIRA PRESIDENTA E A SAN NO CENÁRIO POLÍTICO</b>	<b>107</b>
8.1 SAN na Proposta de Governo de Zé Maria (PSTU, 2010)	108
8.2 SAN na Proposta de Governo de Ivan Pinheiro (PCB, 2010)	110
8.3 SAN na Proposta de Governo de Plínio Soares (PSOL, 2010)	112
8.4 SAN na Proposta de Governo de Dilma (PT, 2010)	113
8.5 SAN na Proposta de Governo de Marina Silva (PV, 2010)	116
8.6 SAN na Proposta de Governo de Serra (PSDB, 2010)	119
8.7 SAN na Proposta de Governo de Levy Fidelix (PRTB, 2010)	121
8.8 Panorama da SAN nas agendas eleitorais de 2010	123
<b>9. ELEIÇÃO DE 2014: O BRASIL FORA DO MAPA DA FOME</b>	<b>126</b>
9.1 SAN na Proposta de Governo de Zé Maria (PSTU, 2014)	127

9.2 SAN na Proposta de Governo de Rui Pimenta (PCO, 2014)	129
9.3 SAN na Proposta de Governo de Mauro Iasi (PCB, 2014)	130
9.4 SAN na Proposta de Governo de Luciana Genro (PSOL, 2014)	132
9.5 SAN na Proposta de Governo de Dilma (PT, 2014)	134
9.6 SAN na Proposta de Governo de Eduardo Jorge (PV, 2014)	136
9.7 SAN na Proposta de Governo de Marina Silva (PSB, 2014)	138
9.8 SAN na Proposta de Governo de Aécio Neves (PSDB, 2014)	140
9.9 SAN na Proposta de Governo de Everaldo Dias (PSC, 2014)	143
9.10 SAN na Proposta de Governo de Levy Fidelix (PRTB, 2014)	145
9.11 Panorama da SAN nas agendas eleitorais de 2014	146
<b>10. ELEIÇÃO DE 2018: O RETORNO AO MAPA DA FOME</b>	<b>150</b>
10.1 SAN na Proposta de Governo de Vera Lúcia (PSTU, 2018)	151
10.2 SAN na Proposta de Governo de Boulos (PSOL, 2018)	153
10.3 SAN na Proposta de Governo de Haddad (PT, 2018)	155
10.4 SAN na Proposta de Governo de Ciro Gomes (PDT, 2018)	158
10.5 SAN na Proposta de Governo de João Vicente Goulart (PPL, 2018)	160
10.6 SAN na Proposta de Governo de Marina Silva (REDE, 2018)	162
10.7 SAN na Proposta de Governo de Meirelles (MDB, 2018)	165
10.8 SAN na Proposta de Governo de Alckim (PSDB, 2018)	167
10.9 SAN na Proposta de Governo de Eymael (DC, 2018)	168
10.10 SAN na Proposta de Governo de Álvaro Dias (PODE, 2018)	169
10.11 SAN na Proposta de Governo de João Amoedo (NOVO, 2018)	170
10.12 SAN na Proposta de Governo de Daciolo (PATRIOTA, 2018)	171
10.13 SAN na Proposta de Governo de Bolsonaro (PSL, 2018)	172
10.14 Panorama da SAN nas agendas eleitorais de 2018	174
<b>11. ELEIÇÃO DE 2022: FOME E GUERRA</b>	<b>178</b>
11.1 SAN na Proposta de Governo de Vera Lúcia (PSTU, 2022)	179
11.2 SAN na Proposta de Governo de Sofia Manzano (PCB, 2022)	181
11.3 SAN na Proposta de Governo de Léo Péricles (UP, 2022)	183
11.4 SAN na Proposta de Governo de Lula (PT, 2022)	185
11.5 SAN na Proposta de Governo de Ciro Gomes (PDT, 2022)	187
11.6 SAN na Proposta de Governo de Simone Tebet (MDB, 2022)	189
11.7 SAN na Proposta de Governo de Eymael (DC, 2022)	191
11.8 SAN na Proposta de Governo de Soraya (UNIÃO, 2022)	192
11.9 SAN na Proposta de Governo de Felipe D'ávila (NOVO, 2022)	195
11.10 SAN na Proposta de Governo de Bolsonaro (PL, 2022)	198
11.11 SAN na Proposta de Governo de Padre Kelmon (PTB, 2022)	200
11.12 Panorama da SAN nas agendas eleitorais de 2022	201
<b>12. PANORAMA DA SAN NAS AGENDAS ELEITORAIS DE 1994 A 2022</b>	<b>205</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>212</b>

**REFERÊNCIAS**

**214**

**ANEXO 1- PROPOSTAS DE GOVERNO**

**223**

## INTRODUÇÃO

A fome é uma das manifestações mais severas da desigualdade social. Combater esse problema exige um compromisso coletivo e decisões políticas que priorizem a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Conforme destacou Betinho, "a alma da fome é política"<sup>1</sup>, e, por isso, sua solução passa obrigatoriamente pelo debate político. Outras formas de Insegurança Alimentar (IA), em conjunto com a epidemia de obesidade e as mudanças climáticas evidenciam que a crise alimentar não apenas carece de tratamento por parte dos tomadores de decisão política, como também se complexificou e, portanto, exige soluções multidimensionais.

A SAN, conceito que dialoga com a complexidade das questões alimentares, é definida pela Lei nº 11.346 como o direito ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, sem comprometer outras necessidades essenciais (Brasil, 2006). Além disso, a SAN se baseia em práticas alimentares que promovam a saúde, respeitem a diversidade cultural e sejam sustentáveis ambiental, econômica e socialmente (Brasil 2006). Embora o conceito de SAN hoje integre aspectos sociais, ambientais, econômicos e políticos, sua compreensão nem sempre foi tão ampla.

A noção de "segurança alimentar" surgiu no século XX, impulsionada principalmente pelas Guerras Mundiais que evidenciaram a fome como um problema global (SILVA, 2014). Neste período, o debate sobre as questões alimentares foi compreendido como um assunto de Estado e estratégico (Maluf, 2009). Em 1945, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, a FAO, foi criada com o objetivo de recuperar a soberania e a segurança alimentar dos países atingidos pela guerra (Vasconcellos, 2018). Entretanto, o principal aspecto ressaltado da época era o aumento da produção, pois se considerava que problemas como a fome tinham como origem a falta de alimentos. A FAO direcionou seus esforços para a promoção do aumento da produtividade agrícola através da Revolução Verde (Vasconcellos, 2018).

Ao longo do tempo, o conceito de SAN foi se expandindo com a inclusão de outras dimensões. O Painel de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutricional

---

<sup>1</sup>Ação da Cidadania. Agenda Betinho: Eleições Estaduais e Presidenciais 2022: Combater a fome e garantir a soberania e segurança alimentar e nutricional. Ação da Cidadania, 2022, p. 2.



(HLPE), em 2020, indicou que governos, sociedade civil, cidadãos, setor privado e instituições devem considerar a noção de SAN atrelada ao conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)<sup>2</sup>. Segundo o HLPE (2020), para haver soluções concretas sobre SAN é preciso grandes mudanças políticas que transformem os sistemas agroalimentares, reconhecendo as interações entre setores e compreendendo melhor os motores da fome e da desnutrição.

No cenário atual, no qual “o mundo está regredindo seus esforços para acabar com a fome, a insegurança alimentar e a desnutrição, em todas as suas formas” (FAO, 2022, p. 25), a problemática alimentar necessita da atenção das autoridades governamentais. De acordo com a FAO (2022), em 2021, cerca de 29,3% (2,3 bilhões de pessoas) da população mundial enfrentava algum nível de Insegurança Alimentar (IA), dentre as quais, 11,7% em seu estado mais alarmante, a fome. Concomitantemente, aumentou o número de pessoas que consomem dietas com alimentos e bebidas altamente processados e ricos em gorduras, açúcares e/ou sal (FAO, 2022).

No Brasil, a fome e a desnutrição sempre foram questões presentes. Mais recentemente, desde 2015 a situação começou a se agravar e, durante a pandemia de Covid-19, em 2020, o número de pessoas em vulnerabilidade alimentar aumentou ainda mais (PENSSAN, 2022). O país, que já foi referência no combate à IA, voltou ao Mapa da Fome em 2018 e, em 2022, contava com 33,1 milhões de pessoas em estado grave de IA, número semelhante ao de pessoas em situação de fome em 1993 (IPEA, 1993).

A dificuldade para se ter acesso a alimentos no Brasil englobou cerca de 58,7% da população em 2022, porém esse problema não atingiu todos de maneira igual. As mulheres, crianças, negros e população rural, entre outros grupos socialmente vulneráveis, foram impactados de maneira mais profunda pela IA (PENSSAN, 2022). De 2020 ao começo de 2022, houve um aumento de mais de 60,0% de famintos na população negra, já entre os brancos esse aumento foi de 34,6%; já em relação ao gênero, apenas 37% dos domicílio chefiados por mulheres

---

<sup>2</sup> O direito de todo indivíduo, sozinho ou em comunidade com outros, de ter acesso físico e econômico em todos os momentos a alimentos suficientes, adequados e culturalmente aceitáveis, produzidos e consumidos de forma sustentável, preservando o acesso aos alimentos para as gerações futuras (DE SCHUTTER, 2014).

apresentavam SAN; e entre as macrorregiões, Norte e Nordeste foram as mais afetadas pela IA.

Os impactos desproporcionais da IA sobre os grupos marginalizados demonstram a urgente necessidade de ações que enfrentem problemas estruturais e incorporem a equidade social de forma obrigatória. A perda da SAN de parte considerável da população, agravada pela Pandemia de Covid-19, expôs desigualdades sociais já conhecidas e antigas na sociedade brasileira. Conforme aponta Maluf (2009, p.25), uma das manifestações da desigualdade social no Brasil é justamente a dificuldade de se acessar os alimentos, ao mesmo tempo em que esses são fonte de lucratividade para corporações industriais, comerciais e grandes produtores.

A abordagem governamental em relação à SAN tem variado ao longo do tempo. Em certos períodos, houve avanços significativos na inclusão do tema nas agendas governamentais, como evidenciado pela criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em 1993. Esse conselho possibilitou um espaço para a troca de ideias entre governo, especialistas e movimentos sociais sobre o tema da SAN e ajudou a fortalecer a interdisciplinaridade e intersetorialidade da problemática alimentar (CASTRO, 2019). No entanto, apesar de sua importância, o funcionamento do CONSEA enfrentou interrupções significativas ao longo de sua trajetória: foi extinto em 1995, recriado em 2003, extinto novamente em 2019 e recriado mais uma vez em 2023.

A sucessiva extinção e recriação do CONSEA ao longo dos anos exemplifica as flutuações nas prioridades atribuídas às questões relativas à SAN nas agendas governamentais. Essas variações não se restringem às esferas governamentais, estendendo-se também à agenda pública. Na década de 1990, por exemplo, a sociedade civil brasileira enfatizou fortemente a questão alimentar, gerando uma mobilização social intensa em torno do tema. Um marco desse movimento foi a criação da Campanha contra a Fome e a Miséria pela Ação da Cidadania em 1993, liderada por Herbert de Souza, conhecido como Betinho. A frase emblemática de Terezinha, "Quem tem fome, tem pressa!", popularizada por Betinho, simbolizou a urgência do problema. Mais recentemente, a pandemia de COVID-19 reacendeu o debate público sobre a SAN. Nesse contexto, o programa "Mães da Favela", lançado pela Central Única das Favelas (CUFA) em abril de 2020, destacou-se ao oferecer

apoio a mulheres chefes de família em situação de vulnerabilidade alimentar. A iniciativa não apenas forneceu assistência imediata, mas também trouxe à tona a necessidade de políticas públicas mais robustas e inclusivas para enfrentar a IA.

Compreender a dinâmica de temas como a SAN nas agendas eleitorais é essencial para avaliar se essas questões são priorizadas pelos políticos e se os anseios sociais estão sendo refletidos nas propostas. De acordo com Kingdon (1995), o processo de formação de agenda é condicionado por três dinâmicas essenciais, sendo elas o reconhecimento de uma questão como um problema público, a concepção de como solucioná-lo e o contexto político. O autor aponta ainda que uma das “janelas de oportunidade” (Kingdon, 1995) para mudança na agenda governamental são justamente as eleições, período no qual são escolhidos os políticos que terão grande influência nas decisões de políticas públicas nos próximos anos.

Kingdon (1995) argumenta que os "agentes visíveis", como presidentes, líderes partidários e congressistas, têm uma influência crucial na definição das prioridades políticas devido à sua ampla visibilidade. Essa visibilidade lhes confere um poder considerável para influenciar nas agendas políticas e enfatizar os temas que recebem atenção. Durante as eleições, a agenda eleitoral proposta pelos(as) candidatos(as) à presidência é particularmente reveladora, pois reflete como questões como a SAN são percebidas por tais agentes. Dessa maneira, essa pesquisa se preocupa com as seguintes questões: Como a SAN é tratada nas agendas eleitorais pelos(as) candidatos(as) à presidência? Quando o tema é abordado, algumas das dimensões que envolvem a SAN são enfatizadas em detrimento de outras? Existem diferenças nas abordagens de acordo com o posicionamento político- ideológico dos partidos?

Diversos atores procuram tirar a alimentação do seu espaço habitual – não raro tratada na esfera privada de consumo, das técnicas produtivas e transformação, e das relações comerciais – “para fazê-la entrar no espaço público e político” (Fouilleux; Michel, 2020), considerando que a alimentação e as dinâmicas alimentares expressam posicionamentos políticos e produzem diferentes dinâmicas sociais, econômicas, culturais e ambientais (Barbosa, 2009). Ilustrando a projeção do tema nos espaços públicos e políticos, Freudenberg e Atkinson (2015) analisam que, enquanto nas eleições municipais de Nova Iorque em 2009 e de Londres em

2008 as questões alimentares não foram objeto de grande atenção, em 2013 e em 2012, respectivamente, tais problemáticas foram “colocadas na mesa” e fizeram parte das campanhas dos principais candidatos.

De forma similar, Fouilleux e Michel (2020, p.11) apontam que, respondendo às preocupações dos eleitores, a maior parte dos partidos nas eleições presidenciais francesas de 2017 incorporaram as problemáticas alimentares nos seus discursos e em programas de governo. Propostas de ações estiveram presentes desde a “Frente Nacional” (partido de direita), com o documento “A França, potência agrícola a serviço de uma alimentação saudável”, até o Partido Socialista com o “Contrato alimentar sustentável e solidário com nossos agricultores (a alimentação não é uma mercadoria)”. Outrossim, ao analisar o contexto de Portugal, Graça e Gregório (2019) afirmam que “os principais partidos políticos concorrentes às eleições legislativas de 2019 integram, pela primeira vez e de forma alargada, a promoção da alimentação saudável nos seus programas”.

Considerando a relevância do debate sobre os problemas alimentares latentes no Brasil (como a fome, a má nutrição, a obesidade e as dificuldades de acesso regular a alimentos saudáveis), este trabalho tem como objetivo analisar como a SAN foi incorporada nas agendas eleitorais dos(as) candidatos(as) à presidência no período de 1994 a 2022. Para isso, se propôs como objetivos específicos: a) investigar as propostas de governo de cada candidato(a) à presidência da república, do período delimitado, a fim de verificar o tratamento dado ao tema da SAN ao longo do tempo; b) analisar se algumas dimensões da SAN são enfatizadas em detrimento de outras; e c) identificar possíveis diferenças entre os partidos políticos no tratamento da SAN;

A hipótese que orienta essa pesquisa é de que a SAN vem ganhando espaço na agenda eleitoral nos últimos 28 anos, contudo, ainda é um assunto marginal que, quando abordado, tem algumas de suas dimensões enfatizadas em detrimento de outras. Acredita-se que a produção de alimentos, receberá mais atenção dos(as) candidatos(as), devido ao viés produtivista ter dominado as primeiras interpretações de problemas como a fome e desnutrição na trajetória histórica da construção do conceito. Ademais, espera-se que a SAN seja um tema proeminente nas agendas eleitorais de partidos mais à esquerda no Brasil. Essa expectativa baseia-se no histórico recente, onde políticas públicas relacionadas à SAN receberam destaque

em governos de orientação mais à esquerda e a ligação mais estreita destes com movimentos sociais, a exemplo do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, do MST e do Movimento pela Ética e Cidadania na política.

O período de 1994 a 2022 foi selecionado para esta pesquisa devido à sua amplitude, que possibilita uma análise abrangente da evolução do tratamento dado à SAN em diferentes contextos políticos e econômicos no Brasil. Este intervalo é significativo porque inclui mudanças importantes, o florescimento de movimentos e de políticas de SAN, como a fundação da Ação da Cidadania e da Campanha contra a Fome, a retomada e a extinção do CONSEA, a criação da Cúpula Mundial da Alimentação, a criação do Programa Fome Zero, a crise dos preços dos alimentos em 2008, dentre outros. Além disso, abrange eventos recentes, como a pandemia de COVID-19. A escolha deste período permite observar um panorama da importância atribuída à SAN nas agendas eleitorais ao longo dos anos e compreender melhor as dinâmicas de construção de agendas (agenda-setting).

O interesse pelo tema da SAN e pelo processo de construção de agendas (agenda-setting) decorre da minha trajetória acadêmica e profissional. Durante a graduação em Desenvolvimento Regional na UFRGS, Campus Litoral Norte (CLN), atuei por quatro anos como bolsista de iniciação científica com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) e participei ativamente da representação estudantil. Sob a orientação da Prof. Dra. Cátia Grisa, fui introduzida aos temas de políticas públicas e SAN. No âmbito da representação estudantil, acompanhei a hierarquização de temas nas agendas dos tomadores de decisão e participei de mobilizações para a criação de um Restaurante Universitário noturno e de uma Moradia Estudantil no CLN. Essas experiências evidenciaram a dificuldade prática de inserir temas nas agendas, que frequentemente demandam intensas mobilizações ou eventos focais para obterem atenção.

Em 2021, durante o estágio na Cooperativa Mista de Agricultores Familiares de Itati, Terra de Areia e Três Forquilhas (COOMAFITT) acompanhei a formulação de estratégias para enfrentar os impactos da pandemia de Covid-19 nos pequenos produtores desta cooperativa, que atuava principalmente em mercados institucionais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A pandemia levou a uma complexificação das

atividades da cooperativa, que criou redes regionais e expandiu o comércio para o meio virtual.

Após a graduação, trabalhei na Associação Missão Belém (MB), uma organização dedicada ao acolhimento de pessoas em situação de rua, que oferece alimentação e abrigo. O trajeto até a associação, situada entre os bairros Belém e Mooca, em São Paulo, expunha um cenário de desigualdade social obscuro, evidenciado pela presença de muitas barracas improvisadas na cidade mais rica da América Latina, o que ressaltava as falhas do Estado em garantir dignidade e o bem-estar das pessoas. Mais recentemente, em junho de 2024, a Câmara de Vereadores de São Paulo aprovou em primeira votação o Projeto de Lei 445/2023, chamada PL da Fome, que previa uma multa de R\$17.680,00 para quem descumprisse regras para doar alimentos a pessoas em situação de rua. Apesar do projeto ter sido suspenso após críticas, ele causou debate sobre a criminalização de ações que tentam conter a insegurança alimentar.

O que observei nas ruas durante o período de trabalho na MB reflete apenas uma parte do desamparo enfrentado por uma parcela significativa da população brasileira e destaca a importância de analisar o tratamento dado ao tema da SAN pelos políticos. Essa realidade é bem capturada nas palavras de Carolina Maria de Jesus: “Quem governa o nosso país é quem tem dinheiro, quem não sabe o que é a dor e a aflição do pobre”<sup>3</sup>. Suas palavras sublinham a desconexão que existe, muitas vezes, entre as agendas dos políticos e as reais necessidades dos mais desfavorecidos, chamando atenção para a necessidade e urgência de que os partidos políticos tenham uma abordagem mais inclusiva e sensível ao problema da insegurança alimentar.

O Programa de Pós-graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREDES), com o apoio da CAPES, que viabilizou minha atuação como bolsista na linha de pesquisa “Instituições, atores e políticas públicas”, foi fundamental para a realização deste estudo. A formação recebida durante o mestrado foi essencial para desenvolver uma análise multidisciplinar do tema.

Esta dissertação é estruturada em doze capítulos. Inicia com a apresentação da metodologia. Em seguida apresentamos uma discussão teórica sobre as agendas

---

<sup>3</sup>Jesus, Carolina Maria de. Quarto de despejo: diário de uma favelada. 10. ed. São Paulo: Ática, 2014.

no campo das políticas públicas. O estudo prossegue com um breve histórico da evolução do debate sobre SAN nas agendas internacional e nacional e a operacionalização do conceito em diferentes dimensões. Cada eleição então é contextualizada nos Capítulos 4 a 11, retomando aspectos sobre a SAN da época e os resultados das análises das propostas de governo. O Capítulo 12 oferece um panorama geral das eleições, enquanto as considerações finais recapitulam os principais pontos discutidos e conclusões baseadas nos dados levantados sobre a SAN no contexto das agendas eleitorais no Brasil.

## 1. METODOLOGIA

Esta pesquisa possui um método misto, pois o tema envolve tanto questões subjetivas, como a percepção dos candidatos sobre a SAN, ideologias partidárias, bem como aspectos quantitativos relativos ao número de referências sobre o tema. Segundo Creswell (2007), o método misto integra análise estatística e textual de forma que o banco de dados final representa tanto informações quantitativas como qualitativas.

A pesquisa trata de um momento específico do universo das políticas públicas, que é a agenda eleitoral. Embora o estudo da agenda eleitoral permita o uso de diversas fontes, como debates políticos, comícios e postagens em redes sociais dos(as) candidatos(as) (Twitter, Instagram, Facebook, etc), optou-se por utilizar as Propostas de Governo. Esse documento, que tem ganhado destaque na democracia brasileira, é de caráter público e elaborado por candidatos a cargos do Executivo (prefeito, governador e presidente). Nele, os(as) candidatos(as) informam as questões que consideram relevantes e as possíveis soluções para os problemas considerados.

As Propostas de Governo tornaram-se obrigatórias com a Lei 9.504/97, em 2009, que estabelece que os candidatos devem submetê-las ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) como parte da prestação de contas da campanha. Por não haver uma padronização do modelo desse documento, eles são apresentados de diferentes formas e tamanhos. Além disso, não há exigência para que as propostas sejam concretas ou viáveis, nem obrigatoriedade de implementação das propostas caso o(a) candidato(a) seja eleito(a).

Dos 76 candidatos(as) incluídos(as) no recorte temporal, 54 tiveram suas propostas localizadas, totalizando 2.725 páginas de conteúdo para a pesquisa. As 22 propostas não encontradas referem-se a eleições anteriores à Lei 9.504/97. Apesar da busca ativa para localizar propostas anteriores a 2009, que envolveu consultas à biblioteca do TSE, partidos políticos (por meio de sites, e-mails e telefones) e acervos online de instituições de ensino superior e da mídia, apenas foram encontradas as propostas do PT e PSDB (1994, 1998, 2002 e 2006), PDT (1994) e PMN (1998). Isso destaca a importância da obrigatoriedade do TSE para a



preservação desses documentos. A lista completa dos(as) candidatos(as) e das fontes utilizadas está disponível no ANEXO 1.

A escolha pela utilização de documentos como método de coleta de dados se deu por esta ser uma forma eficaz para investigar processos, dinâmicas e relações sociais. Além de superar as limitações da memória humana, frequentemente exige menos recursos em comparação com outros métodos. De acordo com May (2014, s/p), "os documentos, lidos como sedimentação das práticas sociais, têm o potencial de informar e estruturar as decisões que as pessoas tomam diariamente e a longo prazo; eles também constituem leituras particulares dos eventos sociais." Como a pesquisa documental exige um olhar atento do pesquisador para o contexto no qual o documento pertence, foi feita uma breve contextualização dos dados em relação ao período eleitoral referente.

Em relação à escolha pela análise de conteúdo, essa se deu por ser uma forma de estruturar as informações contidas nos documentos que facilita sua interpretação, além de permitir lidar com uma grande quantidade de material ao mesmo tempo. Outrossim, é um método que envolve características qualitativas e quantitativas, pois se utiliza da frequência dos termos no documento para estabelecer categorias e seus significados. Conforme aponta Downe-Wambolt (1992, p. 314), "a análise de conteúdo é um método de pesquisa que fornece um meio sistemático e objetivo para fazer inferências válidas a partir de dados verbais, visuais ou escritos, a fim de descrever e quantificar fenômenos específicos".

De acordo com Bardin (1977 apud May, 2004, s/p), "a análise de conteúdo desenvolve-se em três fases: (a) pré-análise; (b) exploração do material; (c) tratamento dos dados, inferência e interpretação". Essas fases envolvem a organização e leitura dos documentos, a sistematização do material conforme o recorte do pesquisador, e a utilização de procedimentos estatísticos para sintetizar e destacar informações (Gil, 2008). A partir disso, esta dissertação seguiu as seguintes etapas: (a) leitura das propostas de governo; (b) identificação de padrões temáticos/dimensões relacionados à SAN nos documentos; (c) codificação dos materiais no software NVivo para quantificar a atenção dada a cada dimensão; (d) sistematização de acordo com o posicionamento dos partidos no espectro político-ideológico e comparação entre eles; (f) sintetização e interpretação dos dados coletados.

A comparação entre partidos políticos e a relação com o posicionamento no espectro político-ideológico envolveu uma breve revisão de literatura para organizar os partidos de acordo com as seguintes categorias: extrema-esquerda, esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita, direita e extrema-direita. Essa classificação é discutida de maneira mais detalhada no Capítulo 2. Além disso, no que diz respeito à cor dos(as) candidatos(as), a obrigatoriedade da autodeclaração só foi instituída pelo TSE a partir de 2014. Antes dessa data, a ausência de dados oficiais limitaram a capacidade de análise sobre como a raça pode influenciar o tratamento de SAN nas agendas eleitorais.

Ao analisar o conteúdo dos documentos através do uso do software NVivo, duas métricas foram utilizadas — quantidade absoluta de referências e cobertura percentual dedicada ao tema — que proporcionaram uma forma de medir a atenção dada ao tema pelos partidos políticos. O número absoluto de referências fornece a quantidade de menções a um tópico relativo à SAN no documento. Já a cobertura percentual demonstra o espaço dado ao tema na proposta. Mesmo que um documento apresentasse um número menor de referências, se o espaço destinado ao tema era amplo dado o tamanho do documento, isso é identificado pela cobertura percentual. Dessa forma, esses dois dados se complementam e ajudam a compreender o tratamento dado ao tema.

Como a SAN é uma tema complexo frequentemente dividido em dimensões ou eixos temáticos para a operacionalização de ações. As dimensões consideradas podem variar de acordo com as organizações que as elaboram. No Capítulo 3, são apresentadas as dimensões destacadas no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) e pelo Painel de Especialistas em Segurança Alimentar do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (HLPE). Esta dissertação investigou as dimensões da SAN sob a perspectiva dos partidos políticos, conforme expresso nas agendas eleitorais. Identificamos referências relacionadas à SAN, mesmo quando o tema não era explicitamente mencionado nas propostas de governo. A análise revelou um total de 2.857 referências que abordavam aspectos relativos à SAN.

As referências foram agrupadas de acordo com temas recorrentes, resultando na identificação de nove dimensões comuns ao longo de oito períodos eleitorais. As dimensões identificadas incluem: Acesso (Econômico), Agência (Empoderamento), Agricultura Familiar, Fome, Produção, Reforma Agrária, SAN, Sustentabilidade e

Utilização. As dimensões, ou seja, os padrões encontrados nos documentos que refletem tópicos relacionados à SAN destacados nos discursos, serviram como base para a nomeação dos códigos utilizados na análise com o Software NVivo. O quadro a seguir sintetiza o que cada dimensão considerou.

**Quadro 1-** Dimensões (códigos) das agendas eleitorais

<b>DIMENSÕES (CÓDIGOS)</b>	<b>CONTEÚDO CORRESPONDENTE</b>
Acesso (econômico)	Referências sobre acesso à renda e a outros meios econômicos para garantir SAN.
Agência (Empoderamento)	Referências sobre formas de capacitar pessoas ou grupos para tomar decisões, exercer influência sobre os eventos e melhorar sua própria qualidade de vida e formas de governança democrática em relação à SAN.
Agricultura Familiar	Referências sobre pequenos produtores e unidades familiares produtivas. Apesar de nem todo pequeno agricultor ser familiar, se considerou nesta categoria, mas o leitor é avisado quando o partido usa “agricultura familiar” ou apenas “pequeno produtor”.
Fome	Referências que a fome foi o tema central.
Produção	Referências que discutiam sobre processos da cadeia produtiva alimentar em relação à infraestrutura.
Reforma Agrária	Referências que abordaram acesso à terra, estrutura fundiária, reforma agrária, titulação de terras, entre outros.
SAN	Menção ao conceito em sua forma exata, bem como variações terminológicas utilizadas pelos atores políticos.
Sustentabilidade	Referências sobre preservação e proteção do meio ambiente e capacidade de não comprometer as gerações presentes e futuras.
Utilização	Referências sobre a qualidade dos alimentos, água e saneamento, alimentação saudável e doenças ligadas à dieta.

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

A dimensão Acesso (econômico) se relaciona com os meios pelos quais os alimentos são adquiridos, sendo crucial observar que, no contexto brasileiro, a falta de renda é o principal obstáculo que impede os indivíduos de terem acesso adequado aos alimentos. Há alimentos suficientes à disposição de todos, porém a falta de renda e sua injusta distribuição impossibilita a garantia da SAN à maioria da população (PLANSAN, 2017).

Já a dimensão Agência está alinhada ao conceito “Agência” definido por Sen (1985) como a capacidade das pessoas em alcançarem os objetivos que julgam importantes. Nas agendas eleitorais, o tema se refletiu como um elemento conectado à participação civil, questões de gênero, raça e ao empoderamento de grupos marginalizados.

Já a dimensão da Reforma Agrária reuniu questões sobre acesso à terra que, embora conectadas à dimensão Agência, foram reconhecidas como uma dimensão separada nos documentos eleitorais devido ao realce que era dado ao tema. Janvry e Sadoulet (2002) argumentam que a reforma agrária na América Latina é essencial devido à herança colonial, que levou à concentração de terras e latifúndios, muitas vezes em territórios indígenas. Dada a essa característica da questão agrária brasileira, temas como titulação e demarcação de terras quilombolas e indígenas também foram agrupados nessa dimensão.

Em relação à dimensão Fome, este foi outro aspecto delineado nos discursos, por isso, consta como uma dimensão própria, já que nas agendas eleitorais houve um destaque específico em torno desse tema.

Já a dimensão Produção diz respeito às questões relacionadas à infraestrutura e incentivo à produção de alimentos no geral, incluindo aspectos como tecnologia agrícola, investimentos em irrigação, transporte e logística de alimentos, políticas de crédito agrícola, entre outros.

A dimensão Agricultura Familiar foi tratada como uma categoria específica, pois alguns partidos a destacam nas agendas eleitorais como um modelo distinto dentro do sistema produtivo alimentar, frequentemente diferenciando-a do agronegócio ou da agricultura tradicional. Para simplificar a análise, optou-se por incluir a agricultura tradicional e as referências a “pequenos produtores” na mesma categoria quando o contexto permitia associá-las à agricultura familiar.

A dimensão SAN por sua vez abrangeu referências que utilizaram o conceito SAN e suas variações como “segurança alimentar” ou “Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (SANS)”. A identificação do uso do conceito ou não pelos partidos é uma informação valiosa para diferenciar os que apenas mencionam aspectos relativos à SAN daqueles que realmente incorporam a ideia do conceito no discurso. Além disso, isso permitiu visualizar se a evolução do conceito ao longo do tempo refletiu também nos discursos políticos e numa complexificação do debate.

Quanto à dimensão Sustentabilidade, ela abordou desafios como a manutenção da capacidade de alimentar não apenas a geração presente, mas também as futuras. Essa dimensão tratou de temas como a produção de alimentos com baixo impacto ambiental, práticas agrícolas que preservam os recursos naturais, redução da emissão de poluentes e proteção da biodiversidade, entre outros.

No que se refere à dimensão Utilização, esta diz respeito às referências que abordam questões ligadas à utilização de nutrientes pelo corpo (absorção nutricional), ou seja, à saúde e à nutrição. A escolha pelo termo "Utilização" para nomear a dimensão tem o intuito de reforçar que não basta ter acesso aos alimentos, estes precisam estar em condições de atender as necessidades fisiológicas a fim de garantir a SAN. Para isso, é indispensável o acesso ao saneamento básico, algo crucial na prevenção de doenças transmitidas por água e alimentos, como diarreia e infecções gastrointestinais. Outrossim, o combate à doenças ligadas à dieta, como gastrite, diabetes, obesidade, colesterol elevado e hipertensão, por meio da promoção à alimentação saudável também são indispensáveis. Como apontado pelo HLPE (2020), ter uma dieta adequada, água limpa, saneamento e cuidados de saúde é fundamental para alcançar um estado de bem-estar nutricional, no qual todas as necessidades fisiológicas são atendidas.

Em resumo, a combinação de métodos qualitativos e quantitativos, com o uso do software NVivo, permitiu analisar como a SAN foi tratada nas Propostas de Governo. A análise de conteúdo, estruturada em dimensões, possibilitou a identificação dos eixos temáticos predominantes, suas variações ao longo dos anos e as diferenças entre partidos. Após os dois capítulos teóricos que são apresentados a seguir, os resultados são discutidos.

## **2. O DEBATE SOBRE AGENDA NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

O conceito de agenda nas políticas públicas diz respeito à seleção dos temas que ganham atenção e tratamento enquanto um problema público. Por parte dos atores governamentais, nem todo assunto é considerado problema, nem todo problema é considerado de caráter público e nem todo problema público possui força suficiente para tornar-se objeto de políticas públicas (Capella, 2018). Com

efeito, o processo de formação da agenda governamental é permeado por disputas e mobilizações em torno de uma questão e inserido na dinâmica entre o debate público e os formuladores de políticas (Villanueva, 1993).

A concepção de que algo é um problema público está vinculada com questões subjetivas que dialogam com valores pessoais, ideológicos e políticos (Capella, 2018). Mesmo quando atores sociais concordam que tal problemática merece atenção, isso não significa que terão a mesma interpretação sobre o assunto. Esse processo de compreensão sobre questões é dinâmico e pode variar com o tempo, além de estar condicionado ao contexto que se insere.

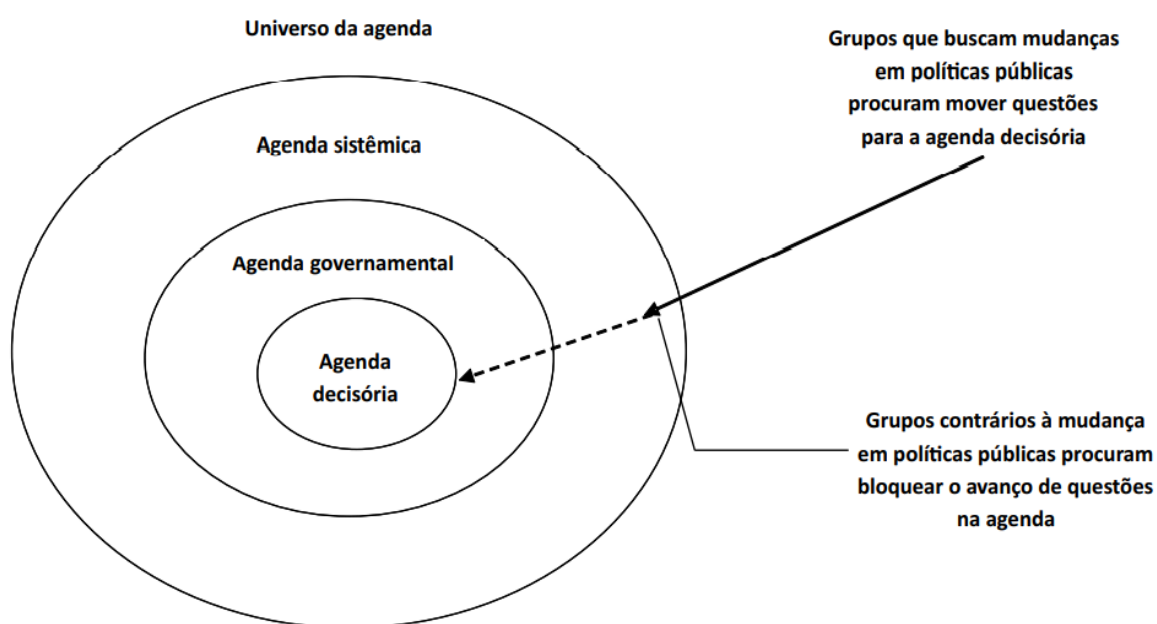
Temas complexos como a SAN, quando abordados, podem variar também em relação ao enfoque dado às dimensões que a integram, como a produção de alimentos, o acesso, a participação civil, a educação alimentar, a promoção da saúde, a valorização cultural, entre outros. Dessa forma, a interpretação de uma questão e os caminhos de ação, ou seja, como se resolve determinada problemática, parte de diferentes pontos de vista, o que pode fazer com que uma das suas dimensões tenha maior consideração por parte dos formuladores de políticas.

Esse processo de formação de agenda nas políticas públicas envolve uma constante luta de poder entre grupos sociais, os quais buscam alavancar questões da arena pública para a agenda decisória, ou quando são contrários às mudanças, tentam bloquear a ascensão de determinadas temáticas à etapa de ação direta sobre determinado tema. Neste cenário, se desenvolve um jogo político que rodeia diferentes assuntos e “janelas de oportunidades” (Kingdon, 1995) que abrem caminho de uma agenda a outra. Diferentes elementos podem impulsionar o ganho de espaço de uma determinada questão, a exemplo de crises, eventos focais, pressão popular, cobertura midiática, iniciativa de indivíduos em posição de poder, mudanças de indicadores (sociais, políticos, econômicos, ambientais) e mudanças políticas como a instituição de um novo governo (Birkland, 2021).

Na literatura sobre a formação de agenda são apresentadas diferentes modalidades de “agenda-setting”. De acordo com Cobb e Elder (1972), existe a agenda “sistêmica” ou “pública” e também a agenda “institucional” ou “governamental”. Neste trabalho, elas serão tratadas, respectivamente, como agenda pública e agenda governamental. Há ainda uma outra classificação feita por

Kingdon que diz respeito à diferenciação entre agenda governamental e agenda decisória. Birkland (2005 apud Capella, 2018) propõe um esquema no qual as agendas são organizadas em níveis conforme a figura a seguir. Inseridas no universo da agenda temos, no nível mais amplo, a agenda pública seguida da agenda governamental e, por fim, a agenda decisória.

**Figura 1-** Níveis de Agenda



Fonte: Birkland (2005 apud CAPELLA, 2018).

De acordo com o Birkland (2005), no universo da agenda circulam todos os temas que podem ser debatidos em uma sociedade; já a agenda pública é um recorte em relação ao que a comunidade julga mais importante; na agenda governamental, por sua vez, há uma seleção e um maior delineamento feito por formuladores de políticas públicas; já na agenda decisória, caso o tema consiga avançar até essa etapa, haverá efetivamente uma ação na direção de tratar esse tema, de resolver determinada questão. Cada tipo de agenda possui aspectos particulares e se relacionam entre si. Em seguida será apresentada uma breve reflexão sobre isso.

## 2.1 Agenda Pública

A agenda pública é formada pelos assuntos que uma sociedade julga importante. Para Villanueva (1993, p. 32, tradução nossa), “todo sistema político, por sua construção, cultura, ideologia, visão da história nacional, lugares comuns e pré-julgamentos, possui fronteiras precisas que filtram os conflitos e os problemas, os classificam e desclassificam, os valorizam ou rejeitam”. Esse processo de construção da agenda está correlacionado ao contexto no qual ela está inserida, pois as dinâmicas sociais, políticas, econômicas e ambientais influenciam nas percepções das pessoas sobre determinado assunto. Como as condições não são fixas no tempo, a sua variação pode provocar mudanças nas compreensões sobre importância, urgência, prioridade, soluções, entre outros. Villanueva (1993) ressalta que a operação de seletividade do sistema político é determinante para que as demandas avancem e convençam o governo de sua validade.

Nem todos os temas que circulam no nível da agenda pública serão considerados pelos governos como objetos de intervenção deles. Conforme Cobb e Ross (1979 apud Capella, 2018, p.38), a troca entre assuntos da agenda pública para a agenda governamental pode se dar por meio de três formas. A primeira é pela iniciativa externa, na qual grupos se articulam para requerer a atenção governamental, sendo que nesse processo podem ocorrer alianças e ajuntamento a outros temas para maior adesão. A segunda é pela mobilização, na qual determinada questão nasce da própria administração pública e não por meio de uma contestação presente na agenda pública, contudo se busca apoio da sociedade para legitimar a proposta. Já a terceira relação entre as agendas sistêmica e governamental identificada por Cobb, Ross e Ross (1976 apud Capella, 2018, p.38) foi chamada de Modelo de Iniciação Interna e também considera que as questões têm origem dentro governo, porém, contrariamente ao modelo anterior, não seguem para a agenda sistêmica. Nesse caso, as questões emergem em órgãos governamentais ou em grupos influentes, com acesso aos tomadores de decisão, sem que a questão seja ampliada até a agenda pública.

Essas diferentes interações entre as agendas revelam características da configuração do sistema político e da distribuição de poder nele. Conforme discutido por Capella (2018, p.39), no primeiro caso, quando grupos sociais possuem força



para transferir algo da agenda pública para a governamental, essa distribuição está mais equilibrada, como nas democracias. No segundo caso, a constituição de temas de “cima para baixo”, é mais característico de sociedades com líderes poderosos e, por fim, atores sociais, que independente do público e da administração fazem valer seus interesses, tendem a ser encontrados em regimes burocráticos-autoritários.

De acordo com Cobb e Elder (1986 apud Villanueva, 1993), o conteúdo das agendas públicas será sempre mais abstrato, geral e amplo, em extensão e domínio, do que qualquer agenda governamental. Os autores sinalizam a hipótese de que quanto maior a disparidade entre os dois tipos de agenda, maior será a intensidade e frequência dos conflitos dentro do sistema político.

Segundo Cobb e Elder (1972), a presença de uma questão na agenda pública responde a três requisitos, sendo eles a ampla atenção captada ou mobilizada para o assunto, ou que, pelo menos, este seja de conhecimento público; a compreensão de que é uma problemática que exige uma solução; e, que esta seja responsabilidade do governo. Neste processo, o papel da mídia surge como uma força influente na formação de agenda. Em relação à agenda midiática e sua relação com o processo de agenda-setting, se evidencia os seguintes pontos:

(1) A mídia, ao selecionar determinados assuntos e ignorar outros, define quais são os temas, acontecimentos e atores (objetos) relevantes para a notícia; (2) ao enfatizar determinados temas, acontecimentos e atores sobre outros, estabelece uma escala de proeminências entre esses objetos; (3) ao adotar enquadramentos positivos e negativos sobre temas, acontecimentos e atores constrói atributos (positivos ou negativos) sobre esses objetos; (4) há uma relação direta e causal entre as proeminências dos tópicos da mídia e a percepção pública de quais são os temas (issues) importantes num determinado período de tempo (Azevedo, 2004, p. 52).

A forma como um problema é definido também influencia na sua adesão entre os cidadãos. Segundo Villanueva (1993, p. 40, tradução nossa), o grau de especificidade de uma definição, o âmbito de sua significação social, sua relevância temporal e sua complexidade técnica e a existência de precedentes regulam seu avanço e rapidez.

Como mencionado anteriormente, nem todos os problemas conseguem adentrar a agenda governamental e mesmo quando conseguem, podem não haver encaminhamentos concretos sobre o assunto. A seguir discutiremos a agenda governamental e seus aspectos mais representativos.

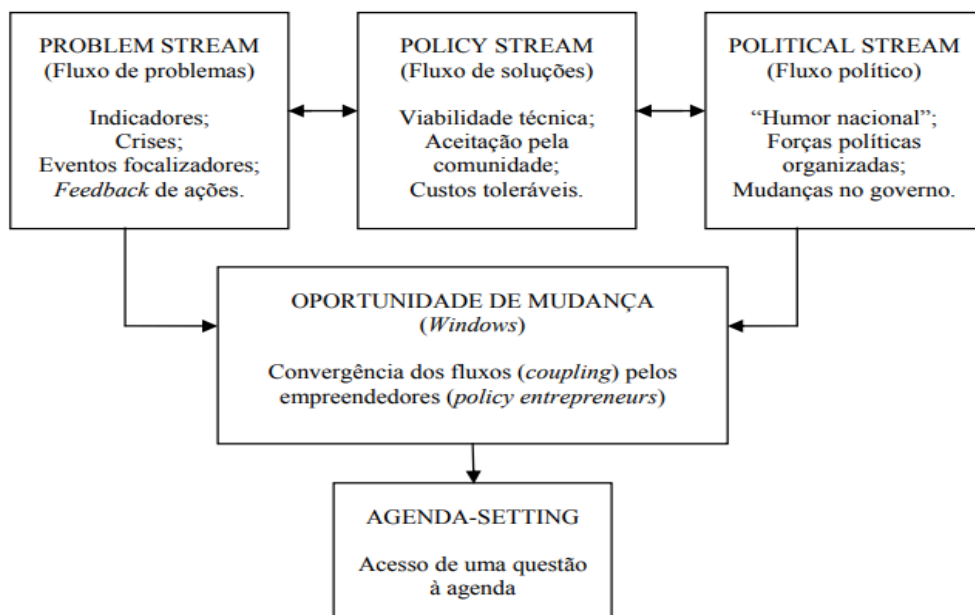
## 2.2 Agenda Governamental

A agenda governamental é a seleção de assuntos que o governo designou como merecedores de atenção em um determinado momento. Apesar da agenda ser do governo, os problemas que a compõem se originam e configuram no sistema político (Villanueva, 1993, p.33, tradução nossa). Dentro da agenda governamental existe um processo de hierarquização das prioridades e, de acordo com essas escolhas, alguns temas atingem efetivamente o status de objetos de intervenção por meio de políticas públicas. A diferenciação entre esses dois momentos se constitui em um subconjunto dessa agenda chamado de agenda decisória, nível formulado por Kingdon (1995, p.227).

Como a atenção é um recurso escasso, a agenda governamental funciona como uma delimitação das questões as quais as autoridades governamentais irão direcionar seu foco. A agenda governamental pode ter subdivisões e variações entre os setores de um governo, dessa forma, se estabelecem agendas mais especializadas feitas pelas respectivas autoridades de cada setor, como a agenda da saúde, agenda de transporte, agenda educacional, entre outros.

Um dos autores mais utilizados na compreensão da agenda governamental é John Kingdon (1995, p.227), que formulou o modelo de múltiplos fluxos que chama atenção para três processos que ditam a dinâmica da agenda. São eles o fluxo de problemas, o fluxo de soluções e o fluxo político. Segundo o autor, esses fluxos dizem respeito ao reconhecimento de um problema como etapa fundamental para que ele tenha uma maior probabilidade de entrar na agenda governamental, assim como a concepção de como solucioná-lo e o contexto político para tal. Como demonstrado no esquema a seguir:

### Figura 2- Modelo de Kingdon



Fonte: Capella, 2004.

Kingdon (1995, p.230) destaca que presidentes, membros do Congresso, funcionários públicos, jornalistas, acadêmicos, entre outros, podem estar envolvidos em cada um dos processos de reconhecimento do problema, formulação de propostas e atuação política. Os atores visíveis, por receberem considerável atenção da imprensa e do público, são apontados como centrais às mudanças na agenda (Capella, 2018, p.46). Já os atores invisíveis são os que influenciam sobretudo na produção de alternativas e soluções. Podemos citar como exemplo desse grupo os acadêmicos, pesquisadores, consultores, funcionários de carreira, entre outros. Dentre os atores visíveis, segundo Kingdon (1995, p.230), o presidente é a figura mais influente na definição da agenda.

A política, como podemos observar na Figura 2, constitui outro processo que explica a ascensão ou a retirada de temas dentro das agendas governamentais. Conforme aponta Kingdon (1995, p. 229), “desdobramentos na esfera política são poderosos formadores de agenda”. Os eventos políticos possuem uma dinâmica própria que independe do reconhecimento de um problema ou do desenvolvimento de propostas, dessa forma, mudanças na atmosfera política nacional e eleições podem mudar as configurações da agenda.

Um novo governo, por exemplo, muda as agendas completamente ao enfatizar as suas concepções dos problemas e suas propostas, e torna bem menos provável que assuntos que não estejam entre as suas prioridades recebam atenção. (Kingdon, 1995, p.229).

As eleições configuram um importante momento para a formação da agenda governamental. Um dos principais impulsos na mudança da agenda está justamente no conjunto entre a vontade nacional e eleições, pois este encontro possui uma força que pode mudar os assuntos em pauta. Kingdon (1995) aponta que os políticos eleitos e seus assessores são mais importantes do que funcionários públicos de carreira ou participantes que não fazem parte do governo no que se refere à construção da agenda, pois possuem uma grande influência para chamar a atenção para temas que julgam importantes<sup>4</sup>.

A eleição também constitui um dos momentos chamado “janela de oportunidade”. Este e outros momentos que abrem brecha na agenda governamental podem ser frutos de novos problemas ou de outras mudanças na esfera política. De acordo com Kingdon (1995), existem janelas de problemas e janelas na política. Para exemplificar, podemos citar a Pandemia de Covid-19, a qual foi um novo problema que, no geral, ganhou espaço nas agendas governamentais, já a tipificação da injúria racial como crime de racismo significou uma mudança legislativa proveniente de uma janela política. As janelas de oportunidade não são abundantes e nem duradouras, caso os atores sociais não consigam pautar seus temas prioritários no “momento mágico” de abertura da janela, deverão esperar outra oportunidade (Kingdon, 1995).

### **2.3. Agenda Eleitoral**

A agenda eleitoral é o conjunto de temas selecionados pelos candidatos(as) e seus respectivos partidos políticos em debates públicos, propagandas eleitorais e mídias sociais e de comunicação. A agenda eleitoral antecede a agenda

---

<sup>4</sup> Embora Kingdon (1995) defenda que políticos eleitos e seus assessores desempenham um papel mais crucial na construção da agenda do que funcionários públicos de carreira, há evidências que indicam a importância significativa desses últimos na inclusão de temas na agenda. Estudos têm indicado que o ativismo institucional é capaz de produzir, em certas circunstâncias, resultados em termos de políticas públicas (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014).

governamental e sua formação se insere em um dos processos mais fundamentais de uma democracia: a eleição.

A arena eleitoral, na qual se constrói a agenda eleitoral, é marcada pela disputa entre atores políticos e seus respectivos partidos políticos, na qual diferentes problemas públicos podem ser destacados como estratégia para se diferenciarem entre si e atrair eleitores. Dessa maneira, a escolha dos temas que serão abordados na eleição pode ser usada como forma de reforço da identidade política e de tencionar a agenda governamental (momentânea e/ou futura) para o tratamento de questões.

No Brasil, o sistema político é uma república federativa presidencialista, isso significa que o posto de Chefe de Estado e o de Governo são exercidos pelo presidente, e o poder executivo é legitimado pelo voto popular. A agenda eleitoral dos candidatos à presidência é, portanto, instrumento para atrair voto do público, congregar apoio em torno de um projeto, com vista a alcançar a posição que os permitirá construir uma agenda governamental e, posteriormente, a decisória.

Para disputar as eleições, os candidatos necessariamente precisam estar vinculados a um partido político e, quando eleitos, o mandato pertence à organização partidária. A relação entre o político, seu partido político e os eleitores configura uma base de confiança e convergência de ideias. Vale ressaltar que, embora essa conexão seja fundamental, a agenda eleitoral não necessariamente se configura obrigatoriamente na agenda governamental, pois esta ocorre em uma arena diferente e envolve outras forças e outro contexto. Entretanto, a relação estabelecida em torno da agenda eleitoral é importante para fortalecer o projeto que o político, seu partido e o eleitor compartilham em comum, com vista a sustentar e implementar políticas públicas.

Nesse cenário, os partidos políticos são como instrumentos por meio dos quais os cidadãos se organizam e expressam suas visões e interesses. Eles representam uma variedade de correntes ideológicas, grupos sociais e, na arena eleitoral, oferecem aos cidadãos opções para eleger agendas eleitorais que estejam alinhadas às suas visões. De acordo com Nunes Junior (2021, p. 127), os partidos políticos “têm como funções fundamentais organizar a vontade popular e exprimi-la na busca do poder, com vistas à aplicação de seus programas de governo”.

Outro atributo que permeia a arena eleitoral e é característico do sistema eleitoral brasileiro diz respeito ao pluripartidarismo<sup>5</sup>. Atualmente, há no Brasil 29 partidos políticos (TSE, 2023), mas essa abundância traz consigo alguns desafios, como a dificuldade de se criar consenso e aliança entre as diferentes forças devido a um cenário com muitos grupos para negociação e uma complexidade adicional na formação de uma identidade política por parte dos eleitores. Sobre os desafios do sistema multipartidário, Nunes Junior (2021, p.129) aponta que

(...) podemos dizer que o sistema partidário brasileiro tende a ser caracterizado, nos dias atuais, como um sistema composto por um grande número de partidos políticos, porém sem enraizamento social e com alto índice de fragmentação partidária. Os partidos são pouco coesos, indisciplinados e organizados, na maioria das vezes, para atender a interesses pessoais de líderes ou de grupos hegemônicos. O grande número de partidos existentes hoje, no Brasil, certamente acaba por acarretar alguns problemas; afinal, boa parte das legendas nanicas, atomizadas e de aluguel apenas contribui para inflacionar o número de candidatos a cargos eletivos da vida pública. O eleitor, atônito e ávido pela melhor escolha, vê-se, por fim, atormentado pela ampla oferta no mercado eleitoral.

Uma maneira de entender e categorizar as diferenças entre os vários partidos políticos é através do seu posicionamento no espectro político ideológico que tramita entre "esquerda" e "direita" (Maciel et al, 2017). Apesar de serem conceitos comumente utilizados no cenário brasileiro, eles estão sujeitos a interpretações variadas e têm significados de acordo com o contexto político que estão inseridos, mas ainda assim, servem como um norte para o eleitor se orientar.

O surgimento dos termos "esquerda" e "direita" remontam à Revolução Francesa (1789) e representavam, respectivamente, a identificação com o igualitarismo e com a aristocracia (Maciel et al, 2017). Ao longo do tempo, a interpretação de tais conceitos foi debatida por diferentes autores, entre eles, Bobbio (1995), que categorizou da seguinte forma o espectro político ideológico:

a) na extrema esquerda estão os movimentos simultaneamente igualitários e autoritários, dos quais o jacobinismo é o exemplo histórico mais importante, a ponto de se ter tornado uma abstrata categoria aplicável, e efetivamente aplicada, a períodos e situações históricas diversas; b) no centro esquerda, doutrinas e movimentos simultaneamente igualitários e

---

<sup>5</sup> Sistema político que admite a existência de diversos partidos; existência legal de diversos partidos num sistema político (PLURIPARTIDARISMO. In: DICIO, Dicionário Online de Português. 7Graus, 2023. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/pluripartidarismo/>>. Acesso em: 06/06/2023.

libertários, para os quais podemos empregar hoje a expressão “socialismo liberal”, nela compreendendo todos os partidos social-democratas, em que pedem suas diferentes práxis políticas; c) no centro-direita, doutrinas e movimentos simultaneamente libertários e inigualitários, entre os quais se inserem os partidos conservadores, que se distinguem das direitas reacionárias por sua fidelidade ao método democrático, mas que, com respeito ao ideal da igualdade diante da lei, que implica unicamente no dever por parte do juiz de aplicar imparcialmente as leis e à liberdade idêntica, que caracteriza aquilo que chamei de igualitarismo mínimo; d) na extrema direita, doutrinas e movimentos antiliberais e antiigualitários, dos quais creio ser supérfluos indicar exemplos históricos bem conhecidos como o fascismo e o nazismo (Bobbio, 1995, p.119).

Tarouco (2022) observa que, do ponto de vista econômico, enquanto uma economia com maior intervenção estatal seria algo característico da esquerda, uma economia de mercado totalmente livre seria característica da direita. É importante destacar que a política brasileira é diversificada, e a classificação exata de um partido ou político como sendo de esquerda ou direita pode variar. Entretanto, Tarouco (2022) ressalta que há uma diferenciação ideológica razoavelmente consistente no sistema partidário brasileiro, o que permite a utilização dos conceitos “esquerda” e “direita”.

No Brasil, a esquerda é tradicionalmente associada a partidos e movimentos que promovem políticas progressistas, enfatizando a igualdade social, justiça econômica e direitos humanos (Tarouco, 2022; Monteschio, 2019). Esses grupos tendem a apoiar programas sociais, a redistribuição de renda, a reforma agrária e políticas de inclusão social, além de se engajarem na proteção dos direitos das minorias. Maciel et al (2019), em um estudo sobre a localização ideológica dos partidos políticos no Brasil, indicou que um exemplo de partido de esquerda no Brasil é o Partido dos Trabalhadores (PT). Entretanto, é importante entender que os partidos podem variar seu posicionamento ao longo do tempo, como discutido por Jorge et al (2020, p.28),

O candidato do PT, como já vimos, assumiu um projeto político de extrema-esquerda em 1989. Porém, nos demais pleitos, os candidatos petistas defenderam propostas mais moderadas: de esquerda (entre 1994 e 2006 e 2018) ou centro esquerda (em 2010 e 2014).

Em relação à proximidade com a extrema esquerda, tanto o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) foram indicados nessa posição (Maciel et al, 2019). Em contraste, os autores apontam que

tanto o Partido Socialista Brasileiro (PSB) quanto o Partido Democrático Trabalhista (PDT) podem ser considerados partidos de centro-esquerda, enquanto o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) se posicionou como centro.

No estudo realizado por Maciel et al (2019), especialistas identificaram o Partido Popular Socialista (PPS), o PSDB e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) como legendas de centro-direita, mas no caso do PSDB e do PTB, segundo os parlamentares, esses assumem uma posição mais à esquerda. A percepção dos parlamentares pode estar associada com o fenômeno da “direita envergonhada”, que se refere aos políticos que evitam se autodeclarar como de direita devido à associação do período militar a essa ideologia (Quadros e Madeira, 2019).

No Brasil, a "direita" está ligada a partidos e grupos que defendem políticas mais conservadoras e econômicas liberais. Essas correntes políticas costumam favorecer a livre iniciativa, a redução do tamanho do Estado, políticas de austeridade fiscal e a preservação de valores tradicionais (Tarouco, 2022). Podemos citar como exemplo da direita no Brasil, o Partido Social Cristão (PSC), o Partido Progressista (PP) e o DEM (Maciel et al, 2017).

Com base nas análises desses autores, torna-se evidente que a classificação dos partidos no espectro ideológico é uma tarefa complexa e dependente do contexto e do período histórico considerado. Além disso, essa classificação pode variar de acordo com o ponto de vista do observador, já que especialistas e políticos podem discordar sobre o posicionamento ideológico de um partido. Apesar das mudanças ao longo do tempo, nota-se que as posições dos partidos tendem a não se alterar drasticamente. Por exemplo, o PT é descrito por alguns autores como tendo se deslocado da extrema esquerda em direção ao centro-esquerda.

Levando tudo isso em consideração, para fins de comparação, agrupamos os partidos que foram objeto desta pesquisa em quatro categorias principais: "extrema esquerda", que inclui PSTU, PCO, PCB, PSOL, UP; "esquerda", representada pelo PT; "centro-esquerda", composta por PDT, PPL, PSB, PV, REDE; "centro", representado pelo MDB; "centro-direita", composta por PSDB, DC, PODE, PSDC, UNIÃO; "direita", representada por NOVO, PATRIOTA, PSC; e "extrema-direita", composta PL, PSL, PMN, PRTB, PTB (Macedo, 2016; Domingues, 2016; Bolognesi et al., 2023). É importante ressaltar que essa definição não é exata, pois existem



diferentes metodologias, interpretações e contextos que influenciam na classificação dos partidos dentro do espectro político ideológico.

Nos últimos anos, a polarização política<sup>6</sup> no Brasil tem aumentado, resultando em debates acalorados e em uma divisão mais acentuada entre os campos de esquerda e direita. Tarouco (2022) aponta que de 1994 a 2010 a polarização diminuiu, porém voltou a crescer em 2014 e atingiu seu ponto máximo em 2018. De acordo com a autora, os conteúdos do programa de Bolsonaro foram os principais impulsionadores da polarização nas dimensões de conservadorismo e liberdade de mercado em 2018, já o PT também contribuiu para o aumento da polarização por meio do aumento da importância dada à dimensão de bem-estar nesse período.

Junto com a mais recente polarização está a ascensão da extrema-direita como força política organizada, que é observada tanto no Brasil, como no mundo (Bugiato e Freitas, 2022). No Brasil, o avanço da extrema direita foi marcado, principalmente, pela eleição de Jair Bolsonaro como presidente em 2018, pelo Partido Social Liberal (PSL). Em 2018, a agenda eleitoral de Bolsonaro representou uma guinada marcante para uma ideologia política mais alinhada com valores conservadores e essa abordagem atraiu uma base de apoiadores que impulsionou o sucesso eleitoral de sua candidatura e de outros que seguiram o mesmo perfil.

Nesse cenário de disputa de poder, a agenda eleitoral é uma peça-chave na competição política. Ela não apenas pode influenciar nas escolhas dos eleitores, mas também serve como um referencial para avaliar os governantes após a eleição. Os temas selecionados durante as campanhas são vitais para atrair o apoio do eleitorado, demonstrar as prioridades dos candidatos e alinhar-se com as necessidades e interesses do público-alvo. O poder da agenda eleitoral reside principalmente na sua capacidade de impactar a discussão política e influenciar as políticas públicas, mesmo que nem todas as propostas sejam executadas na prática.

Nessa luta de poder, compõem a arena eleitoral todas as pessoas que participam do pleito eleitoral e, por isso, de certa maneira, se relacionam com o processo de formação de agenda, pois escolhem os temas prioritários, procuram aqueles que tenham um ponto de vista semelhante e disputam para conquistar

---

<sup>6</sup> A medida de polarização adotada foi a proposta por Dalton (2008), calculada em razão das distâncias agregadas de cada competidor em relação à posição média do sistema, ponderadas pelo peso (em votos) de cada competidor (Tarouco, 2019)

espaço e assim fazer com que a questão avance de nível. Como Stokes (1999a: 261–262) argumenta, “manifestos e campanhas expressam as preferências dos eleitores conforme interpretadas e agregadas por partidos, de modo que permanecer fiel às posições de campanha é equivalente a permanecer responsivo aos eleitores” (ver também Stokes, 1999b).

O estudo da agenda eleitoral, portanto, pode colaborar para a elucidação das estratégias dos partidos sobre quais questões enfatizar durante a competição eleitoral. Os partidos, ao formularem suas propostas, estão interessados também em conquistar o voto do eleitorado, dessa forma, questões polêmicas podem não aparecer justamente como uma estratégia de atingir um número maior de pessoas e não dispersar a base eleitoral que pode enfraquecer por discordâncias devido a temas como legalização das drogas, aborto, pena de morte, entre outros.

Dahl (1961, p. 93) discute a questão da definição da agenda e observa que, com um sistema político permeável, praticamente todas as questões significativas provavelmente chamariam a atenção dos(as) candidatos(as). Se um descontentamento é compartilhado por boa parte da população, os políticos provavelmente irão tomar conhecimento e o converterão em uma questão na agenda eleitoral. Identificar se questões, como a SAN, são abordadas ou não permite compreender se as agendas eleitorais são permeáveis a essa questão e, caso sejam, de que maneira são apropriadas pelos(as) candidatos(as). Conforme aponta Capella (2020), compreender o processo de formação da agenda é fundamental para entender o exercício do poder político em um contexto democrático e, no Brasil, os estudos sobre esse tema são recentes, portanto, a pesquisa poderá contribuir para o debate.

### 3. SAN NA AGENDA INTERNACIONAL

A construção do conceito de SAN, como ele é hoje, envolveu a contribuição de diversos segmentos da sociedade ao longo do tempo, como movimentos sociais, organizações não governamentais, políticos, partidos, pesquisadores, entre outros. Neste capítulo evidenciaremos alguns marcos importantes dessa história, no âmbito internacional, da ampliação da ideia de “segurança alimentar”, anteriormente restrita a uma perspectiva produtivista, e a incorporação de outras dimensões que constituem o atual conceito de SAN.

A discussão sobre questões alimentares é mais antiga que o conceito de SAN propriamente dito. Dentre as primeiras abordagens que lançaram luz à temática, podemos citar o trabalho de Thomas Malthus, que data de 1798, no qual o autor abordava o assunto sob a perspectiva de que o crescimento demográfico, mais acelerado que a capacidade produtiva, produziria a fome e a miséria. Essa interpretação de que o obstáculo para o acesso à alimentação era de caráter produtivista influenciou os primeiros enfoques do conceito de “segurança alimentar”.

No âmbito internacional, no século XX, como consequência das duas Guerras Mundiais e da recessão da década de 1930, as questões alimentares ganharam maior atenção e passaram a ser compreendidas como um assunto relativo à segurança nacional e, portanto, um tema de Estado. De acordo com Maluf (2009, p.30), “a ação estatal foi, sem dúvida, o nascedouro da noção de segurança alimentar cujos significados e possibilidades de aplicação variam conforme as circunstâncias que condicionam a atuação dos governos”. É também nesse período que são criadas organizações como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), em 1945, e a Organização Mundial da Saúde (OMS), em 1948.

Nesse contexto, surgiu também a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que foi legitimada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 10 de dezembro de 1948 e defende, dentre outros direitos, o direito de todo ser humano à alimentação. Esse documento tem uma importância histórica por inspirar políticas ao redor do mundo, por representar a ideia base do sistema democrático e oferecer respaldo para lutas sociais em prol da efetivação desse direito.

Os Estados Unidos da América (EUA), no período da crise de 1929, devido ao colapso da Bolsa de Valores de Nova York, tomaram medidas para assegurar a alimentação de pessoas mais vulneráveis, assim como apoiar os produtores de baixa renda. Conforme discute Maluf (2009, p. 35), essas ações incluíam o equilíbrio agrícola através do controle da produção ofertada, a garantia de preço para assegurar renda aos produtores, a assistência alimentar, a criação de colônias agrícolas e o estímulo à transferência de desempregados para o campo, tudo isso sem deixar de adotar medidas em prol de grandes produtores.

Outras medidas dos EUA que datam desse período incluem a Lei de Desenvolvimento do Comércio Agrícola e de Ajuda (1954), a qual tratava sobre o escoamento de excedentes agrícolas e a Lei do Vale Alimentação (1964), que visava ampliar acesso aos alimentos por famílias vulneráveis (Maluf, 2009). Os EUA também criaram uma Lei de Segurança Alimentar (1985), na qual o termo “segurança alimentar” possui o sentido de “formar e gerir estoques governamentais de alimentos (...) e adotar programas alimentares voltados para populações carentes e aspectos nutricionais” (Maluf, 2009, p.37). A perspectiva desse período sobre as questões alimentares era voltada à ampliação da produção, com estímulo ao comércio internacional e incluía algumas medidas de amparo a alguns grupos vulneráveis.

Na Europa, ao longo da segunda metade do século XX, as consequências das Guerras Mundiais fizeram com que a questão alimentar fizesse parte das políticas de reconstrução. O Tratado de Roma (1957), o qual fundamenta a relação de integração da região, já mencionava o objetivo de assegurar a alimentação e, posteriormente, em 1962, se desenvolveu a Política Agrícola Comum (PAC), a qual formulou medidas para a manutenção do abastecimento de alimentos, combate ao êxodo rural e ao crescimento desordenado das cidades, além de deliberações sobre preservação ambiental.

A regulação dos mercados desses países tinha como finalidade equilibrar os preços dos alimentos e o poder de compra das famílias. Medidas contra o ingresso dos alimentos de países externos e subsídios para a exportação de excedente também marcaram as políticas sobre a questão alimentar. As políticas de caráter protecionista, embora relativas à soberania do país, causam discussões sobre o

impacto nos demais países que não possuem a capacidade de direcionar o mesmo volume de recursos para proteger seus agricultores.

O modelo de exportação de excedentes, o qual foi reproduzido tanto pelos EUA quanto pela Europa, provoca distorções no âmbito internacional pela utilização de instrumentos de proteção dos mercados internos e subsídio às exportações (Bruno et al., 2012). Desde a década de 1990, conforme aponta Maluf (2009, p.42), esses países estão direcionando suas ações para políticas de garantia de renda mínima aos produtores, pois dessa forma não impulsionariam a produção de excedentes.

A Revolução Verde promovida pela FAO, iniciada na década de 1960 nos EUA e Europa e expandida posteriormente para outros países, introduziu novas sementes e práticas agrícolas que aumentaram significativamente a produção de alimentos. Contudo, a persistência da fome revelou as limitações dessa abordagem, que não conseguiu superar as questões estruturais que causam a IA. Conforme observa Oliveira (2018, p. 71-72) "as desigualdades inerentes ao sistema econômico e ao processo produtivo, inclusive de alimentos, são fatores determinantes da má alimentação e das desigualdades sociais".

A ampliação do debate sobre a fome e suas estratégias de erradicação resultou na evolução do conceito de segurança alimentar. A partir da Conferência Internacional de Nutrição organizada pela FAO em 1992, o conceito passou a incluir dimensões nutricional e sanitária, sendo conhecido como Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (Silva, 2014). Essa expansão foi crucial para uma abordagem mais abrangente, reconhecendo que garantir apenas a produção de alimentos não é suficiente se não houver acesso a alimentos de qualidade e seguros.

A crise alimentar global de 2008 destacou a inadequação da estratégia da FAO, levando à reestruturação do Comitê Mundial de Segurança Alimentar (CFS) em 2009 e à eleição de José Graziano da Silva como Diretor-Geral da FAO (Vasconcellos, 2020). A gestão de Graziano, apesar de enfrentar resistência, trouxe mudanças significativas ao incorporar aspectos como acesso, renda e qualidade dos alimentos (Vasconcellos, 2020). Essas reformas ajudaram a reorientar a FAO e expandir seu foco para além da produção.

A partir de 2014, a parceria da FAO com a Organização Mundial da Saúde (OMS) marcou um avanço importante na promoção de novas abordagens para a

SAN. Essa colaboração visou abordar a complexidade dos problemas alimentares globais, destacando a importância da nutrição em um contexto onde obesidade e fome coexistem (Vasconcellos, 2020).

Em 2019, o relatório da Comissão Lancet sobre a Sindemia Global trouxe à tona a interligação entre obesidade, desnutrição e mudanças climáticas. O conceito de "Sindemia Global" ressalta como essas crises estão interconectadas, compartilhando causas comuns e se influenciando mutuamente, agravadas por interesses comerciais e a falta de ação política efetiva.

Com a pandemia de COVID-19, a comunidade global, que já enfrentava dificuldades em cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, especialmente no que tange à erradicação da fome e da desnutrição em todas as suas formas (ODS 2), viu seus desafios alimentares se intensificarem (HLPE, 2020). Esse cenário sublinhou a necessidade urgente de priorizar a SAN nas agendas e implementar políticas públicas para assegurar o direito fundamental à alimentação adequada para todos.

### **3.1 SAN na Agenda Brasileira**

No Brasil, um dos marcos da complexificação da discussão sobre questões alimentares é a obra "Geografia da Fome", de Josué de Castro, publicada em 1946. Castro aborda a questão da fome entrelaçada com a desigualdade social e rompe com as narrativas malthusianas de que a miséria e a fome eram causadas pelo crescimento populacional e pela escassez de recursos naturais. Ao ampliar as questões alimentares para além do aspecto biológico do alimento, o autor desnudou o assunto por meio de uma perspectiva mais profunda, que integrou aspectos sociais, históricos e políticos, por isso, o livro é uma das referências desse debate no país.

A questão alimentar foi incorporada nas agendas governamentais brasileiras na década de 1930 (Silva, 2014). Nesse período, em 1938, se institui o salário mínimo com a prerrogativa de ser suficiente para garantir, entre outras coisas, o acesso à alimentação, considerado como a "primeira expressão pública, e estatal, de relevância dos efeitos da percepção e debate em torno da precariedade alimentar do povo brasileiro" (Nascimento, 2012, p. 12). Em 1940, se institui o Serviço de

Alimentação da Previdência Social (SAPS), que criou restaurantes populares, com preços baixos, a fim de melhorar as condições de alimentação dos trabalhadores, e promover ações de educação alimentar e nutricional (Silva, 2014).

Nesse período da história brasileira também foi criado o Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN), em 1942, voltado à produção de alimentos e assistência técnica, e a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), em 1945, integrada ao Conselho Federal de Comércio Exterior (PINTO, 2014). Dentre as funções da CNA estava a proposição das diretrizes da política nacional de alimentação, a análise do cenário e hábitos alimentares e a indicação de medidas para obstáculos encontrados (Pinto, 2014).

Posteriormente, a CNA foi transferida para o Ministério da Saúde e deu origem, em 1953, ao Plano Nacional de Alimentação (PNA), que era baseado nas orientações da OMS e da FAO (Pinto, 2014). De acordo com Arruda e Almeida (2005), em 1954, o atendimento aos estudantes foi concretizado sob o título de Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME), posteriormente chamado de Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME). Das experiências relatadas de políticas voltadas à questão alimentar, muitas foram descontinuadas, com exceção da merenda escolar. Essas estratégias, embora curtas, foram importantes para alertar o Brasil a respeito das condições de miséria e fome de grande parte de sua população (Pinto, 2014).

Em 1964, com a instauração da Ditadura Militar, a questão alimentar, já marginalizada, tornou-se ainda mais negligenciada. Segundo Silva (2014), o Estado autoritário adotou uma visão biologista da fome, tratando-a como um distúrbio da saúde humana. O crescimento econômico passou a ser o centro das decisões, como evidenciado pela célebre frase de Delfim Neto, então ministro da Economia: “fazer o bolo crescer, para dividi-lo depois”. Ao fim da Ditadura Militar, o país enfrentava as consequências do falacioso “Milagre Econômico Brasileiro”. Durante a década de 1970, foram implementados o I e o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), que marcaram passos importantes na abordagem da questão alimentar, mas ainda insuficientes diante dos desafios estruturais enfrentados.

Durante a redemocratização do Brasil foi retomada a discussão sobre a questão alimentar e nesse momento há “um maior protagonismo das organizações sociais que defendiam a bandeira do combate à fome e à pobreza, que angariou um

forte apoio popular” (Silva, 2014, p.66). Outro marco significativo na história brasileira pós-ditadura foi a Constituição Federal (CF) de 1988, que estabeleceu uma série de direitos sociais. No entanto, a inclusão específica da alimentação como direito social só ocorreu com a Emenda Constitucional nº 64, em fevereiro de 2010. De acordo com Pinto (2014, p.13), a CF “refere-se, de modo amplo, aos direitos sociais relacionados à saúde, à educação, à alimentação e à assistência aos desamparados, dentre outros. Esses direitos diferenciam-se (...) por requererem ações positivas do Estado”.

No que concerne ao uso do termo “segurança alimentar”, este foi usado pela primeira vez no Brasil no ano de 1985 em um documento elaborado a pedido do Ministério da Agricultura chamado “Segurança Alimentar: proposta de uma política contra a fome” (MALUF, 2009). Outro marco importante da construção do conceito de SAN na história brasileira foi a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), em 1986, que foi promovida pela VIII Conferência Nacional de Saúde, que integrou a dimensão nutricional no escopo da discussão. De acordo com Belik (2012, p.95), “dois pilares da política de segurança alimentar, a oferta de alimentos e a nutrição, tomaram corpo com a realização da I CNAN, promovida pelo governo com a participação de representantes da sociedade civil em 1986”. Além disso, a conferência trouxe como propostas a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição e uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição, a qual foi instituída oficialmente em 1999 (Maluf, 2009).

Segundo Grisa e Zimmermann (2015), a década de 1990 foi marcada por intensa mobilização social, como o “Movimento pela Ética na Política”, que destacava a questão da fome e que levou ao impeachment de Collor, e a “Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida”, bem como a “Campanha Nacional de Combate à Fome”. Concomitantemente, o Governo Paralelo (extinto após impeachment de Collor), liderado por Luiz Inácio Lula da Silva, propôs uma Política Nacional de Segurança Alimentar. De acordo com Maluf (2009, p.81), essa proposta foi utilizada como base na construção do primeiro CONSEA, em 1993. O documento colocava a fome como uma questão de prioridade no centro da mobilização social.

A matriz da proposta do governo paralelo era bastante semelhante à do documento de 1985, acrescida das contribuições oriundas do campo da saúde e nutrição e ampliando o escopo da política de segurança alimentar.



Entendia a segurança alimentar como um objetivo estratégico de governo que nuclearia as políticas de produção agroalimentar, comercialização, distribuição e consumo de alimentos, incorporando a perspectiva de descentralização e diferenciação regional. Em paralelo a tais políticas, ocorreriam as ações emergenciais contra a fome. Fariam parte, ainda, as ações governamentais de controle da qualidade dos alimentos e estímulo a práticas alimentares saudáveis, bem como um conjunto de outras medidas no campo da saúde e da vigilância nutricional. (Maluf, 2009, p.82).

Em relação à Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e a Pobreza, esta “visava à sensibilização de todos os segmentos da sociedade brasileira na busca de soluções para as questões da fome e da miséria, transformando-se em movimento social de especial relevância, reconhecido internacionalmente com a campanha Natal Sem Fome (NSF)” (Agenda Betinho, 2022). O sociólogo Herbert de Souza, popularmente conhecido como Betinho, um dos grandes representantes desse movimento, alertava que “A alma da fome é política” (Agenda Betinho, 2022).

O processo de inserção da SAN na agenda nacional, na década de 1990, teve grande influência das mobilizações sociais que conquistaram espaço na agenda decisória da época. Como indicado por Grisa e Zimmermann (2015, p.22), “em resposta à Ação da cidadania contra a fome e a miséria e pela vida e às iniciativas do Governo Paralelo, o Governo de Itamar Franco estabeleceu o CONSEA em abril de 1993”.

O Consea contribuiu para estimular o debate da SAN e criar uma ponte entre sociedade civil, especialista e governo. Dentre as experiências desse primeiro momento de existência do CONSEA, podemos citar a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA), entre os dias 27 e 30 de julho de 1994, em Brasília. Entretanto, em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Consea foi extinto. De acordo com Silva (2012), mesmo com a criação do Programa Comunidade Solidária (PCS) e do Conselho da Comunidade Solidária, que incorporaram muitas das pautas do antigo Consea, o PCS marcou o início de um retrocesso em relação às conquistas alcançadas durante os anos imediatamente anteriores.

Nesse período, a moeda nacional foi estabilizada e criou-se um documento para a Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996, que já continha uma definição mais ampla de SAN, a qual foi ponto de partida para o conceito aprovado em 2004, na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (MALUF, 2009).

Entretanto, de acordo com Maluf, Zimmermann e Jomalinis (2021), o representante do governo brasileiro (Ministro da Agricultura) ignorou o referido documento e defendeu o livre comércio como garantia da segurança alimentar mundial na cúpula.

O documento também expunha os conflitos relacionados à construção da SAN no país, que incluíam questões relativas ao comércio internacional, à política econômica vigente e à reforma agrária (Maluf, 2009). Esses conflitos também giravam em torno da cooptação do conceito de segurança alimentar, com grupos, por exemplo, ligados ao agronegócio buscando se apropriar do termo e o moldar aos seus interesses.

Se até aqui é uma argumentação claramente cívica que preside a construção dos compromissos em torno da segurança alimentar, a proposta da Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG) retoma pontos de apoio com tonalidade industrial e mercantil (ABAG, 1993) (...) Reivindicando melhor infraestrutura e estabilidade econômica para investimentos, a ABAG acentua, portanto, as grandezas industriais e mercantis para o alcance da segurança alimentar, defendendo sobretudo a ideia segundo a qual é o aumento substancial da oferta de alimentos que pode assegurar um eficaz combate contra a fome e a subalimentação. Nesta ótica, compromissos integrando outras concepções de mundo justo são, em grande medida, recusados, muito particularmente com aquelas que permitem sustentar a reforma agrária (Moruzzi, 2014, p.6).

No período da década de 1990, a política econômica se caracterizou pela estabilização dos preços no mercado nacional através do Plano Real, pelo aumento do poder de compra do salário mínimo, controle da inflação e, com isso, melhorou o acesso a bens alimentícios (Silva, 2014). No segundo mandato de FHC (1998-2002), conforme destacam Grisa e Porto (2023, p.10), “as políticas agrícolas passam a buscar recordes de produção e a transformação do Brasil em um dos grandes líderes no comércio mundial de alimentos e fibras (nos anos seguintes, tratado como celeiro do mundo)”.

Nesse período, são criadas algumas medidas emergenciais de apoio a populações vulneráveis, como o Programa Bolsa Alimentação, o programa Vale Gás e o Bolsa Escola, mas ainda assim a SAN não foi, nesse período, uma prioridade na agenda governamental (Silva, 2014). Uma das críticas à forma como a SAN era tratada na agenda governamental diz respeito à temática ser “ligada a estruturas e programas, muitas vezes clientelistas, sem critérios claros de acesso, sem autonomia orçamentária e sujeita a descontinuidades” (Silva, 2014, p.30).

Na eleição seguinte, em 2002, surge uma nova “janela de oportunidade” (Kingdon, 1995) aos grupos que buscam impulsionar a SAN na agenda governamental. Com a eleição de Lula, nos primeiros dias do governo se instituiu o Programa Fome Zero, uma ação em prol da articulação entre os ministérios que buscava medidas de curto, médio e longo prazo de combate à fome e à pobreza. Nesse período, se recriou o Consea para assessorar o presidente da República, e se estabeleceu um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), para formular e implantar políticas de segurança alimentar (TAKAGI, 2010, p.58). Nesse momento também foi realizada uma segunda Conferência para discutir a SAN no país.

Outro momento importante foi a realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN), entre os dias 17 e 20 de março de 2004, na cidade de Olinda/PE, cujo tema central foi “A construção de uma política nacional de SAN”. O evento, que homenageou dois importantes sujeitos do processo de combate à fome e às desigualdades sociais – José de Castro e Herbert de Souza –, ocorreu justamente dez anos após a I CNSAN. (...) O objetivo da II CNSAN foi estabelecer diretrizes e estratégias para a implementação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, de curto e longo prazo. (Silva, 2014, p.46).

A atuação do governo, nesse período, também compreendeu ações em torno de políticas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, o qual integrou todos os programas de transferência de renda existentes, como o Bolsa Escola, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação. A organização foi feita a partir do registro de pessoas vulneráveis no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

Outras iniciativas desse período foram através das compras públicas, por meio de medidas como o PNAE e o PAA (PINTO, 2014). Também foi criado o Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: Um milhão de cisternas (P1MC), e impulsionada a oferta de refeições saudáveis a preços acessíveis, por meio da instalação de restaurantes populares e cozinhas comunitárias, com parceria com governos estaduais e municipais (Silva, 2014).

Outro marco importante na história brasileira da SAN é a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), de nº 6.047, de 2006. Uma das determinações da Losan foi a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), um instrumento normativo, conforme o Sistema

Único de Saúde (SUS), de integração das políticas e instâncias municipais, estaduais e federal relacionadas à SAN, e a instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

Vasconcelos et al. (2019) destacam que, no governo Lula, apesar do estabelecimento de marcos legais voltados à SAN, que representaram um avanço, contraditoriamente, ainda haviam ações de incentivo à agricultura industrial de base latifundiária, o que demonstra as divergências que podem integrar o modelo de desenvolvimento de um país.

Posteriormente, no governo Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores), seu primeiro mandato, de 2011 a 2014, assumiu como principal bandeira o combate à pobreza e pobreza extrema, manifestado no Programa Brasil Sem Miséria (PBSM). Também foi criado o Programa Brasil Carinhoso (2012), uma ação que, dentre outros objetivos, visava ampliar a SAN das crianças, na educação infantil. De acordo com Vasconcelos et al. (2019), tanto a fome como a miséria foram prioridades que motivaram a criação de políticas sociais, como as voltadas à alimentação e nutrição, e se constituíram em ferramentas de consenso, legitimidade e hegemonia entre os governos do Partido dos Trabalhadores. Uma das conquistas desse período foi a saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014.

No segundo mandato de Dilma, em um contexto de crise econômica e cortes em programas governamentais, foi feito um Pacto Nacional pela Alimentação Saudável (2015), com o intuito de estimular a alimentação saudável, ampliar a oferta, disponibilidade e consumo de alimentos saudáveis e combater o excesso de peso, a obesidade e as doenças causadas pela má alimentação (VASCONCELOS et al., 2019). Outro marco dessa época foi a elaboração do II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2016), que evidenciou a problemática das doenças crônicas não transmissíveis (DNCT). Em 2016, o segundo mandato de Dilma foi interrompido por um golpe, resultado da crise política no país.

De acordo com Grisa e Porto (2023), no final do primeiro mandato da Presidente Dilma, houve algumas mudanças no referencial global<sup>7</sup> das políticas públicas, o qual foi ficando mais claro nos Governos Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2018-2022). Nesse novo contexto, houve o enfraquecimento das

---

<sup>7</sup> “Forma como as sociedades pensam, dizem e agem (...) compreensão geral sobre a sociedade/mundo” (GRISA, 2020, p. 78).

políticas de SAN, simbolizado por cortes nos programas voltados à temática e medidas como a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Teto de Gastos Públicos<sup>8</sup>. Conforme destacam Vasconcelos et al. (2019, p. 9), “o corte orçamentário na Segurança Alimentar e Nutricional do Plano Plurianual (PPA) em 2017 em relação a 2014 foi de cerca de 76%, enquanto o orçamento de amortização da dívida externa aumentou 344%”.

O desmonte de políticas voltadas à SAN, que se iniciou em 2016 foi ampliado em 2018, com a eleição de Bolsonaro. Conforme indicam Grisa e Porto (2023, p. 14), “com efeito, os grupos políticos que ocuparam os espaços institucionais desde 2016 e, sobretudo, a partir de 2019, negligenciam problemas históricos como a fome, prezam pela centralidade das decisões e estão focados no ajuste fiscal”. De forma emblemática, o primeiro ato como presidente de Bolsonaro na direção do enfraquecimento da SAN foi extinguir o CONSEA. Segundo Castro (2019, p. 2), o CONSEA foi uma “importante conquista da sociedade civil após a redemocratização do Brasil e exemplo para diversos países: (...) foi um espaço de diálogo, de articulação, de aprendizado mútuo e de concertação entre governo e sociedade”.

Em 2018, o Brasil retornou ao Mapa da Fome, o que já evidenciava a perda de resiliência construída pelo país em anos anteriores com políticas públicas que visavam à estruturação da SAN. O desmantelamento de tais políticas tornou ainda mais dramático o período da Pandemia de Covid-19 no Brasil. De acordo com De Paula e Zimmermann (2022), a pandemia intensificou um cenário já estabelecido no país por fatores políticos e econômicos, em especial pelo desmonte intencional de políticas e instituições responsáveis pela proteção social, bem como a perda de renda e aumento do desemprego e subemprego no país.

De acordo com Alpino et al (2020, p.9), além do desmonte do PAA e da própria Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), houve também um desmonte dos estoques públicos no Governo Bolsonaro. O autor ainda observa que, o Brasil, antes referência mundial sobre SAN, “atualmente tem um modelo de desenvolvimento rural com a liberação recorde de agrotóxicos, que oferece sérias ameaças à soberania alimentar” (Alpino et al, 2020, p. 10).

---

<sup>8</sup> Emenda Constitucional n°95 que instituiu Novo Regime Fiscal que impôs um limite ao crescimento dos gastos públicos.

Através da breve retrospectiva feita nesta seção é possível perceber que há uma variação da atenção governamental dada a SAN ao longo da história e resgatar essa trajetória é importante para compreender possíveis variações nas agendas eleitorais. Dentre as “janelas de oportunidades” (Kingdon, 1995), que podem alavancar, retrain ou extinguir ações ligadas ao tema, a eleição é um desses momentos de oportunidade de mudança. A investigação das agendas eleitorais oferece, portanto, uma compreensão da forma como os candidatos(as) se apropriam do tema em um momento de extrema importância no sistema democrático, as eleições.

### **3.2 As dimensões da SAN: Operacionalização do conceito**

No Brasil, o conceito de SAN adotado é 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” (Brasil, art. 3º, 2006). Tal definição, instituída na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), de 2006, possui diretrizes que buscam incorporar a complexidade das questões alimentares no desenho de políticas públicas ao entrelaçar temas sociais, ambientais, políticos e econômicos com a alimentação.

A aplicação da SAN como fórmula de desenvolvimento de políticas públicas visa a construção de um modelo de integração multissetorial, que articule toda a cadeia envolvida na alimentação, desde a produção de alimentos, o acesso a esses bens, a qualidade, a promoção da saúde, a sustentabilidade do sistema agroalimentar, a equidade social, a valorização cultural e a participação civil. De acordo com Maluf (2009), a SAN deve ser compreendida como indissociável do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da Soberania Alimentar<sup>9</sup>. A associação da SAN a esses dois princípios visa afastá-la da lógica puramente mercantil.

---

<sup>9</sup> É a liberdade de um povo escolher como estruturar seu sistema alimentar, sem interferir nos demais povos (MALUF, 2019).

Políticas públicas de SAN, portanto, devem assegurar o direito de se estar livre da fome, o acesso à alimentação saudável e adequada, não devem afetar a Soberania Alimentar de outros povos, além de respeitar a diversidade da agricultura e modos de vida das populações tradicionais (indígenas, quilombolas, entre outros). Nesse cenário, o enfoque contemporâneo da SAN possui o potencial de guiar estratégias de desenvolvimento, além de ações emergenciais, com vistas a corrigir dinâmicas que propagam a desigualdade social e manutenção de uma alimentação adequada, em qualquer momento. Dada a complexidade do conceito, realizar isso representa um desafio aos formuladores de políticas públicas, por requerer uma articulação em diferentes áreas, ou seja, em diferentes dimensões que integram o tema.

No Brasil, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) de 2010, conforme o Decreto nº 7.272, estabelece sete dimensões da SAN: Produção de alimentos; Disponibilidade de alimentos; Renda e condições de vida; Acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; Saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; Educação; e Programas e ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional. A PNSAN também determina a criação de um Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) como seu principal instrumento, encarregado de abordar o monitoramento, indicadores e avaliação das dimensões anteriormente elencadas. O PLANSAN (2016-2019) mais recente até o momento desta pesquisa apresenta as dimensões da SAN de maneira articulada, muitas vezes, com sobreposições entre os temas e com foco em desafios específicos, conforme a tabela a seguir.

**Quadro 2-** Desafios da SAN e as Dimensões Articuladas no PLANSAN (2016-2019)

<b>DESAFIOS E PROCESSOS-CHAVE</b>	<b>DIMENSÕES ARTICULADAS</b>
Promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; transferência de renda; alimentação escolar;	Renda, acesso e gasto com Alimentos
Combater a IA e promover a inclusão produtiva rural em grupos populacionais específicos, com ênfase em Povos e Comunidades tradicionais e outros grupos sociais vulneráveis no meio rural; reduzir déficit de peso; atender famílias em situação de pobreza por meio da oferta de ATER, fomento e tecnologias sociais de água para produção; regularização	Renda, acesso, gasto com Alimentos, acesso à alimentação adequada, saúde e acesso a serviços de saúde

<b>DESAFIOS E PROCESSOS-CHAVE</b>	<b>DIMENSÕES ARTICULADAS</b>
fundiária; planejamento de território de comunidades tradicionais; vigilância alimentar; etnodesenvolvimento; agroindustrialização e saneamento;	
Promover a produção de alimentos saudáveis e sustentáveis, a estruturação da agricultura familiar e o fortalecimento de sistemas de produção de base agroecológica; ATER; crédito rural; reforma agrária para juventude rural; quintais produtivos para transição agroecológica; contratação de mulheres; adotar sistema orgânico de produção;	Produção e disponibilidade de alimentos
Promover o abastecimento e o acesso regular e permanente da população brasileira à alimentação adequada e saudável; promover compras públicas da AF; fomentar o PNAE e CONAB; ampliação da comercialização de pequenos produtores; manutenção de estoques; aumentar oferta de orgânicos e agroecológicos; fortalecer empreendimentos de economia solidária; estratégias de educação alimentar e nutricional e medidas regulatórias; Guia alimentar; metas de redução de consumo de industrializados, açúcar e sódio;	Acesso à Alimentação Adequada
Controlar e Prevenir os Agravos decorrentes da má alimentação; combate à obesidade; suplementação vitamínica; Ampliar a disponibilidade hídrica e o acesso à água para a população, em especial a população pobre no meio rural; recuperação de matas ciliares, nascentes e solos; abastecimento de água	Saúde e acesso a serviços de saúde
Consolidar a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), aperfeiçoando a gestão federativa, a intersectorialidade e a participação social; ampliar a cooperação internacional sob a ótica da soberania alimentar; construção de fóruns de diálogo.	Políticas Públicas, Orçamento e Direitos Humano

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do PLANSAN (CAISAN, 2017).

O PLANSAN (2016-2019) adota uma abordagem integrada e multifacetada para operacionalizar a SAN, estruturando-se a partir dos desafios complexos identificados e articulando dimensões que interagem com esses desafios. As dimensões, que são interdisciplinares por natureza, frequentemente se mostram interconectadas, apresentando sobreposições que destacam a inter-relação entre diferentes aspectos da SAN. Dado que desafios complexos demandam soluções igualmente complexas, a combinação e a integração entre dimensões variam conforme o desafio específico a ser enfrentado.

No processo de elaboração de ações governamentais, as dimensões da SAN consideradas variam entre as organizações. O HLPE (2020), por exemplo, destaca seis dimensões da SAN, sendo elas: Agência; Sustentabilidade; Disponibilidade;



Acesso; Utilização; e Estabilidade. Para melhor visualização, o Quadro 2, a seguir, apresenta brevemente o que cada dimensão trata com base no relatório “Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030”, HLPE (2020).

**Quadro 3- Dimensões da SAN segundo HLPE (2020)**

<b>DIMENSÕES</b>	<b>ASPECTOS TRATADOS</b>
Agência	Indivíduos ou grupos com a capacidade de agir de forma independente para fazer escolhas sobre o que comem, os alimentos que produzem, como esses alimentos são produzidos, processados e distribuídos e se engajam em processos políticos que moldam os sistemas alimentares. A proteção da agência requer sistemas sócio-políticos que sustentem estruturas de governança que permitam a realização da SAN para todos.
Sustentabilidade	Práticas do sistema alimentar que contribuem para a regeneração de longo prazo dos sistemas naturais, sociais e econômicos, garantindo que as necessidades alimentares das gerações atuais sejam atendidas sem comprometer as necessidades alimentares das gerações futuras.
Disponibilidade	Disponer de alimentos em quantidade e qualidade suficientes para satisfazer as necessidades dietéticas dos indivíduos, isentos de substâncias nocivas e aceitáveis dentro de uma determinada cultura, fornecidos por produção nacional ou importados.
Acesso (econômico, social e físico)	Ter meios financeiros pessoais ou familiares para adquirir alimentos para uma dieta adequada em nível que garanta que a satisfação de outras necessidades básicas não seja ameaçada ou comprometida; e que a alimentação adequada seja acessível a todos, incluindo indivíduos e grupos vulneráveis.
Utilização	Ter uma alimentação adequada, água limpa, saneamento e cuidados de saúde para atingir um estado de bem-estar nutricional onde todas as necessidades fisiológicas sejam satisfeitas.
Estabilidade	Ter a capacidade de garantir a segurança alimentar em caso de choques repentinos (por exemplo, crise econômica, de saúde, de conflito ou climática) ou eventos cíclicos (por exemplo, insegurança alimentar sazonal).

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do HLPE (2020).

O HLPE (2020) destaca a importância das dimensões da SAN e observa que, ao longo da última década, houve um aprofundamento no entendimento do tema. O relatório ressalta a necessidade urgente de acelerar a implementação de políticas e soluções inovadoras para garantir a SAN em escala global. Os especialistas enfatizam a importância de adotar novas estruturas para sistemas alimentares que sejam resilientes, equitativas, inclusivas, respeitadas, regenerativas, saudáveis, nutritivas, produtivas e prósperas. A dimensão de Agência e Sustentabilidade é destacada como central nesse processo (HLPE, 2020).

Assim como o PLANSAN (2016-2019), o HLPE (2020) apresenta desafios e aponta as dimensões que cada um deles se relaciona. No entanto, o HLPE (2020) não articula explicitamente essas dimensões entre si, apesar de sua natureza interdisciplinar. Os desafios identificados e as dimensões correspondentes estão dispostos no quadro a seguir.

**Quadro 4-** Desafios que afetam as dimensões da SAN (HLPE, 2020)

<b>DIMENSÕES</b>	<b>DESAFIOS</b>
Agência	Disparidades de renda e desigualdade de gênero, limitando as escolhas; Dinâmica de poder local e global desigual; Poder corporativo moldando a dinâmica de cadeia de abastecimento de alimentos; Regras comerciais desiguais, que podem prejudicar alguns agricultores e consumidores; Agência e conhecimentos desiguais na tomada de decisões sobre as próprias dietas e escolhas alimentares; Sistemas alimentares fracos e fragmentados; Instituições políticas fracas; Falhas dos estados em defender o direito à alimentação; Acesso desigual à terra e recursos; Acesso desigual à informação e tecnologia.
Sustentabilidade	Mudanças climáticas que afetam a produção futura; Perda de biodiversidade, prejudicando a diversidade genética; Degradação de recursos naturais, Ineficiências de recursos e poluição pelo uso excessivo de agroquímicos; Custos ecológicos e econômicos da agricultura insustentável; Dietas insustentáveis; Sistemas alimentares precários; Declínio do interesse dos jovens pela agricultura; Mudança populacional e urbanização.
Disponibilidade	Declínio do investimento do setor público na agricultura; Falta de pesquisa, em apoio à agricultura de baixo impacto; Falta de apoio para mulheres agricultoras; Ineficiências na produção, manejo, colheita e transporte; Falta de incentivos ao produtor; Degradação do meio ambiente, recursos naturais e biodiversidade; Mudanças climáticas afetando a produtividade; Perdas e desperdícios de alimentos; Restrição de mão de obra nos sistemas agrícolas; Fraca infraestrutura de armazenamento.
Acesso (econômico, social e físico)	Falta de acessibilidade para alimentos saudáveis; Dependência da importação de alimentos, pobreza e meios de subsistência precárias; Desigualdade de renda; Diferenças de acesso por gênero classe; Fraca infraestrutura para distribuição e acesso a mercados para pequenos produtores; Concentração dos mercados varejistas e aumento da distância entre produtor e consumidor.
Utilização	Fome oculta/ deficiências de micronutrientes; Níveis crescentes de obesidade; Diversidade dietética pobre; Dietas insalubres e insustentáveis; Falta de água potável e saneamento; Doenças que dificultam a absorção de nutrientes; Divisões de trabalhos desiguais por gênero e tempo limitado para as mulheres trabalhadoras poderem se dedicar para cozinhar e se alimentar; Falta de acesso a informações confiáveis sobre nutrição; Qualidade desigual dos ambientes alimentares.
Estabilidade	Conflito, migração, intenções geopolíticas; Sazonalidade da disponibilidade de alimentos; Emergências climáticas, desastres naturais e provocados pelo homem; Crises econômicas, interrupções no comércio, preços voláteis dos alimentos; Estresses bióticos (doenças, pragas de insetos, ervas daninhas, parasitas); Crises de segurança alimentar; Mudança na demanda por

DIMENSÕES	DESAFIOS
	alimentos; Maior vulnerabilidade dos sistemas de produção a choque.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da HLPE (2020).

A comparação entre as dimensões abordadas pelo HLPE (2020) e pelo PLANSAN (2016-2019) revela tanto sobreposições quanto diferenças, evidenciando a diversidade de enfoques e a necessidade de uma abordagem adaptativa e contextualizada para a implementação de políticas de SAN. A utilização de dimensões para operacionalizar a SAN em partes menores é estratégica para enfrentar a complexidade intrínseca desse tema. Essa abordagem facilita a análise e a implementação prática, permitindo uma compreensão mais aprofundada das diversas facetas da SAN.

Os capítulos que se seguem abordam as dimensões identificadas nas propostas de cada partido político, previamente apresentadas na metodologia, e detalham essas dimensões com base nas percepções extraídas dos documentos analisados. Embora tenham surgido padrões temáticos, as proposições não eram homogêneas, o que reflete as múltiplas interpretações de um tema complexo. Diferentes formas de operacionalizar a SAN são bem-vindas e necessárias, dadas as especificidades regionais e os contextos históricos. No entanto, quando essas variações comprometem princípios fundamentais como justiça social e igualdade de acesso, as propostas deixam de contribuir para um sistema agroalimentar sustentável. A relevância do conceito de SAN, portanto, está em fornecer um direcionamento que oriente a solução de questões agroalimentares.

#### **4. ELEIÇÃO DE 1994: A FOME DE CIDADANIA**

Em 1994, o Brasil testemunhou a mobilização da sociedade civil, com apoio de Betinho (uma figura emblemática da história brasileira), e de milhares de comitês de solidariedade dedicados ao combate à fome. Betinho enfatizava que a fome era uma questão política e que os líderes políticos precisavam dar atenção a esse problema. Durante o governo de Itamar Franco, nesse mesmo período, foi estabelecido o CONSEA, que, em julho do mesmo ano, organizou a primeira CNSA.

Segundo Maluf (1996), a CNSA surgiu como resultado de um processo de mobilização social nacional voltado para a problemática alimentar e a conscientização do agravamento da fome no país. O documento produzido na I CNSA destacou o trabalho realizado pelo Instituto Nacional de Pesquisa e Estatística (IPEA), de 1993, denominado Mapa da Fome, que indicou que o Brasil possuía 32 milhões em situação de indigência (IPEA, 1993). Tal estudo utilizou como critério para classificar a condição mais grave de insuficiência alimentar a impossibilidade das famílias de acessarem mais de uma cesta básica com sua renda. O Mapa da Fome também retratou como a vulnerabilidade alimentar estava distribuída desigualmente pelo território nacional, entre as regiões e situação de domicílio.

O estudo demonstrou que dentre os brasileiros que não possuíam renda suficiente para se alimentar adequadamente, metade se encontravam nas cidades e o Nordeste foi a região com a maior parte dessa população, com cerca de 7,2 milhões de pessoas nessa situação (IPEA, 1993). Em relação à vulnerabilidade alimentar na área rural, a região Nordeste se destacou novamente. Nessa região, mais de 60% das pessoas na área rural não tinham renda suficiente para manter um padrão de alimentação considerado aceitável (IPEA, 1993).

Apesar do problema alimentar estar cada vez mais concentrado nas áreas urbanas, 50% dos brasileiros em situação de vulnerabilidade alimentar estavam nas áreas rurais. Nessas regiões, haviam níveis alarmantes de fome e desnutrição, entretanto, o consumo de alimentos era, em média, 7,5% maior do que nas áreas urbanas, possivelmente pela maior possibilidade de acesso a alimentos que não passavam pelo mercado (IPEA, 1993). A desnutrição nas áreas rurais era atribuída,

em parte, a maiores desafios no acesso a serviços de saúde e saneamento (IPEA, 1993).

Dentre os grupos afetados pela IA, as crianças apresentavam taxa considerável de desnutrição. Naquele período, aproximadamente 30% das crianças menores de cinco anos sofriam com essa condição (CNSA, 1994). Além disso, a vulnerabilidade alimentar também afetava a população indígena.

O Mapa da Fome Indígena<sup>10</sup> revelou que, dentre a população indígena (269.836 indivíduos) (FUNAI, 1994), pelo menos 28,27% enfrentavam dificuldades significativas para assegurar um padrão alimentar e de saúde adequado (INESC, 1994). Segundo esse estudo, a situação de vulnerabilidade entre povos indígenas era mais intensa na Região Nordeste do país. Aqui, de uma população total de 47.824 indígenas, 40.130 (83,91%) enfrentavam dificuldade para se alimentar (INESC, 1994).

Na década de 1990, já se evidenciava que o problema da fome e desnutrição no Brasil não derivavam da escassez na produção de alimentos. O Mapa da Fome destacou que, nesse período, o país alcançou uma média de 59 milhões de toneladas de grãos (como arroz, feijão, trigo, milho e soja), o que superava as necessidades diárias de calorias e proteínas para uma população equivalente à brasileira (IPEA, 1993). Além disso, já era evidente a contradição no cenário brasileiro no qual o processo de modernização da agricultura, embora tenha contribuído para aumentar a produção de alimentos, foi um dos principais responsáveis pela exclusão social de uma parcela importante da população (CNSA, 1994).

Nesse cenário, já existiam atores sociais que mobilizavam a questão da alimentação como um problema público e apontavam que, apesar dos avanços na modernização e expansão da capacidade de produção e distribuição de alimentos no Brasil, o acesso aos alimentos era restrito, especialmente para os segmentos de menor renda da população. O Mapa da Fome evidenciou o paradoxo da fome em um país que possuía condições plenas para garantir uma oferta abundante de alimentos e que isso era um desafio aos governantes brasileiros (IPEA, 1993).

---

<sup>10</sup> Elaborado a partir de um levantamento que abrangeu 128 terras indígenas, o que representa aproximadamente 22,57% do total de "Terras indígenas" em 1994, segundo a FUNAI (INESC, 1994)

A inflação alta que a população brasileira experimentava nesse período também corroía o poder de compra dos cidadãos, agravando os desafios relacionados à fome. No Governo Itamar Franco (1992-1994), que antecedeu a eleição de 1994, foi criada uma nova política econômica, que tinha como objetivo controlar a inflação no Brasil, encabeçada pelo então Ministro da Fazenda, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso. O resultado do trabalho dessa equipe foi o Plano Real, que teve êxito não somente no controle da inflação, mas em gerar capital político para FHC, que se lançou candidato à presidência pelo PSDB. De acordo com Freitas (2018), o Plano Real surgiu como um tema central no contexto político e social da época, influenciando o processo eleitoral e se tornando um elemento discursivo fundamental. Sua presença foi capaz de modificar as intenções de voto e de provocar discursos contrastantes nas agendas eleitorais.

Dentre os oito candidatos que disputaram da eleição de 1994, dispostos no quadro seguinte, apenas propostas de três candidatos foram encontradas: a de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), do PT, Fernando Henrique Cardoso (FHC), do PSDB, e Leonel Brizola, do PDT, respectivamente, no site da Fundação Perseu Abramo, no Scielo Books e no site do PDT. Lula e FHC foram para o segundo turno e, por isso, estão destacados em negrito no quadro a seguir.

#### **Quadro 5- Candidatos(as) à presidência (1994)**

<b>Candidato(as)</b>	<b>Partido</b>	<b>Sexo<sup>11</sup></b>
Carlos Antonio Gomes	PRN	Masculino
Enéas Carneiro	PRONA	Masculino
Esperidião Amin Helou Filho	PPR	Masculino
<b>Fernando Henrique Cardoso (FHC)</b>	<b>PSDB</b>	<b>Masculino</b>
Hernani Goulart Fortuna	PSC	Masculino
Leonel De Moura Brizola	PDT	Masculino
<b>Luiz Inácio Lula Da Silva (Lula)</b>	<b>PT</b>	<b>Masculino</b>
Orestes Quércia	PMDB	Masculino

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2023.

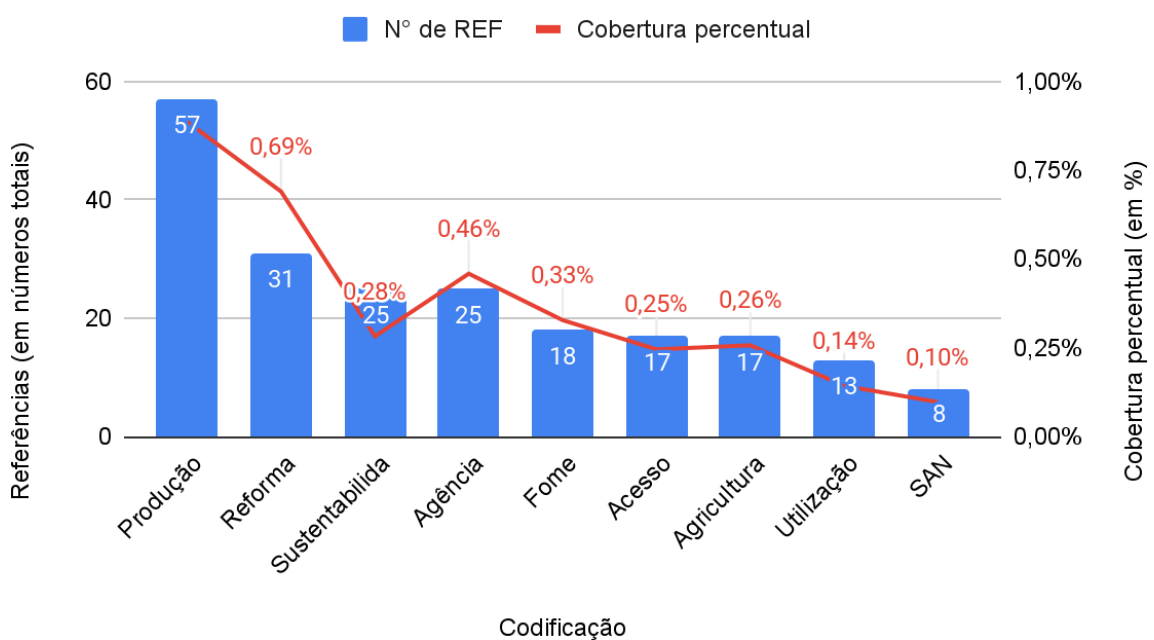
<sup>11</sup>Optamos pela variável sexo devido à indisponibilidade de dados sobre o gênero dos candidatos(as). O TSE não diferencia sexo de gênero em seus registros, categorizando apenas pelo sexo biológico. Essa limitação dificulta a pesquisa sobre a representação política de diferentes grupos sociais e destaca a necessidade de incluir variáveis sensíveis à identidade de gênero (cisgênero e transgênero) e etnia (como quilombola e indígena) para uma análise mais abrangente e precisa da representação política.

A proposta de governo de Lula (PT) está dividida em seis documentos, denominados: "A Saúde no Governo LULA", "Bases do Programa de Governo", "O Nordeste e a Integração Nacional", "Os Compromissos da Frente Brasil Popular", "Reforma Urbana" e "Reforçar a Pequena Produção". Todos esses materiais somaram 356 páginas. Diferente da proposta de Lula, a de FHC e Brizola estão reunidas em um documento apenas que, respectivamente, possuem 137 e 84 páginas.

#### 4.1 SAN na Proposta de Governo de Lula (PT, 1994)

Ao todo foram encontradas 211 referências ligadas ao tema da SAN na agenda eleitoral do PT (1994), o que representou em 3,39% da cobertura percentual do documento. Tais referências distribuíram-se entre as nove dimensões mencionadas anteriormente. Foi observado que Produção e Reforma Agrária foram as dimensões mais mobilizadas no documento, com 57 e 31 referências, respectivamente. Sustentabilidade e Agência apresentaram 25 referências cada, seguidas de Fome (18), Acesso (17), Agricultura Familiar (17) Utilização (13) e SAN (8), como pode ser observado no gráfico a seguir.

**Gráfico 1-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PT, 1994)



Em relação à cobertura percentual que cada dimensão ocupou no texto, a dimensão Produção (0,89%) liderou a frequência percentual, seguida por Reforma Agrária (0,69%), Agência (0,46%), Fome (0,33%), Sustentabilidade (0,28%), Agricultura Familiar (0,26%), Acesso (0,25%), SAN (0,10%), e Utilização (0,14%).

O tratamento de destaque dado à dimensão produção contemplou diferentes questões como o estímulo às formas cooperativas de produção e distribuição, infraestrutura, crédito e seguro rural, comercialização, abastecimento, pesquisa e extensão, bem como a correção de desigualdades regionais. O documento ressaltou a pretensão de construir um programa agrário e agrícola que delineasse um novo contrato estratégico entre a agricultura e a sociedade, visando obter um desenvolvimento agrícola sustentável, e a revalorização socioeconômica e cultural do espaço e da família rural (PT, 1994). A pesca artesanal foi outro tópico que recebeu atenção no documento e medidas foram propostas para protegê-la dos impactos da pesca industrial. Além disso, se estabeleceu como meta a busca pela autossuficiência na produção de alimentos da cesta básica (PT, 1994).

Em relação à dimensão Reforma Agrária, outra dimensão que se destacou, foi a promoção de políticas agrárias para democratizar o acesso à terra a fim de garantir a produção de alimentos para todos os brasileiros. A regionalização dessas políticas, com especial atenção ao Nordeste, e o desenvolvimento sustentável foram destacados como objetivos centrais. O documento também abordou questões como a resolução de conflitos fundiários, financiamento habitacional na área rural, revisão dos processos de concentração de terras e outras medidas para promover a justiça social e econômica no campo. Dentre essas medidas também se incorporou a garantia de titularidade da terra para comunidades remanescentes de quilombos e demarcação de terras indígenas.

Sobre a dimensão da Sustentabilidade foram abordados temas como a proibição de projetos agropecuários que não dialogassem com os ecossistemas, especialmente no Pantanal e na Amazônia, e a adoção de práticas ambientalmente conscientes, alinhadas às características culturais e históricas dessas regiões. Também mencionou-se que novos projetos agrícolas e industriais deveriam ser condicionados ao uso racional dos recursos naturais, enquanto os projetos



existentes seriam revistos. A proposta falava em suspender incentivos fiscais para projetos de monocultura e desmatamento, incentivando práticas agrícolas e pecuárias ecológicas, proibindo queimadas e desmatamento, com sanções para infratores.

No que concerne à dimensão Agência, o foco foi na participação social, com destaque para o movimento sindical na definição de políticas salariais, manutenção de órgãos de participação social, como o Consea, e ações para igualdade de gênero. Destacou-se a relevância do envolvimento da sociedade na resolução de questões sociais complexas, utilizando como exemplo a Campanha pela Ética e pela Cidadania contra a Miséria, a Fome e o Desemprego.

Quanto à dimensão da fome, essa questão foi associada ao combate à pobreza, exclusão social e à grave situação de vulnerabilidade enfrentada pela população brasileira, especialmente no Nordeste. Foram destacadas prioridades para grupos vulneráveis, como crianças e idosos, e programas específicos, como o de Alimentação Escolar, que visavam à municipalização e integração com sistemas de vigilância alimentar e nutricional. Os indicadores alarmantes do Nordeste evidenciavam a gravidade da fome e da desnutrição, e foram utilizados para embasar a importância da reforma agrária com vista a promover o desenvolvimento sustentável e combater a fome na região pelo PT (1994).

Sobre a dimensão Agricultura Familiar foi enfatizado o fortalecimento da pequena propriedade através do acesso a crédito, seguro agrícola, infraestrutura, eletrificação rural, tecnologias, com vista a expandir a produção, criar empregos, combater o êxodo rural e promover o desenvolvimento local. O incentivo à consolidação de micro unidades produtivas associativas/familiares e as cooperativas foi apontado como relevante em um país com desigualdades sociais e regionais como o Brasil.

Sobre a dimensão Acesso, se abordou a necessidade de ampliação do poder de compra dos salários, democratização da vida econômica e estabilidade no emprego, visando a uma distribuição mais justa da riqueza e aumento do poder de compra da população. Destacou-se iniciativas como a recuperação do salário mínimo legal, o estabelecimento de um Programa de Garantia de Renda Mínima, a promoção de um novo perfil distributivo da renda nacional e a luta contra o domínio de grandes monopólios.

Em relação à dimensão Utilização, esta foi identificada em referências que trataram da fiscalização da qualidade sanitária e nutricional dos alimentos, saneamento, abastecimento de água e infraestrutura para melhorar as condições de vida e saúde da população.

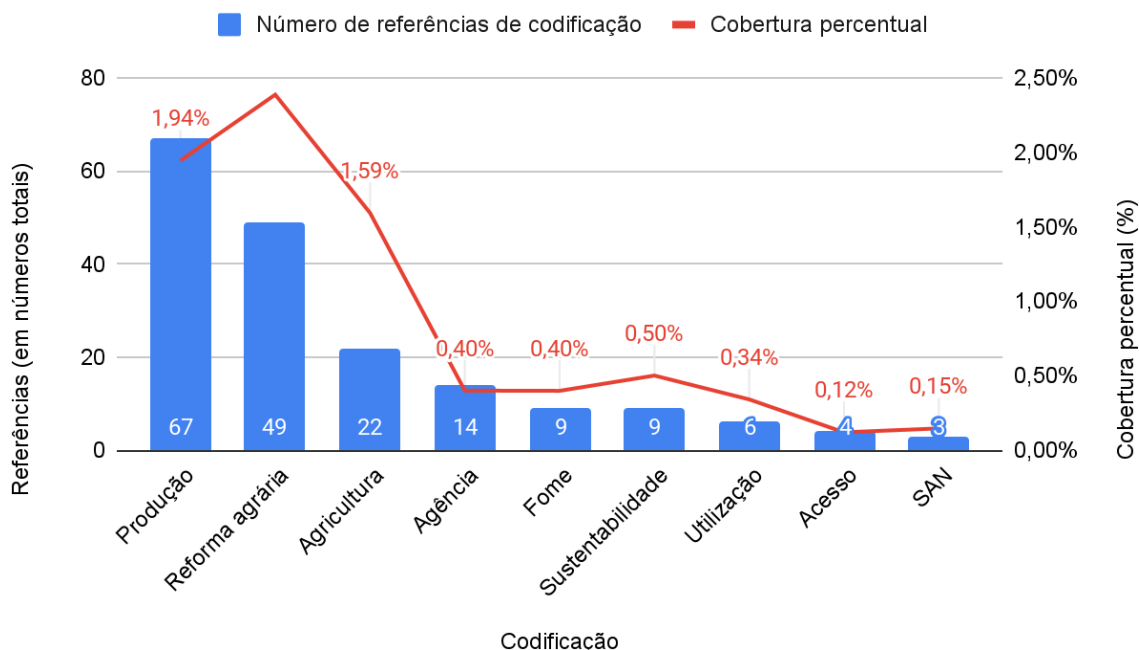
Já em relação à dimensão SAN, o conceito foi abordado como “segurança alimentar” e o documento abordou a promoção da disponibilidade de alimentos a baixos preços, de boa qualidade e em quantidade suficiente para erradicar a fome no país. Também houve uma preocupação com a melhoria das condições de vida dos nordestinos, com prioridade à “segurança alimentar”. Outrossim, se discutiu políticas agrícolas para “segurança alimentar” e o monitoramento permanente de preços e margens de lucros nas diversas cadeias dos produtos integrantes da cesta básica definidos no Plano Nacional de Segurança Alimentar.

A partir desses dados, percebeu-se que o PT (1994) apresentou uma preocupação com a questão alimentar e inseriu o conceito “segurança alimentar” na sua agenda eleitoral. Outrossim, o partido exibiu uma atenção com a articulação do tema da SAN com abordagem do desenvolvimento regional, especialmente em relação ao Nordeste.

#### **4.2 SAN na Proposta de Governo de Brizola (PDT, 1994)**

A Proposta de Governo de Brizola (PDT) apresentou ao todo 183 referências ligadas ao tema, o que representou 7,83% do documento. A dimensão Produção predominou, com 67 referências, seguida da Reforma Agrária (49), Agricultura Familiar (22), Agência (14), Sustentabilidade (9), Fome (9), Utilização (6), Acesso (4) e SAN (3), como pode ser observado no gráfico a seguir.

**Gráfico 2- Número de Referências e Cobertura Percentual (PDT, 1994)**



Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Em relação à cobertura percentual que cada dimensão ocupou no texto, a dimensão Reforma Agrária (2,39%) liderou a frequência percentual, seguida por Produção (1,94%), Agricultura Familiar (1,59%), Sustentabilidade (0,50%), Agência (Empoderamento) (0,40%), tanto quanto Fome (0,40%), Utilização (0,34%), SAN (0,15%), e Acesso (0,12%). A proposta do partido trouxe mais referências sobre produção e novas ideias, mas a discussão sobre reforma agrária foi mais extensa e detalhada. Isso ocorreu porque o partido, ao tratar da reforma agrária, contextualizou mais o tema, revisitando questões como João Goulart e as reformas de base, entre outros.

Sobre a dimensão Produção, o PDT (1994) apresentou um conjunto de propostas sobre desenvolvimento agrícola, incluindo a busca pela autossuficiência alimentar e energética. Além disso, destacou-se a necessidade de políticas coordenadas que abrangessem várias áreas, desde agricultura e indústria até pesquisa tecnológica e proteção ambiental, bem como crédito rural. A diversificação da produção agrícola também foi enfatizada, visando atender às necessidades do mercado interno e reduzir a dependência de monoculturas. Além disso, as

referências ressaltaram a importância da infraestrutura de transporte para o escoamento da produção e o papel das cidades rurais na promoção do desenvolvimento regional.

Sobre a Reforma Agrária, a agenda eleitoral enfatizou a importância de transformar a estrutura de posse e uso da terra como um passo fundamental para lidar tanto com a violência urbana quanto com os problemas no campo. Destacou-se a função social da terra, a eliminação de terras improdutivas e a redistribuição de terras de maneira justa. Além disso, apontou-se a necessidade de abordar a questão da terra de forma abrangente, considerando não apenas a reforma agrária, mas também a colonização de terras improdutivas e a tributação das terras não utilizadas (PDT, 1994). Outrossim, a importância da participação social e do apoio a associações de “pequenos produtores” e a necessidade de abordar a questão agrária de forma integrada, com a busca por soluções para os desafios urbanos, promovendo uma relação mais equilibrada entre campo e cidade também foram pontos abordados pelo PDT (1994).

No que tange à dimensão Agricultura Familiar, o PDT (1994) propôs a criação de um Fundo Nacional para Financiamento de Pequena Propriedade, inspirado no FEAPER do Rio Grande do Sul, para oferecer suporte financeiro à agricultura familiar. Enfatizou-se a importância da inovação tecnológica, pesquisa agrícola e formação técnica para elevar a produtividade e renda nessas propriedades. Além disso, o Programa de Condomínios Rurais do Rio Grande do Sul foi um exemplo citado como bem-sucedido na promoção da agricultura familiar através da organização coletiva (PDT, 1994).

A dimensão Agência foi mobilizada na agenda eleitoral do PDT (1994) a partir de questões como a importância de atender às necessidades das crianças desde o nascimento, garantindo igualdade de oportunidades para todas elas, a necessidade de fornecer assistência direta às regiões mais pobres e marginalizadas, promovendo a organização local e o envolvimento das comunidades na gestão de projetos de educação, alimentação, habitação e saneamento. Também se destaca a promoção da organização dos produtores rurais, incluindo o incentivo ao cooperativismo, sindicalismo e associativismo, com a criação de condomínios rurais, bem como a busca pela democratização do acesso à terra e o estímulo ao ensino agrícola (PDT, 1994).

Sobre a dimensão Sustentabilidade, as referências na agenda eleitoral destacaram a necessidade de um novo ordenamento do uso da terra que promovesse uma relação equilibrada entre agricultura e meio ambiente, por meio do uso responsável da tecnologia rural, evitando a degradação do solo e a poluição ambiental (PDT, 1994). Além disso, o partido enfatizou a importância de combater o desperdício em todos os níveis da sociedade para modificar a cultura predatória atual. O PDT (1994) destacou ainda o desenvolvimento sustentável através de políticas integradas, priorizando conservação de ecossistemas, saneamento e gestão responsável de recursos, bem como enfatizou a importância da agricultura orgânica e a reforma agrária ambientalmente consciente.

Sobre a dimensão Fome, o PDT (1994) enfatizou a necessidade de uma reforma abrangente nas estruturas sociais, econômicas e políticas do país. Também mencionou a importância de programas e ações que abordassem diretamente essas questões, como o Seguro Desemprego, Assistência Alimentar e intermediação de Emprego. A questão da fome era vista como parte de um problema mais amplo do desenvolvimento não sustentável, destacando a relação entre uso do solo, produção agrícola e a necessidade de reforma agrária para enfrentar essa crise (PDT, 1994).

Já em relação a dimensão Utilização, o PDT (1994) ressaltou a importância crucial do saneamento básico e do acesso à água potável em todo o país, bem como a criação de comitês de usuários para uma gestão mais eficiente e participativa dos recursos hídricos. A universalização do atendimento a todos os municípios foi indicada como um objetivo primordial, para garantir o direito fundamental à água e ao saneamento para toda a população brasileira. O investimento nesses serviços era destacado como uma medida de alta rentabilidade econômica, social e ambiental, visto que contribui para a prevenção de doenças, o aumento da qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável (PDT, 1994).

Nas referências sobre a dimensão Acesso foi proposto recuperar o poder de compra do salário mínimo da classe trabalhadora (PDT, 1994). O salário mínimo da época foi apontado como obstáculo, pois não proporcionava renda suficiente para maioria da população adquirir produtos essenciais à sobrevivência. Também se enfatizou a revalorização do campo como uma estratégia para criar empregos e renda sustentáveis e atender essas necessidades essenciais, ao mesmo tempo em que se neutralizaria o aumento dos níveis de desemprego estrutural (PDT, 1994).

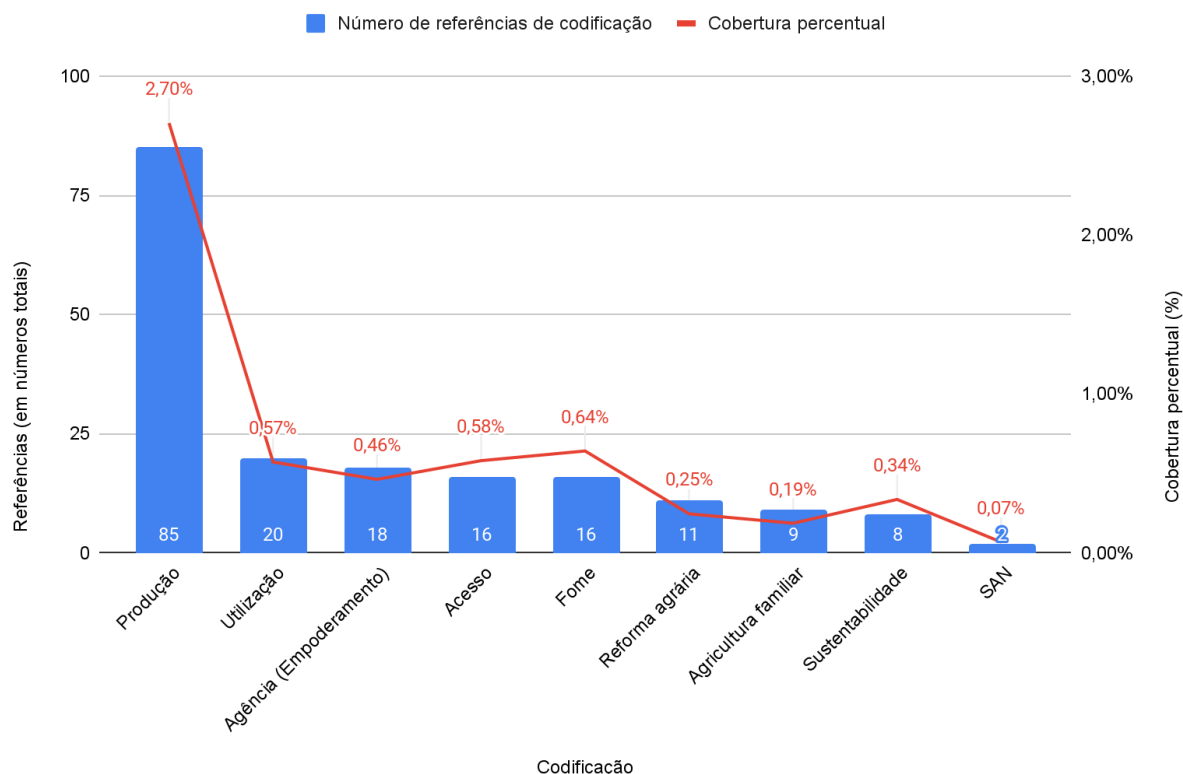
Em relação às referências da dimensão SAN, o PDT (1994) destacou a importância de metas sociais claras relacionadas à alimentação, moradia e melhoria das condições de saneamento básico como algo indispensável para a economia nacional, que enfrentava problemas de má distribuição de renda e práticas econômicas especulativas perpetuadas pelas elites. Além disso, se apontou que um projeto nacional de crescimento requereria investimentos significativos em diferentes áreas, dentre elas a alimentação e, novamente, se destacou a importância da Reforma Agrária para garantir segurança alimentar (PDT, 1994).

A análise revela que o PDT destinou amplo espaço para questões alimentares e utilizou o conceito de "segurança alimentar". Além disso, a reforma agrária ocupou um lugar de destaque na agenda do partido, sendo frequentemente entrelaçada com outras dimensões. A preocupação com desigualdades regionais também esteve presente no documento, bem como a necessidade de articular diferentes esferas do poder público para lidar com questões alimentares.

#### **4.3 SAN na Proposta de Governo de FHC (PSDB, 1994)**

A Proposta de Governo de FHC (PSDB), de 1994, apresentou 185 referências ligadas ao tema da SAN, o que representou 5,80% do documento. A dimensão Produção predominou e foram contabilizadas 85 referências sobre essa dimensão. Logo após destacou-se a dimensão Utilização, com 20 referências, a qual foi seguida pela da Agência com 18, seguida de Fome (16), Acesso (16), Reforma Agrária (11), Agricultura Familiar (9), Sustentabilidade (8) e SAN (2).

**Gráfico 3- Número de Referências e Cobertura Percentual (PSDB, 1994)**



Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Em relação à cobertura percentual que cada dimensão ocupou no texto, a dimensão Produção (2,70%) liderou a frequência percentual, seguida por Fome (0,64%), Acesso (0,58%), Utilização (0,57%), Agência (0,46%), Sustentabilidade (0,34%), Reforma Agrária (0,25%), Agricultura Familiar (0,19%), e SAN (0,07%).

A proposta de FHC (PSDB), 1994, assim como a do PT (1994), também aprofundou o debate principalmente em relação à dimensão Produção. Boa parte das referências discutiram investimentos em infraestrutura, descentralização produtiva, reforma tributária para melhorar a competitividade agrícola e modernização da agricultura. A ênfase na infraestrutura de transporte para escoar a produção agrícola foi destacada, considerando-a essencial para melhorar a competitividade brasileira.

As referências sobre Utilização do risco associado ao manejo inadequado de pesticidas, e da necessidade de coordenar a fiscalização de produtos animais e vegetais. Sobre a dimensão Agência se discutiu educação, a participação de

comunidades e estados na formulação de planos e investimentos para o desenvolvimento, capacitação profissional e governança, destacando a importância da educação básica e instituições como Sebrae, Senac e Senai.

Em relação à Fome, houve a proposição do Programa Comunidade Solidária e Combate à Fome, visando ampliar a experiência em projetos alimentares, especialmente em áreas de pobreza. Uma das referências dessa dimensão destaca que a miséria e a fome tornaram-se “vergonha” para toda a nação (PSDB, 1994).

Já a Reforma Agrária foi expressa por meio de referências que reconhecem os conflitos agrários no Brasil como resultados de desafios históricos não revertidos por políticas públicas e propõe profundas mudanças no campo, estabelecendo metas anuais para a alocação de famílias e oferecendo apoio social e infraestrutura aos assentamentos, articulando municípios e estados para isso.

Acerca da Agricultura Familiar, a agenda eleitoral do PSDB (1994) salientou o suporte aos “pequenos proprietários”, à produção diversificada e à educação/profissionalização dos trabalhadores rurais. A geração de mais empregos no sistema agroindustrial com prioridade para unidades de pequena e média escala, enfocando a produção de fruticultura, horticultura e pequenos animais também foi citada. A ênfase na irrigação das pequenas e médias propriedades no Nordeste foi ressaltada como uma prioridade. Além disso, as propostas incluem o apoio técnico e financeiro à organização e produção dos “pequenos produtores”, incentivando sua participação na formulação e execução de políticas locais de desenvolvimento. Destacou-se a importância de promover maior competição entre intermediários na comercialização, aproximando produtores e consumidores e a criação de cooperativas. O texto enfatizou que a atenção aos “pequenos produtores” e trabalhadores sem-terra é tão crucial quanto a melhoria dos instrumentos clássicos da política agrícola, como crédito, comercialização, estabilidade da renda e pesquisa tecnológica. Adicionalmente, foi proposta a implantação de programas de educação básica e a integração de ações para promover a profissionalização dos trabalhadores rurais em parceria com órgãos governamentais e entidades de formação profissional.

Já sobre a dimensão Sustentabilidade, identificou-se a proposição de práticas agrícolas sustentáveis, promoção do desenvolvimento rural e conservação



ambiental, destacando a importância da sustentabilidade e a recuperação de áreas degradadas.

A dimensão Acesso foi abordada por meio da geração de emprego, renda, e desenvolvimento econômico, com foco na agricultura e nas condições de vida no campo. Se discutiu as desigualdades regionais no Brasil e a necessidade de políticas diferenciadas para o desenvolvimento, especialmente em relação ao emprego e à renda. Além disso, mencionou-se a importância da manutenção da Política de Garantia de Preços Mínimos e estoques reguladores.

No que diz respeito à dimensão SAN, o partido mencionou a democratização do acesso à terra como fundamental para a “segurança alimentar” e qualidade de vida. Além disso, o PSDB (1994) apontou a necessidade de implementar novas estratégias de desenvolvimento que abordem tanto aspectos sociais quanto econômicos ao trabalhar com o conceito.

A partir da análise verificou-se uma presença substancial de questões alimentares no documento e do conceito “segurança alimentar”. O partido também apresentou uma preocupação com a integração de diferentes esferas do poder público (federal, estadual e municipal) e com as desigualdades regionais.

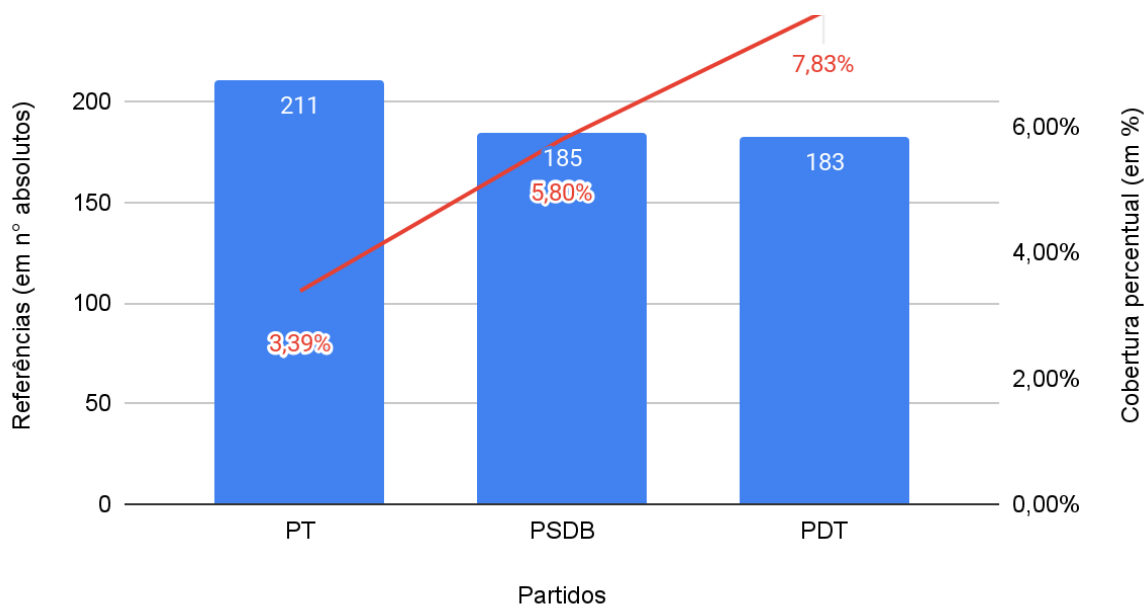
#### **4.4 Panorama da SAN nas agendas eleitorais de 1994**

Durante a análise das propostas de governo para a eleição presidencial de 1994, identificou-se um total de 579 referências relacionadas ao tema da SAN, distribuídas nas três agendas eleitorais. No entanto, observou-se que o conceito em si surgiu apenas na forma de "segurança alimentar" e em poucas ocasiões. Esse dado destaca a presença do tema da alimentação nas agendas eleitorais, mas revela uma adesão limitada ao conceito SAN propriamente dito.

No que diz respeito aos partidos políticos, o PT (1994) foi o que apresentou o maior número de referências relativas ao tema da SAN, totalizando 211 menções. Em seguida, o PSDB (1994) teve 185 referências, enquanto o PDT (1994) registrou 183 menções. Enquanto o PT (1994) se destacou pelo número absoluto de referências, em relação a cobertura percentual foi o PDT (1994) que se sobressaiu, evidenciando que, proporcionalmente, dedicou mais espaço dentro de sua agenda

eleitoral para o debate das questões alimentares. As diferenças entre os partidos podem ser observadas no gráfico a seguir.

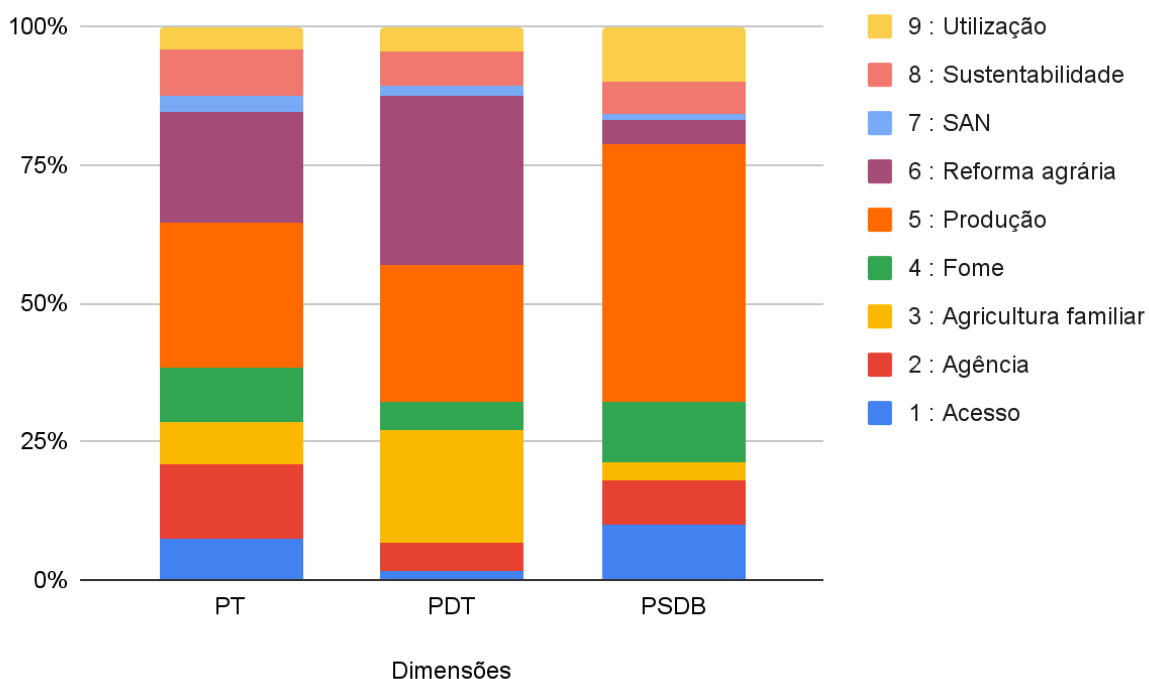
**Gráfico 4-** Referências de SAN por Partidos Políticos (Quantidade e Percentual), 1994



Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

De maneira geral, os partidos apresentaram um amplo tratamento sobre questões relativas à SAN. A configuração do discurso abrangeu múltiplas dimensões relacionadas ao tema, como pode ser observado a seguir.

**Gráfico 5-** Dimensões da SAN por partidos políticos, 1994



Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Conforme observado no gráfico, o discurso nas agendas do PT e do PDT mostrou um equilíbrio predominante entre as dimensões de Produção e Reforma Agrária, enquanto na agenda do PSDB, a dimensão Produção foi claramente dominante. Isso demonstra um desequilíbrio de força entre as dimensões. Com algumas se sobressaindo em relação às outras e com os partidos se diferenciando nesse quesito. O PT (1994), por exemplo, aprofundou temas como Agência, Fome, Sustentabilidade, Acesso e SAN. O PDT (1994) destacou mais a Reforma Agrária e Agricultura Familiar, enquanto o PSDB (1994) deu ênfase na Produção e Utilização. Conforme Tarouco (2022), a polarização entre os partidos não era tão acentuada nesse período.

Ao abordar múltiplas dimensões, os partidos demonstraram ter consciência da pluralidade de aspectos envolvidos no sistema agroalimentar. No entanto, mesmo com esse olhar amplo, nem todas as medidas e ideias tinham a SAN como objetivo central e não basta que as políticas sejam relacionadas à SAN, elas precisam ter a SAN como objetivo estratégico para contribuir com a construção de um sistema agroalimentar sustentável. Portanto, apesar de o debate incluir diversos tópicos e

refletir a intersectorialidade exigida pelo conceito, não é possível afirmar que cada referência representou um comprometimento efetivo com a SAN. Por outro lado, a utilização do conceito de segurança alimentar nas três propostas de governo indica que o tema havia ganhado visibilidade na época e foi incorporado pelos partidos políticos.

## 5. ELEIÇÃO DE 1998: OS FRUTOS DO PLANO REAL

Durante os anos após a implantação do Plano Real (1995-1999), a pobreza cresceu consideravelmente, principalmente nas regiões metropolitanas, atingindo uma taxa de 5% ao ano (Del Grossi et al, 2001). Entretanto, dentre os frutos do plano real, esse período foi marcado pela estabilidade nos preços dos alimentos, que evitava variações constantes que afetam a renda dos mais pobres (Silva, 2014). Nesse contexto, enquanto a pobreza cresceu nas regiões metropolitanas, especialmente associada ao declínio do mercado de trabalho, áreas rurais mostraram relativa estabilidade ou até redução na pobreza, graças a mudanças na atividade econômica e às transferências governamentais (Del Grossi et al, 2001).

De acordo com o Guia Alimentar da população brasileira (2008), entre 1975 e 1996, o Brasil reduziu em 70% a desnutrição infantil, diminuindo de 18,4% para 5,7% o número de crianças com déficit de peso para a idade (Ministério da Saúde, 2008). Apesar desse avanço notável na saúde e nutrição infantil, em 1996, o país ainda registrava aproximadamente um milhão de crianças com esse problema. Na década de 1990, outro fator se somou ao cenário, a obesidade, que começou a se tornar mais proeminente. O Guia Alimentar (2008) indicou uma tendência de duplicação ou triplicação da obesidade em homens e mulheres adultos durante essa década (Ministério da Saúde, 2008).

A criação do Pronaf em 1995 também é um marco relevante desse período. Conforme Grisa e Schneider (2015, p.132) apontam, “o Pronaf se constituiu na principal política agrícola para a agricultura familiar (em número de beneficiários, capilaridade nacional e recursos aplicados)”. A conquista dessa política voltada para a agricultura familiar, tem como pano de fundo a intensa mobilização social de movimentos sociais, como o MST e a Contag, e o aumento dos conflitos agrários (massacres de Corumbiara e de Eldorado de Carajás) (Grisa e Schneider, 2015).

Nesse contexto, a eleição presidencial de 1998, ocorreu em 4 de outubro daquele ano, com uma grande quantidade de candidatos: 12 aspirantes ao cargo, em sua maioria homens, conforme apresentado no quadro a seguir. O vencedor foi novamente FHC, do PSDB, que assegurou a vitória com 35.123.704 votos, correspondendo a 53,06% dos votos válidos e que destacou os frutos do Plano Real em sua proposta de governo. O quadro a seguir apresenta os candidatos da eleição

de 1998, com os dois candidatos que foram para o segundo turno destacados em negrito.

#### **Quadro 6- Candidatos(as) à presidência (1998)**

<b>Candidato</b>	<b>Partido</b>	<b>Sexo</b>
Zé Maria	PSTU	Masculino
Brigadeiro Ivan Frota	PMN	Masculino
Ciro Gomes	PPS	Masculino
Enéas Carneiro	PRONA	Masculino
José Maria Eymael (Eymael)	PSDC	Masculino
<b>Fernando Henrique Cardoso (FHC)</b>	<b>PSDB</b>	<b>Masculino</b>
João de Deus Barbosa	PT do B	Masculino
<b>Luiz Inácio Lula da Silva (Lula)</b>	<b>PT</b>	<b>Masculino</b>
Sérgio Bueno	PSC	Masculino
Sirkis	PV	Masculino
Thereza Ruiz	PTN	Feminino
Vasco Neto	PSN	Masculino

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2023.

Assim como em 1994, Lula, do PT, se destacou como o principal adversário. No entanto, as eleições de 1998 consolidaram a liderança política de FHC. Este último havia implementado várias reformas econômicas durante seu primeiro mandato, especialmente o Plano Real, responsável por estabilizar a moeda brasileira e reduzir a inflação.

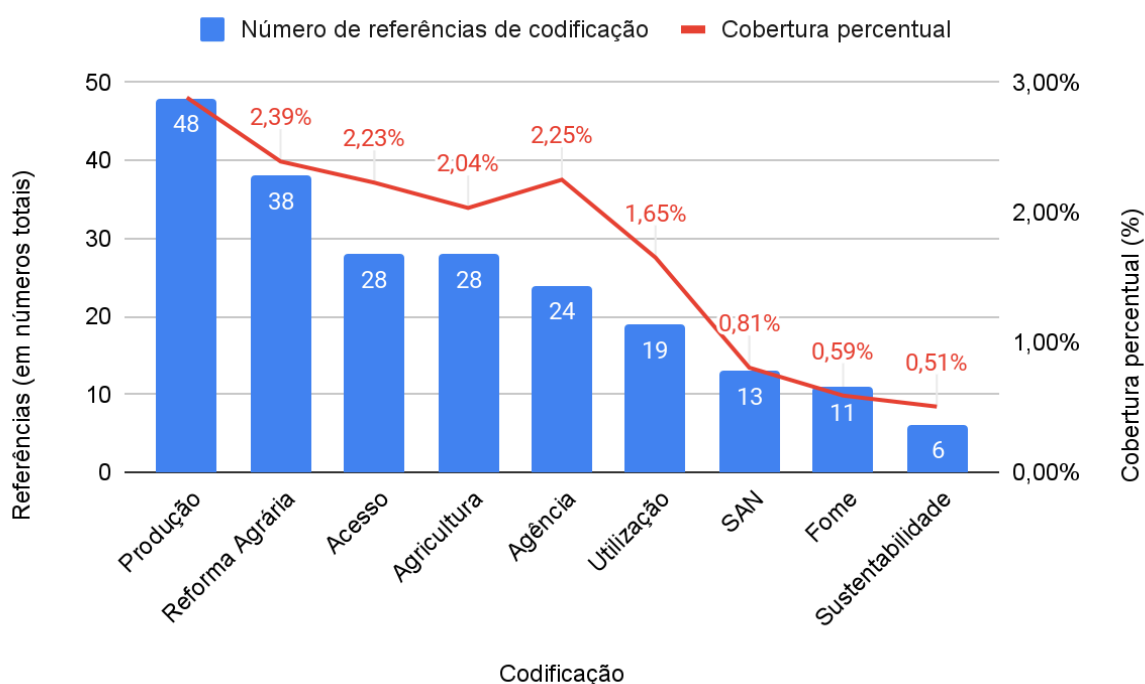
Dos candidatos da eleição de 1998, somente as propostas de governo de dois foram encontradas integralmente (Lula, do PT, e FHC, do PSDB), enquanto apenas uma página da proposta de Ivan Frota, do PMN, foi localizada. Na página encontrada da proposta de Ivan Frota não havia nenhuma menção a temas relacionados à SAN.

#### **5.1 SAN na Proposta de Governo de Lula (PT, 1998)**

Na agenda eleitoral do PT foram identificadas 215 referências vinculadas ao tema da SAN, que ocuparam 15,35% do documento, distribuídas em nove

dimensões diferentes. Estas incluem: Produção, com 48 referências; Reforma Agrária, contendo 38 menções; Acesso, com 28 propostas; Agricultura Familiar, também com 28; Agência, apresentando 24 propostas; Utilização, com 19 menções; e ainda SAN (13), Fome (11) e Sustentabilidade (6). O gráfico abaixo ilustra a distribuição da atenção entre as dimensões.

**Gráfico 6-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PT, 1998)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em relação à cobertura percentual que cada dimensão ocupou no texto, a dimensão Produção (2,88%) liderou a frequência percentual, seguida por Reforma Agrária (2,39%), Agência (2,25%), Acesso (2,23%), Agricultura Familiar (2,04%), Qualidade (1,65%), SAN (0,81%), Fome (0,59%), e Sustentabilidade (0,51%). Dessa maneira, a dimensão Produção foi a principal temática abordada na proposta petista, porém com amplo espaço sendo destinado à Reforma Agrária também.

As referências sobre a Produção incluíram questões relativas ao desempenho agrícola insuficiente, importações crescentes de alimentos básicos, impacto do neoliberalismo na agricultura, perda de empregos e necessidade de intervenção estatal para incentivar a produtividade. Elas também abordaram a revisão das

políticas agrícolas, agregação de valor aos produtos, medidas de proteção à agricultura nacional, crédito rural diferenciado para pequenos produtores, reestruturação do setor público agrícola e ações para promover o emprego no campo.

Já em relação à dimensão Reforma Agrária, a proposta incluiu a promessa de assentar um milhão de famílias sem terra em quatro anos. Essa proposta visava à democratização do espaço rural e à inclusão social, combinando a reforma agrária com um programa para fortalecer a economia da agricultura familiar. Para alcançar essa meta, se propôs a regulamentação da demarcação de terras indígenas, a criação de condições para transformar os assentamentos em unidades produtivas viáveis e o combate aos oligopólios que dominam a economia agrícola. O programa também enfatizou a importância de assistência técnica, recursos financeiros e ações para conter o êxodo rural, além do compromisso em enfrentar a violência contra os trabalhadores rurais e garantir a segurança das populações indígenas e quilombolas.

No que concerne à dimensão Acesso, o PT (1998) debateu a geração de emprego e renda no campo, destacando a precariedade das condições de trabalho na agricultura, considerando que a legislação trabalhista não era cumprida na maioria das propriedades. Para enfrentar o desemprego no setor, o partido propunha estimular atividades não-agrícolas, criar pequenas agroindústrias e realizar reforma agrária para gerar empregos no campo. Além disso, a valorização do salário mínimo, programas de renda mínima e a melhoria das condições de trabalho eram vistas como medidas essenciais para combater a fome e a pobreza.

Sobre a dimensão da Agência, o partido discutiu a transformação do meio rural em um polo de investimentos diversos. O partido também propôs medidas para romper com o perfil oligopolizado do setor agroindustrial, favorecendo associações de pequenas e médias unidades de produção. O PT (1998) ainda destacou a importância de garantir direitos sociais aos trabalhadores rurais, destacando a importância da legislação trabalhista. Outrossim, abordou a importância de pesquisas agrícolas voltadas ao desenvolvimento nacional, bem como a promoção da igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho, combatendo a discriminação racial e de gênero, e estimulava programas de educação e capacitação profissional para jovens agricultores.



Em relação à dimensão Utilização, destacou a necessidade de promover condições habitacionais adequadas, saneamento básico e acesso à água de qualidade. O documento abordou questões como a escassez de água, problemas de esgotamento sanitário e a degradação ambiental, que levavam à proliferação de doenças. As propostas incluíam a implementação de políticas urbanas para inclusão social, a criação de conselhos nacionais de política urbana e saneamento, além do estímulo à descentralização das companhias de água e esgoto. A necessidade de reestruturação do setor visava aprimorar os serviços, combater o desperdício e melhorar a produtividade, enquanto o financiamento e a priorização de investimentos na área do saneamento eram destacados como fundamentais.

Sobre a dimensão Agricultura Familiar, o partido deu ênfase na criação de políticas que buscassem reduzir os encargos financeiros dos créditos agrícolas, além de propor taxas de juros mais adequadas às capacidades de pagamento dos agricultores familiares. O programa incluía linhas de crédito diferenciadas, subsídios para produtores familiares de produtos da cesta básica, revisões nas normas técnicas para inclusão de comunidades quilombolas e estímulos à transição tecnológica, visando a sustentabilidade ambiental e a geração de empregos no meio rural.

No que tange à Fome, o partido manifestou um compromisso enfático no combate a esse problema, a partir da criação de um Programa Emergencial de Combate à Fome para famílias carentes abaixo da linha da pobreza. Reconheceu ainda a pobreza e a fome como desafios a serem enfrentados, especialmente no semiárido nordestino, onde a seca era um fenômeno frequente. O compromisso expresso é de erradicar a fome e o analfabetismo dos lares brasileiros, por meio de ações voltadas para o acesso a alimentos básicos, garantia de preços para a cesta básica e um programa emergencial para responder à situação calamitosa da produção agrícola e da fome em várias regiões.

Quanto à dimensão SAN, o partido destacou a necessidade de garantir a “segurança alimentar” da população, buscando a autossuficiência alimentar, a revisão dos instrumentos existentes e a criação de políticas nacionais para esse fim. Propôs a formação de estoques públicos de alimentos, regulação do mercado, mobilização social e ação preventiva na fiscalização dos alimentos. Priorizou a diversidade e adequação nutricional, controle de qualidade e a garantia do acesso a

uma cesta básica para os mais necessitados por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar.

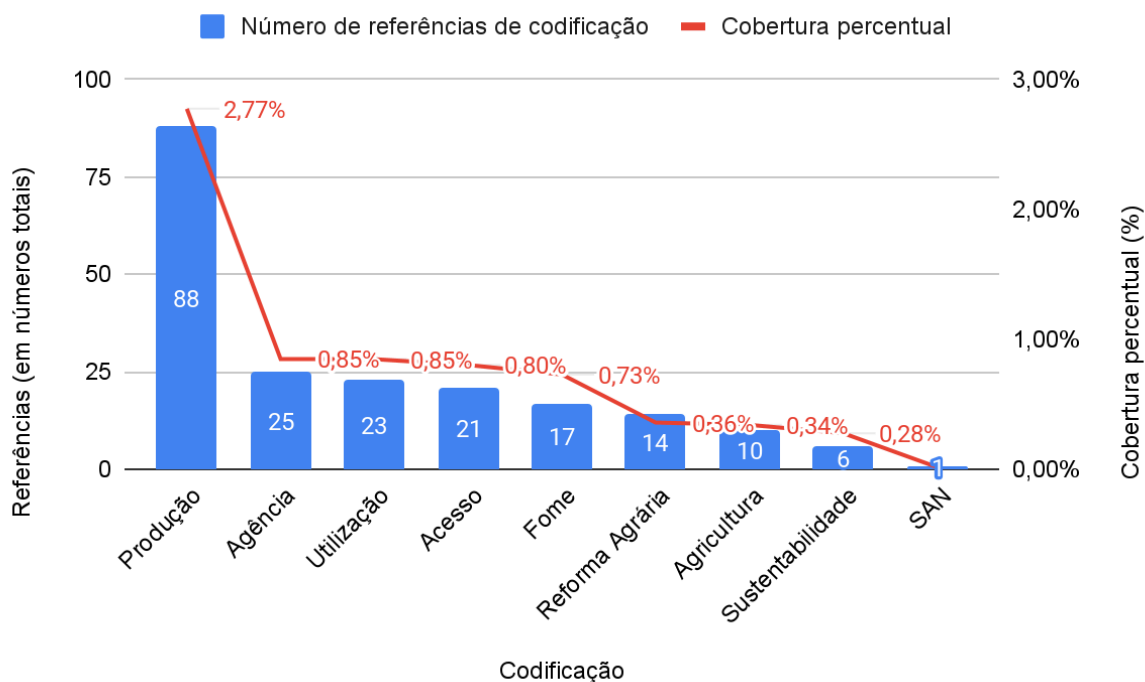
Com respeito à dimensão Sustentabilidade, o PT (1998) enfatizou a necessidade de investimentos em ciência e tecnologia para adaptar a agricultura familiar, reduzir impactos ambientais e promover o uso sustentável de recursos. Houve destaque para a importância da criação de políticas adaptadas às realidades socioambientais de diferentes regiões, para a criação de cadastros ambientais, incentivo à recuperação de áreas degradadas e a minimização de resíduos para sua reintegração ao processo produtivo.

A partir da análise é possível concluir que o PT (1998) utilizou o conceito “segurança alimentar” e dialogou com diferentes dimensões da SAN ao abordar questões alimentares no discurso. Assim como no ano anterior, apresentou uma preocupação com as desigualdades regionais e uma atenção especial com a região Nordeste. Além disso, se verificou a presença da questão de gênero no discurso do partido, particularmente sobre a questão da diferença de renda entre homens e mulheres.

## **5.2 SAN na Proposta de Governo de FHC (PSDB, 1998)**

Na agenda eleitoral do PSDB (1998), foram identificadas 205 propostas vinculadas ao tema da SAN, que ocuparam 7,01% do documento, distribuídas do seguinte modo: Produção (88), Agência (25), Utilização (23), Acesso (21), Fome (17), Reforma Agrária (14), Agricultura Familiar (10), Sustentabilidade (6) e SAN (1).

**Gráfico 7- Número de Referências e Cobertura Percentual (PSDB, 1998)**



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em relação à cobertura percentual que cada dimensão ocupou no texto, a dimensão Produção (2,77%) liderou a frequência percentual, seguida por Acesso (0,80%), Utilização (0,85%), Agência (Empoderamento) (0,85%), Fome (0,73%), Reforma Agrária (0,36%), Agricultura Familiar (0,34%), Sustentabilidade (0,28%), e SAN (0,02%). Dessa maneira, é possível perceber que boa parte do debate na proposta do PSDB (1998) se concentrou na dimensão Produção.

Sobre o conteúdo das referências da dimensão Produção, estas incluíam o apoio à expansão agrícola e industrial, reconhecendo o potencial desses setores para impulsionar o desenvolvimento do país. A proposta considerava a diversidade do país, defendendo investimentos em infraestrutura que respeitassem as peculiaridades regionais e desenvolvimento tecnológico na agricultura. O partido também propôs maximizar as rotas de exportação e promover a integração com países vizinhos. O objetivo expresso no documento era o de adequar a infraestrutura do país às demandas do desenvolvimento econômico e social, preservando o meio ambiente e buscando equilíbrio entre as diversas regiões (PSDB, 1998).

Já a dimensão Agência incluiu propostas como o fortalecimento do Ministério da Agricultura, melhoria da educação básica no interior do país e promoção da profissionalização dos trabalhadores rurais em colaboração com diferentes organizações e governos, estaduais e municipais. Dentre as propostas estava a promoção de uma educação em massa para a cidadania e capacitação profissional para absorver tecnologias modernas, destacando a importância das instituições como Senai, Senac, Sebrae, bem como da extensão rural. Além disso, a descentralização, a fim de aproximar as decisões e ações de desenvolvimento dos beneficiários finais, estimulando a participação das comunidades e a divisão de responsabilidades com o poder público local e regional, foi um tema enfatizado pelo PSDB (1998).

Sobre a dimensão Utilização, o partido discutiu a importância de uma gestão integrada dos recursos hídricos e a necessidade de uma política nacional de saneamento que priorizasse os setores sociais mais carentes, além de estabelecer critérios para concessão de serviços, aplicação de recursos e estímulo à pesquisa na área de saneamento ambiental. O PSDB (1998) também propôs a coordenação articulada entre estados, municípios e entidades privadas para fiscalizar a qualidade de produtos animais e vegetais, bem como para erradicar a febre aftosa. Outrossim, o documento também defendeu a implantação de distritos sanitários, visando uma vigilância à saúde integrada, incluindo medidas que envolvem o saneamento ambiental, fornecimento de água tratada, coleta de lixo e educação.

No que concerne à dimensão Acesso, o PSDB (1998) enfatizou a retomada sustentável do crescimento, visando a geração de empregos duradouros para alterar estruturas de miséria e desigualdade. A agricultura, com ênfase na agroindústria, era vista como essencial para impulsionar o desenvolvimento, gerar empregos e interiorizar o progresso. O desafio, segundo o partido, residia em produzir mais alimentos com mais empregos, promovendo um sistema competitivo e eficiente na produção, ao mesmo tempo em que era necessário garantir financiamento estável, renda para os produtores rurais e imunidade de impostos para produtos da cesta básica. A estabilidade econômica proporcionada pelo Plano Real era considerada essencial para atrair investimentos e promover a geração de empregos, buscando, assim, uma melhora significativa na distribuição de renda e redução da pobreza (PSDB, 1998).

A respeito da dimensão Fome, o partido propôs a ampliação do Programa Comunidade Solidária, visando a garantia de um litro de leite diário para famílias carentes e a coordenação do combate à fome. Priorizava-se ações emergenciais de nutrição infantil, apoio a projetos comunitários de alimentação e o reforço do Programa do Leite, tudo coordenado entre Estado, sociedade e municípios para evitar o clientelismo e promover parcerias eficazes no combate à miséria e à fome.

Quanto à dimensão Reforma Agrária, o tema foi abordado em relação aos conflitos agrários no Brasil e teve como foco principal a execução da reforma agrária de acordo com a Constituição de 1988, com metas de assentar um número substancial de famílias a cada ano. O PSDB (1998) expressou um compromisso em garantir apoio técnico e financeiro aos trabalhadores assentados para que pudessem progredir. Outrossim, foi reconhecido que a falta de oportunidades no campo contribuiu para a migração para áreas urbanas. Além disso, houve um destaque significativo na demarcação e proteção das terras indígenas, visando a garantia de sua integridade e retirada de invasores desses territórios.

Sobre a dimensão Agricultura Familiar, o partido propôs privilegiar estratégias de produção local, focadas nos “pequenos produtores”. Isso incluía apoio técnico e financeiro para a organização e atividade desses produtores, com vista a viabilizar sua participação nas políticas locais de desenvolvimento. O PSDB (1998) apontou a promoção da agricultura de base familiar como meio de garantir abastecimento a custos mais baixos, geração de empregos e aumento do salário para os trabalhadores de baixa renda. Além disso, o partido propôs investimentos em irrigação, incentivo à criação de animais de pequeno porte e estímulo à associação entre produtores e consumidores, visando uma maior aproximação entre eles.

Quanto à dimensão Sustentabilidade, o partido enfatizou a promoção de uma agricultura sustentável e a redução do desperdício. A busca por padrões tecnológicos que preservassem o meio ambiente e os recursos naturais foi destacada, assim como a necessidade de técnicas que evitassem o esgotamento do solo. A coordenação de ações contra o desperdício, incentivando o uso racional dos alimentos, desde a produção até o consumo final, também foi um ponto apresentado na proposta.

Sobre a dimensão SAN, o partido utilizou o termo “segurança alimentar” em apenas uma referência, a qual enfatizou a necessidade de considerar a

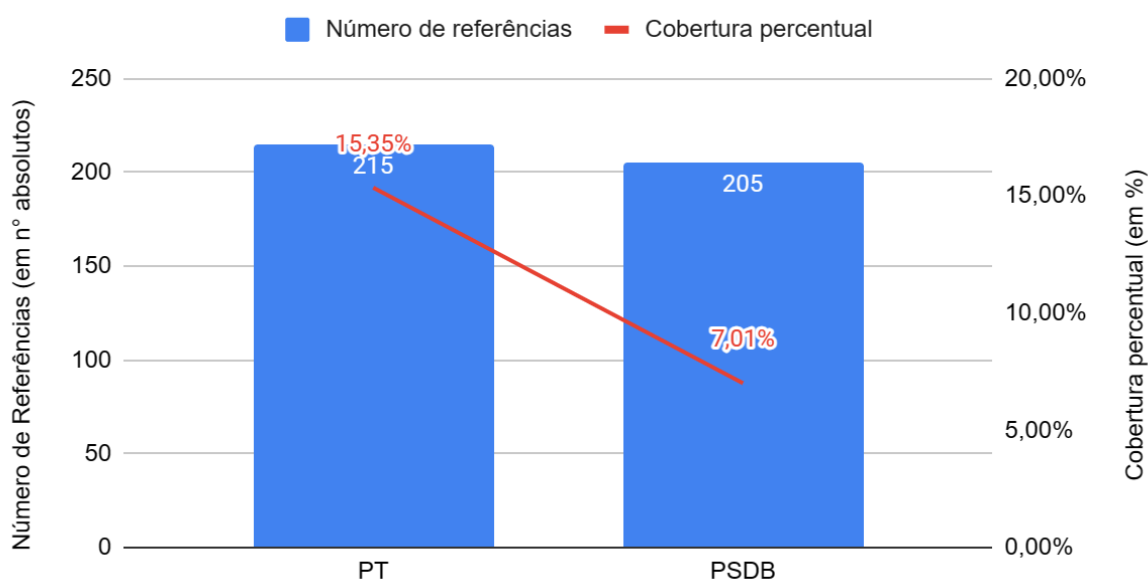
democratização do acesso à terra como um aspecto indispensável à garantia da segurança alimentar.

Dessa maneira, podemos concluir que o PSDB (1998) abordou diferentes dimensões relativas à SAN, porém sem aderir ao conceito em si, restringindo-se a mencionar a noção de segurança alimentar. Também observamos novamente uma preocupação com as desigualdades regionais e a articulação das diferentes esferas do poder público para execução das medidas propostas.

### 5.3 Panorama da SAN nas agendas eleitorais de 1998

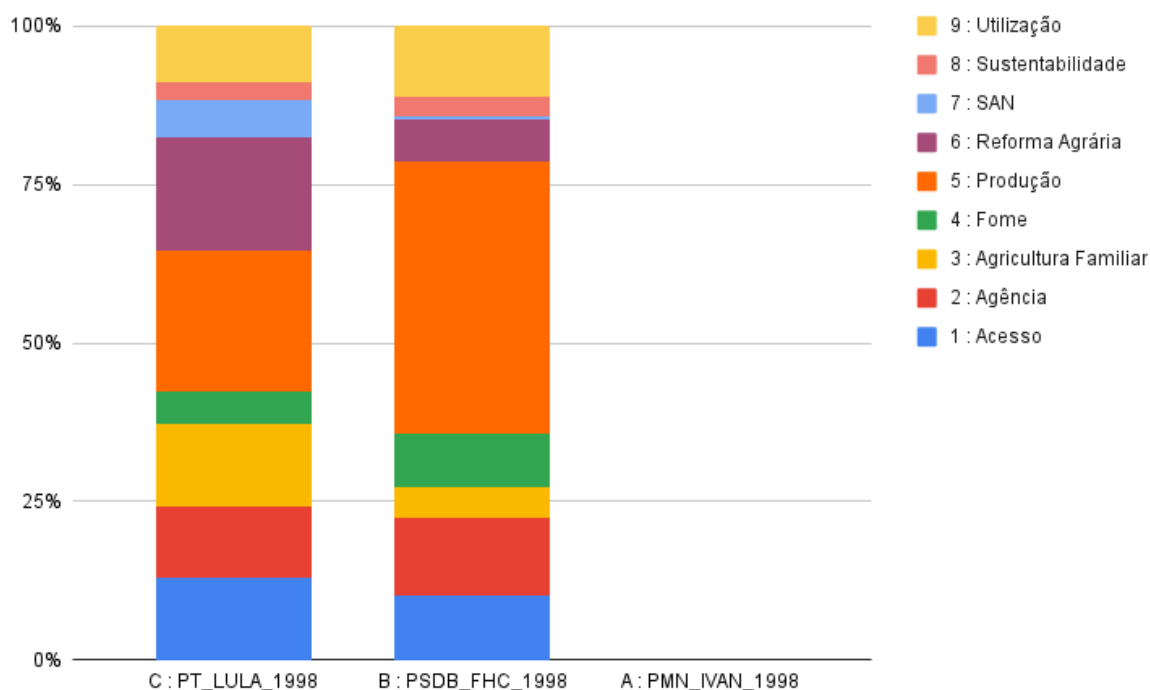
Nas eleições de 1998, tanto o PT quanto o PSDB falaram sobre o tema da SAN em suas propostas. A análise identificou um total de 420 referências relacionadas ao tema no geral. O PT se destacou ao apresentar, em números absolutos, 215 referências, enquanto o PSDB apresentou 205. Em relação ao percentual que as referências ocuparam no texto, o PT se destacou novamente, com 15,35% do texto destinado a temas relativos à SAN, em contrapartida, o PSDB destinou 7,01% de sua agenda eleitoral, conforme o gráfico abaixo.

**Gráfico 8-** Referências de SAN por Partidos Políticos (Quantidade e Percentual), 1998



No entanto, apesar de se observar a presença de questões alimentares na agenda eleitoral, quando se trata de aplicar o conceito, ambos os partidos se limitaram a mencionar "segurança alimentar", com o PT destacando mais o termo em seu programa. Em relação às dimensões articuladas sobre o tema, novamente se identificou que os partidos analisados abordaram múltiplos aspectos relativos à SAN, como ilustrado no gráfico a seguir.

**Gráfico 9-** Dimensões da SAN articuladas nas propostas de governo, 1998



De maneira geral, ambos os partidos demonstraram uma abordagem abrangente em relação às questões alimentares, dialogando com múltiplas dimensões que compõem a SAN. A proposta do PT (1998) destinou boa parte do debate para a dimensão Produção e Reforma Agrária, enquanto o PSDB (1998) concentrou o debate na dimensão Produção.

## **6. ELEIÇÃO DE 2002: A PRIMEIRA VITÓRIA DE LULA E OS DESAFIOS PARA A SAN**

O Brasil enfrentou uma crise econômica após as eleições de 1998, iniciada com uma crise cambial seguida por queda no crescimento, aumento do desemprego e alta da dívida pública. Além disso, o país enfrentou crises energéticas, conhecidas como "apagão". Em 1999, dados da PNAD revelaram que cerca de 29.3% da população brasileira, equivalente a aproximadamente 50 milhões de pessoas, viviam em situação de extrema pobreza (FGV, 2001). Por sua vez, o Mapa do Fim da Fome da FGV (2001), indicava que os recursos necessários para erradicar essa miséria estavam dentro das possibilidades do orçamento social dos três níveis de governo.

Naquele período, havia programas de assistência social, como o Bolsa Alimentação, estabelecido em 2001, que buscava complementar a renda familiar e melhorar as condições de alimentação, e que mais tarde foi incorporado ao Programa Bolsa Família, em 2003. Simultaneamente, foi criado o Cadastro Único (CadÚnico) em 2001, com a finalidade de identificar famílias em situação de vulnerabilidade e gerenciar os programas federais de transferência de renda estabelecidos entre 2001 e 2002 (Ipea, 2008). Contudo, durante esse período, mudanças nas políticas sociais e a descontinuidade de programas afetaram a efetividade das ações voltadas para a SAN (Santos, S e Santos L, 2007).

Em relação à obesidade, em 2002, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) indicou que 9,3% dos homens e 14,0% das mulheres foram afetados por essa doença, evidenciando uma complexidade na realidade nutricional do país (Ferreira et al, 2019). O cenário da época revelava um contexto social multifacetado, onde a pobreza extrema, acompanhava desafios relacionados à SAN, e demandava abordagens mais abrangentes e integradas para lidar com essas questões. Concomitantemente, o conceito de soberania alimentar surgiu nesse período no Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar em Cuba, onde diversas organizações da sociedade civil, incluindo o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), estiveram presentes (Nascimento, 2012).

No meio da complexificação das questões alimentares e dos debates em relação à SAN, a eleição presidencial brasileira de 2002 contou com seis candidatos, homens, que disputaram o cargo entre si, conforme o quadro 6. Destacou-se uma



competição acirrada entre Lula (PT) e José Serra (PSDB), resultando na vitória de Lula.

#### **Quadro 6-** Candidatos(as) à presidência (2002)

<b>Candidatos</b>	<b>Partido</b>	<b>Sexo</b>
Zé Maria	PSTU	Masculino
Rui Costa Pimenta	PCO	Masculino
Luiz Inácio Lula da Silva (Lula)	PT	Masculino
Anthony Garotinho	PSB	Masculino
Ciro Gomes	PPS	Masculino
José Serra	PSDB	Masculino

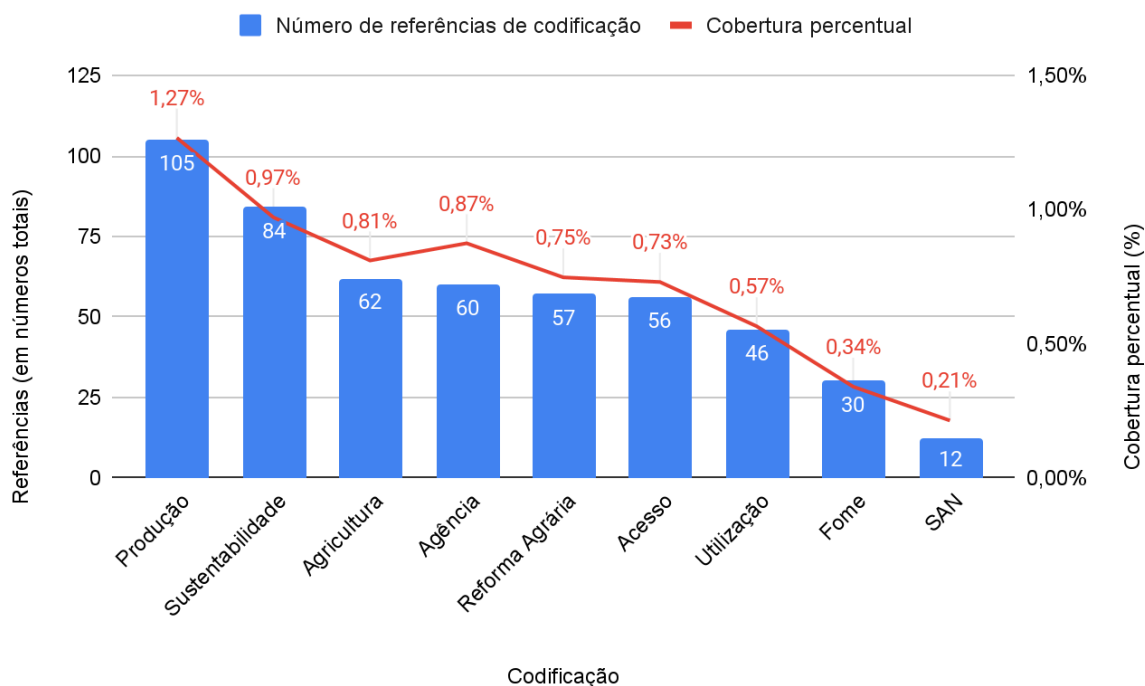
Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2023.

Dos candidatos da eleição de 2002, somente as propostas de governo do PT e do PSDB foram encontradas.

#### **6.1 SAN na Proposta de Governo de Lula (PT, 2002)**

Na proposta de governo do PT (2002) foram identificadas 512 referências vinculadas ao tema da SAN, que representaram 6,52% da cobertura percentual do documento, distribuídas nas dimensões: Produção, com 105 referências; Sustentabilidade, com 84, Agricultura Familiar com 62, seguidas de Agência (60), Reforma Agrária (57), Acesso (56), Utilização (46), Fome (30) e SAN (12), ilustradas no gráfico abaixo.

**Gráfico 10-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PT, 2002)



Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

A dimensão Produção (1,27%) liderou a frequência percentual, seguida por Sustentabilidade (0,97%), Agência (0,87%), Agricultura Familiar (0,81%), Reforma Agrária (0,75%), Acesso (0,73%), Utilização (0,57%), Fome (0,34%), e SAN (0,21%). A dimensão de Produção prevaleceu na agenda do partido, embora a dimensão Sustentabilidade tenha recebido uma atenção significativa.

Sobre a dimensão Produção, o partido propôs a proteção da agricultura nacional, com medidas de defesa contra concorrência desleal e uma reforma tributária para reduzir a carga fiscal, bem como o estímulo ao cooperativismo. O PT (2002) ressaltou tanto a importância do agronegócio como da agricultura familiar. Outrossim, o partido propôs um aumento expressivo na produção de alimentos, explorando a capacidade ociosa da indústria alimentícia e a valorização do papel das cooperativas agropecuárias na economia local, por reduzirem intermediários e promoverem a geração de empregos (PT, 2022).

Quanto à dimensão Sustentabilidade, o partido abordou desafios ambientais e agrícolas, como o desflorestamento na Amazônia e a expansão da fronteira agropecuária, bem como a pressão sobre os recursos naturais devido ao modelo

agrícola centrado na monocultura. Outrossim, se discutiu a problemática das secas no Nordeste e a necessidade de programas sustentáveis para populações locais. A necessidade de regulamentar e revisar políticas ambientais, apoiar a agricultura familiar sustentável, implementar programas contra a desertificação e promover práticas responsáveis de manejo dos recursos naturais, abrangendo desde programas para áreas semiáridas até estímulos para diversificação agrícola, pesca artesanal e produção agroecológica, também foram temas apresentados na proposta.

No que concerne à dimensão Agricultura Familiar, o partido propôs financiamento para transporte, armazenagem e comercialização da agricultura familiar. O partido expôs uma preocupação com a desigualdade de gênero no campo e discutiu a importância de políticas de geração de emprego abrangentes, igualdade salarial entre gêneros e direitos das mulheres produtoras rurais. O PT (2002) também propôs o fortalecimento dos pequenos empreendimentos e da reforma agrária como instrumento essencial para o desenvolvimento econômico, enfatizando a preservação da natureza e o enfrentamento da crise social.

Em relação à dimensão Agência, o partido propôs medidas para combater desigualdades de gênero e racismo. A abordagem do PT (2002) apontava essas questões sociais como fatores que contribuíam para vulnerabilidade de grupos socialmente marginalizados. As propostas visavam assegurar acesso à educação, saúde, inclusão no mercado de trabalho e programas de capacitação. A valorização das mulheres e das pessoas negras no mercado de trabalho, além da cooperação entre governo e sociedade, foram enfatizadas, bem como a crítica ao mito da democracia racial e ao reconhecimento da disparidade de gênero como uma construção social (PT, 2002).

Já a dimensão Reforma Agrária envolveu propostas que visavam a democratização do acesso à terra, o fortalecimento das comunidades remanescentes de quilombos e o reconhecimento de direitos culturais, bem como enfatizavam a necessidade de políticas para os povos indígenas e a resolução de conflitos. O partido propôs programas de geração de renda, créditos específicos e títulos de terras para essas comunidades. A reforma agrária era vista como estratégica para enfrentar a concentração de renda, gerar empregos no campo, fortalecer a agricultura familiar e promover a economia solidária (PT, 2002).

Sobre a dimensão Acesso, o PT (2002) evidenciou o compromisso com a geração de empregos e aumento do salário mínimo, bem como o fortalecimento de programas como Bolsa Escola e o Programa Nacional de Renda Mínima. O partido também destacou a importância da dimensão Acesso para garantia da SAN ao afirmar que “o problema da fome hoje é um problema de falta de renda de grande parte da população para alimentar-se adequadamente” (PT, 2002, p.278). Novamente o partido ressaltou o recorte de gênero e racial ao pensar a questão da renda no país e propôs ações para promover a autonomia econômica das mulheres, bem como a inserção da população negra no mercado de trabalho, além de medidas para impedir discriminação no acesso a créditos. O PT (2002) também propôs fortalecer a economia solidária a partir da constituição de uma rede de crédito solidário, incluindo a formação de cooperativas populares de crédito.

No tocante à dimensão Utilização, as propostas abrangiam a criação de um Programa Nacional de Revitalização das Águas, envolvendo os Comitês de Bacia na recuperação e despoluição dos recursos hídricos, a formulação de uma Política Nacional de Saneamento Ambiental e a valorização da água como fonte de vida para as populações. Propôs-se a implementação de ações, como a revitalização de bacias hidrográficas, o estímulo à cooperação entre governos e sociedade, a modernização dos serviços de saneamento, além de priorizar o acesso à água potável e o tratamento de esgotos para áreas urbanas de baixa renda. O partido enfatizou a importância do saneamento na promoção de ambientes saudáveis e no respeito aos recursos naturais, com vista a garantir direitos fundamentais de acesso à água potável e à qualidade de vida nas cidades e no campo.

Em relação à dimensão Fome, a agenda eleitoral abordou a implementação de um programa amplo e estruturado, o Fome Zero, para combater a fome e a pobreza. A proposta visava não apenas enfrentar a fome imediata, mas também promover o desenvolvimento econômico e social, destacando a fome como uma questão estrutural que demandava investimento para transformação efetiva da realidade socioeconômica do país. Outrossim, integrou ações voltadas para a agricultura familiar, a garantia de Previdência Social para trabalhadores informais e rurais, e a complementação de renda para crianças de famílias pobres, além do aumento da merenda escolar e o apoio a programas estaduais e municipais de combate à fome.

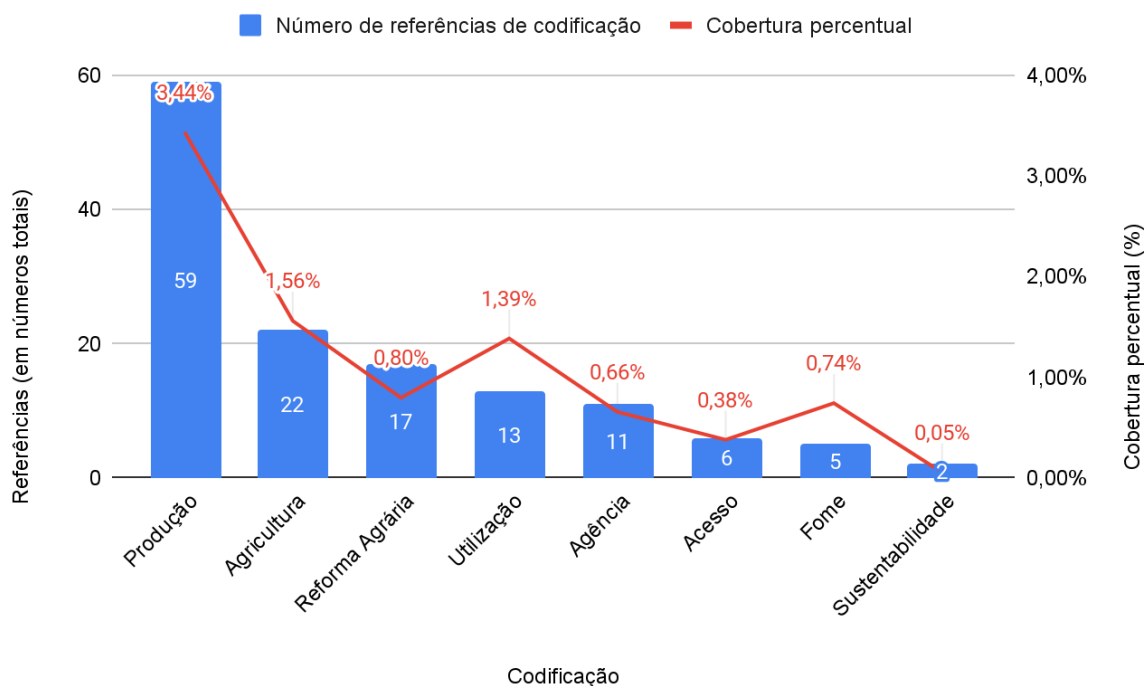
Quanto à dimensão SAN, a proposta do PT (2002) enfatizou a necessidade de políticas diversificadas para garantir o acesso à alimentação. O partido propôs medidas para promover uma cesta básica progressiva, alinhada ao aumento da produção e distribuição de alimentos, especialmente para crianças (PT, 2002). A importância da soberania alimentar, o direito dos povos a políticas sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos foram assuntos abordados na proposta. Outrossim, se destacou a necessidade tanto de políticas estruturais com intervenções emergenciais, como a distribuição de cupons e programas de combate à desnutrição. A sociedade civil organizada foi convocada para agir em conjunto com o governo na garantia da “segurança alimentar”.

Observamos, assim, que o PT (2002) apresentou uma abordagem ampla sobre questões alimentares, destacando diferentes dimensões da SAN e grupos envolvidos no sistema agroalimentar brasileiro. Tanto o agronegócio quanto a agricultura familiar foram reconhecidos pelo partido na agenda eleitoral. Em relação ao uso do conceito, ele se restringiu à noção de “segurança alimentar”. Em comparação aos anos anteriores, o PT (2002) destinou um amplo espaço para questões voltadas à sustentabilidade e aprofundou questões sobre desigualdade de gênero e racismo e interligação desses problemas com acesso à renda e vulnerabilidade alimentar.

## **6.2 SAN na Proposta de Governo de Serra (PSDB, 2002)**

Na agenda eleitoral do PSDB (2002) foram identificadas 135 propostas vinculadas ao tema da SAN, que representaram 9,01% do documento completo, distribuídas em oito dimensões. São elas: Produção, com 59 referências, Agricultura Familiar com 22 referências, seguidas de Reforma Agrária (17), Utilização (13), Agência (11), Acesso (6), Fome (5), Sustentabilidade (2), conforme o gráfico abaixo. Nenhuma referência foi encontrada sobre a dimensão SAN.

**Gráfico 11- Número de Referências e Cobertura Percentual (PSDB, 2002)**



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em relação à cobertura percentual, a dimensão Produção se destacou significativamente, representando 3,44% do documento. Em seguida, a dimensão Agricultura Familiar e a dimensão Utilização também mostraram presenças consideráveis, com 1,56% e 1,39%, respectivamente. A dimensão Reforma Agrária apresentou 0,80% de cobertura, enquanto as dimensões Fome e Agência tiveram abordagens moderadas, com 0,74% e 0,66%, respectivamente. Já a dimensão Acesso apresentou uma presença mais restrita, com 0,38%. Por fim, a dimensão Sustentabilidade foi a dimensão com menor destaque, registrando apenas 0,05% de cobertura. Dessa maneira, nota-se um padrão nas propostas do PSDB de concentração do debate na dimensão Produção. Outrossim, ao contrário do adversário PT(2002), a dimensão Sustentabilidade não teve um tratamento expressivo no discurso.

Sobre a dimensão Produção, o partido propôs a modernização e integração dos modais de transporte, com o aprimoramento do transporte ferroviário, superação da precariedade rodoviária e investimentos em hidrovias, para impulsionar o escoamento de commodities e exportações agrícolas. A proposta destacou a

necessidade de integração da infraestrutura portuária com os diversos modais de transporte para garantir vantagens no comércio exterior, bem como ressaltou que o agronegócio representava um trunfo para o país.

Em relação à dimensão Agricultura Familiar, as propostas abordaram o estímulo ao cooperativismo rural, o crédito, a modernização da agricultura familiar e a criação de programas de seguro e assistência técnica voltadas a esse grupo. Além disso, foram propostas a implementação de Agências Regionais de Comercialização e Serviços Regionais de Assistência Técnica em regiões prioritárias para fortalecer esse segmento. O foco era incentivar o desenvolvimento local e a interação entre agricultura e outros setores econômicos, procurando garantir melhores condições de vida para os agricultores familiares e suas comunidades.

Em alguns momentos, a agricultura familiar foi apresentada como um ponto de partida ou uma etapa inicial, com a expectativa de que, com investimentos e apoio adequados, poderia evoluir para práticas mais alinhadas com o agronegócio. Isso é evidenciado por propostas que previam a agilização e desburocratização do processo de contratação de operações de crédito e o aumento da capacidade dos agricultores familiares de aplicar os recursos do PRONAF, mediante ações de capacitação, assistência técnica e assessoramento voltados ao agronegócio. No mesmo documento, foram observadas diferentes abordagens em relação à agricultura familiar. Em certos momentos, ela foi tratada com a mesma importância que o agronegócio, enquanto em outros trechos sugeriu-se que, com investimentos apropriados, a agricultura familiar poderia evoluir para o agronegócio. Essa variação nas perspectivas pode indicar que a interpretação da agricultura familiar como uma etapa menos desenvolvida do agronegócio era um tema debatido nos bastidores, refletindo-se na agenda eleitoral através dessas abordagens contraditórias.

Quanto à dimensão Reforma Agrária, havia uma ênfase na consolidação dos assentamentos rurais implantados nos anos anteriores, na criação de oportunidades de trabalho, na melhoria das condições de vida dos agricultores assentados e na implementação de novos projetos de reforma agrária. O partido propôs medidas como o acesso a créditos, capacitação dos assentados, garantia de infraestrutura básica e serviços de saúde e educação nos projetos. Além disso, o PSDB (2002) propôs a obtenção de terras por desapropriação de áreas improdutivas e o reforço

de programas de crédito para aquisição de lotes e montagem de infraestrutura, visando complementar os mecanismos tradicionais de reforma agrária.

Sobre a dimensão Utilização, as propostas concentravam-se na melhoria do saneamento básico. O programa delineava metas como a elevação dos serviços de água potável de 89% para 100%, a garantia do acesso sanitariamente seguro à água em áreas rurais, e aumentar de 47% para 80% o acesso à rede de esgoto nas áreas urbanas. O objetivo era dobrar o volume de tratamento de esgoto, passando de 20% para 40% do esgoto coletado. O plano incluía investimentos em obras de saneamento em todo o país, priorizando a Região Nordeste. A proposta também abrangia a criação de um novo marco jurídico para o setor, com foco na participação dos municípios e estados na concessão dos serviços e uma política específica para a população urbana pobre, incluindo assistência técnica e tarifas sociais para água e esgoto.

No que tange à dimensão Agência, destacaram-se as propostas que combinavam ações de reforma agrária, de apoio à agricultura familiar e de fomento ao desenvolvimento integrado de microrregiões rurais com a participação de organizações sociais e trabalhadores, a integração entre os órgãos governamentais e a descentralização das ações para maior agilidade e eficiência. Além disso, abordou-se uma estratégia de desenvolvimento local integrado e sustentável, baseada na participação da comunidade, diagnósticos locais participativos, planos de desenvolvimento e agendas de ações priorizadas por lideranças locais. Essa estratégia visava a dinamização das localidades, promovendo a criação de novos negócios, geração de empregos e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Em relação à dimensão Acesso, o PSDB (2002) abordou os efeitos prejudiciais da superinflação nos salários dos trabalhadores nos anos 1990 e celebrou o Plano Real por ter estabilizado a inflação sem recorrer a medidas extremas, como confiscos ou recessões econômicas profundas. O partido também propôs a implementação de um programa de seguro da renda rural para estabilizar a renda e empregos na agricultura, considerando as calamidades climáticas. Além disso, o aumento do alcance do programa Bolsa-Alimentação, beneficiando mais gestantes e crianças, e o aprimoramento dos programas de transferência de renda para os mais vulneráveis também foram pontos relativos à dimensão Acesso presentes na proposta.



Quanto à dimensão Fome, o PSDB (2002), buscou desmistificar o que o partido chamou de suposto dilema entre mercado externo e interno. O PSDB (2002) argumentou que as exportações geravam renda e empregos e, por isso, possibilitavam o combate à pobreza e à fome. A proposta dizia que o aumento da renda real era essencial para enfrentar a fome e a pobreza, complementado por programas de transferência de renda, como Bolsa-Alimentação, Bolsa-Escola e outros, que exigiam contrapartidas dos beneficiários, como frequência escolar, cuidados alimentares e cumprimento de agendas de saúde (PSDB, 2002). O partido propôs a continuidade e aprimoramento desses programas, além da conclusão do Cartão do Cidadão e do cadastramento unificado dos beneficiados para ampliar o atendimento às famílias em situação de pobreza. Essa estratégia tinha como objetivo fortalecer a renda das pessoas como forma de enfrentar a fome, com vista a não se limitar a medidas paternalistas e incentivar a participação ativa na mudança de suas realidades (PSDB, 2002).

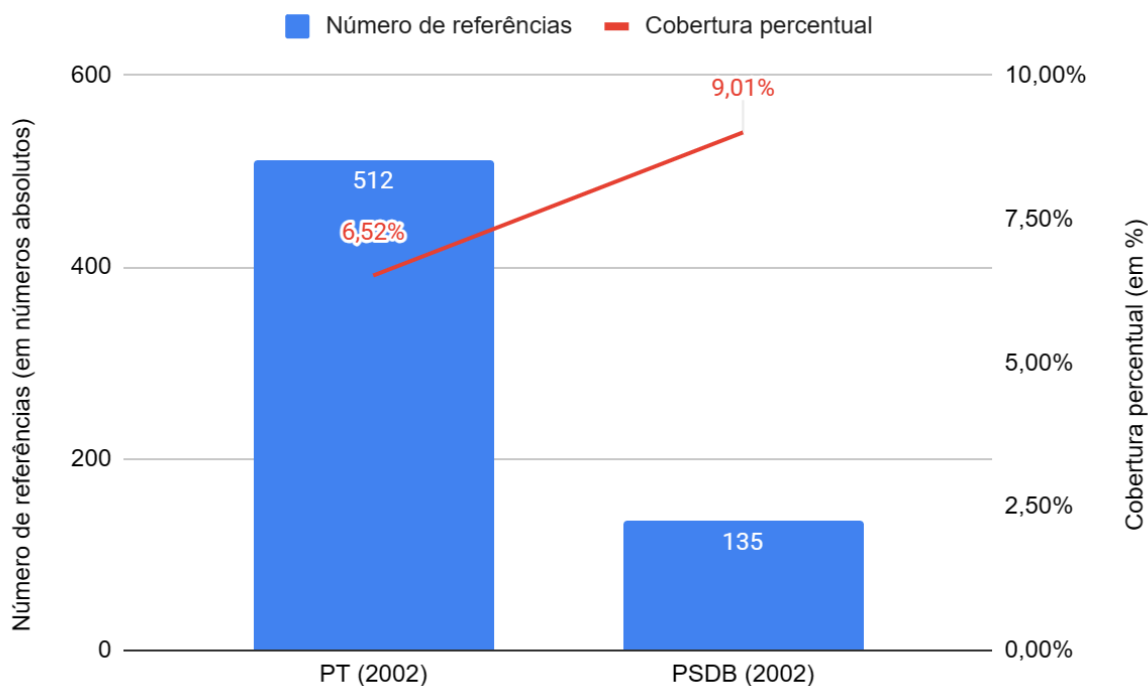
Já em relação à dimensão Sustentabilidade, o partido destacou a proteção ambiental para estabelecer uma nova relação com o território. A proposta incluía uma mudança de perspectiva, na qual a natureza fosse reconhecida como fonte de sobrevivência e desenvolvimento social, promovendo uma postura de cuidado e preservação do meio ambiente (PSDB, 2002).

A partir da análise empreendida, podemos observar que o PSDB (2002) apresentou novamente um foco na dimensão Produção e uma preocupação com desigualdades regionais. Em relação à agricultura familiar, ficou evidente algumas contradições da interpretação do partido. No que tange ao uso do conceito, ao contrário dos anos anteriores, o partido não mencionou a SAN ou suas variações terminológicas.

### **6.3 Panorama da SAN nas agendas eleitorais de 2002**

Em resumo, as agendas eleitorais de 2002 do PT e do PSDB somaram juntos um total de 647 referências relativas ao tema da SAN. O PT (2002) teve um maior número absoluto de referências, com 512 referências em relação às 135 do PSDB, conforme pode ser observado no gráfico abaixo.

**Gráfico 12-** Referências de SAN por Partidos Políticos (Quantidade e Percentual), 2002

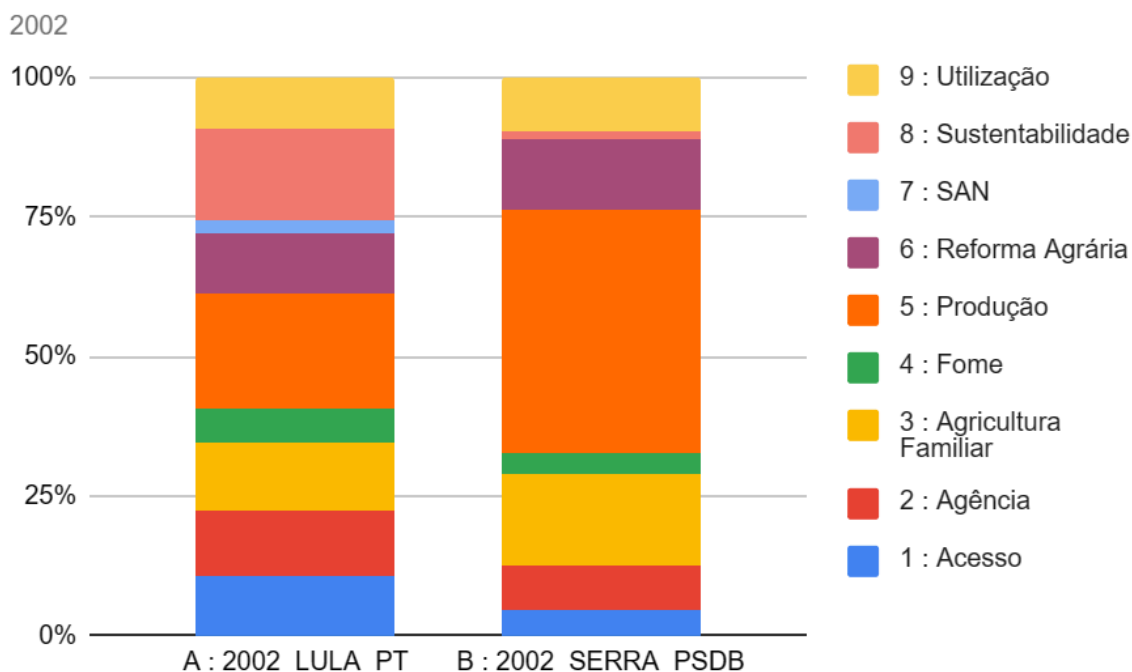


Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Em relação a cobertura percentual destinada ao tema, o PSDB (2002) se destacou. Considerando o tamanho total do documento, o partido destinou 9,1% de sua proposta de governo a questões relativas à SAN. Já na agenda eleitoral do PT, o espaço destinado foi de 6,52% do documento. Com isso, observamos que em relação à quantidade de propostas o PT (2002) se destaca, porém ao considerar espaço destinado ao tema, o PSDB (2002) dedicou uma amplitude maior ao debate.

Ambos os partidos apresentaram múltiplas dimensões relacionadas à SAN. A dimensão Produção foi a que mais se destacou novamente, como pode ser observado no gráfico a seguir.

**Gráfico 13-** Dimensões da SAN articuladas nas propostas de governo, 2002



Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

O PT (2002) mostrou um equilíbrio maior na distribuição de atenção a diferentes tópicos de SAN, incluindo Sustentabilidade, Agência e Acesso de maneira significativa na proposta de governo. Em contraste, a agenda eleitoral do PSDB (2002) concentrou-se principalmente na dimensão Produção e, de maneira menos expressiva, destacou a dimensão Agricultura Familiar e Reforma Agrária. Entretanto, o PSDB (2006) não abordou o conceito SAN e suas variações. Em ambas propostas de governo, observou-se novamente uma preocupação com o desenvolvimento regional, com atenção especial à região Nordeste.

Assim como em 1994, o debate sobre questões alimentares foi multifacetado nas agendas eleitorais. A articulação de diferentes dimensões que dialogam com o tema da SAN demonstram que apesar do conceito não receber um tratamento profundo, os partidos políticos possuíam um olhar amplo sobre a situação brasileira.

## 7. ELEIÇÃO DE 2006: A QUEDA DA DESIGUALDADE DE RENDA E DA SAN

Entre 2001 e 2005, o Brasil testemunhou uma redução significativa e constante na desigualdade de renda, atingindo, em 2005, o menor patamar das últimas três décadas daquele período (Barros et al, 2006). Essa diminuição não apenas teve importância por si só, mas também teve impactos significativos na pobreza e extrema pobreza do país. A partir de 2001, todas as medidas de desigualdade apresentaram um declínio contínuo e acentuado no Brasil. O coeficiente de Gini, por exemplo, registrou uma redução de aproximadamente 5% nesse período (Barros et al, 2006).

Outros aspectos, como discriminação de gênero e raça no mercado de trabalho apresentaram declínio de 2001 a 2005. De acordo com Barros et al (2006), a redução dessas disparidades foi crucial para explicar a queda na desigualdade de renda. Os autores destacam ainda as reduções na segmentação geográfica, especialmente entre áreas urbanas e rurais, e na segmentação por setores como fatores preponderantes (Barros et al, 2006).

O debate sobre os fatores que levaram à redução da desigualdade no Brasil nesse período gira em torno das contribuições das políticas de transferências de renda e do aumento do salário mínimo. Enquanto algumas visões divergem sobre o melhor instrumento para combater a desigualdade, o Relatório IPEA (2006) destaca as transferências de renda, como o Bolsa Família, como uma solução eficaz. Em contraste, Salm (2006) critica essa ênfase, argumentando que a importância do salário mínimo foi subestimada na redução da desigualdade. Salm defende que priorizar transferências de renda sobre o impacto do salário mínimo desconsidera o papel fundamental do trabalho, essencial para entender e abordar as dinâmicas do subdesenvolvimento.

Na eleição presidencial de 2006, seis candidatos(as), a maioria homens, concorreram à presidência do Brasil. A disputa principal se deu entre Lula (PT), buscando a reeleição, e Geraldo Alckmin (PSDB) que resultou na reeleição de Lula.

### Quadro 7- Candidatos(as) à presidência (2006)

Candidatos(as)	Partido	Sexo
Heloísa Helena Lima De Moraes Carvalho	PSOL	Feminino

<b>Candidatos(as)</b>	<b>Partido</b>	<b>Sexo</b>
<b>Luiz Inácio Lula Da Silva (Lula)</b>	<b>PT</b>	<b>Masculino</b>
Cristovam Ricardo Calvacanti Buarque	PDT	Masculino
<b>Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho</b>	<b>PSDB</b>	<b>Masculino</b>
Luciano Caldas Bivar	PSL	Masculino
José Maria Eymael	PSDC	Masculino

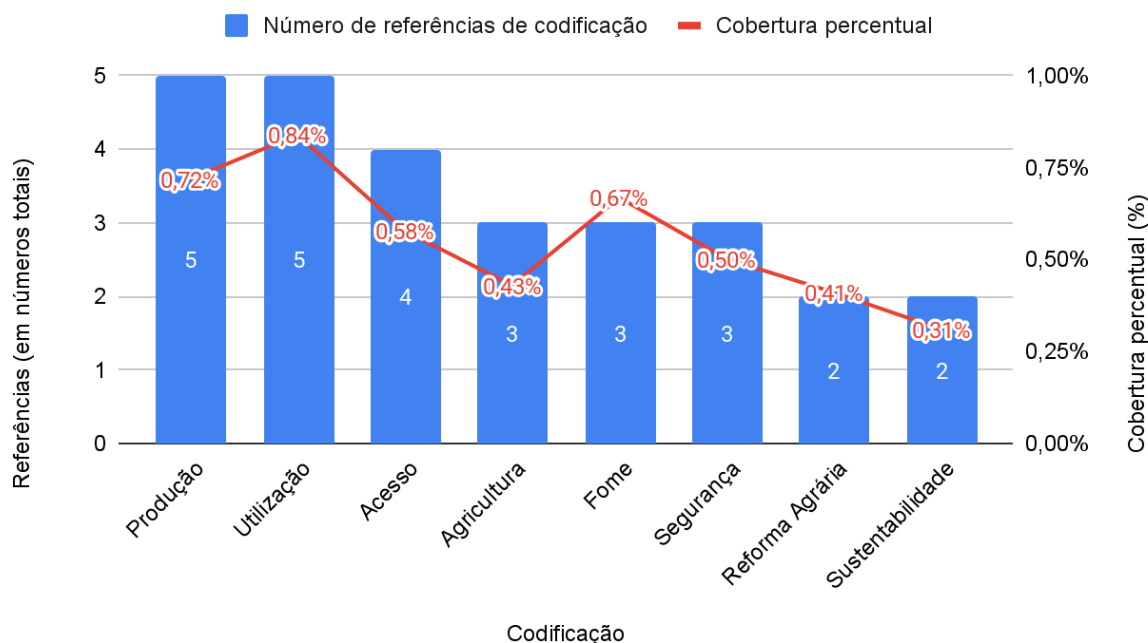
Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2023.

Dos candidatos da eleição de 2006, somente as propostas de governo de dois políticos foram encontradas, a de Lula, do PT, e a de Geraldo Alckmin, do PSDB.

### **7.1 SAN na Proposta de Governo de Lula (PT, 2006)**

Na agenda eleitoral do PT de 2006, foram identificadas 27 referências vinculadas ao tema da SAN, que representaram 4,46% da cobertura percentual do documento, distribuídas em 8 dimensões: Utilização e Produção, com 5 referências cada, Acesso, com 4, SAN (3), Fome (3), Agricultura Familiar (3), Reforma Agrária (2) e Sustentabilidade (2), ilustradas no gráfico abaixo. Não foram identificadas referências à dimensão Agência.

**Gráfico 14-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PT, 2006)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em relação à cobertura percentual, a dimensão Utilização (0,84%) liderou a frequência percentual, seguida por Produção (0,72%), Fome (0,67%), Acesso (0,58%), SAN (0,50%), Agricultura Familiar (0,43%), Reforma Agrária (0,41%), Sustentabilidade (0,31%).

Em relação à dimensão Produção, o PT (2006) propôs ampliar os recursos de crédito rural para financiar a produção agropecuária, garantindo custos e prazos adequados. Além disso, enfatizou o fortalecimento da política de exportações, por meio de medidas contra a concorrência predatória de produtos estrangeiros. A agenda eleitoral petista também incluiu a continuidade de ações para reorganizar a cadeia produtiva da aquicultura e pesca, visando posicionar o Brasil como um dos maiores produtores mundiais de pescado. A proposta destacou a importância da pesca como um setor essencial na política integrada de “segurança alimentar” (PT, 2006), inclusão social e geração de divisas. Ademais, houve um enfoque na inclusão social e econômica dos pescadores artesanais, com ênfase em assistência técnica, crédito, subvenção ao óleo diesel, comercialização e direitos sociais.

Quanto à dimensão Utilização, o partido abordou a implementação de planos estratégicos como o Plano Amazônia Sustentável e o do Projeto do Rio São

Francisco, além de medidas como a aprovação de marcos regulatórios para o saneamento básico e programas de apoio à gestão regional compartilhada. O partido abordou ainda questões, como a realização de melhorias em entidades de gestão metropolitana e consolidação de políticas para preservação ambiental, gestão de recursos hídricos e combate à desertificação (PT, 2006).

Sobre a dimensão Acesso, o partido destacou a necessidade de uma política para recuperar o poder de compra do salário mínimo, sugerindo a criação de uma comissão quadripartite com representantes do governo, empresários, trabalhadores e aposentados para esse fim. Além disso, houve menção à expansão da rede de serviços básicos para os beneficiários do Bolsa Família, visando promover a auto-suficiência das famílias atendidas, especialmente no campo do trabalho e da renda. Ao discutir a questão da renda, o partido ressaltou a importância de ações afirmativas para incluir as mulheres no desenvolvimento do país, promovendo sua autonomia econômica e buscando eliminar as diferenças salariais entre homens e mulheres (PT, 2006).

No que concerne à dimensão Fome, esta foi enfatizada como uma prioridade contínua do governo, destacando a manutenção e expansão de programas sociais, especialmente o Programa Bolsa Família (PT, 2006). O partido afirmou um compromisso explícito em prosseguir avançando na erradicação da fome, ampliando as políticas sociais já implementadas no âmbito do Programa Fome Zero, com foco em acabar com a miséria, a pobreza e desigualdade social.

Em relação à dimensão SAN, o partido propôs a implementação do SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) visando democratizar o acesso à produção, comercialização e consumo alimentar para as famílias brasileiras, promovendo maior acesso a alimentos diversificados e econômicos. O PT (2006) destacou ainda a necessidade de articular ações estruturantes, como reforma agrária, apoio à agricultura familiar, programas de geração de emprego e renda e educação alimentar para a construção da “segurança alimentar”. Na proposta, o PT (2006) utilizou tanto o termo “segurança alimentar” como o “segurança alimentar e nutricional”, este último em referência à implementação do SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional).

Quanto à dimensão Agricultura Familiar, as referências tratavam sobre a continuidade da universalização do crédito e políticas diferenciadas para agricultores

familiares, bem como a promoção da diversificação da produção. Houve o destaque para o incremento do crédito e fomento a micro-empresendimentos, cooperativas e práticas de economia solidária. Além disso, o partido abordou a manutenção da prioridade no combate a fraudes e pagamentos indevidos, incluindo a conclusão e institucionalização do censo previdenciário, estendendo essa ação aos trabalhadores rurais em regime de economia familiar, visando uma base de dados confiável.

Em relação à dimensão Reforma Agrária, a continuidade do Plano Nacional de Reforma Agrária foi destacada, priorizando a implantação de assentamentos com qualidade, recuperação dos assentamentos existentes e regularização do crédito fundiário. O objetivo era tornar a reforma agrária uma ação ampla, massiva e de qualidade, sendo estratégica para a promoção do desenvolvimento da agricultura nacional, pela ampliação da renda e da cidadania no campo.

Sobre a dimensão Sustentabilidade, a mesma foi abordada de forma entrelaçada a outras dimensões. O partido destacou que era necessário prosseguir combinando a Reforma Agrária, o apoio à agricultura familiar, o incentivo ao agronegócio e o equacionamento de seus problemas estruturais e de comercialização (PT, 2006). Outrossim, o partido abordou a importância de uma expansão econômica sustentada, defendendo a ação conjunta de diversos bancos, especialmente os públicos, e a implementação de medidas adicionais para direcionar capitais especulativos para investimentos na esfera produtiva.

A partir da análise da proposta do PT (2006), observamos a adoção de um discurso mais sucinto em termos de número de páginas. No entanto, a cobertura percentual dos temas relativos à SAN em 2006 foi maior do que em 1994, e menor do que 1998 e 2002. O partido articulou diversas dimensões ao tratar de questões alimentares e apresentou um discurso de conciliação entre a agricultura familiar e o agronegócio.

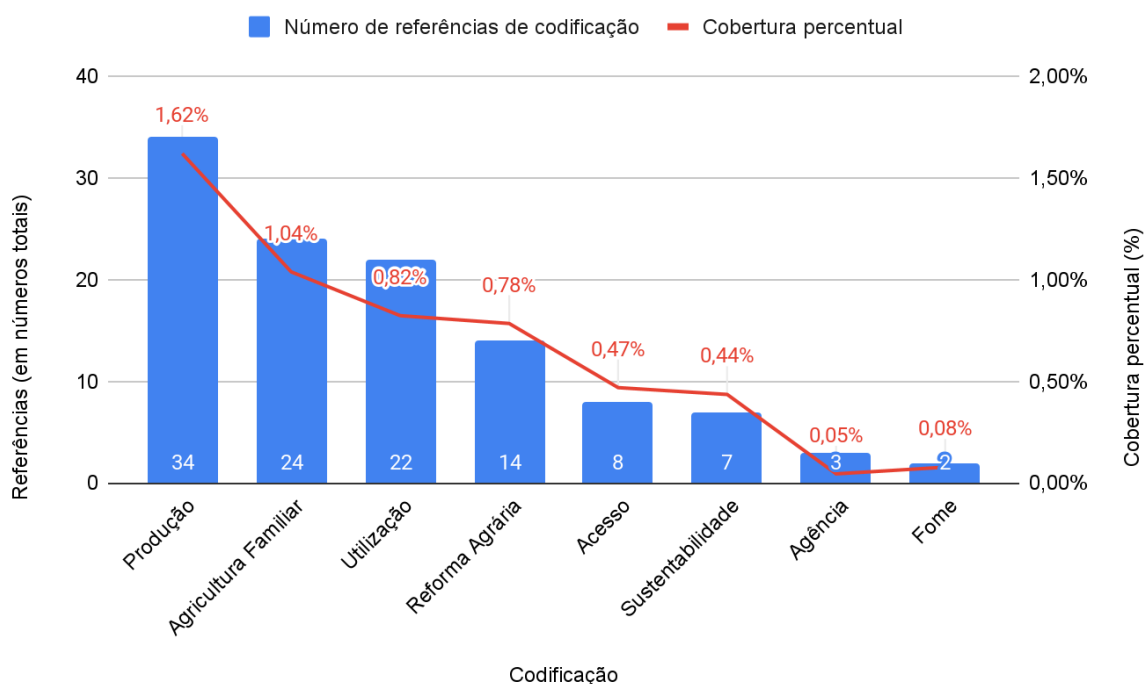
## **7.2 SAN na Proposta de Governo de Alckmin (PSDB, 2006)**

Na proposta do PSDB de 2006 foram identificadas 114 referências vinculadas ao tema da SAN, que representaram 5,28% da cobertura percentual do documento, distribuídas em 8 dimensões. A dimensão Produção (34 referências) liderou, seguida



por Agricultura Familiar (24), Utilização (22), Reforma Agrária (14), Acesso (8), Sustentabilidade (7), Agência (3), Fome (2), conforme o gráfico a seguir. Não houve referências à dimensão SAN.

**Gráfico 15-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PSDB, 2006)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em relação à cobertura percentual, a dimensão Produção (1,62%) liderou a frequência percentual, seguida por Agricultura Familiar (1,04%), Utilização (0,82%), Reforma Agrária (0,78%), Acesso (0,47%), Sustentabilidade (0,44%), Fome (0,08%), e Agência (0,05%). Assim como nos anos anteriores, aspectos relativos à produção foram o centro do discurso relativo às questões alimentares do PSDB.

Sobre a dimensão Produção, o partido enfatizou a importância de se investir no agronegócio e na agricultura familiar. A proposta enfatizou fortalecer a política de exportações, promovendo o acesso a novos mercados e capacitando pequenos agricultores para modalidades de transação modernas. Além disso, o partido destacou a necessidade de estimular a diversificação da produção, a implantação de agroindústrias e cooperativas, visando a melhor comercialização dos produtos. O discurso incluiu a ênfase na inovação para defesa do agronegócio e agricultura

familiar, buscando solucionar problemas de infraestrutura, logística, e apoiando atividades de alto valor agregado. O PSDB (2006) também propôs investimentos em tecnologia, bioenergia, pesquisa, e desenvolvimento da irrigação sustentável, voltados à região Nordeste, para que essa se tornasse uma grande fronteira agrícola.

Quanto à dimensão Agricultura Familiar, o PSDB (2006) destacou a necessidade de apoio técnico, crédito e comercialização para os micro e pequenos empreendedores rurais, buscando integrá-los às cadeias produtivas mais dinâmicas. A agricultura familiar foi reconhecida como extremamente relevante social e economicamente para o país e se ressaltou a diversidade desse setor, que inclui “famílias em situação de extrema pobreza e produtores mais inseridos no agronegócio moderno” (PSDB, 2006).

Assim como em 2002, a agenda eleitoral do PSDB (2006) traz a ideia de que, com o apoio adequado, a agricultura familiar poderia se modernizar e se alinhar aos padrões do agronegócio, este último interpretado como um setor moderno e atrativo. Ademais, as políticas públicas da época para o setor foram criticadas por falta de foco e articulação para remover os obstáculos que impediam o progresso da agricultura familiar. Questões como assistência técnica limitada, uso restrito de tecnologia moderna e a necessidade de remodelar instrumentos de crédito também foram abordadas.

No que tange à dimensão Utilização, o partido propôs políticas relacionadas ao saneamento básico, gestão de recursos hídricos, infraestrutura para o tratamento de água e esgoto e aprimoramento do acesso à água potável.

Em relação à dimensão Reforma Agrária, o partido apontou a necessidade de uma intervenção adequada na política fundiária brasileira. O PSDB (2006) abordou a importância da reforma agrária como uma política permanente de Estado para promover a inclusão social, geração de ocupação e renda, além de resolver conflitos no campo, assegurando um ambiente pacífico para o trabalho e produção. Questões como a sustentabilidade econômica das famílias assentadas e a importância de consolidar os assentamentos existentes foram abordadas. Parcerias com estados e municípios para implementar ações de educação, saúde, assistência técnica e infraestrutura nos assentamentos foram propostas, visando o desenvolvimento socioeconômico dessas áreas. Priorização do atendimento a famílias rurais sem

terra e a integração das políticas de reforma agrária e agricultura familiar também foram aspectos destacados na abordagem do PSDB em 2006.

Sobre a dimensão Acesso, o partido destacou a necessidade de oferecer oportunidades reais para que a população em situação de vulnerabilidade pudesse superar a exclusão, enfatizando a criação de oportunidades de trabalho e geração de renda. Os programas de transferência de renda foram mencionados como parte integrante dessa estratégia, associados à educação, capacitação para o trabalho, saúde, habitação, fortalecimento familiar e apoio específico à mulher, idosos, portadores de deficiências e jovens. Houve ênfase na importância de ampliar e aprimorar esses programas, como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada, bolsas profissionalizantes e seguro-desemprego, visando atender integralmente às famílias em situação de vulnerabilidade social.

A respeito da dimensão Sustentabilidade, o PSDB (2006) enfatizou a necessidade de incorporar a dimensão ambiental ao planejamento estratégico do país, particularmente nos setores críticos como energia, saneamento e agropecuária. O partido propôs racionalizar a exploração das áreas já desmatadas, convertendo cerca de 60 milhões de hectares de terras degradadas em locais viáveis para atividades agropecuárias (PSDB, 2006). Outrossim, propôs políticas para o uso sustentável das florestas, incluindo ações de combate ao desmatamento em terras públicas e incentivo ao plantio de florestas produtivas.

No que concerne à dimensão Fome, o PSDB (2006) deu ênfase ao fortalecimento do Programa Bolsa Família, propondo a criação dos Agentes da Família. Esses agentes teriam a responsabilidade de identificar as necessidades mais urgentes das famílias atendidas pelo programa, oferecendo orientações específicas ou facilitando o contato com as instâncias competentes para lidar com cada problema individualmente.

A respeito da dimensão Agência, o PSDB (2006) apresentou propostas voltadas para a qualificação dos habitantes do semiárido, com um foco especial na juventude, visando fortalecer os poderes locais e ampliar o controle social sobre as políticas públicas.

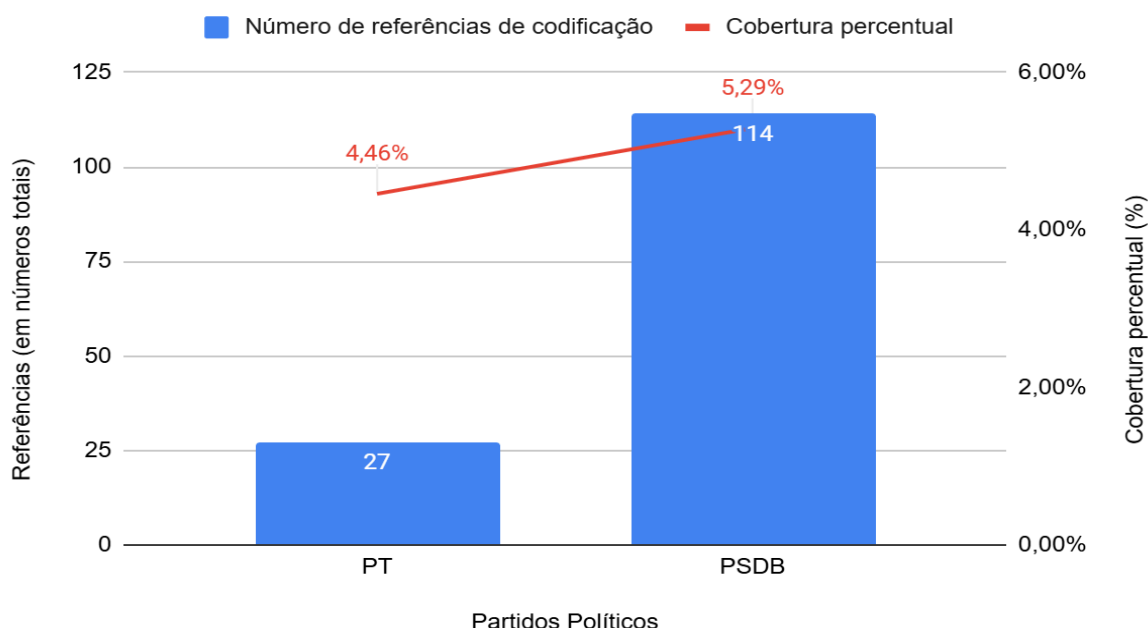
A análise permitiu observar que o PSDB (2006) manteve a preocupação com a desigualdade regional e ampliou o recorte social no debate sobre políticas de transferência de renda. Entretanto, o partido não utilizou o conceito SAN e suas

variações e novamente apresentou contradições em relação à agricultura familiar, por vezes considerando como um setor relevante, por outro como uma forma de agricultura atrasada.

### 7.3 Panorama da SAN nas agendas eleitorais de 2006

Em síntese, as agendas eleitorais do PT (2006) e do PSDB (2006) abordaram 141 vezes questões relativas à SAN. Destacou-se o baixo número de menções ao tema na agenda do PT (27 referências), contrastando com anos anteriores, enquanto o PSDB se destacou com 114 citações. O PSDB (2006) também se sobressaiu em termos percentuais, com temas relacionados à SAN representando 5,28% do texto da agenda eleitoral do partido em comparação com os 4,46% do PT (2006).

**Gráfico 16-** Referências de SAN por Partidos Políticos (Quantidade e Percentual), 2006



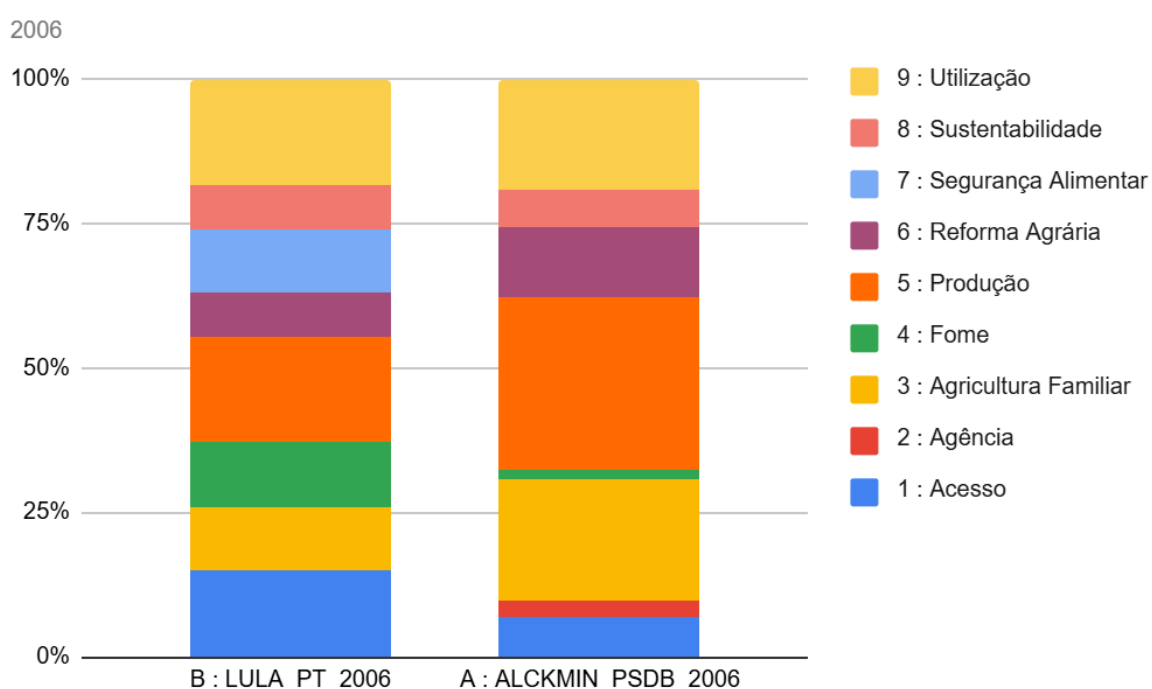
Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Em resumo, a queda da desigualdade de renda daquele período foi também acompanhada por uma queda no tratamento da SAN, especialmente na agenda

eleitoral do PT (2006). Entretanto, cabe destacar que o partido estava buscando a reeleição, e que esse fator também pode ter influenciado na construção da agenda.

Na proposta de governo do PT (2006), destacaram-se as dimensões Produção, Utilização e Acesso, enquanto naquelas do PSDB (2006), a dimensão Produção ganhou ênfase, seguida de Agricultura Familiar e Utilização, conforme o gráfico a seguir.

**Gráfico 17-** Dimensões da SAN articuladas nas propostas de governo, 2006



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Assim como nas eleições anteriores, o PT (2006) demonstrou um equilíbrio maior na distribuição da atenção aos diferentes aspectos relativos à SAN, enquanto o PSDB (2006) concentrou o debate na dimensão Produção. Destacou-se também a não abordagem da dimensão Agência pelo PT e a ausência do conceito SAN e suas variações pelo segundo ano consecutivo na proposta do PSDB.

Conforme discutido anteriormente, a eleição ocorreu em um período de declínio da desigualdade no país e com a adoção de um discurso conciliador por parte do PT, o que pode explicar as contradições internas no discurso petista, que trabalha tanto com SAN como com a noção “segurança alimentar”. No que diz

respeito ao PSDB, observamos que o partido ainda possui uma divisão não muito clara entre agricultura familiar e agronegócio, como se o primeiro necessita-se se integrar ao outro.

## **8. ELEIÇÃO DE 2010: A PRIMEIRA PRESIDENTA E A SAN NO CENÁRIO POLÍTICO**

A eleição presidencial de 2010 ocorreu num período de continuidade da redução da desigualdade no Brasil, que começou em 2001 (IPEA, 2012). Durante o ano de 2001 a 2011, houve um aumento acumulado de 16,6% na renda per capita dos 10% mais ricos, enquanto os mais pobres experimentaram um notável crescimento de 91,2% em suas rendas nesse mesmo período (IPEA, 2012).

Concomitantemente à melhora no acesso à renda, entre 2004 e 2009, houve um aumento da SAN em todo o Brasil. A proporção de domicílios com acesso regular a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente era de 69,8%, o que representava cerca de 17 milhões de brasileiros (MDS, 2012). Esse progresso foi observado em todas as grandes regiões do país, com maior destaque para o Nordeste e Norte, que registraram as maiores melhorias, seguidos pelo Sul e Sudeste, enquanto o Centro-Oeste apresentou um aumento mais tímido na SAN domiciliar (MDS, 2012).

Apesar da redução da IA no Brasil entre 2004 e 2009, que resultou na diminuição do percentual de domicílios afetados de 34,9% para 30,2%, ainda havia cerca de 11,2 milhões de pessoas que viviam em situação de IA grave no país em 2009 (Agência de Notícias do IBGE, 2014). As regiões Norte e Nordeste ainda enfrentavam os maiores desafios, com taxas mais altas de IA, atingindo 40,3% e 46,1% dos domicílios, respectivamente (Agência de Notícias do IBGE, 2014).

O risco elevado de IA estava associado a condições socioeconômicas mais vulneráveis e a fatores como gênero, raça e escolaridade, além de refletir disparidades regionais significativas (Agência de Notícias do IBGE, 2014). Em relação às taxas de obesidade no Brasil, estas aumentaram de 10,8% em 2006 para 13,5% em 2009, com índices mais altos entre as mulheres e indivíduos com baixa escolaridade e/ou desempregados (Moura e Claro, 2012). Dessa maneira, observamos que apesar de um cenário mais positivo em relação à SAN, múltiplos desafios ainda persistiam no Brasil.

Nesse contexto, nove candidatas, incluindo duas mulheres e sete homens, disputaram o cargo de presidente do Brasil. Dilma Rousseff se destacou ao vencer e se tornar a primeira mulher a ocupar a presidência da República no país.

### Quadro 8- Candidatos(as) à presidência (2010)

Nome	Partido	Sexo
José Maria De Almeida	PSTU	Masculino
Rui Costa Pimenta	PCO	Masculino
Ivan Martins Pinheiro	PCB	Masculino
Plínio Soares De Arruda Sampaio	PSOL	Masculino
<b>Dilma Vana Rousseff</b>	<b>PT</b>	<b>Feminino</b>
Maria Osmarina Marina Da Silva Vaz De Lima	PV	Feminino
<b>José Serra</b>	<b>PSDB</b>	<b>Masculino</b>
José Maria Eymael	PSDC	Masculino
José Levy Fidelix Da Cruz	PRTB	Masculino

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2023.

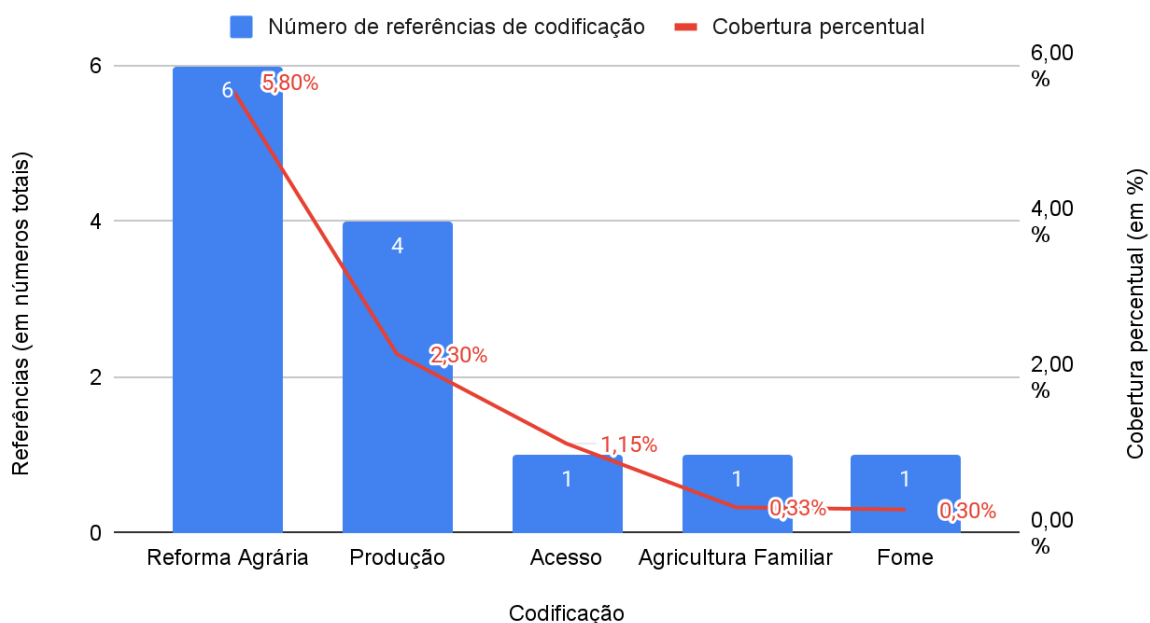
Todas as propostas governamentais foram encontradas no site do TSE, conforme o quadro a seguir. Como a agenda eleitoral de José Maria Eymael do PSDC e Rui Costa do PCO não mencionaram questões relativas à SAN, elas não serão abordadas neste capítulo.

#### 8.1 SAN na Proposta de Governo de Zé Maria (PSTU, 2010)

O PSTU (2010) apresentou 13 referências que dialogam com a questão da SAN, que representaram 9,88% do documento, distribuídas em cinco dimensões: Reforma Agrária (6); Produção (4); Fome (1); Agricultura Familiar (1); Acesso (1), como podemos observar no gráfico a seguir.



**Gráfico 18-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PSTU, 2010)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em relação ao percentual que as dimensões ocuparam na agenda eleitoral do PSTU, a distribuição foi a seguinte: Reforma Agrária (5,80%); Produção (2,30%); Acesso (1,15%); Agricultura Familiar (0,33%); Fome (0,30%);

Em relação à dimensão Reforma Agrária, o PSTU (2010) propôs avançar na reforma agrária, realizando-a de forma ampla e radical sob controle dos trabalhadores e destacou a necessidade de enfrentar os interesses dos latifundiários e do grande capital financeiro associados a eles, como condição para resolver os problemas do país. O partido ainda propôs a expropriação sem indenização dos latifúndios, propondo que todas as terras do país fossem propriedade do Estado, e que este garantisse um pedaço de terra para quem quisesse trabalhar. Outrossim, o PSTU (2010) defendeu um governo dos trabalhadores da cidade e do campo, destacou a importância da aliança entre esses setores e outros oprimidos para atender às necessidades básicas da população, como emprego, salário e terra.

Sobre a dimensão Produção, o PSTU (2010) propôs um redirecionamento da produção para atender às necessidades da população em vez do mercado e destacou a responsabilidade do Estado em garantir investimentos na produção de máquinas e implementos agrícolas, além de assegurar a distribuição, escoamento

da produção e preço mínimo dos produtos. Outrossim, o partido priorizou a garantia de créditos baratos aos pequenos comerciantes e produtores (PSTU, 2010).

Quanto à dimensão Acesso, o partido defendeu um reajuste salarial para garantir a reposição das perdas salariais, propondo como menor salário o mínimo do DIEESE para atender às necessidades básicas como alimentação, habitação, vestuário e saúde (PSTU, 2010)

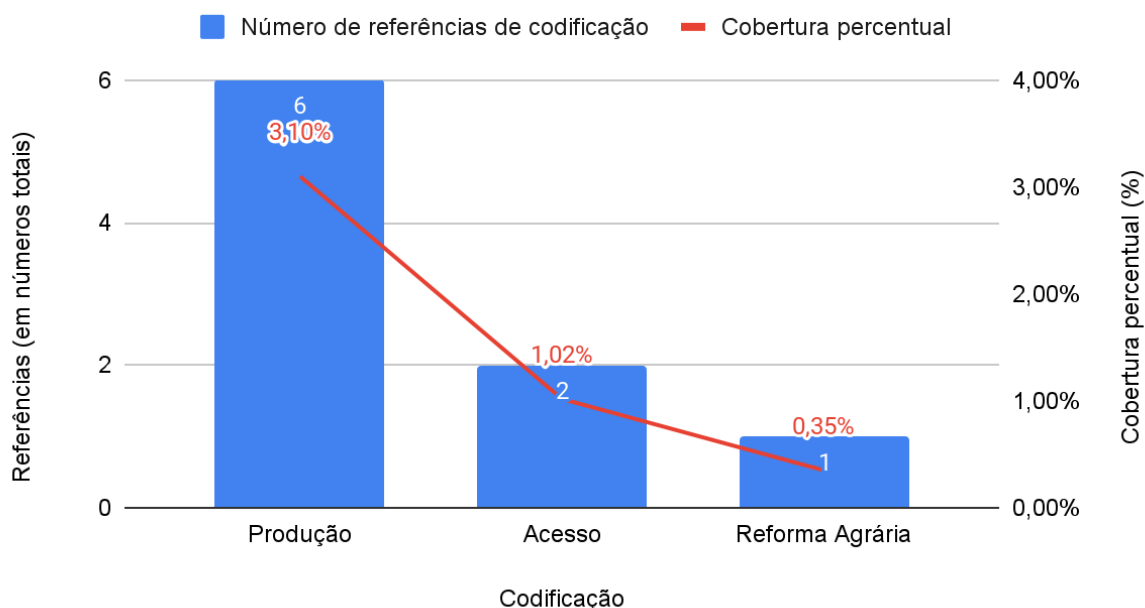
No que concerne à dimensão Agricultura Familiar, o PSTU (2010) apontou que se deve garantir crédito barato para os pequenos agricultores. Em relação à dimensão Fome, propôs “combater a fome e garantir melhores condições de vida” (PSTU, 2010, p.1).

A partir da coleta de dados, observamos que o PSTU (2010) apresentou uma proposta concisa e focada em questões estruturais e na transferência de poder aos trabalhadores. O partido não abordou o conceito SAN, porém o tema fome e a relação deste com a concentração de terras foi explorada no discurso.

## **8.2 SAN na Proposta de Governo de Ivan Pinheiro (PCB, 2010)**

A agenda eleitoral do PCB (2010) destinou 4,47% do documento a temas relativos à SAN, com um total de 10 referências, distribuídas em quatro dimensões, são elas: Produção (6); Acesso (2) e Reforma Agrária (1).

**Gráfico 19-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PCB, 2010)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em relação à cobertura percentual, o partido destacou as dimensões: Produção (3,10%); Acesso (1,02%) e Reforma Agrária (0,35%).

Sobre a dimensão Produção, o PCB (2010) abordou a necessidade de uma política agrícola voltada para a produção de alimentos destinados ao mercado interno. Defendeu a estatização dos principais meios de produção, visando substituir a grande propriedade privada e alcançar a propriedade coletiva, bem como destacou a importância da inversão na inserção brasileira no mercado mundial, deixando de ser predominantemente exportador de matérias-primas (PCB, 2010).

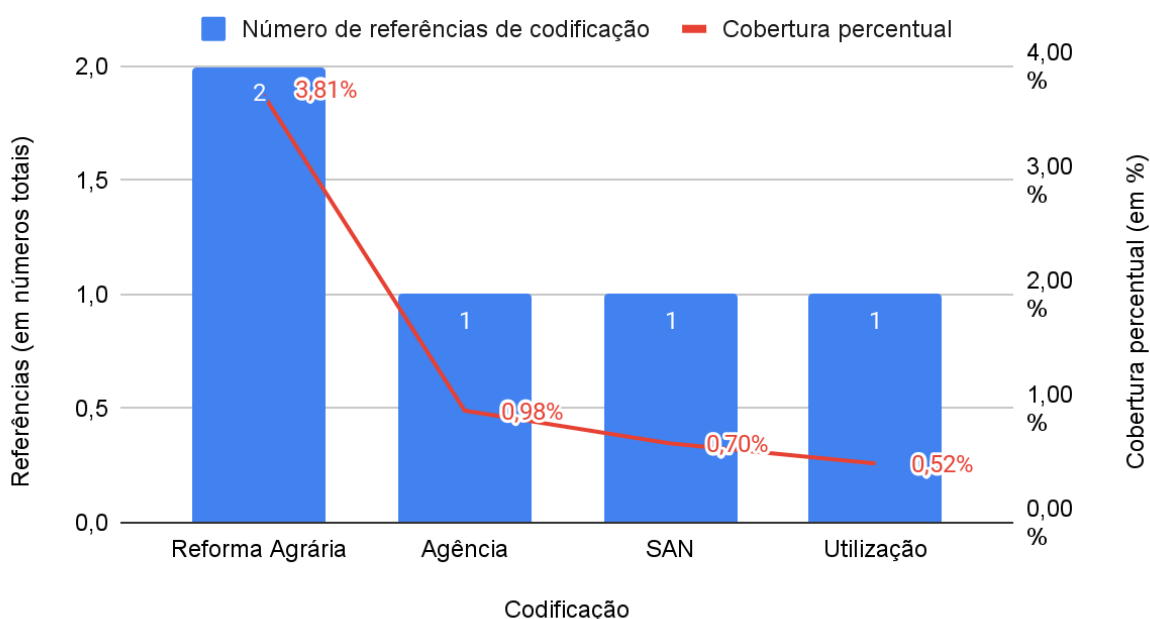
Em relação à dimensão Acesso, o PCB (2010) mencionou a manutenção do programa Bolsa Família, mas criticou a falta de avanços significativos na distribuição de renda. A crítica do partido se estendeu a problemas como habitação precária, falta de saneamento básico, desemprego elevado e deficiências nos serviços públicos.

Quanto à Reforma Agrária, o PCB (2010) propôs uma reforma sob controle das organizações dos trabalhadores, com o objetivo de democratizar a posse da terra. A proposta incluía a construção de grandes fazendas estatais e cooperativas agropecuárias, operando em regime de usufruto e propriedade estatal.

### 8.3 SAN na Proposta de Governo de Plínio Soares (PSOL, 2010)

O PSOL (2010) apresentou 5 referências relativas à questão SAN, que representaram 6,01% do documento, distribuídas em quatro dimensões: Reforma Agrária (2); Utilização (1); SAN (1); Agência (1).

**Gráfico 20-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PSOL, 2010)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em relação ao percentual que cada dimensão assumiu na agenda eleitoral, esses foram: Reforma Agrária (3,81%); Agência (0,98%); SAN (0,70%); Utilização (0,52%). Dessa maneira, boa parte do discurso do partido se voltou para o debate sobre acesso à terra.

Sobre a dimensão Reforma Agrária, o PSOL (2010) propôs a defesa dos movimentos sociais, como o MST, e suas ocupações, além de advogar pela limitação do tamanho da propriedade rural ao máximo de mil hectares. A proposta incluía a expropriação de todas as terras que utilizem trabalho escravo e infantil. Em relação aos territórios indígenas, quilombolas e territórios de matriz africana, o PSOL

(2010) expressou seu apoio à demarcação, homologação, titulação e garantia de inviolabilidade, destacando seu compromisso no combate ao racismo ambiental.

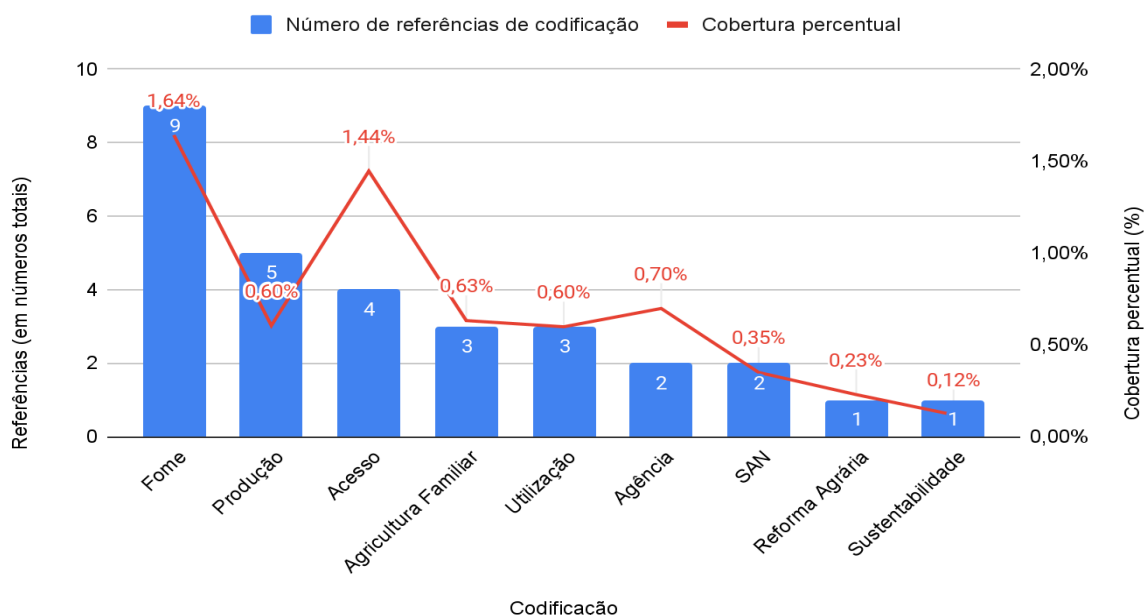
Quanto à dimensão Agência, o partido propôs apoio e investimento em experiências de economia solidária, cooperativas e iniciativas associativas (PSOL, 2010). Já sobre a dimensão Utilização, o PSOL propôs a implantação de projetos para combater os efeitos da seca. E, por fim, em relação à dimensão SAN, o partido se manifestou “pela segurança alimentar da população, contra os alimentos transgênicos”.

Dessa maneira, observamos que o conceito SAN apareceu restrito à noção “segurança alimentar” na agenda do PSOL (2010), bem como não houve um aprofundamento em relação às múltiplas dimensões que integram o conceito. Entretanto, a proximidade com movimentos sociais, como o MST, adicionaram à agenda a pauta da Reforma Agrária de maneira expressiva.

#### **8.4 SAN na Proposta de Governo de Dilma (PT, 2010)**

A proposta de governo do PT (2010) abordou questões relativas à SAN e o conteúdo correspondente representou 6,31% do documento e um total de 30 referências ao tema, distribuídos em nove dimensões. São elas: Fome (9); Produção (5); Acesso (4); Utilização (3); Agricultura Familiar (3); SAN (2); Agência (2); Sustentabilidade (1) e Reforma Agrária (1). No gráfico a seguir é possível visualizar essas informações.

**Gráfico 21-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PT, 2010)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em relação ao percentual que cada dimensão ocupou no documento, elas seguem essa classificação: Fome (1,64%); Acesso (1,44%); Agência (0,70%); Agricultura Familiar (0,63%); Produção (0,60%); Utilização (0,60%); SAN (0,35%); Reforma Agrária (0,23%); Sustentabilidade (0,12%). É possível perceber que a dimensão Fome foi a principal na agenda petista em 2010.

Quanto ao conteúdo relativo à Fome, a discussão se deu em torno do aprimoramento permanente dos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, visando erradicar a fome e a pobreza. Destacou-se a decisão ética, moral e política de priorizar o combate à fome desde o primeiro mandato do presidente Lula (PT, 2010). A proposta incluía ainda o reforço institucional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a promoção da intersectorialidade das políticas públicas, avanços na perspectiva de ações integradas ao território, especialmente na periferia das regiões metropolitanas e grandes cidades, e a normatização jurídica das políticas sociais para consolidar a legislação social (PT, 20210).

Quanto à dimensão Acesso, o PT (2010) destacou as conquistas durante o governo Lula, como a expansão do emprego formal, aumentos reais do salário

mínimo, políticas de transferência de renda, controle da inflação, queda da taxa de juros, ampliação do crédito, medidas para a reforma agrária, apoio à agricultura familiar, aumento do comércio exterior e a reconstrução da infraestrutura (PT, 2010). Outrossim, o partido propôs a transição do Bolsa Família para a Renda Básica de Cidadania.

Em relação à dimensão Agência, o PT (2010) propôs ampliar políticas de direitos básicos relacionados ao trabalho, moradia, alimentação, saúde e educação, bem como promover o acesso à justiça e à cidadania. Essas medidas visavam beneficiar comunidades remanescentes de quilombos, indígenas, assentamentos rurais, trabalhadores ameaçados de aliciamento de mão-de-obra escrava e as periferias das grandes cidades. Além disso, o partido comprometeu-se a contribuir política e institucionalmente para a consolidação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), fortalecendo políticas de integração física, energética, produtiva e financeira, e o reforço do Conselho de Defesa Sul-americano, com ênfase na redução das assimetrias regionais por meio da cooperação industrial, agrícola e comercial (PT, 2010).

No que concerne à dimensão Agricultura Familiar, o PT (2010) propôs a continuação e o aprimoramento das políticas de fortalecimento da agricultura familiar, destacando a importância da agroindústria familiar. Além disso, o partido propôs a instituição de um “vigoroso programa de produção agroecológica” (PT, 2010, p.4), bem como defendeu o fortalecimento do cooperativismo na agricultura familiar e na economia solidária como estratégias para o desenvolvimento sustentável do país, com ênfase na redução da pobreza e na geração de renda. Outra proposta do PT (2010) foi o fortalecimento da EMBRAPA, priorizando a agricultura familiar em suas atividades, visando estratégias de soberania alimentar e nutricional, bem como a cooperação científica em pesquisas agropecuárias com países em desenvolvimento.

Sobre a dimensão Produção, o PT destacou o fortalecimento dos processos de produção com o objetivo de aumentar a competitividade nacional e agregar mais valor às exportações. A ênfase recaiu na busca por uma produção robusta que impulsionasse o desenvolvimento agrícola, industrial e comercial do país, evidenciando a importância da infraestrutura para esse fim.

A respeito da dimensão Utilização, o PT (2010) propôs a conclusão das obras do Projeto Rio São Francisco, incluindo trabalhos complementares para a recuperação do rio e seus afluentes, a irrigação de terras e o abastecimento de água potável. Além disso, o partido destacou a necessidade de saneamento ambiental básico, visando à universalização do abastecimento de água. No âmbito da saúde, o partido enfatizou o papel do Sistema Único de Saúde (SUS) na promoção do controle de epidemias e endemias, garantindo a qualidade da água e dos alimentos.

Quanto à dimensão Reforma Agrária, o PT (2010) enfatizou a garantia do cumprimento integral da função social da propriedade. Outrossim, o partido propôs continuar, intensificar e aprimorar a reforma agrária, destacando-a como central na estratégia de desenvolvimento sustentável do país. A abordagem incluiu a democratização da posse da terra, com ênfase na construção de grandes fazendas estatais e cooperativas agropecuárias, estas sob regime de usufruto e propriedade estatal, sendo a reforma agrária realizada sob controle das organizações dos trabalhadores (PT, 2010).

Em relação à dimensão Sustentabilidade, o partido apenas destacou o fortalecimento do Ministério Desenvolvimento Agrário (MDA), como estratégia de desenvolvimento rural sustentável. Por fim, no que diz respeito à dimensão SAN, o PT (2010) propôs a flexibilização da proteção aos direitos relacionados à propriedade intelectual sobre cultivares ou variedades vegetais no contexto de programas públicos voltados para a SAN da população brasileira e sugeriu a ampliação das redes de silos e armazéns como medida para garantir a “segurança alimentar” da população e favorecer as exportações.

A partir da análise feita, observamos que o PT (2010) trabalhou tanto com o conceito de SAN quanto com o de "segurança alimentar". Estudos adicionais precisam ser realizados para elucidar o motivo pelo qual o partido utiliza o termo "nutricional" em algumas ocasiões e em outras não.

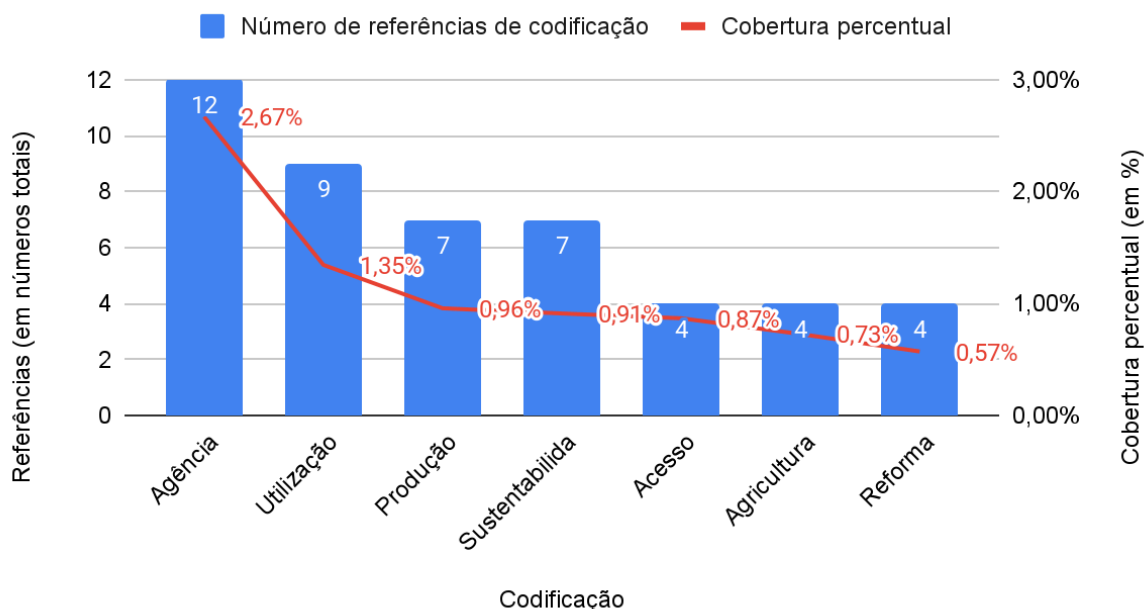
### **8.5 SAN na Proposta de Governo de Marina Silva (PV, 2010)**

O PV (2010) destinou 8,06% da proposta de governo para discutir temas relativos à SAN e apresentou um total de 48 referências sobre o tema, distribuídas



em Agência (12); Utilização (9); Sustentabilidade (7); Produção (7); Reforma Agrária (4); Agricultura Familiar (4); Acesso (4), conforme o gráfico a seguir.

**Gráfico 22-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PV, 2010)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em relação ao percentual que cada dimensão ocupou no documento: Agência (2,67%); Utilização (1,35%); Produção (0,96%); Sustentabilidade (0,91%); Acesso (0,87%); Agricultura Familiar (0,73%); Reforma Agrária (0,57%); SAN (0,22%). A partir desses dados, observamos que o PV (2010) se diferenciou dos demais partidos por destinar boa parte do debate à dimensão Agência.

O debate sobre a Agência girou em torno da ampliação e integração dos programas sociais, como o Bolsa Família, com foco na erradicação da pobreza, considerando o esforço tanto individual quanto familiar como uma estratégia para superação dessa condição. O PV (2010) também destacou a importância de priorizar a aquisição de conhecimento, propondo programas educacionais que abrangessem desde a formação básica até a profissional e apontou o estímulo ao empreendedorismo como uma estratégia fundamental para a superação da pobreza.

Quanto à dimensão Utilização, o PV (2010) destacou a necessidade de garantir água de boa qualidade para todos. As propostas incluíam a criação de políticas de acesso à água potável, a proteção de mananciais de abastecimento e a

incorporação da saúde humana, qualidade da água e uso sustentável como valores centrais. A integração orçamentária e a transversalidade das políticas, especialmente no setor de saneamento, foram enfatizadas pelo partido, bem como a importância do Zoneamento Ecológico Econômico, Planos de Gestão de Bacias Hidrográficas e Mapas de Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade. Outrossim, o partido propôs o estímulo ao uso sustentável da água, biodiversidade e florestas, com a implementação de um amplo programa de pagamento pelos serviços ambientais (PV, 2010).

No que se refere à dimensão Produção, o PV (2010) ressaltou a importância de uma política econômica que promovesse a produção de alimentos para o mercado interno, com financiamento, preços mínimos, infraestrutura e apoio técnico. Além disso, destacou a necessidade de equilíbrio nas trocas comerciais e diversificação na pauta de exportações, afastando a priorização exclusiva das commodities agrícolas (PV, 2010).

A respeito da dimensão Acesso, a discussão feita pelo PV (2010) reconheceu o avanço das políticas sociais no Brasil, superando métodos assistencialistas, como o programa de cestas básicas, e a evolução para a segunda geração de programas sociais, exemplificado pelo Bolsa Família. Destacou-se na proposta a necessidade de avançar para a terceira geração, a qual deveria integrar diferentes condições de carência e buscar superar a pobreza por meio do acesso e oferta de oportunidades para inclusão produtiva (PV, 2010).

Quanto à dimensão Reforma Agrária, o PV (2010) abordou a questão agrária indígena e quilombola. O partido propôs garantir processos de demarcação e homologação das terras indígenas, visando o desenvolvimento com autonomia dos povos indígenas. Destacou a necessidade de agilizar o reconhecimento de áreas ainda não demarcadas, buscando a participação ativa dessas comunidades. A legenda enfatizou a importância de criar estruturas adequadas para a participação indígena na tomada de decisões sobre políticas que os afetam, articulando e normatizando essas ações. Além disso, o PV (2010) defendeu o apoio aos processos de gestão ambiental dos territórios indígenas. No que diz respeito aos quilombolas, o partido propôs intensificar os processos de reconhecimento e apoiar a gestão de seus territórios.

Em relação à dimensão Sustentabilidade, o PV (2010) propôs a promoção de uma agricultura sustentável, ampliação e intensificação da promoção de produtos da sociobiodiversidade, com garantia de preços mínimos, como uma política transversal, bem como, apoio à organização social dos produtores e agregação de valor. O partido apontou que essa abordagem, além de promover a sustentabilidade dos ecossistemas, proporciona vantagens competitivas e oportunidades únicas de inovação (PV, 2010).

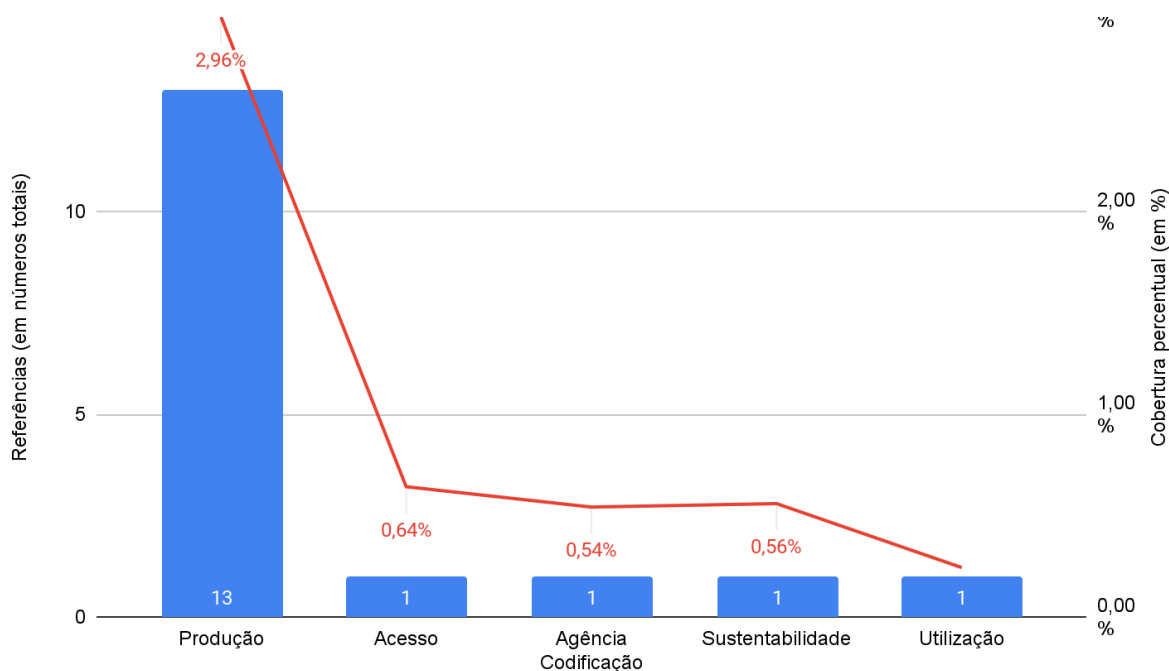
Sobre a dimensão Agricultura Familiar, o PV (2010) destacou a importância de o Estado investir no acesso pleno dos agricultores familiares aos serviços públicos, especialmente nas áreas de saúde, educação, habitação de qualidade, inserção digital e acesso à informação, visando facilitar a permanência no campo e de seus filhos, caso desejem seguir a mesma trajetória. Também foi proposto o fortalecimento da agricultura familiar, por meio da garantia de acesso à tecnologia e à terra, pela reforma agrária. Outrossim, o PV (2010) propôs a criação de estruturas de comercialização para produtos da agricultura familiar, com o mínimo de intermediação, para melhor remuneração dos produtores e acesso da população a uma alimentação saudável. O partido ainda discutiu a necessidade de manter o Pronaf, transformando-o em um exemplo das políticas públicas de terceira geração, com agentes de desenvolvimento dedicados a elaborar projetos que gerem renda, garantam a preservação dos serviços ecossistêmicos e evitem a inadimplência dos agricultores.

A partir da análise observamos que o PV (2010), apesar de abordar múltiplas dimensões da SAN, não incluiu o conceito ou a perspectiva de forma integrada em sua proposta. Em relação à dimensão reforma agrária, por exemplo, o partido se concentrou na questão do direito ao território de povos indígenas e quilombolas, sem se aprofundar na problemática concentração de terras no Brasil.

## **8.6 SAN na Proposta de Governo de Serra (PSDB, 2010)**

A agenda eleitoral do PSDB (2010) destinou 4,95% da proposta de governo à temática da SAN, com um total de 17 referências distribuídas em cinco dimensões, são elas: Produção (13); Utilização (1); Sustentabilidade (1); Agência (1); Acesso (1), conforme o gráfico a seguir.

**Gráfico 23-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PSDB, 2010)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em relação à porcentagem que cada dimensão ocupou no texto, a dimensão Produção (2,96%) se destacou, seguida pelas dimensões Acesso (0,64%); Sustentabilidade (0,56%); Agência (0,54%); Utilização (0,25%). Novamente o PSDB (2010) manteve a tendência de focar na dimensão Produção.

Sobre a dimensão Produção, o partido destacou a transformação econômica promovida pelo Plano Real, mencionando o fortalecimento da agricultura. O PSDB (2010) abordou carências na infraestrutura brasileira que impactavam a produção, destacando a importância de superar esses obstáculos para impulsionar o crescimento sustentado nos próximos anos e enfatizou a necessidade de romper pontos de estrangulamento para atuar de forma mais agressiva na conquista de mercados.

Quanto à dimensão Acesso, o PSDB (2010) propôs ampliar e melhorar o Bolsa Família, visando acabar com a miséria absoluta e ampliar a rede de proteção social para 27 milhões de brasileiros na base da pirâmide daquele período.

Em relação à dimensão Agência, o partido discutiu a importância do governo ouvir a voz dos trabalhadores, produtores de alimentos, desamparados e mulheres, sem fornecer detalhes específicos sobre as propostas relacionadas a esses grupos.

Sobre a dimensão Utilização, o PSDB (2010) destacou a urgência de dar a todos os brasileiros saneamento básico. O partido apontou que “água encanada de boa qualidade, esgoto coletado e tratado não são luxo. São essenciais. São saúde. São cidadania”. (PSDB, 2010, p.5)

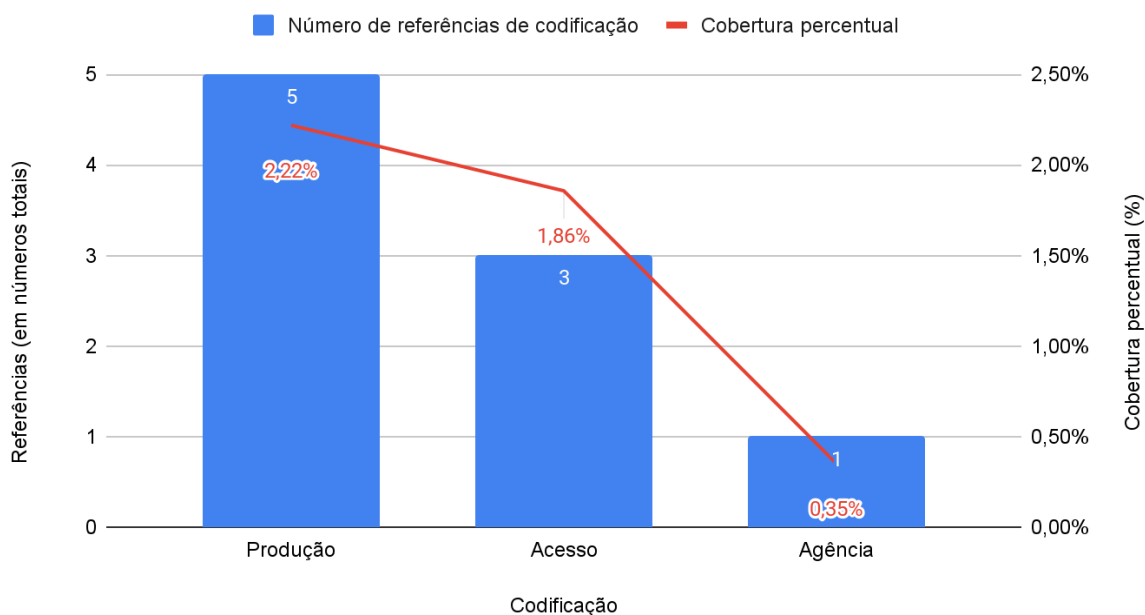
No que tange à dimensão Sustentabilidade, o PSDB (2010) apresentou a ideia de que a proteção do meio ambiente não é incompatível com o dinamismo da agricultura, enfatizando a importância desta como impulsionadora do desenvolvimento do país. O partido argumentou que a agricultura desempenha um papel crucial ao fornecer alimentos para a população, preservar as contas externas, controlar a inflação e gerar energia (PSDB, 2010).

Diferente dos anos anteriores, o PSDB (2010) apresentou uma proposta de governo mais enxuta, não aprofundando o debate em torno da SAN.

### **8.7 SAN na Proposta de Governo de Levy Fidelix (PRTB, 2010)**

O PRTB (2010) destinou 4,43% da cobertura percentual da sua proposta de governo a temas relativos à SAN. O partido somou nove referências, distribuídas em três dimensões, são elas: Produção (5); Acesso (3); Agência (1), conforme o gráfico a seguir.

**Gráfico 24-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PRTB, 2010)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em relação à cobertura percentual, a dimensão Produção correspondeu a 2,22% do documento, Acesso a 1,86% e Agência a 0,35%. Sobre a dimensão Produção, o PRTB (2010) apresentou uma preocupação com aspectos ligados ao financiamento, preços mínimos e infraestrutura para a produção.

Em relação à dimensão Acesso, o partido propôs a transformação do Programa Bolsa Família e de outros programas sociais em um Salário Família, reconhecendo a importância vital do Bolsa Família para milhões de pessoas carentes no Brasil. Além disso, a proposta incluiu a eliminação de impostos sobre 10 alimentos da cesta básica essenciais à vida, priorizando os menos favorecidos e buscando estabelecer justiça e equilíbrio socioeconômico entre as diversas classes sociais (PRTB, 2010).

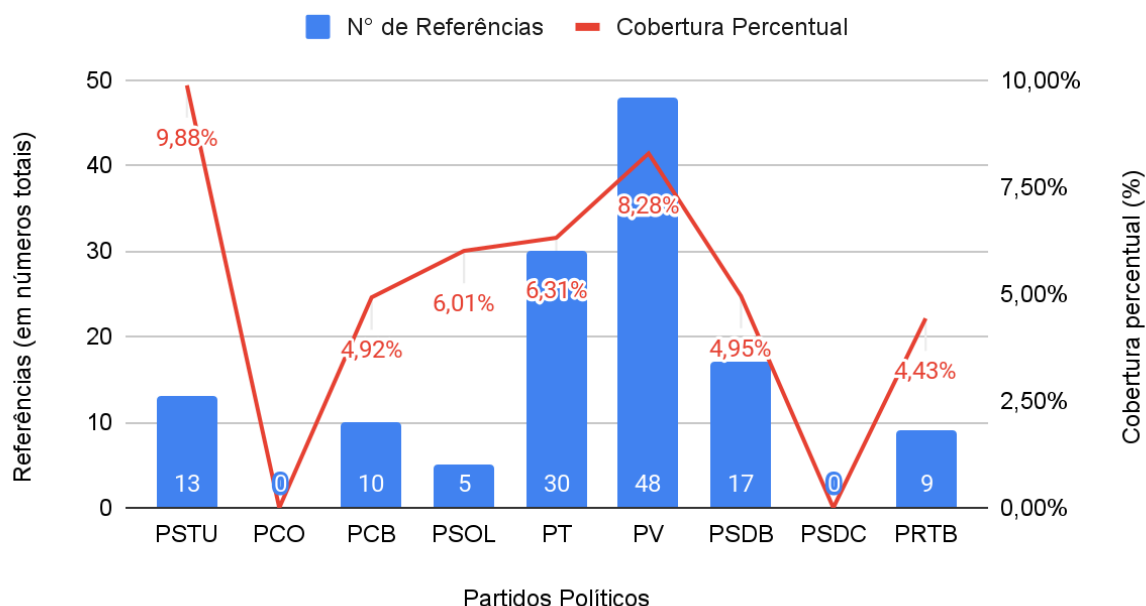
Quanto à dimensão Agência, o partido sugeriu a criação de um Banco de Poupança, Emprego e Desenvolvimento Econômico da Juventude, para criação de emprego no mercado de trabalho em diferentes setores, dentre eles, na agricultura, com acompanhamento curricular e vocacional (PRTB, 2010). Em síntese, a proposta do PRTB (2010) não explorou muitas dimensões da SAN e não demonstrou se apropriar do conceito em si.

## 8.8 Panorama da SAN nas agendas eleitorais de 2010

Ao todo, a temática da SAN foi referenciada 132 vezes nas propostas de governo de 2010. O PV se destacou, concentrando referências sobre o tema, seguido pelo PT (30). PSDB (17), PSTU (13), PCB (10), PRTB (9) e PSOL (5), conforme o gráfico a seguir.

**Gráfico 25-** Referências de SAN por Partidos Políticos (Quantidade e Percentual), 2010

### Nº REF e COB PERC

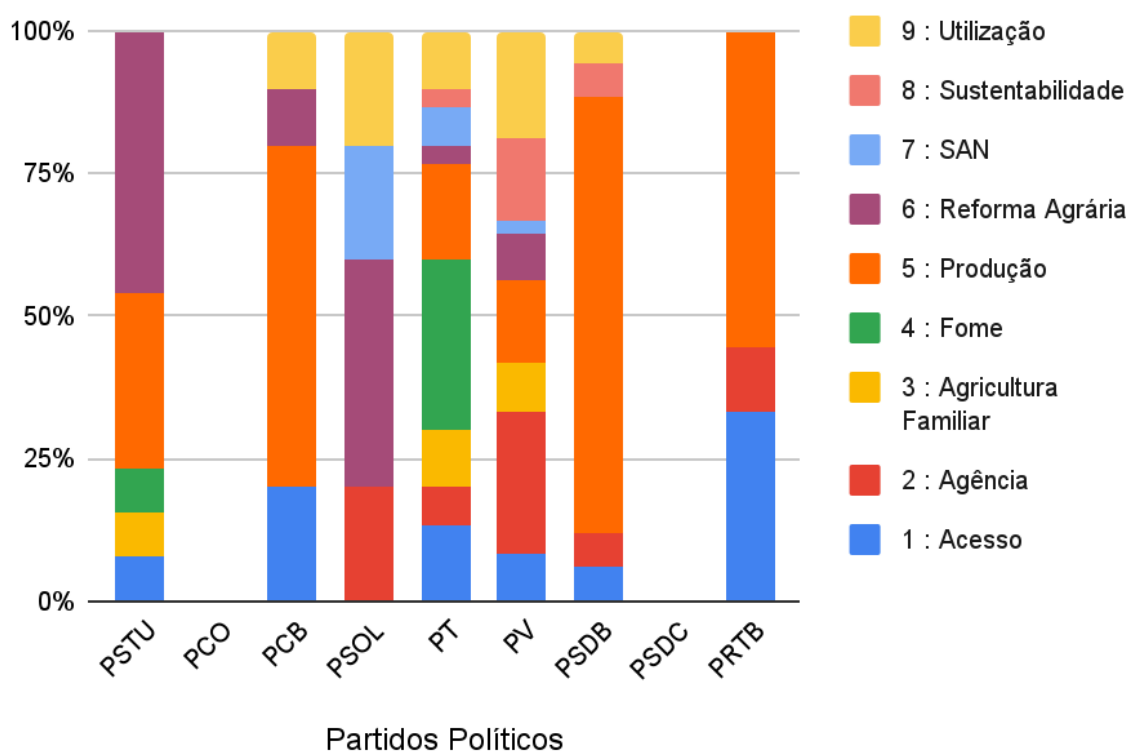


Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Em relação à cobertura percentual, o partido que mais se destacou foi o PSTU, que destinou 9,88% ao tema, seguido do PV (8,28%), PT (6,31%); PSOL (6,01%); PSDB (4,95%); PCB (4,92%) e PRTB (4,43%). Dois partidos não fizeram menção explícita a temas relativos à SAN, foram eles o PCO e o PSDC. O PV e o PT se destacaram tanto em relação ao número de referências como pela cobertura percentual. Cabe destacar que esses dois partidos também foram os únicos a terem candidatas mulheres concorrendo ao cargo de presidência em 2010.

Quanto às dimensões da SAN que compuseram os discursos das agendas partidárias, a dimensão Produção se destacou novamente, principalmente em propostas de governo de partidos mais à direita do espectro político. Com exceção do PSOL, a dimensão Produção esteve presente em todas as propostas de governo. Outro ponto observado é a forte presença do debate sobre Reforma Agrária nas agendas do PSTU e PSOL, ambos localizados à extrema esquerda ideologicamente. As diferenças entre os partidos podem ser melhor observadas no gráfico a seguir.

**Gráfico 26-** Dimensões da SAN articuladas nas propostas de governo, 2010



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Outras dimensões de SAN que receberam atenção moderada foram Agência, Acesso e Utilização. As dimensões Sustentabilidade e Agricultura Familiar também foram abordadas, porém com menor intensidade. Já a dimensão da Fome ganhou destaque substancial na agenda petista e do PSTU. Dentre os partidos, o PT e o PV também se destacaram por apresentarem uma variedade maior de dimensões acerca do tema da SAN.



A análise revelou que a dimensão SAN recebeu pouca atenção durante a eleição de 2010, com apenas três menções, sendo uma pelo PSOL e duas pelo PT. Entre essas, apenas uma referência do PT utilizou o conceito de SAN, mencionando a flexibilização dos direitos intelectuais de cultivares ou variedades vegetais em programas voltados à SAN. As outras referências limitaram-se à noção “segurança alimentar”. Em resumo, a “segurança alimentar” ainda é um termo mais comumente abordado, possivelmente por sua simplicidade em comparação com o conceito mais holístico e multifacetado de SAN. Entretanto, isso mostra que o viés produtivista talvez não tenha sido inteiramente superado.

## 9. ELEIÇÃO DE 2014: O BRASIL FORA DO MAPA DA FOME

Em 2014, o Brasil saiu do Mapa da Fome da ONU. Essa conquista representava que o país possuía menos de 5% de sua população em estado de subalimentação. A PNAD de 2013 indicava que 3,2% dos domicílios, equivalentes a 7,2 milhões de pessoas, enfrentavam IA grave (IBGE, 2014). Outrossim, a PNAD 2013 também apontava que a insegurança alimentar acometia especialmente negros, mulheres e crianças (IBGE, 2014).

Apesar dos avanços registrados no período, persistia um número expressivo de pessoas em situação de privação alimentar, que ultrapassava a população de muitos países e o país ainda estava entre os dez países mais desiguais do mundo (Brito e Baptista, 2021). Dessa maneira, os esforços que resultaram em processos participativos e instituições de coordenação bem sucedidos, como o CONSEA, e em políticas que efetivamente reduziram a pobreza e a fome não foram suficientes para superar desafios estruturais da realidade brasileira como um todo.

Segundo a análise de Brito e Baptista (2021), a desigualdade no Brasil não sofreu mudanças significativas ao longo do tempo, apesar dos esforços para redistribuir renda, concentradas principalmente nos estratos inferiores, sem impactar a estrutura de poder dos mais ricos. As autoras também observam que a retórica política no país evoluiu ao abordar questões como pobreza, miséria, obesidade e qualidade dos alimentos, refletindo melhorias nos indicadores sociais durante o governo Lula. Contudo, essa mudança obscureceu a persistência da fome em grupos específicos, devido à limitação da metodologia de avaliação de IA pelo IBGE, que não abrangeu populações vulneráveis como indígenas e pessoas em situação de rua.

O Guia alimentar para a população brasileira (Brasil, 2014) destacou a persistência das deficiências de micronutrientes e da desnutrição crônica em grupos vulneráveis, como indígenas, quilombolas, crianças e mulheres em áreas vulneráveis, apesar da redução da desnutrição infantil. Simultaneamente, o documento alertou para o aumento significativo do sobrepeso e da obesidade em todas as faixas etárias, sendo as doenças crônicas a principal causa de morte entre adultos. O guia enfatizou a necessidade urgente de ampliar ações intersetoriais para a promoção da SAN.

Neste cenário, a eleição presidencial de 2014 ocorreu com três candidatas e oito candidatos, com apenas uma destas sendo uma mulher negra. Todas as propostas de governo foram encontradas no site do TSE. Dilma Rousseff ganhou novamente a eleição e iniciou seu segundo mandato.

#### **Quadro 9- Candidatos(as) à presidência (2014)**

<b>Candidato(A)</b>	<b>Partido</b>	<b>Sexo</b>	<b>Cor<sup>12</sup></b>
José Maria De Almeida	PSTU	Masculino	Branca
Rui Costa Pimenta	PCO	Masculino	Branca
Mauro Luís Iasi	PCB	Masculino	Branca
Luciana Krebs Genro	PSOL	Feminino	Branca
<b>Dilma Vana Rousseff</b>	<b>PT</b>	<b>Feminino</b>	<b>Branca</b>
Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho	PV	Masculino	Branca
Maria Osmarina Marina Da Silva Vaz De Lima	PSB	Feminino	Preta
<b>Aécio Neves Da Cunha</b>	<b>PSDB</b>	<b>Masculino</b>	<b>Branca</b>
José Maria Eymael	PSDC	Masculino	Branca
Everaldo Dias Pereira	PSC	Masculino	Branca
José Levy Fidelix Da Cruz	PRTB	Masculino	Branca

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2023.

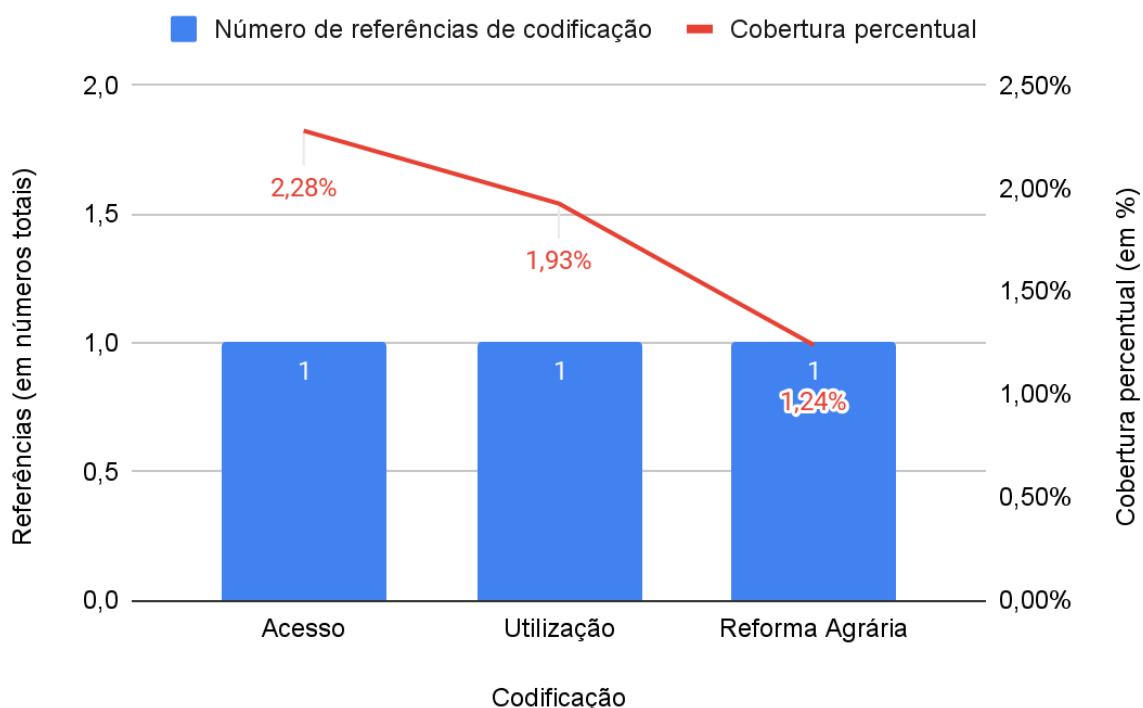
Em 2014, apenas o PSDC não apresentou nenhuma referência relativa ao tema da SAN em sua proposta de governo.

#### **9.1 SAN na Proposta de Governo de Zé Maria (PSTU, 2014)**

A proposta de governo do PSTU (2014) apresentou 3 referências relativas ao tema da SAN, o que representou 5,44% do documento total, distribuídos em três dimensões, são elas, Acesso (1), Utilização (1) e Reforma Agrária (1), conforme o Gráfico a seguir. Em relação à cobertura percentual, a dimensão Acesso ocupou 2,28%, seguida das dimensões Utilização (1,93%) e Reforma Agrária (1,24%).

<sup>12</sup> Em 2014 o TSE começou a considerar a variável “Cor” dentre os dados coletados sobre os candidatos(as), por isso, adicionamos daqui em diante a coluna referente a essa informação na tabela.

**Gráfico 27-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PSTU, 2014)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Acerca da dimensão Acesso, o partido apontou que o aumento dos preços, especialmente dos alimentos, atingia diretamente os trabalhadores, particularmente os mais pobres. Para enfrentar a inflação, propôs duas estratégias: o aumento geral dos salários e o congelamento dos preços dos produtos.

Sobre a dimensão Utilização, o PSTU (2014) enfatizou a existência de regiões ainda sem saneamento básico. Essa questão, segundo o partido, se reflete em inúmeros problemas de saúde e mortalidade, sobretudo infantil e que para reverter esse quadro, era necessário um investimento maciço em saneamento básico para todos.

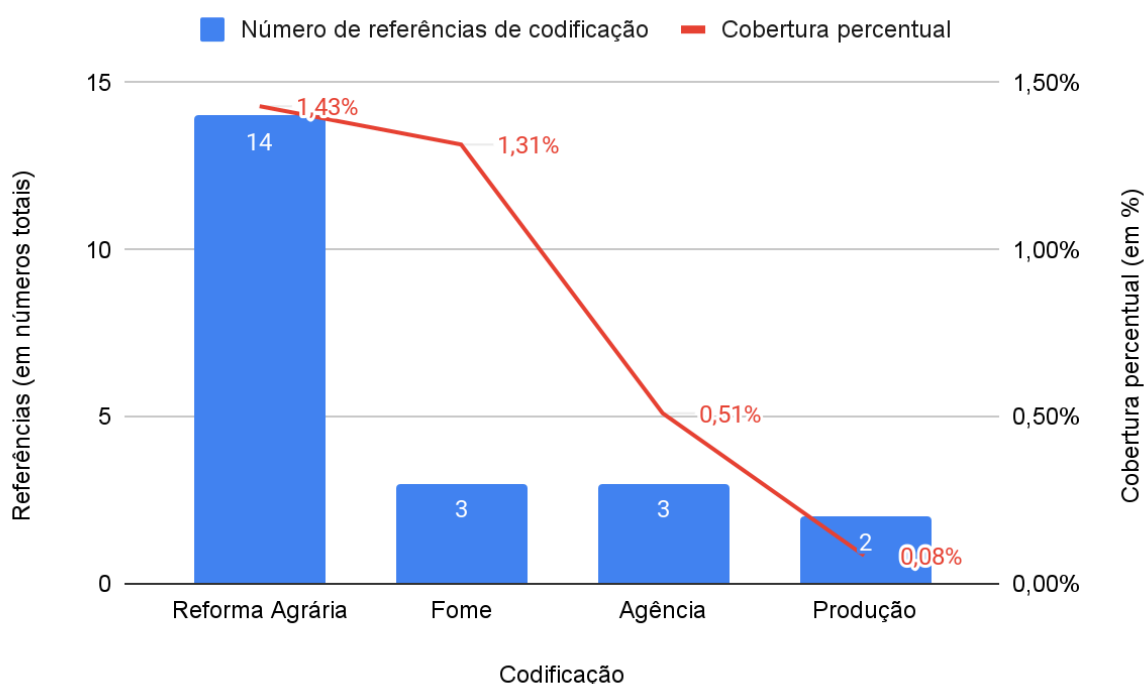
Em relação à dimensão Reforma Agrária, o partido criticou a paralisação no governo Dilma da reforma agrária. O PSTU (2014) enfatizou que a reforma agrária poderia garantir alimentos mais acessíveis à população e terras para os sem-terra, sendo fundamental enfrentar o latifúndio e o agronegócio para alcançar tais objetivos.

Em comparação com a eleição anterior, o PSTU (2014) destinou menos espaço a temas relativos a SAN e foi menos diverso em relação às dimensões. Manteve o foco em questões estruturais e atenção aos trabalhadores. O partido não abordou diretamente o conceito de SAN ou suas variações, porém tangenciou questões relativas ao tema em alguns momentos.

## 9.2 SAN na Proposta de Governo de Rui Pimenta (PCO, 2014)

O PCO (2014) destinou 3,34% da sua proposta de governo, com um total de 22 referências, às questões relativas à SAN. Essas referências foram distribuídas em quatro dimensões, são elas: Reforma Agrária (14), Fome (3), Agência (3) e Produção (2), como pode ser observado no gráfico a seguir.

**Gráfico 28-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PCO, 2014)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em relação ao percentual que cada dimensão ocupou no texto, a dimensão Reforma Agrária se destacou com 1,43%, seguida das dimensões Fome (1,31%), Agência (0,51%) e Produção (0,08%).

Em relação à dimensão Reforma Agrária, o partido enfatizou a necessidade de uma “constituente verdadeira” para promover uma reforma agrária efetiva, com o fim do latifúndio e a distribuição de terras aos “pequenos produtores” (PCO, 2014). Outrossim, o PCO (2014) defendeu a expropriação imediata do latifúndio, o assentamento de todas as ocupações, o fim da repressão aos sem-terra, a punição para assassinos de sem-terra e seus mandantes, a dissolução das milícias paramilitares dos latifundiários e o respeito à demarcação das terras indígenas.

Quanto à dimensão Fome, o PCO (2014) criticou a inanição de recursos em projetos como o “Fome zero”, enquanto recursos eram distribuídos para bancos e outros “sanguessugas”. O partido também criticou o regime de submissão aos planos de fome e miséria do imperialismo da direita pró-imperialista (PCO, 2014). Além disso, o partido destacou que os capitalistas buscam subsídios estatais, que são falsamente apresentados como programas de preservação ou criação de emprego ao mesmo tempo que alegam não haver condições para resolver problemas como a fome e a miséria, usando essa justificativa para colocar o peso do retrocesso econômico sobre os trabalhadores (PCO, 2014).

Sobre a dimensão Agência, o PCO (2014) propôs a construção de um amplo partido operário, unindo sindicatos, militantes operários, juventude, movimentos de mulheres, agrários, negros, entre outros. Também defendeu a liberdade para todos os presos políticos e busca o fim de “processos fraudulentos e intimidatórios” contra os sem-terra e suas lideranças e a organização da autodefesa dos trabalhadores rurais.

No que concerne à dimensão Produção, o partido debateu brevemente sobre a expropriação da grande empresa agro-industrial e o controle operário das grandes empresas agrícolas.

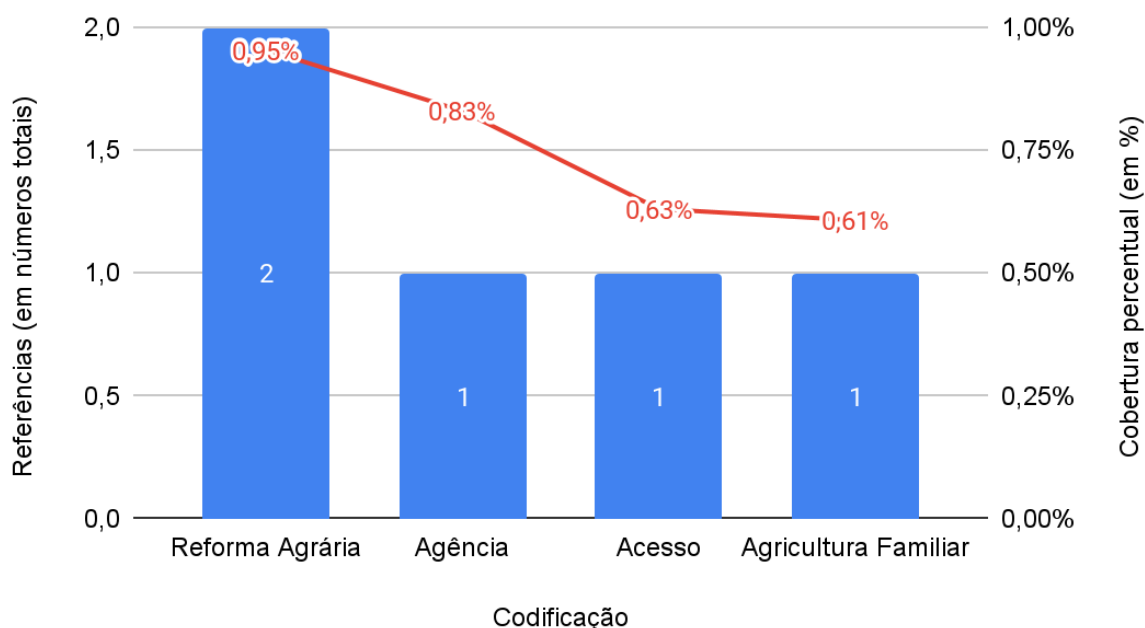
De maneira geral, o PCO (2014) inclui temas relativos à SAN em sua agenda eleitoral, adaptando-os à narrativa que o partido construiu ao longo do documento e amarrando com seu posicionamento político ideológico.

### **9.3 SAN na Proposta de Governo de Mauro Iasi (PCB, 2014)**

Temas relativos à SAN representaram 3,02% da proposta de governo do PCB em 2014. Houve um total de quatro referências ao tema, distribuídas nas seguintes

dimensões: Reforma Agrária (2), Agência (1), Agricultura Familiar (1) e Acesso (1). Em relação ao percentual que cada dimensão ocupou no texto, Reforma Agrária se destacou com 0,95%, seguida das dimensões Agência (0,83%), Acesso (0,63%) e Agricultura Familiar (0,61%). O gráfico a seguir ilustra essa distribuição.

**Gráfico 29-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PCB, 2014)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Sobre a dimensão Agricultura Familiar, o PCB (2014) abordou o tema ao destacar a importância da unificação da classe trabalhadora como uma condição política essencial para uma alternativa socialista, o que inclui os “pequenos camponeses”.

No que concerne à dimensão Reforma Agrária, o partido propõe uma Reforma Agrária Radical com forma de melhorar as condições de vida e trabalho para pequenos camponeses e trabalhadores rurais dos assentamentos, juntamente com a promoção de práticas agrícolas socializadas em grande escala e uma nova “política agrícola sustentável ecologicamente”.

Quanto à dimensão Agência, o PCB (2014) expressou a convicção de que os problemas relacionados à moradia, acesso à terra, alimentação, serviços de educação e saúde, condições de vida e trabalho, degradação ambiental, violência

urbana e desigualdades sociais persistem e não serão resolvidos pelo crescimento da economia capitalista, nem por meio do aumento do mercado ou do Estado. O partido argumentou que essas questões não são decorrentes da falta ou insuficiência do desenvolvimento capitalista, mas são intrínsecas a esse modelo. O PCB (2014) destacou que tais desafios são resultado da mercantilização da vida na sociedade capitalista burguesa, a qual perdeu seu caráter civilizador, resultando, atualmente, na geração de condições que propiciam a barbárie. Como forma de resolver, novamente o partido destaca o poder popular.

No que concerne à dimensão Acesso, o PCB (2014) debateu que enfrentar as profundas desigualdades existentes, como a falta de serviços essenciais à vida humana e a barbárie gerada pela civilização do capital, não é mais possível por meio de políticas que buscam simplesmente ampliar o acesso aos bens materiais através do crescimento econômico capitalista. Segundo o partido, essa abordagem apenas intensifica a destruição da natureza e resulta na concentração ainda maior da riqueza na forma de lucros acumulados privadamente. O partido destaca a necessidade de uma transformação mais profunda no sistema para superar tais questões.

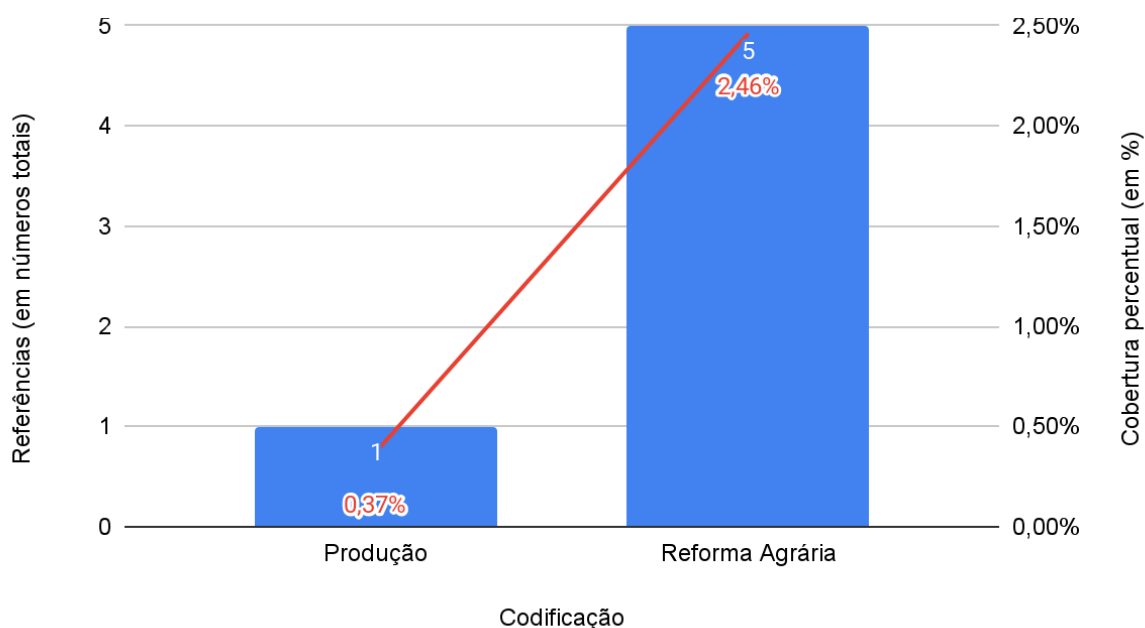
Essas referências refletem a visão do PCB (2014) sobre a necessidade de transformações estruturais no cenário brasileiro. O partido acredita que a ampliação do acesso econômico aos alimentos não resolve a causa dos problemas sociais, como a fome. Embora o conceito de SAN não seja abordado diretamente, o PCB dialoga com questões relevantes, como a importância do acesso à terra.

#### **9.4 SAN na Proposta de Governo de Luciana Genro (PSOL, 2014)**

Na proposta de governo do PSOL (2014), questões relativas à SAN representaram 2,83% do documento e um total de 6 referências, distribuídas em duas dimensões, Reforma Agrária (5) e Produção (1), conforme o gráfico a seguir. Em relação ao percentual que cada dimensão ocupou no texto, Reforma Agrária se destacou com 2,46%, seguida da dimensão Produção (0,37%).



**Gráfico 30-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PSOL, 2014)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Sobre a dimensão Reforma Agrária, o partido criticou retrocessos na democratização da propriedade da terra e a aliança do governo (à época do PT) com o agronegócio. O PSOL (2014) propôs uma profunda revisão do sistema agrário brasileiro, defendendo uma reforma agrária que desmonte o latifúndio, desapropriar propriedades para fins produtivos e fortaleça a soberania nacional. O partido ressaltou a importância dessa reforma para o desenvolvimento regional e a garantia de alimentos mais acessíveis e de melhor qualidade nas grandes cidades. Outrossim, o partido defendeu uma parceria com movimentos do campo, como o MST, para um programa de reforma agrária que democratizasse a propriedade da terra e priorizasse a produção de alimentos sem agrotóxicos.

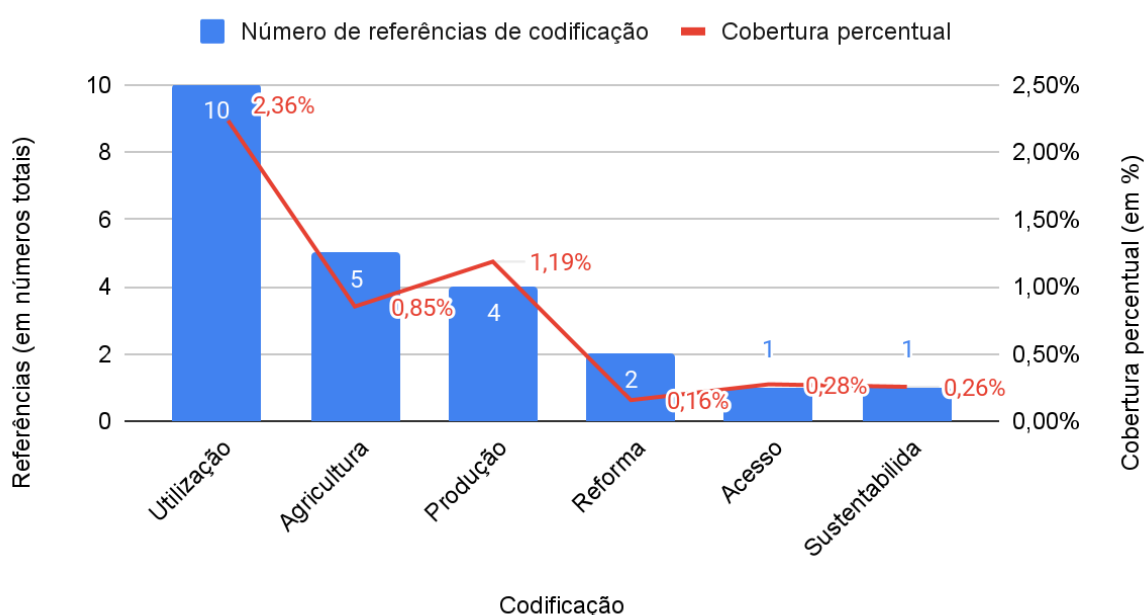
Quanto à dimensão Produção, o PSOL (2014) propôs que setores exclusivamente voltados à exportação de commodities não recebessem incentivos públicos e que fossem submetidos a um escrutínio rigoroso pela sociedade, buscando reverter o processo de monopolização no campo.

A análise indicou que o PSOL (2014) dedicou parte de sua agenda eleitoral à questão agrária brasileira, bem como apresentou uma proximidade com movimentos do campo, como o MST. Apesar do partido não abordar o conceito SAN, a dimensão Reforma Agrária recebeu um tratamento considerável no documento.

## 9.5 SAN na Proposta de Governo de Dilma (PT, 2014)

A agenda eleitoral do PT (2014) abordou questões relativas à SAN, que representaram 5,09% do documento e um total de 23 referências ao tema, distribuídos em seis dimensões. São elas: Utilização (10), Agricultura Familiar (5), Produção (4), Reforma Agrária (2), Sustentabilidade (1) e Acesso (1), como pode ser observado no gráfico a seguir.

**Gráfico 31-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PT, 2014)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em relação ao percentual que cada dimensão ocupou no texto, Utilização se destacou com 2,36%, seguida das dimensões Produção (1,19%), Agricultura Familiar (0,85%), Acesso (0,28%), Sustentabilidade (0,26%) e Reforma Agrária (0,16%).

Sobre a dimensão Utilização, o partido destacou o compromisso com a superação do déficit de saneamento básico no Brasil. O texto ressaltou os investimentos realizados desde 2007 e enfatizou a elevação do índice de tratamento de esgoto no país (PT, 2014). Além disso, a proposta do PT (2014) destacou

investimentos em segurança hídrica, especialmente para regiões com escassez. O projeto cita obras estruturantes em diversos estados do Nordeste, como a Integração do Rio São Francisco e outras adutoras.

Quanto à dimensão Produção, o PT (2014) novamente relembrou feitos dos governos petistas anteriores e a adoção de políticas consistentes e contínuas de apoio tanto ao agronegócio quanto à agricultura familiar. O partido ressaltou o expressivo aumento da produção de grãos, entre as safras 2001/2002 e 2013/2014, impulsionado pela expansão do crédito e políticas de apoio à produção. Outrossim, o PT (2014) propôs avanços nos modais ferroviários, hidroviários, navegação de cabotagem e modernização de rodovias, portos e aeroportos, visando reduzir desigualdades regionais e promover um desenvolvimento interiorizado no país.

Em relação à dimensão Agricultura Familiar, o partido destacou o impacto positivo de suas políticas governamentais de fortalecimento desse setor, por meio de iniciativas como crédito, seguro e políticas de comercialização. Além disso, evidenciou o comprometimento com a garantia de renda às famílias de agricultores, implementando programas como o Bolsa Estiagem e o Garantia Safra, que beneficiaram um grande número de famílias (PT, 2014).

No que tange à dimensão Reforma Agrária, o partido destacou a conquista de acesso à terra para 771 mil famílias, com a facilitação do crédito fundiário. Também ressaltou que, no período de 2003 a 2013, o programa de reforma agrária possibilitou a incorporação de 51 milhões de hectares de terras (PT, 2014).

Sobre a dimensão Sustentabilidade, o PT (2014) expressou o compromisso de acelerar a implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), destacando-o como uma peça fundamental do novo Código Florestal. A proposta envolveu a integração entre o Governo Federal e as administrações estaduais, visando apoiar todos os proprietários rurais para que, dentro do prazo estipulado por lei, regularizem a situação de suas propriedades.

Já em relação à dimensão Acesso, o PT (2014) apontou que em governos anteriores do partido houve uma decisão política de reconhecer e garantir direitos que anteriormente eram negados à vasta maioria da população, como a alimentação e um patamar mínimo de renda para uma vida digna.

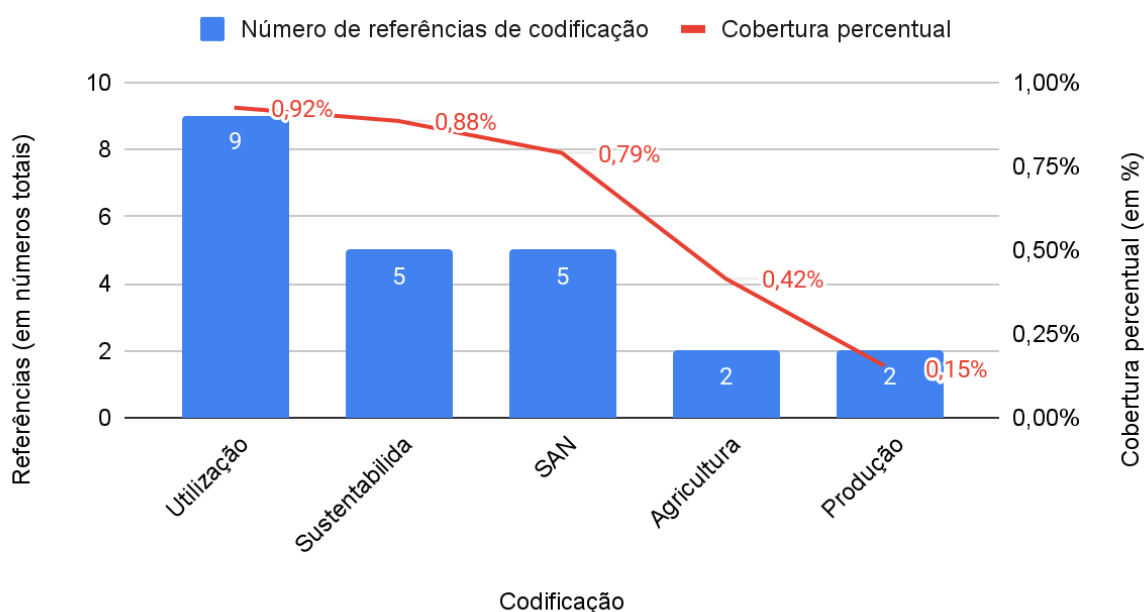
Em comparação com anos anteriores, o PT (2014) diminuiu a diversidade de dimensões abordadas relativas à SAN e não mencionou explicitamente o conceito.

No entanto, deu destaque ao desenvolvimento regional, com especial atenção à região Nordeste, e às questões de infraestrutura de produção e acesso à água e saneamento básico, enfatizando feitos passados de governos passados.

### 9.6 SAN na Proposta de Governo de Eduardo Jorge (PV, 2014)

A agenda eleitoral do PV (2014) destinou 3,16% do documento, um total de 23 referências, à questões relativas à SAN, distribuídas em cinco dimensões, são elas: Utilização (9), Sustentabilidade (5), SAN (5), Produção (2), Agricultura Familiar (2), como pode ser observado no gráfico a seguir.

**Gráfico 32-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PV, 2014)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em relação ao percentual que cada dimensão ocupou no texto, Utilização se destacou com 0,92%, seguida das dimensões Sustentabilidade (0,88%), SAN (0,79%), Agricultura Familiar (0,42%) e Produção (0,15%).

Em relação à dimensão Utilização, o PV (2014) destacou a água como uma questão fundamental para o desenvolvimento sustentável, reconhecendo sua importância presente e futura. O partido abordou os impactos das mudanças climáticas nos recursos hídricos globais, alertando sobre a estimativa da ONU de

que 30% da população mundial enfrentaria severa escassez de água até 2025. No contexto brasileiro, o PV (2014) reconheceu a responsabilidade única do país, com 12% da água doce superficial do planeta, na proteção dos mananciais, rios e aquíferos subterrâneos. A disponibilidade e qualidade da água foram vinculadas aos modos de vida, práticas agrícolas, construção, aglomerações urbanas e geração de energia. O partido também propôs a produção de alimentos orgânicos e saudáveis na agricultura, além de limites adequados de açúcar, sal e gorduras na indústria alimentícia. Outrossim, o PV (2014) enfatizou a questão orçamentária relacionada à regulação do crescimento das demandas por atenção à saúde e defendeu a adoção de uma alimentação mais saudável e “pacífica”<sup>13</sup>, destacando a alimentação vegetariana como uma forma positiva.

Sobre a dimensão Sustentabilidade, o partido destacou a necessidade de construir métodos sustentáveis para uma nova forma de viver, enfatizando a colaboração de todos que trabalham com a terra. O PV (2014) expressou seu apoio à transição para a agricultura orgânica, manifestando-se contrário ao uso de agrotóxicos prejudiciais à biodiversidade, à saúde dos trabalhadores rurais e dos consumidores em geral. Além disso, o PV (2014) propôs uma transição imediata para reduzir a dependência de insumos agrícolas prejudiciais ao meio ambiente, destacando a importância de evitar danos ambientais, bem como de estímulos à economia de baixo carbono e ações de combate ao aquecimento global, como agricultura mais limpa e combate ao desmatamento.

No que tange à dimensão SAN, o partido se colocou como aberto para a construção de consensos para promover uma agricultura mais limpa, saudável e competitiva e que garanta segurança alimentar em quantidade e qualidade para os brasileiros. Além disso, incentivou mudanças na produção agrícola para assegurar uma segurança alimentar vegetariana ou menos carnívora àqueles que assim desejarem (PV, 2014).

Acerca da Agricultura Familiar, o partido destacou a importância da colaboração de trabalhadores rurais, independentemente do tamanho de suas propriedades, na transição para práticas mais sustentáveis. O PV (2014) reconheceu avanços em empreendimentos sustentáveis e orgânicos entre grandes proprietários,

---

<sup>13</sup> No contexto da proposta de governo do PV de 2014, a expressão "pacífica" referia-se a uma abordagem alimentar que valoriza o bem-estar animal.

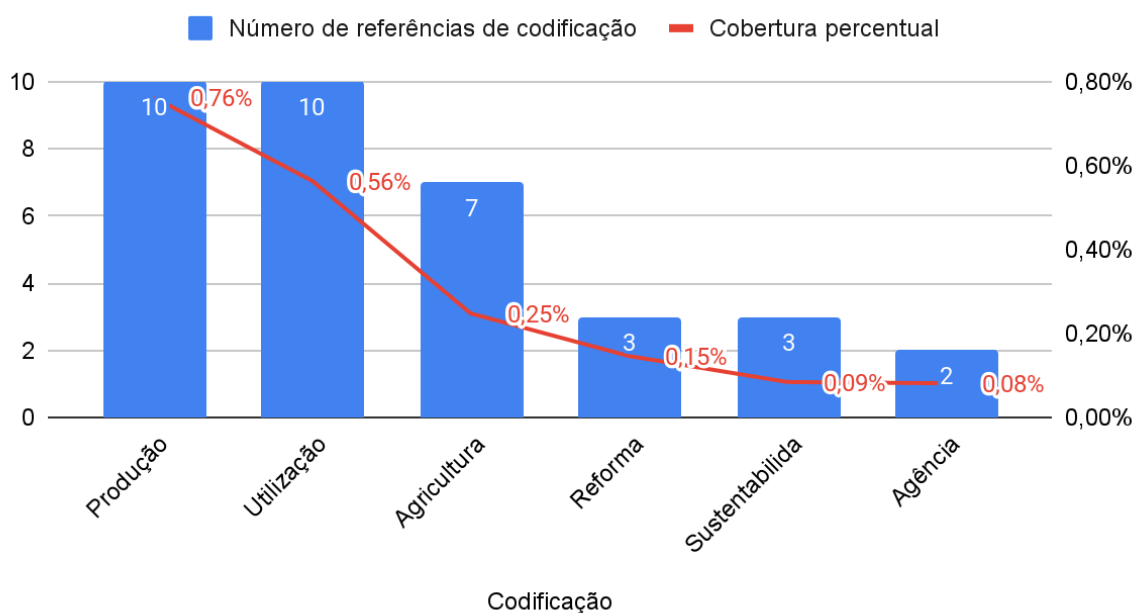
mas expressou uma preferência pela agricultura familiar, pequena e média propriedade, considerando-as modalidades que podem evoluir mais rapidamente em direção à sustentabilidade.

A análise mostrou que o PV aprofundou o tratamento na dimensão de utilização, não se restringindo ao tema do saneamento básico. Complementou com uma pauta de alimentação saudável, destacando também a alimentação vegetariana. Em relação ao conceito de SAN, o partido se restringiu à noção de segurança alimentar.

### 9.7 SAN na Proposta de Governo de Marina Silva (PSB, 2014)

A proposta do PSB (2014) destinou 1,89% do documento, um total de 46 referências, ao tema da SAN, distribuídos em seis dimensões: Reforma Agrária (14), Produção (10), Utilização (10), Agricultura Familiar (7), Sustentabilidade (3) e Agência (2), como pode ser observado no gráfico a seguir.

**Gráfico 33-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PSB, 2014)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em relação ao percentual que cada dimensão ocupou no texto, Produção se destacou com 0,76%, seguida das dimensões Utilização (0,56%), Agricultura Familiar (0,25%), Reforma Agrária (0,15%), Sustentabilidade (0,09%) e Agência (0,08%).

Sobre a dimensão Produção, o PSB (2014) apresentou propostas que englobaram o desenvolvimento da agropecuária, destacando a importância da qualificação tecnológica e a necessidade de ampliar a condição de produtores de alimentos, considerando tanto os produtores empresariais quanto a agricultura familiar. Além disso, o partido ressaltou a valorização histórica da atividade agropecuária e reconheceu os desafios ambientais e sociais associados ao modelo de ocupação de grandes áreas pelo agronegócio. O PSB (2014) defendeu a consolidação de investimentos em infraestrutura, a definição de marcos legais para logística e o fortalecimento de acordos comerciais bilaterais, medidas para ampliar recursos destinados ao seguro rural e promoção da sustentabilidade do setor agropecuário brasileiro.

Em relação à dimensão Utilização, o partido enfatizou o papel do Estado em garantir à população infraestrutura de saneamento básico e propôs estimular o uso sustentável da água, biodiversidade e florestas, implementando um amplo programa de pagamento pelos serviços ambientais (PSB, 2014). O partido ainda destacou a vital importância da água doce para o desenvolvimento econômico e bem-estar, abordou a desigual distribuição desse recurso no país e defendeu a criação de políticas que promovam acesso à água potável, proteção aos mananciais e ações efetivas contra a desertificação, incluindo programas de construção de cisternas e dessalinizadores comunitários, bem como a revitalização da Bacia do Rio São Francisco (PSB, 2014).

Sobre a dimensão Agricultura Familiar, o PSB (2014) destacou a agricultura familiar como um segmento fundamental para estratégias de combate à pobreza, geração de emprego e renda no campo. O partido propôs o fomento da infraestrutura para a integração da cadeia produtiva da agricultura familiar com os centros de demanda, especialmente através dos eixos de desenvolvimento regionais, visando fortalecer esse setor (PSB, 2014).

Quanto à dimensão Reforma Agrária, o partido expressou a necessidade de retomar e qualificar a reforma agrária, visando promover o desenvolvimento do

campo com justiça social. Destacou a importância de garantir acesso à terra e bem-estar para as famílias de “pequenos produtores” no meio rural, especialmente por meio de ações voltadas ao apoio técnico e financeiro à produção nos assentamentos, além do desenvolvimento educacional para crianças e jovens assentados.

No que concerne à dimensão Sustentabilidade, destacou a viabilidade de dobrar a produção de alimentos sem reduzir a área de cobertura vegetal natural. Além disso, o partido propôs o suporte técnico para a migração para sistemas agroecológicos e a diversificação de culturas, alinhados com as demandas alimentares e nutricionais.

Sobre a dimensão Agência, o partido propôs ampliar significativamente o número de comitês de bacia nos rios nacionais e implementar os instrumentos de gestão compartilhada das águas, incluindo a cobrança pelo seu uso (PSB, 2014).

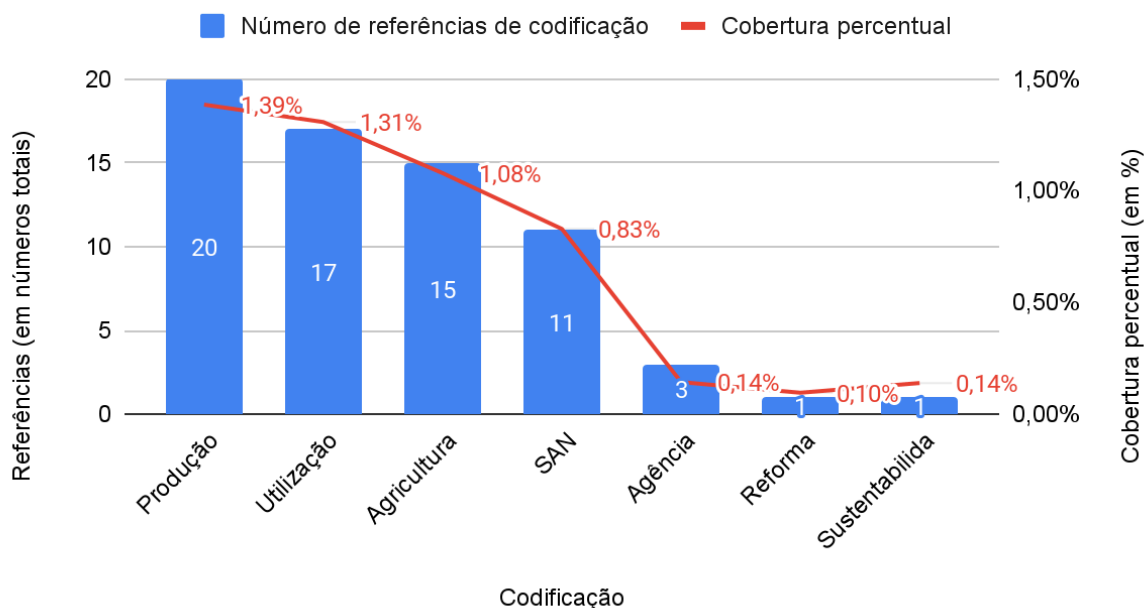
De maneira geral, o PSB (2014) apresentou uma proposta que dialogou com algumas dimensões da SAN. No entanto, o partido não abordou explicitamente o conceito, nem aprofundou o tratamento do tema.

### **9.8 SAN na Proposta de Governo de Aécio Neves (PSDB, 2014)**

A agenda eleitoral do PSDB (2014) abordou questões relativas à SAN, de tal modo que o tema representou 4,98% do documento, totalizando 68 referências, distribuídas em oito dimensões: Produção (20), Utilização (16), Agricultura Familiar (15), SAN (11), Agência (3), Sustentabilidade (1) e Reforma Agrária (1), como pode ser observado no gráfico a seguir.



**Gráfico 34-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PSDB, 2014)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em relação ao percentual que cada dimensão ocupou no texto, Produção se destacou com 1,39%, seguida das dimensões Utilização (1,17%), Agricultura Familiar (1,08%), SAN (0,83%), Agência (0,14%), Sustentabilidade (0,14%) e Reforma Agrária (0,10%).

Sobre a dimensão Produção, o PSDB (2014) propôs apoio ao agronegócio, considerado fundamental para o desenvolvimento da economia brasileira. As propostas incluíam a promoção de uma política agrícola direcionada para aproveitar as oportunidades geradas pelo aumento do consumo interno, impulsionado pelo crescimento do emprego e renda, além de atender às demandas do mercado internacional. O partido destacou a importância de resgatar a qualidade e os recursos destinados aos investimentos em infraestrutura, a criação de regras claras para o desenvolvimento da biotecnologia, e o estímulo à Agricultura de Baixo Carbono. Além disso, o PSDB (2014) propôs a proteção ao risco de catástrofe, o estímulo a mecanismos de financiamento, a regularização da titulação de propriedades e o estímulo à adesão dos produtores ao regime de pessoa jurídica, chamado “Simples Agrícola”.

Quanto à dimensão Utilização, o PSDB (2014) enfatizou a importância da infraestrutura adequada em conjuntos habitacionais para melhorar a qualidade de vida, com especial atenção ao acesso à água. No setor de saneamento, propôs medidas como desburocratização na aplicação de recursos, estímulo a investimentos e modernização da gestão. Outrossim, o partido propôs o fortalecimento do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos com atenção ao impacto do aquecimento global. Além disso, o partido abordou o combate à obesidade, tanto em adultos como em crianças através de campanhas de conscientização (PSDB, 2014).

No que tange a dimensão Agricultura Familiar, o PSDB (2014) apresentou diretrizes que incluíam o apoio a investimentos estaduais e municipais na formação e capacitação de pequenos produtores, incentivando melhorias tecnológicas e emancipação sociopolítica. O partido destacou a importância das políticas públicas de desenvolvimento sustentável da agricultura familiar implementadas a partir da década de 1990, que reconheceram a agricultura familiar como um segmento crucial no meio rural brasileiro, caracterizado pela diversidade de sujeitos sociais e seu significativo papel na produção alimentar do país. Além disso, o PSDB (2014) propôs incentivos à produção de agricultura orgânica, apoio a inovações tecnológicas e democratização do acesso a tecnologias sustentáveis, como sistemas agroecológicos.

Quanto à dimensão Reforma Agrária, o partido fez uma única referência, na qual defendeu a aceleração da regularização fundiária, visando agilizar demarcações, proteger os territórios e garantir apoio eficiente aos assentamentos, promovendo a implementação de políticas públicas com qualidade e eficácia (PSDB, 2014).

Ao abordar a dimensão SAN, o PSDB (2014) utilizou a terminologia “Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (SANS)”. O partido destacou a importância do acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, respeitando práticas alimentares saudáveis e considerando a sustentabilidade socioeconômica e ambiental. As diretrizes incluíam o planejamento, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas de SANS, fortalecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), garantia de acesso à alimentação

adequada e saudável, universalização do acesso à água de qualidade, combate à pobreza rural e promoção do direito à alimentação adequada (PSDB, 2014).

No que tange à dimensão Sustentabilidade, o partido propôs a transição para uma Economia de Baixo Carbono como estratégia para enfrentar o aquecimento global. Isso envolveria a adoção de medidas para reduzir o desmatamento na Amazônia, no Cerrado e em outros biomas, bem como a aplicação de instrumentos econômicos que incentivem uma agricultura de baixo carbono. Outrossim, o partido destacou ainda a importância de implementar padrões rigorosos de eficiência energética, conservação da biodiversidade, solo e água.

Sobre a dimensão Agência, o PSDB (2014) propôs a implantação das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica do Campo, com parcerias com universidades para a execução de projetos e elaboração de materiais paradidáticos. Além disso, o partido destacou o atendimento aos segmentos vulneráveis da população com soluções habitacionais adaptadas às diferentes situações socioeconômicas, como indígenas, quilombolas e comunidades rurais. O PSDB (2014) também propôs garantir a “regularização dos trabalhadores rurais”.

Com base nas análises, observamos que, em 1994 e 1998, o PSDB utilizou o termo 'segurança alimentar'. No entanto, em 2002, 2006 e 2010, não houve menção à SAN ou suas variações. Em 2014, o conceito voltou à agenda eleitoral do partido com uma nova variação terminológica: Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (SANS). Isso demonstra que a atenção dada ao conceito variou ao longo do tempo, assim como a terminologia utilizada.

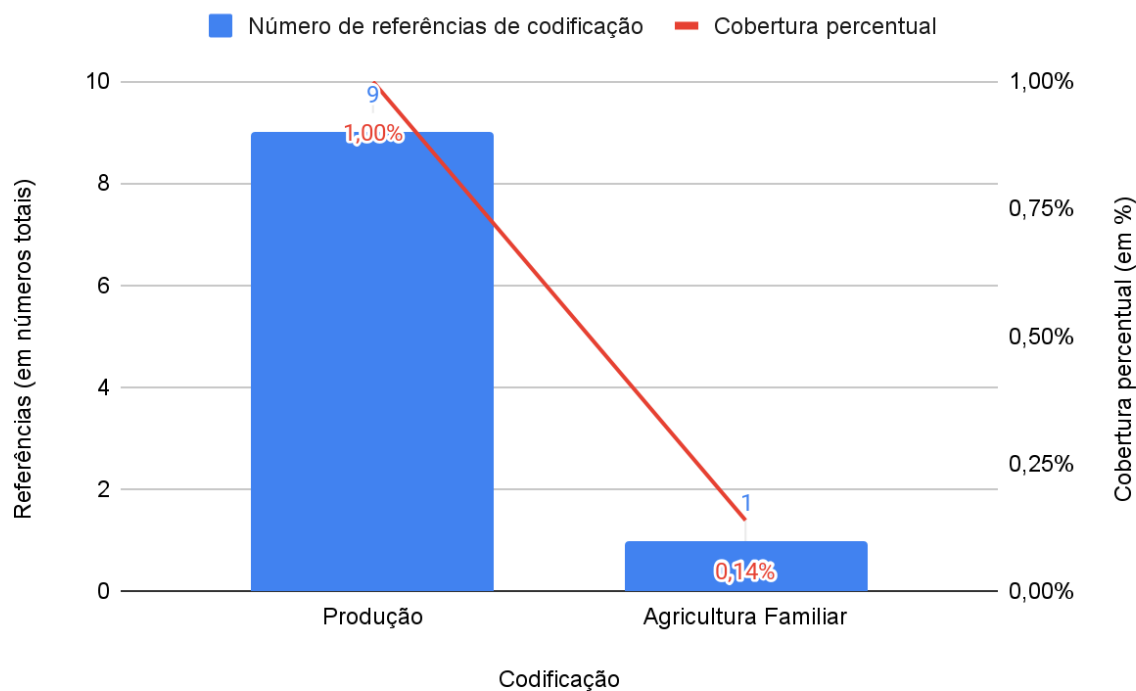
O partido manteve o enfoque na dimensão Produção e inovou ao apresentar um tratamento mais amplo em relação à dimensão Utilização, destacando a questão da obesidade, que é raramente abordada por outros partidos.

### **9.9 SAN na Proposta de Governo de Everaldo Dias (PSC, 2014)**

A proposta de governo do PSC (2014) abordou questões relativas à SAN, de tal modo que o tema representou 1,14% do documento, totalizando 10 referências, distribuídas em duas dimensões: Produção (9) e Agricultura Familiar (1), como pode ser observado no gráfico a seguir. Em relação ao percentual que cada dimensão

ocupou no texto, Produção se destacou com 1,00%, seguida da dimensão Agricultura Familiar (0,14%).

**Gráfico 35-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PSC, 2014)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Sobre a dimensão Produção, o PSC (2014) abordou a desburocratização do setor e o incentivo a aplicação de biotecnologia e engenharia genética para aumentar a produtividade. O partido propôs investimentos em infraestrutura, privatização de meios de transporte, simplificação alfandegária e redução de tributos sobre produtos agrícolas. Além disso, propôs fortalecer o seguro rural, restabelecer a segurança jurídica no campo e agilizar a certificação de qualidade e promoção da agroindústria.

Já em relação à dimensão Agricultura Familiar, propôs a facilitação ao acesso ao crédito a esse segmento.

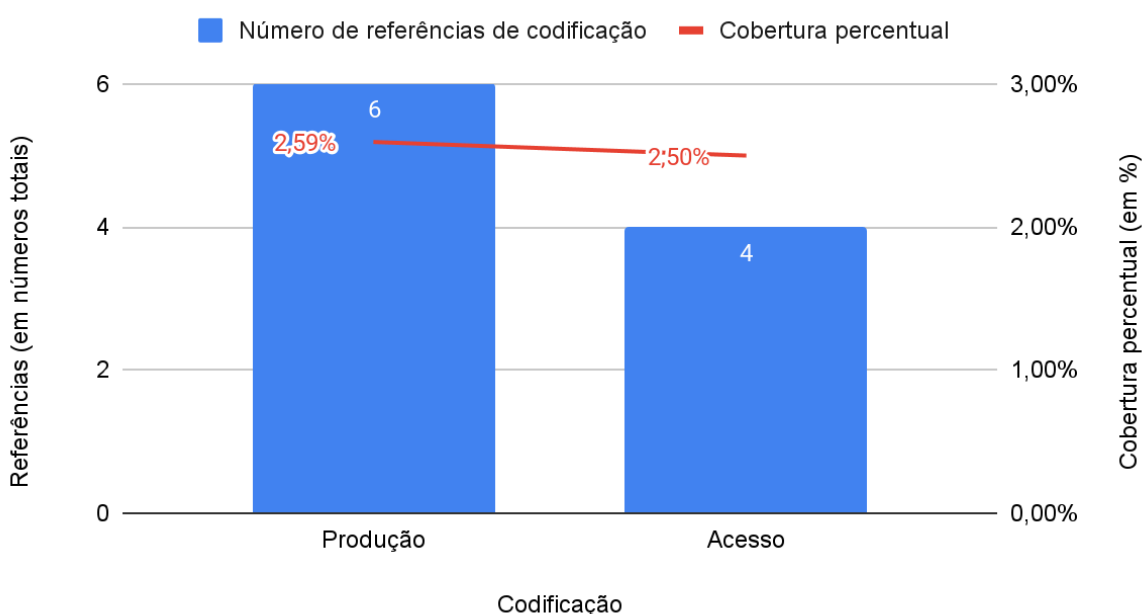
A proposta limitou a discussão a aspectos ligados à infraestrutura de produção, centrando-se em questões como privatizações, redução de tributos, que remetem à perspectiva de Estado mínimo, ao mesmo tempo que defendia a

importância do crédito agrícola. Outrossim, o PSC (2014) não abordou o conceito de SAN, nem se aprofundou na perspectiva relacionada a esse conceito.

### 9.10 SAN na Proposta de Governo de Levy Fidelix (PRTB, 2014)

A proposta de governo do PRTB (2014) incluiu 10 referências relacionadas ao tema da SAN, o que representou 5,09% do documento. Essas referências foram distribuídas em duas dimensões: Produção (6) e Acesso (4).

**Gráfico 36-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PRTB, 2014)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em relação ao percentual que cada dimensão ocupou no texto, Produção se destacou com 2,59%, seguida da dimensão Acesso (2,50%).

Sobre a dimensão Produção, o partido destacou que o setor Bancário-Financeiro sempre foi mais privilegiado do que setores como a agricultura e prometeu tratar com o respeito que merecia esse setor, reduzindo a carga tributária, diminuindo a burocracia e limitando o intervencionismo do Estado (PRTB, 2014). O partido ainda propôs incentivos fiscais para melhorar a competitividade no

mercado interno e internacional e a eliminação de impostos sobre alimentos da cesta básica.

Quanto à dimensão Acesso, o partido propôs a transformação do Bolsa Família e outros programas sociais em um Salário-Família, reconhecendo que o Bolsa Família não estava estabelecido constitucionalmente e poderia ser suprimido a qualquer momento. A proposta era levar essa transformação ao Congresso Nacional, visando garantir uma proteção mais sólida aos programas sociais. Outrossim, o partido sugeriu a criação de uma conta poupança para todo brasileiro nato, com um valor equivalente a quatro salários mínimos, que poderia ser resgatado após o beneficiário completar 21 anos.

De maneira geral, o PRTB (2014) concentrou o debate na infraestrutura de produção, defendendo a perspectiva de um Estado mínimo. Além disso, propôs maior proteção ao Bolsa Família, o que exemplifica a consolidação dessa política no cenário político. Por sua vez, o partido não abordou o conceito de SAN e apresentou pouca variedade em relação às dimensões discutidas, resultando em um debate considerado limitado.

Outrossim, identificamos que tanto o PCO (extrema-esquerda) quanto o PRTB (extrema- direita) criticaram explicitamente as instituições bancárias em suas propostas de governo, especialmente em relação às vantagens concedidas a essas instituições em relação ao dinheiro público. No entanto, apesar de reconhecerem o mesmo problema, ambos propõem soluções totalmente opostas: o PCO defende um Estado forte, enquanto o PRTB apoia um Estado mínimo, demonstrando como o posicionamento político-ideológico influencia fortemente as proposições dos partidos, levando a soluções distintas para uma mesma questão.

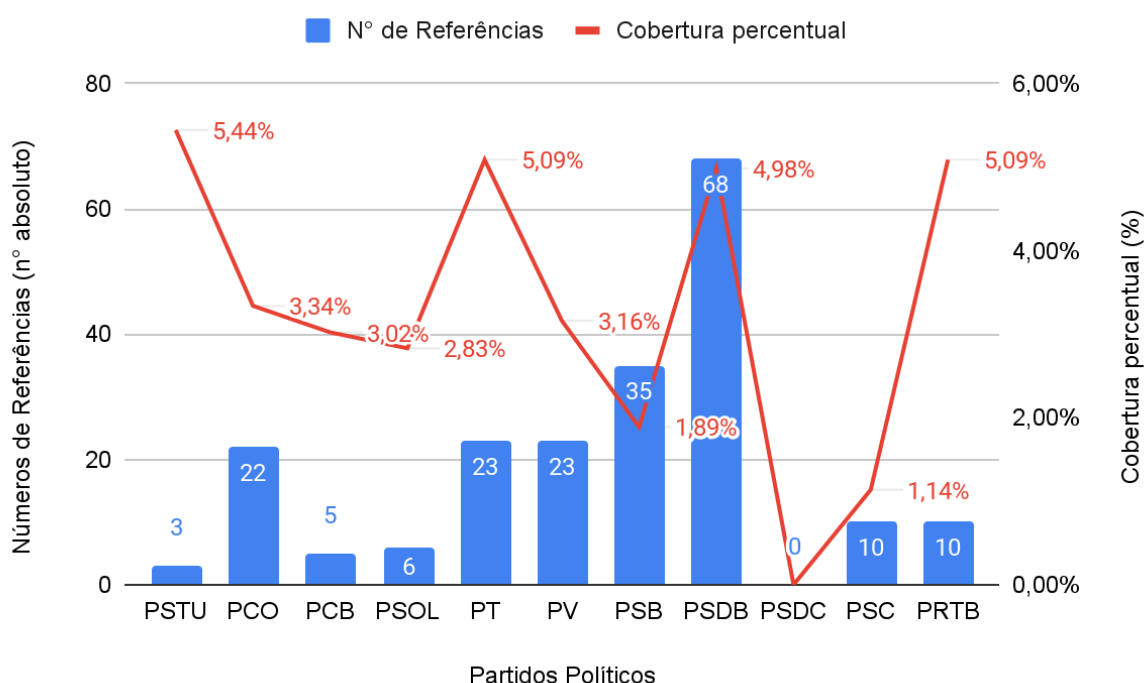
### **9.11 Panorama da SAN nas agendas eleitorais de 2014**

Temas relacionados à SAN totalizaram 205 referências nas agendas eleitorais de 2014. No entanto, apenas dois partidos abordaram diretamente o conceito de SAN ou suas variações. O PV (2014) mencionou "segurança alimentar" e o PSDB utilizou o termo "Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (SANS)". Isso demonstra que, embora as questões alimentares estejam presentes nas agendas eleitorais, o conceito SAN tem pouca aderência entre os partidos políticos. Apenas

uma minoria incorpora o conceito de forma direta em suas propostas, e mesmo assim, nem sempre de maneira precisa.

Dentre os partidos, o PSDB se destacou ao concentrar 68 referências sobre questões relativas à SAN, seguido pelo PSB com 35, e o PT e PV, ambos com 23 referências. Outros partidos também abordaram a temática, como PCO (22), PRTB e PSC, ambos com 10 referências. O PSOL contribuiu com 6 referências, PCB com 5 e PSTU com 3. O tema não apareceu na agenda eleitoral do PSDC.

**Gráfico 37-** Referências de SAN por Partidos Políticos (Quantidade e Percentual), 2014



Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Em relação à cobertura percentual destinada às questões relativas à SAN, o PSTU se destacou, alocando 5,44% da sua proposta de governo ao tema. Em seguida, PT e PRTB apresentaram uma proporção igualmente notável, ambos destinando 5,09%. O PSDB também apresentou uma cobertura expressiva, de 4,98%. Alguns partidos se destacaram pelo número absoluto de referências, como o PSDB, PSB, PT e PV, enquanto outros se destacaram pela porcentagem do documento dedicada ao tema, como o PSTU, PT, PRTB e PSDB. Portanto, PT e

PSDB se sobressaem tanto pela porcentagem do documento dedicada ao tema quanto pelo espaço significativo destinado às questões de SAN em suas agendas eleitorais.

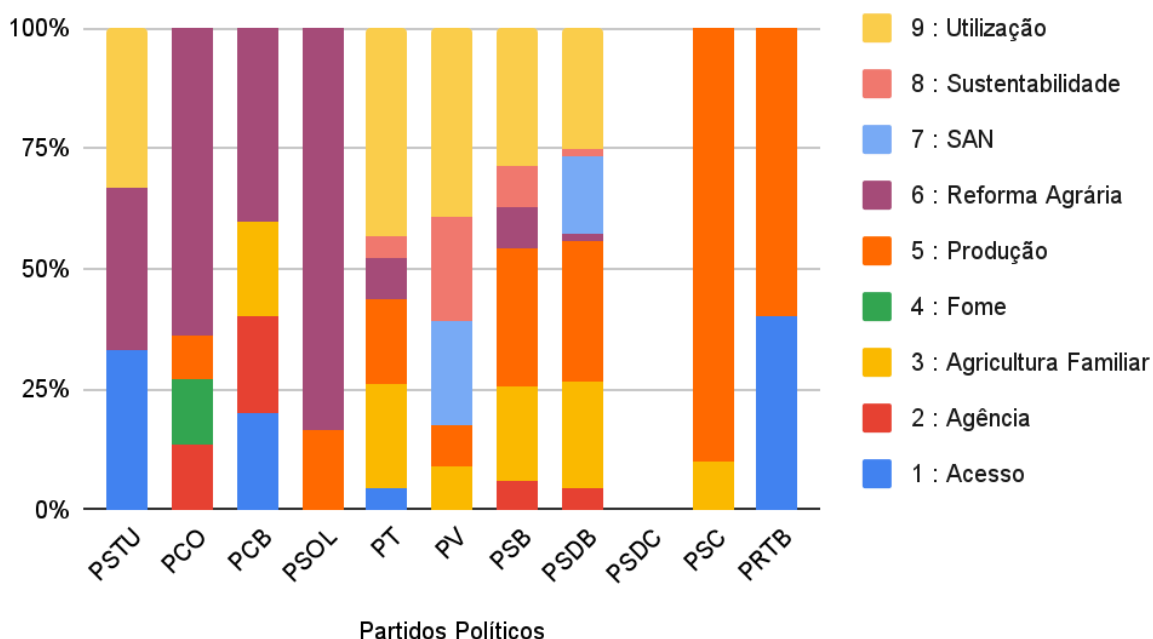
Em relação a gênero e raça, os partidos representados por mulheres (PT, PSB e PV) demonstraram abordagens expressivas em questões ligadas à SAN. Esse padrão também foi observado no ano anterior. Vale destacar que a única candidata negra, Marina Silva, pertence ao PSB, um partido que se destacou nesse contexto.

De maneira geral, em relação às dimensões articuladas, a Produção foi a mais destacada considerando todas as propostas de governo de 2014. Em seguida, a dimensão Utilização e a Agricultura familiar também receberam atenção considerável, seguidas pela Reforma Agrária. Por outro lado, a dimensão SAN teve uma menor incidência nas agendas eleitorais, assim como a dimensão Sustentabilidade, Agência, Acesso e Fome.

Sobre a forma como cada partido construiu o discurso e articulou as dimensões da SAN, observamos uma clara diferenciação baseada no posicionamento político-ideológico. Assim como nos anos anteriores, as diferenças entre os partidos são principalmente evidentes pela ênfase na dimensão Produção nas agendas eleitorais mais à direita do espectro político, enquanto a dimensão Reforma Agrária é mais destacada em propostas de partidos à esquerda. Além disso, partidos como PT, PSB e PSDB, mais distantes do extremo, demonstraram uma maior variedade nas dimensões articuladas ao abordar temas relativos à SAN, conforme ilustrado no gráfico a seguir.



**Gráfico 38-** Dimensões da SAN articuladas nas propostas de governo, 2014



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

A dimensão Fome recebeu menos atenção em 2014, sendo abordada por apenas um partido, o PCO, em contraste com anos anteriores. Outros estudos são necessários para explicar as razões dessa redução da presença da fome nos discursos. Como o Brasil saiu do Mapa da Fome em 2014, talvez isso tenha alguma relação com a diminuição da atenção dada à essa questão nas agendas eleitorais.

Outra questão observada é o reconhecimento do Bolsa Família como uma política relevante no cenário brasileiro. Embora haja críticas sobre a insuficiência da transferência de renda para modificar a estrutura desigual do país, o programa ainda é considerado uma política emergencial que deve ser mantida por partidos de variadas perspectivas ideológicas. Isso demonstra a solidez do Bolsa Família no contexto político e social brasileiro desse período.

## 10. ELEIÇÃO DE 2018: O RETORNO AO MAPA DA FOME

A eleição de 2018 no Brasil ocorreu em meio a um cenário de crise política e econômica. Em 2016, a então presidenta Dilma Rousseff (PT) sofreu um processo de impeachment, sendo substituída pelo vice-presidente Michel Temer (MDB). Este episódio gerou grande instabilidade e contribuiu para a polarização política no país. Em 2018, o ex-presidente Lula, que estava na frente nas pesquisas eleitorais, foi preso e o PT escolheu Haddad para substituí-lo. Durante a campanha eleitoral, Jair Bolsonaro, do PSL, foi esfaqueado em um comício em Juiz de Fora, Minas Gerais, intensificando ainda mais a polarização no cenário político.

Esse contexto de crise levou a um aumento do desemprego, queda nos salários reais e aumento da pobreza, o que, por sua vez, afetou diretamente a capacidade das famílias de acessar alimentos adequados e nutritivos (Souza et al, 2019). Como resultado, houve um aumento da IA, especialmente entre os segmentos mais vulneráveis da população. Dados do PNAD indicavam que a proporção de lares com IA grave triplicou, passando de 4% para 12% nesse período (Sousa et al, 2019).

As medidas de austeridade fiscal implementadas por Temer agravaram ainda mais a situação econômica e social do país. Políticas públicas anteriormente fortalecidas enfrentaram cortes significativos e redução de investimentos, como o PAA, o PNAE e o Bolsa Família, que reduziram seu alcance e efetividade (Vasconcelos et al, 2019). A diminuição no número de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família e os cortes nos recursos do PNAE afetaram a qualidade e a quantidade de alimentos disponibilizados, especialmente nas escolas (Vasconcelos et al, 2019).

Durante esse período, a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Emenda Constitucional nº 95, que congelou os gastos governamentais com saúde e educação por duas décadas, além do cancelamento de programas orçamentários que incluíam reforma agrária e assistência técnica e extensão rural, desmantelaram uma parte significativa da rede de políticas que promoviam a SAN no país (Vasconcelos et al, 2019). A crise expôs a vulnerabilidade da SAN brasileira, apesar dos avanços alcançados nos anos anteriores, destacando a urgência de políticas

que fortalecesse um sistema agroalimentar sustentável, capaz de enfrentar crises, e a necessidade de intervenções emergenciais para proteger os mais vulneráveis.

Em 2018, o Brasil retornou ao Mapa da Fome. Nesse momento de retrocesso da SAN, participaram da eleição presidencial treze candidatos(as), dentre os quais um negro e duas negras, conforme a tabela a seguir.

**Quadro 10- Candidatos(as) à presidência (2018)**

<b>CANDIDATO(A)</b>	<b>PARTIDO</b>	<b>SEXO</b>	<b>COR</b>
Vera Lucia Pereira Da Silva Salgado	PSTU	Feminino	Preta
Guilherme Castro Boulos	PSOL	Masculino	Branca
<b>Fernando Haddad</b>	<b>PT</b>	<b>Masculino</b>	<b>Branca</b>
Ciro Ferreira Gomes	PDT	Masculino	Branca
João Vicente Fontella Goulart	PPL	Masculino	Branca
Maria Osmarina Marina Da Silva Vaz De Lima	REDE	Feminino	Preta
Henrique De Campos Meirelles	MDB	Masculino	Branca
Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho	PSDB	Masculino	Branca
José Maria Eymael	DC	Masculino	Branca
Alvaro Fernandes Dias	PODE	Masculino	Branca
João Dionísio Filgueira Barreto Amoêdo	NOVO	Masculino	Branca
Benevenuto Daciolo Fonseca Dos Santos	PATRIOTA	Masculino	Parda
<b>Jair Messias Bolsonaro</b>	<b>PSL</b>	<b>Masculino</b>	<b>Branca</b>

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2023.

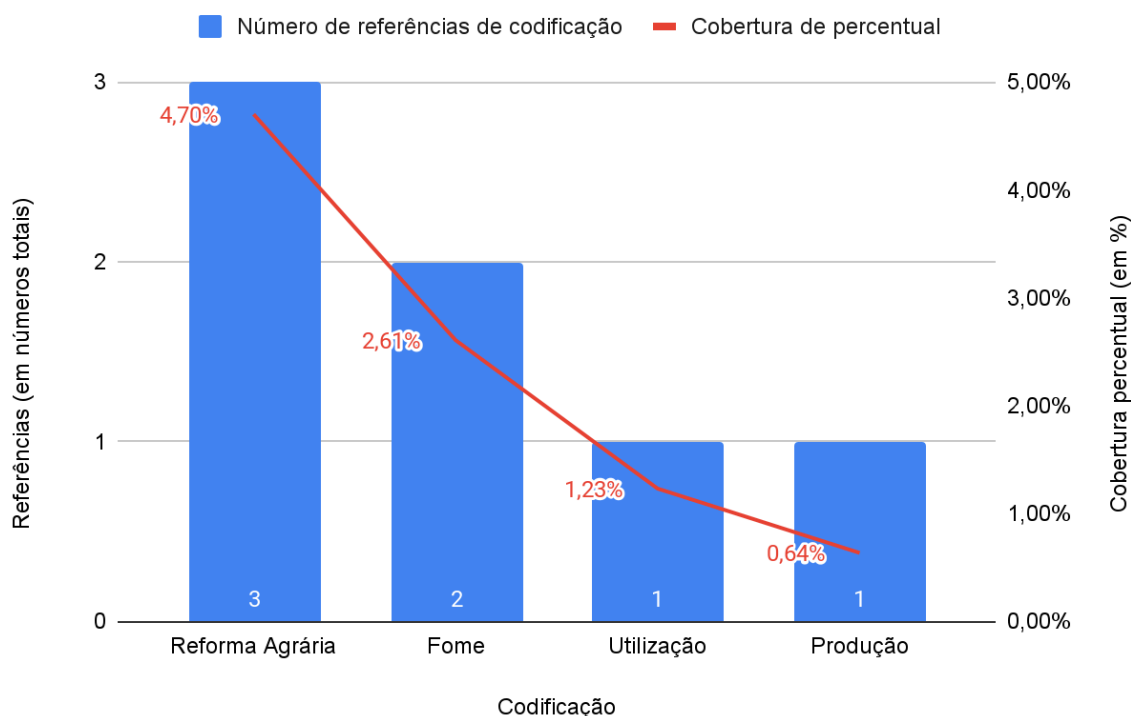
Todas as propostas de governo foram encontradas no site do TSE e os resultados da análise são discutidos a seguir.

**10.1 SAN na Proposta de Governo de Vera Lúcia (PSTU, 2018)**

A proposta de governo do PSTU (2018) apresentou 7 referências relativas ao tema da SAN, o que representou 9,18% do documento total, distribuídos em 4 dimensões, são elas, Reforma Agrária (3), Fome (2), Utilização (1) e Produção (1). Em relação à cobertura percentual, o partido destinou 4,70% de sua proposta à

dimensão Reforma Agrária, 2,61% à dimensão Fome, 1,23% à Utilização e, por fim, 0,64% à dimensão Produção, conforme o gráfico a seguir.

**Gráfico 39-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PSTU, 2018)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Sobre a dimensão Reforma Agrária, o PSTU (2018) defendeu a nacionalização e expropriação do latifúndio, visando o controle dos trabalhadores para atender às necessidades populares. O partido propôs a “partilha” do latifúndio, acesso a crédito para pequenos proprietários e defendeu uma Reforma Agrária radical e a estatização do agronegócio (PSTU, 2018). Além disso, o PSTU (2018) propôs a regularização das terras indígenas e quilombolas.

Quanto à dimensão Fome, o PSTU (2018) destacou a persistência do problema da fome, que afetava milhões de brasileiros, mesmo o Brasil sendo uma das maiores economias globais, e mencionou o retorno de práticas antigas, como o uso de lenha para cozinhar.

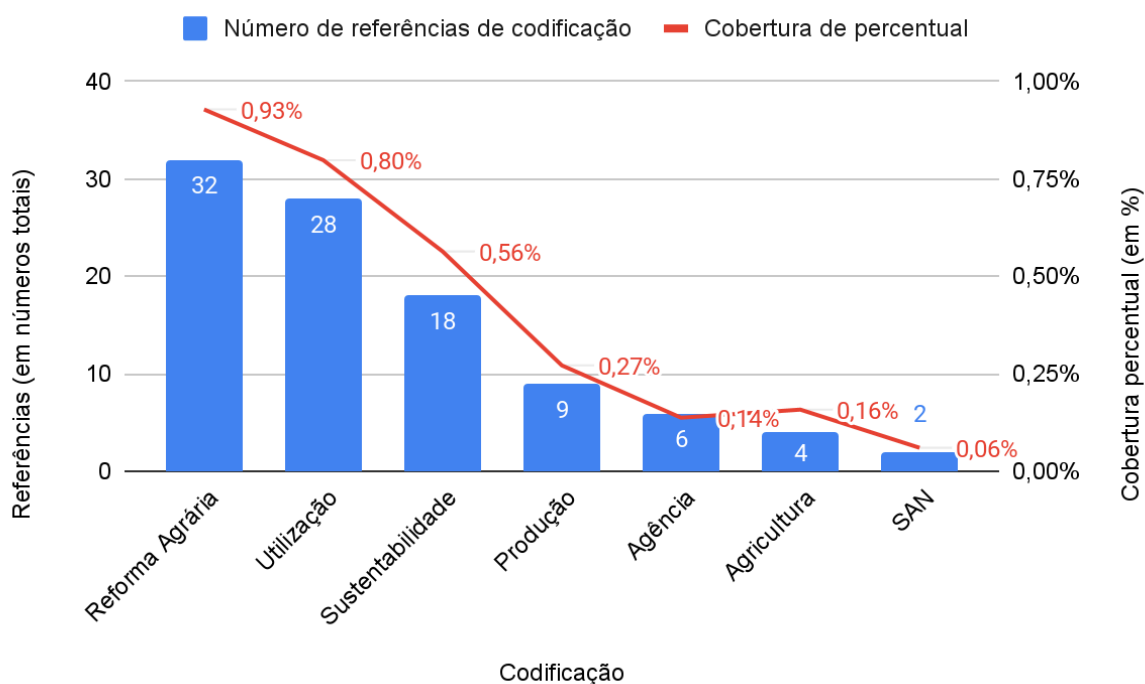
De maneira menos expressiva, o partido abordou a dimensão Produção, ao criticar os governos do PT, destacando o favorecimento aos interesses do agronegócio. Já em relação à dimensão Utilização, a referência falava sobre a necessidade de um plano de obras públicas controlado pelos trabalhadores para resolver problemas estruturais, o que inclui o saneamento básico (PSTU, 2018).

O PSTU (2018), assim como em 2010, retomou o enfoque na pauta da reforma agrária em sua proposta. Outrossim, o partido trouxe novamente a questão da fome em seu discurso.

## 10.2 SAN na Proposta de Governo de Boulos (PSOL, 2018)

Na proposta de governo do PSOL (2018), questões relativas à SAN representaram 2,92% do documento, com um total de 99 referências, distribuídas nas seguintes dimensões: Reforma Agrária (32), Utilização (28, Sustentabilidade (18), Produção (9), Agência (6), Agricultura Familiar (4), e SAN (2) ( gráfico a seguir).

**Gráfico 40-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PSOL, 2018)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

A cobertura percentual de cada dimensão na proposta do PSOL (2018) reforça o foco significativo na dimensão Reforma Agrária, que representou 0,93% do total, seguido por Utilização com 0,80%, Sustentabilidade com 0,56%, Produção com 0,27%, Agência com 0,14%, Agricultura Familiar com 0,16%, e SAN com 0,06%.

Sobre a dimensão Reforma Agrária, o PSOL (2018) enfatizou a proposta de uma Reforma Agrária Popular e Agroecológica como solução para problemas sociais e ambientais e a promoção de uma produção sustentável, bem como do acesso à terra. O partido também destacou a importância da demarcação de terras indígenas e quilombolas, considerando-as laboratórios vivos de experiências democráticas (PSOL, 2018).

Em relação à dimensão Utilização, o partido ressaltou a necessidade de buscar a nacionalização de setores como água, promovendo eficiência, transparência e controle social. Além disso, destacou que, apesar dos avanços no acesso à água tratada, a coleta de esgotos ainda era restrita para cerca de 51% da população, o que compromete indicadores de saúde pública e a qualidade ambiental nas cidades. Outrossim, o PSOL (2018) também abordou a resistência das empresas em estender a tarifa social para famílias mais pobres, apontando que o modelo baseado no lucro da venda de água contribui para crises hídricas e prejudica áreas mais distantes e periféricas. A necessidade de uma gestão pública, consórcios e planejamento integrado para a expansão e tratamento de esgotos foi enfatizada pelo partido, que defendeu a universalização do abastecimento de água e coleta de esgotos (PSOL, 2018).

Quanto à dimensão Sustentabilidade, o PSOL (2018), destacou a crítica ao modelo atual de agricultura baseado no uso de agrotóxicos, transgênicos e sementes oligopolizadas por grandes empresas. Propôs-se a luta contra as sementes transgênicas e defendeu o aumento das multas para crimes ambientais, além do debate sobre regulação e controle rigoroso. Além disso, o partido destacou que as populações tradicionais, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, caiçaras, pescadores e moradores das periferias são as mais afetadas pela destruição da natureza e de seus territórios (PSOL, 2018).

No que tange à Produção, o partido criticou a expansão do agronegócio, as trágicas consequências ambientais advindas disso e apontou a necessidade de transformações estruturais na produção de alimentos (PSOL, 2018).

Acerca da dimensão Agência, o PSOL (2018), destacou a importância de formas organizativas cidadãs e cooperativas na vida coletiva. Dentre as diversas propostas, estavam o apoio a iniciativas como refeitórios e cozinhas comunitárias, grupos de autocuidado e fortalecimento da cooperação agrícola.

Em relação à Agricultura Familiar, o partido abordou a questão das proibições de desmatamento, com exceções voltadas para a agricultura familiar, conforme estabelecido pela Lei 11.326/2006. Além disso, propôs a ampliação das linhas de financiamento destinadas a jovens sem-terra e agricultores familiares. Houve um destaque especial para a organização do sistema de distribuição e o incentivo à produção local de alimentos e da agricultura popular, com ênfase na eliminação de transgênicos e agrotóxicos.

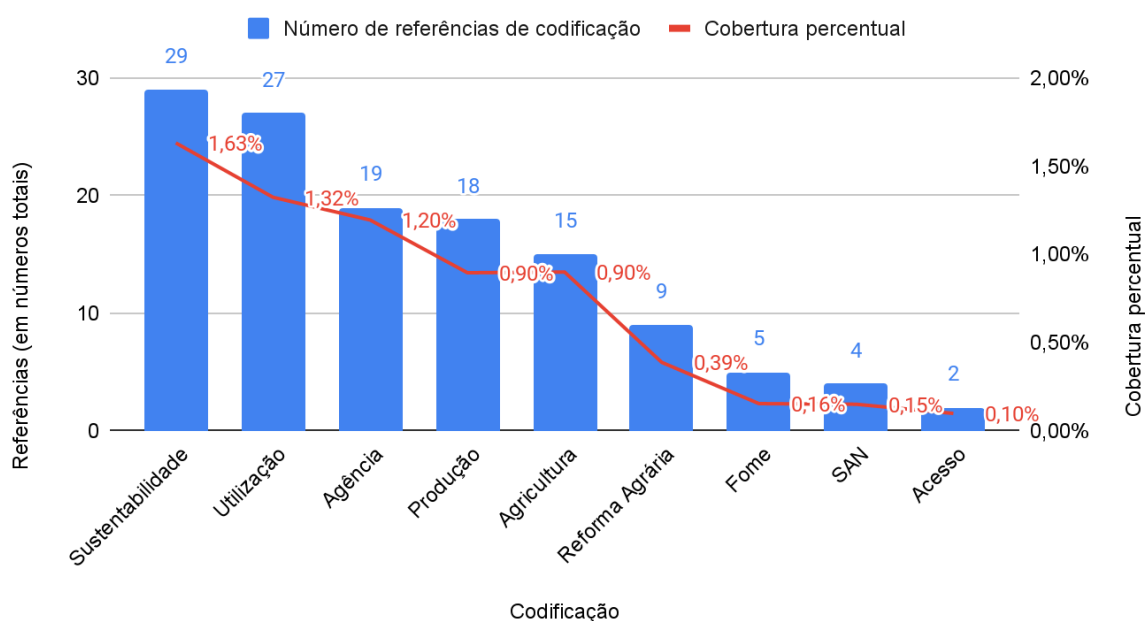
Em relação à dimensão SAN, o partido destacou a importância de uma agricultura voltada para alimentos saudáveis, priorizando vegetais e respeitando as florestas, visando a segurança alimentar da população brasileira. Outrossim, abordou o aumento da IA e estresse hídrico como consequências das mudanças climáticas, bem como a letalidade dos picos de calor, a erosão e desertificação dos solos, secas graves e prolongadas, declínio de aquíferos, incêndios florestais, pestes e epidemias (PSOL, 2018).

De modo geral, o PSOL (2018) apresentou uma proposta abrangente, com um foco claro na reforma agrária e na proteção das populações mais vulneráveis. Embora o partido tenha se restringido a utilizar apenas o termo "segurança alimentar", ele abordou diversas dimensões relacionadas à SAN.

### **10.3 SAN na Proposta de Governo de Haddad (PT, 2018)**

Na proposta de governo do PT (2018), questões relativas à SAN representaram 6,75% do documento, com um total de 128 referências, distribuídas nas seguintes dimensões: Sustentabilidade (29), Utilização (27), Agência (19), Produção (18), Agricultura Familiar (15), Reforma Agrária (9), Fome (5), SAN (4), e Acesso (2), conforme o gráfico a seguir.

**Gráfico 41- Número de Referências e Cobertura Percentual (PT, 2018)**



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

A cobertura percentual de cada dimensão na proposta do PT (2018) reforça o foco significativo na dimensão Sustentabilidade, que representou 1,63% do total, seguida por Utilização com 1,32%, Agência com 1,20%, Produção com 0,90%, Agricultura Familiar com 0,90%, Reforma Agrária com 0,39%, Fome com 0,16%, SAN com 0,15%, e Acesso com 0,10%.

Sobre a dimensão Sustentabilidade, as propostas do PT (2018) abrangeram o incentivo à tecnologias verdes, revitalização de bacias hidrográficas, políticas de gestão ambiental urbana, produção agroecológica, redução de agrotóxicos e a criação de um programa para financiamento integralmente voltado para a agricultura de baixo carbono. Além disso, o partido também ressaltou que é no campo que os impactos das mudanças climáticas são mais sentidos, por causa da vulnerabilidade da produção aos seus efeitos, tanto na agricultura de subsistência, com efeitos graves sobre os povos do campo, das florestas e das águas, quanto no setor agroexportador, que tem papel importante na balança comercial brasileira (PT, 2018).



As referências relativas à dimensão Utilização, destacaram a importância de considerar a água como direito humano e investir na gestão sustentável dos recursos hídricos, saneamento básico e revitalização de bacias hidrográficas (PT, 2018).

No que diz respeito à dimensão Agência, o PT (2018) abordou a transição ecológica ancorada na democracia e na garantia dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Propôs a recriação de órgãos, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário, fortalecimento da educação no campo, programas de assistência técnica, e um novo modelo de governança para a transição ecológica (PT, 2018).

Sobre a dimensão Produção, propôs investimentos em setores como agropecuária, agroecologia, inovação e mudança na estrutura produtiva e destacou a importância de políticas para o agronegócio, pesquisa, seguro rural e infraestrutura para o escoamento da produção (PT, 2018).

Acerca da dimensão Agricultura Familiar, dentre as propostas, destacou-se o fortalecimento da agricultura familiar em bases agroecológicas, a ampliação do crédito, o estímulo à economia solidária e a implementação de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional e Territorial para reduzir desigualdades e promover inclusão produtiva (PT, 2018).

Sobre a dimensão Reforma Agrária, o PT (2018) abordou a democratização da propriedade da terra e a importância da Reforma Agrária como ferramenta contra a exclusão no campo e propôs a atualização dos parâmetros de função social da terra, reforma do ITR e regularização fundiária. Além disso, o partido enfatizou o reconhecimento de direitos, a proteção das terras indígenas e o enfrentamento à violência no campo.

Quanto à Fome, o PT (2018) ressaltou a necessidade de evitar o retorno do país ao "Mapa da Fome", uma condição que, segundo o texto, foi superada nos governos anteriores, de Lula e Dilma. O texto destaca que o presidente Lula é reconhecido como uma figura global no combate à fome e à pobreza. Além disso, criticou-se a política econômica resultante do que é denominado como "golpe", alegando que retirou os pobres do orçamento e que isso poderá colocar o Brasil novamente no Mapa da Fome da FAO/ONU.

No que tange à dimensão SAN, o partido apontou que a gestão de Lula foi a primeira a priorizar a segurança alimentar da população. O partido argumentou que as políticas integradas sob a liderança de Lula asseguraram a todos os brasileiros a realização das três refeições diárias. A proposta expressa que será retomada e ampliada a PNSAN, em conjunto com o combate à desnutrição infantil e a promoção da Soberania Alimentar, com atenção ao semiárido brasileiro (PT, 2018).

Por fim, sobre a dimensão Acesso, cabe ressaltar que o PT (2018) foi o único partido a abordar esse eixo temático relativo à SAN em 2018. O partido propôs a inclusão de famílias em situação de pobreza nos programas de transferência de renda, visando oferecer assistência alimentar específica a grupos vulneráveis. Outrossim, o PT (2018) também destacou o compromisso de criar o Programa Gás a Preço Justo, para garantir que o custo do gás fosse acessível, permitindo que todas as famílias pudessem cozinhar e se alimentar com dignidade e segurança.

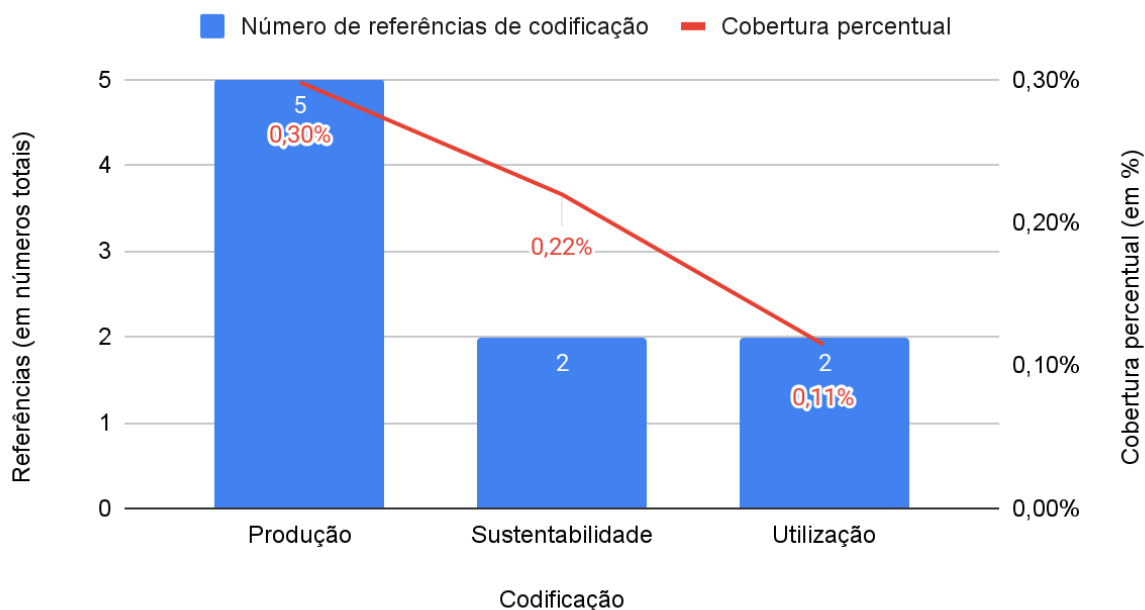
O PT, assim como nos anos anteriores, apresentou uma proposta que dialogou com múltiplas dimensões da SAN. O partido manteve um tom conciliador ao tratar dos setores de agricultura familiar e agronegócio, destacando que ambos são afetados pelas mudanças climáticas. Novamente, o partido utilizou o termo "segurança alimentar", porém o conceito de SAN esteve presente ao mencionar a PNSAN. Isso demonstra uma certa contradição no discurso, que por vezes se aproxima da SAN, mas em outras se restringe à noção de "segurança alimentar".

Chama atenção a expressiva cobertura dada à dimensão Sustentabilidade em detrimento de outros eixos como a Fome.

#### **10.4 SAN na Proposta de Governo de Ciro Gomes (PDT, 2018)**

O PDT abordou temas relacionados à SAN, que corresponderam a 0,63% do documento, com um total de 9 referências distribuídas entre as dimensões: Produção (5), Sustentabilidade (2) e Utilização (2), conforme demonstrado pelo gráfico a seguir.

**Gráfico 42-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PDT, 2018)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

A dimensão Produção se destacou, representando 0,30% do texto. Em seguida, a dimensão Sustentabilidade representou 0,22% e a Utilização teve uma cobertura percentual de 0,11%.

Sobre a dimensão Produção, o PDT (2018) propôs estimular o agronegócio a produzir bens com maior valor agregado, melhorar a infraestrutura para o escoamento da produção e reforçar o papel do Banco do Brasil na concessão de crédito à agricultura.

Já sobre a dimensão Sustentabilidade, o PDT (2018) destacou a necessidade de promover o desenvolvimento econômico, reindustrialização e agricultura de forma sustentável, preservando o meio ambiente. Também foram abordados temas como a produção de defensivos agrícolas menos tóxicos e o estímulo a sistemas de controle alternativos na agricultura.

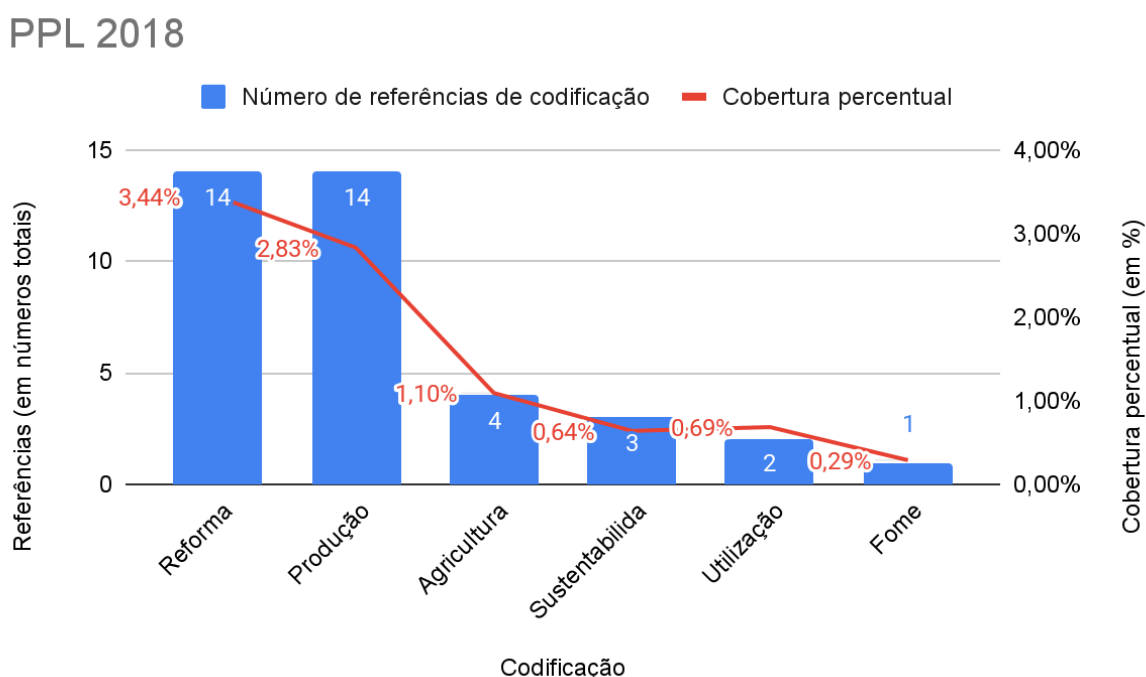
Em relação à dimensão Utilização, o partido ressaltou a importância de expandir, tendendo à universalização, dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, além da compatibilização entre diversas agendas relacionadas ao meio ambiente e recursos hídricos.

De modo geral, o tratamento das questões relativas à SAN não foi expressivo na proposta do PDT (2018). O partido não abordou o conceito de SAN ou suas variações, limitando-se a abordar algumas dimensões, sem aprofundar-se na perspectiva integrada e multifacetada que compõe o conceito de SAN.

### 10.5 SAN na Proposta de Governo de João Vicente Goulart (PPL, 2018)

O PPL (2018) abordou 6 dimensões relacionadas à SAN. A temática compreendeu 8,99% do documento, com um total de 38 referências distribuídas nas categorias de Reforma Agrária (14), Produção (14), Agricultura Familiar (4), Sustentabilidade (3), Utilização (2) e Fome (1), de acordo com o gráfico a seguir.

**Gráfico 43-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PPL, 2018)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

A dimensão Reforma Agrária recebeu atenção considerável, representando 3,44% do texto. Já a dimensão Produção destacou-se com uma cobertura percentual de 2,83%. Em seguida, a dimensão Agricultura Familiar representou

1,10%, e as dimensões Sustentabilidade, Utilização e Fome tiveram coberturas percentuais de 0,64%, 0,69% e 0,29%, respectivamente.

Em relação à dimensão Reforma Agrária, o PPL (2018) destacou a necessidade de uma Reforma Agrária verdadeira no Brasil, criticando políticas anteriores de assentamentos rurais sem um projeto amplo. Fez referência à política de Reforma Agrária de João Goulart em 1964, interrompida pelo golpe, propôs a desapropriação de terras improdutivas, propriedades estrangeiras e áreas nas zonas de fronteira, além de expropriar fazendas ligadas ao trabalho escravo, narcotráfico e contrabando. O partido apontou que o agronegócio concentra a propriedade rural, deteriora as condições de vida dos trabalhadores do campo e inviabiliza a oferta de alimentos. Outrossim, o partido enfatizou o apoio a povos indígenas, quilombolas e a distribuição de títulos de concessão de uso.

Sobre a dimensão Produção, abordou-se uma variedade de questões relacionadas à agropecuária, desde a promoção da produção e aumento da produtividade até preocupações com o modelo do agronegócio, transnacionais e políticas de exportação.

Sobre a dimensão Sustentabilidade, o PPL (2018) ressaltou a importância de aumentar a produção agropecuária através do aumento da produtividade em áreas já ocupadas, em vez da incorporação de novas áreas, garantindo a redução de desmatamentos. Também foi mencionada a necessidade de revisar o Código Florestal para aumentar a proteção ambiental.

Em relação à dimensão Agricultura Familiar, a agenda eleitoral do PPL (2018) apresentou propostas relacionadas à situação dos pequenos e médios proprietários rurais como a dependência em relação às transnacionais. O partido enfatizou a necessidade de o Estado captar parte da renda da terra apropriada pelo agronegócio e fortalecer o pequeno e médio produtor rural.

Quanto à dimensão Utilização, o partido ressaltou a necessidade de ampliar a infraestrutura nacional, incluindo saneamento, principalmente através do setor público (PPL, 2018).

Já sobre a dimensão Fome, o partido deu ênfase nos problemas do modelo agropecuário brasileiro. O PLL (2018) destacou que o avanço tecnológico beneficia predominantemente as empresas voltadas para o mercado externo, o que deixa o mercado interno em segundo plano, num cenário em que cerca de 13 milhões de

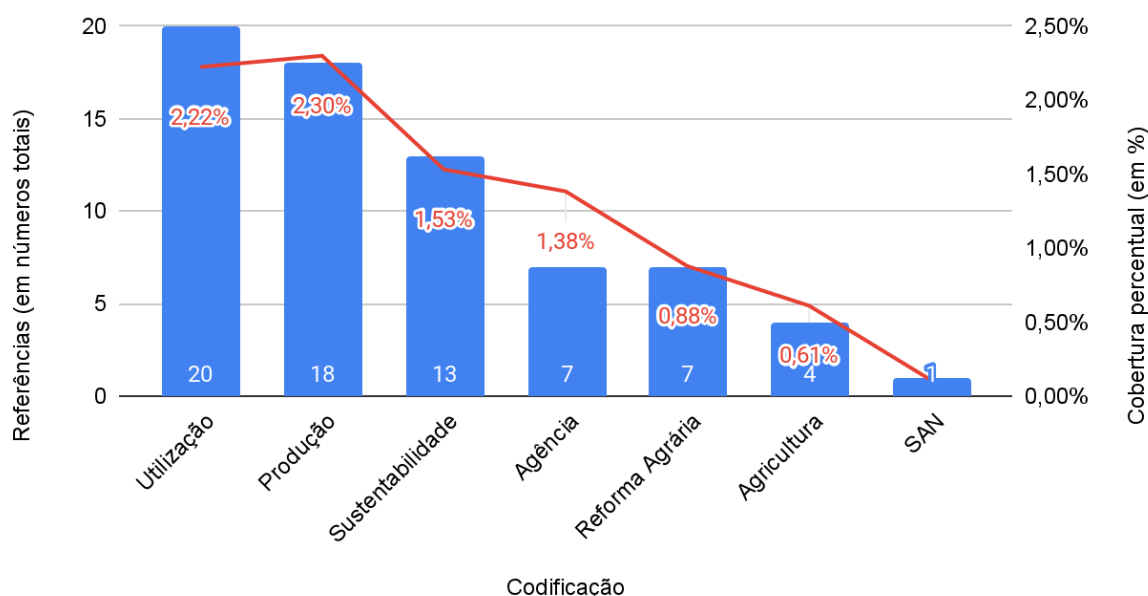
pessoas enfrentavam a fome. O partido apontava ainda para a desigualdade resultante desse padrão, onde os benefícios tecnológicos não eram distribuídos de maneira equitativa, exacerbando as disparidades sociais e alimentares.

De modo geral, o PPL (2018) dialogou com diferentes questões relativas à SAN, porém sem abordar o conceito. O partido apresentou uma preocupação com desigualdades estruturais, principalmente em relação ao acesso à terra e teceu críticas ao agronegócio brasileiro.

#### **10.6 SAN na Proposta de Governo de Marina Silva (REDE, 2018)**

Questões relacionadas à SAN na proposta de governo do partido REDE (2018), englobaram 8,03% do conteúdo total do documento. O partido apresentou 70 referências distribuídas entre diversas dimensões. As dimensões mais enfatizadas foram Produção e Utilização, ambas com 18 e 20 referências, respectivamente. Sustentabilidade e Agência foram apresentaram 13 e 7 referências, enquanto Reforma Agrária e Agricultura Familiar tiveram 7 e 4 referências, respectivamente. Por fim, foi feita uma menção à dimensão SAN. Em termos percentuais, a dimensão Produção se destacou com 2,30% do conteúdo total, seguida por Utilização com 2,22%, Sustentabilidade com 1,53%, Agência com 1,38%, Reforma Agrária com 0,88%, Agricultura Familiar com 0,61% e, por fim, a dimensão SAN, com 0,11%, conforme o gráfico a seguir.

**Gráfico 44-** Número de Referências e Cobertura Percentual (REDE, 2018)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em relação à dimensão Produção, o partido REDE (2018) destacou o potencial do setor agropecuário na economia brasileira, reconhecendo a importância da produção sustentável. A ênfase do discurso foi na necessidade de superar desafios como deficiências na infraestrutura, custos elevados de transporte e práticas de protecionismo que prejudicam o comércio (REDE, 2018). O partido propôs iniciativas para estimular investimentos privados, promover o livre comércio, fortalecer o controle sanitário e ampliar o seguro rural. Além disso, destacou a integração da agricultura energética com a alimentar, a importância da pesquisa e inovação, e o apoio à implementação do Cadastro Ambiental Rural e do Código Florestal.

No que diz respeito à dimensão Utilização, a REDE (2018) apresentou diversas propostas que abordam temas relativos ao saneamento básico e alimentação saudável. O partido destacou a importância de ações intersetoriais para a promoção do direito à saúde e a melhoria da qualidade de vida, como políticas voltadas à alimentação saudável, redução do uso de agrotóxicos e apoio à agroecologia. A REDE propôs ainda a inclusão de profissionais de nutrição nas equipes de apoio da Estratégia Saúde da Família, estimulando uma alimentação saudável, incluindo dietas vegetarianas. Além disso, o partido enfatizou a

necessidade urgente de universalizar o saneamento básico e o acesso à água tratada. As propostas incluíram o aumento dos investimentos em saneamento, a promoção de Parcerias Público-Privadas (PPPs) para acelerar a implementação dos serviços e a revisão da política de subsídios cruzados para favorecer as regiões mais carentes.

Sobre a dimensão Sustentabilidade, o partido enfatizou a importância dos Povos e Comunidades Tradicionais, propondo políticas de fomento às suas atividades econômicas, por meio de um Plano Nacional de Promoção dos Produtos da Sociobiodiversidade e ampliação das práticas de Agricultura de Baixo Carbono (REDE, 2018). Além disso, o partido destacou a necessidade de um estudo de planejamento da paisagem e ordenamento do território, bem como a reforma do Imposto Territorial Rural para incentivar a transição ecológica e apoiou a aprovação do projeto de lei da Política de Redução de Agrotóxicos, de iniciativa da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco).

No que diz respeito à dimensão Agência, a REDE (2018) apresentou uma série de propostas abrangentes voltadas para o empoderamento dos cidadãos e a participação ativa nas escolhas comunitárias. Entre as principais propostas, destacam-se o apoio à criação de Planos Municipais de Saneamento, fortalecendo as capacidades institucionais dos municípios para garantir a qualidade dos projetos de saneamento. A REDE também enfatizou a importância da consulta livre, prévia e informada para ações que envolvam povos indígenas e comunidades tradicionais, assegurando a justa repartição de benefícios e a proteção de seus direitos. O partido também propôs a harmonização dos instrumentos de gestão do território e o incentivo à capacitação de profissionais para a gestão de cooperativas de agricultores familiares.

Quanto à dimensão Reforma Agrária, o partido propôs a demarcação de terras indígenas, titulação de terras quilombolas, bem como destacou a necessidade de reorientar a produção em assentamentos, promover regularização fundiária e ordenamento territorial. Outrossim, a REDE (2018) propôs um sistema de compensação financeira para comunidades tradicionais que preservem recursos naturais, defendeu um Fundo de Regularização Fundiária para terras indígenas desterritorializadas e enfatizou a segurança jurídica para produtores familiares e assentados.



Acerca da dimensão Agricultura Familiar, a REDE (2018) destacou a importância deste segmento na produção de alimentos para o consumo interno. O partido propôs uma nova geração de políticas e programas para a agricultura familiar, incluindo investimento na Embrapa e no PAA, e destacou a necessidade de políticas específicas para o semiárido nordestino (REDE, 2018).

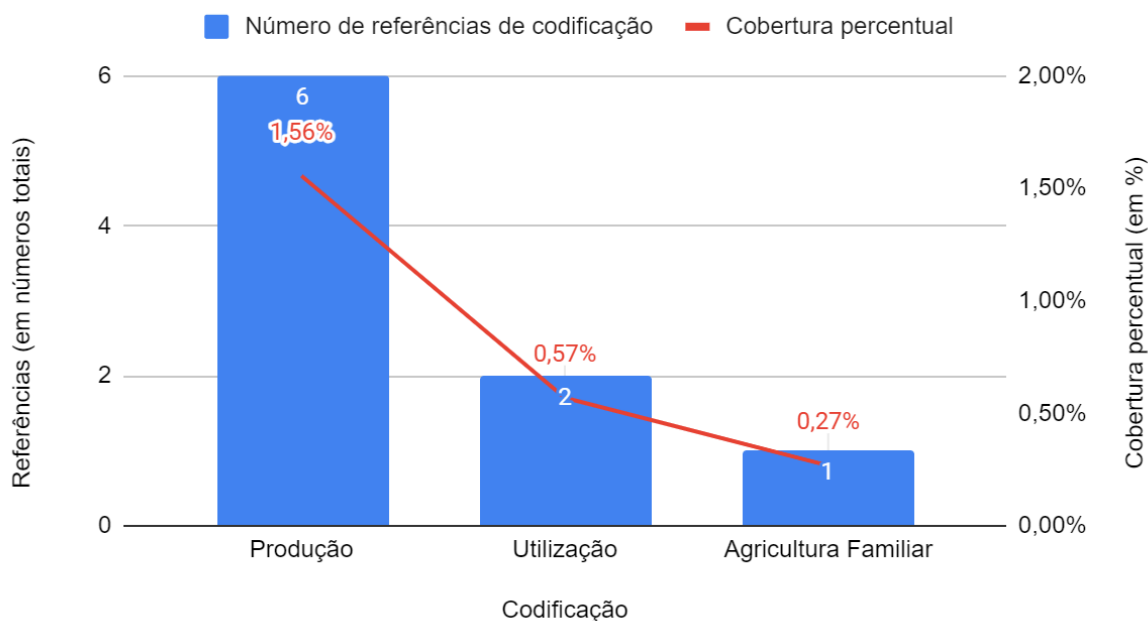
Em relação à dimensão SAN, se destacou a importância de políticas públicas integradas contra ameaças à saúde decorrentes de situações de miséria e pobreza, identificando essas condições como as principais causas da insegurança alimentar no Brasil.

Dessa maneira, é possível perceber que a REDE (2018) apresentou uma amplitude temática sobre questões relativas à SAN. No entanto, o partido não usou o conceito SAN, apesar de fazer referência ao tema quando discute insegurança alimentar. É importante destacar também a ausência da dimensão Acesso no discurso do partido, evidenciando uma lacuna no debate sobre questões alimentares.

### **10.7 SAN na Proposta de Governo de Meirelles (MDB, 2018)**

Questões relativas à SAN representaram 2,39% do documento do MDB (2018), com um total de 9 referências distribuídas nas dimensões Produção (6), Utilização (2) e Agricultura Familiar (1), conforme o gráfico a seguir.

**Gráfico 45-** Número de Referências e Cobertura Percentual (MDB, 2018)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

A dimensão Produção ocupou o maior espaço em comparação às outras dimensões, com uma cobertura de 1,56%. Em seguida, a dimensão Utilização representou 0,57% do texto, enquanto Agricultura Familiar teve uma cobertura percentual de 0,27%.

Sobre a dimensão Produção, o MDB (2018) concentrou suas propostas em melhorias na infraestrutura e logística para aumentar a competitividade da agricultura. O partido destacou, de maneira positiva, a transformação do Brasil em um celeiro mundial em apenas 40 anos, abordando temas como ocupação territorial, financiamento, inovação e segurança no campo (MDB, 2018).

De maneira menos expressiva, o MDB (2018) abordou a dimensão Utilização ao propor a priorização de obras relacionadas ao saneamento básico. Em relação à dimensão Agricultura Familiar, o partido destacou a renegociação de dívidas de pequenos agricultores do Nordeste e a aceleração na entrega de títulos de propriedade em todo o país como medidas adotadas enquanto o candidato do partido, Meirelles, esteve no Ministério da Fazenda (MDB, 2018).

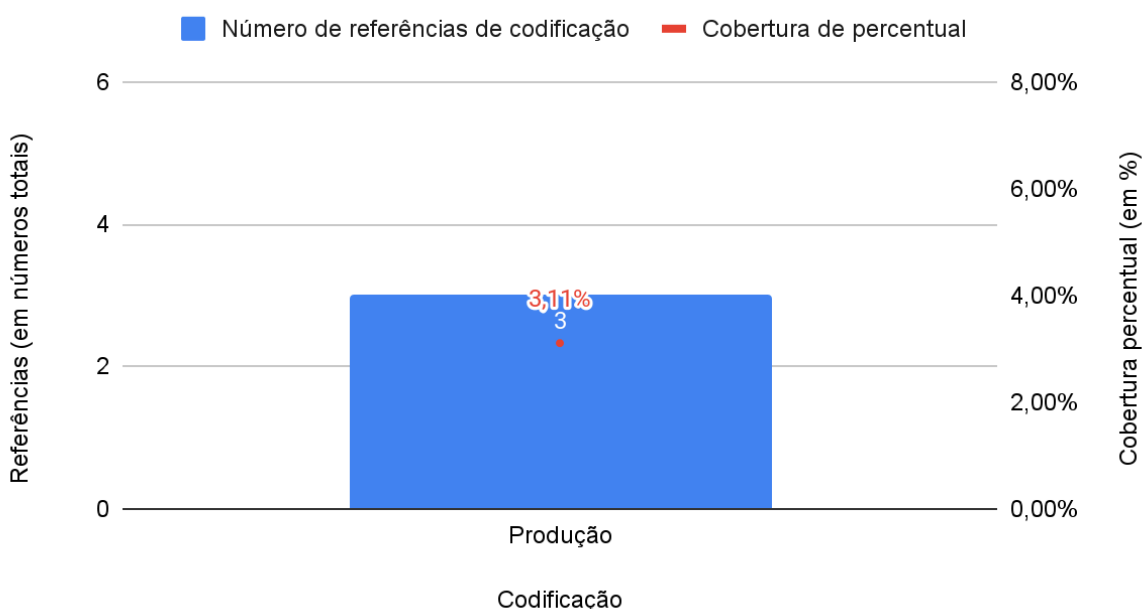
A partir da análise, observamos que o MDB (2018) não aprofundou o debate sobre questões alimentares e não apresentou uma aproximação com a abordagem

da SAN. O partido não utilizou o conceito e restringiu o discurso em poucas dimensões.

### 10.8 SAN na Proposta de Governo de Alckim (PSDB, 2018)

Ao contrário das eleições anteriores, o PSDB (2018) apresentou apenas uma dimensão em seu discurso. O partido abordou questões relativas à SAN, porém, restritas à dimensão Produção. Além disso, a temática compreendeu 3,11% do documento, com um total de 3 referências, como mostra o gráfico a seguir.

**Gráfico 46-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PSDB, 2018)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

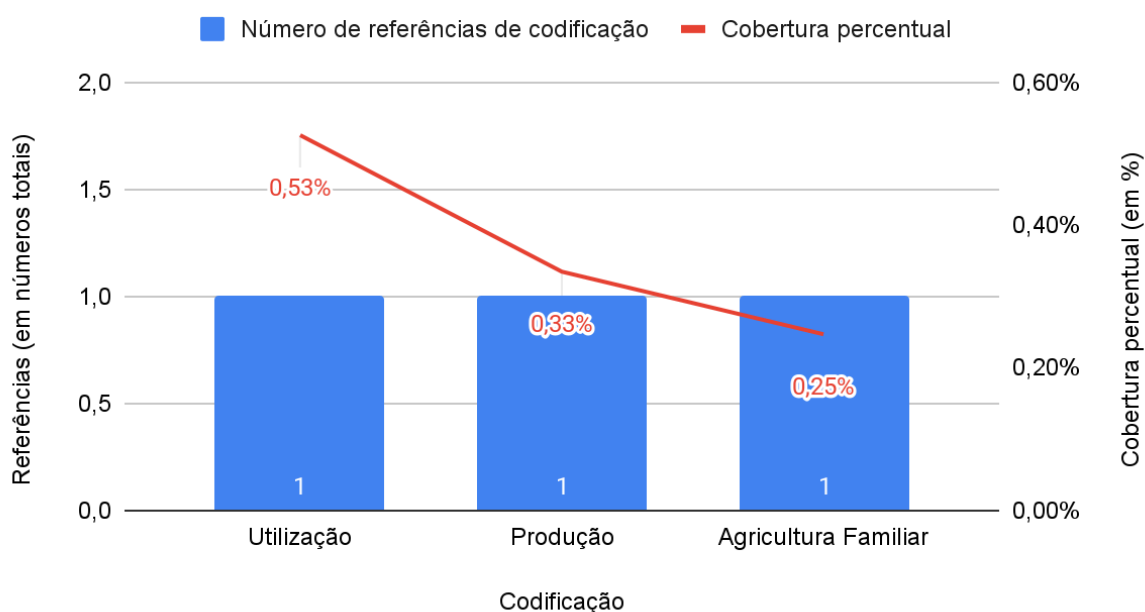
Ao abordar a dimensão Produção, o partido propôs o reforço pela transformação do Plano Safra em um plano plurianual para dar previsibilidade às regras da política agrícola e a consolidação dos programas de seguro agrícola e rural. O partido também defendeu políticas para o desenvolvimento pleno das regiões Norte e Nordeste, com destaque para vários setores, dentre eles, a agricultura e a agroindústria (PSDB, 2018).

Apesar das mudanças em relação às propostas anteriores, o PSDB manteve o foco na dimensão Produção, seu principal eixo temático desde 1994. Além disso, o partido continuou a abordar as desigualdades regionais, com um olhar diferenciado para o Norte e Nordeste.

### 10.9 SAN na Proposta de Governo de Eymael (DC, 2018)

A agenda eleitoral do DC de 2018 abordou três dimensões correlatas ao tema da SAN. Tal questão representou 1,01% do documento e um total de 3 referências, distribuídos da seguinte forma: Utilização (1), Produção (1), Agricultura Familiar (1), conforme pode ser observado no gráfico a seguir.

**Gráfico 47-** Número de Referências e Cobertura Percentual (DC, 2018)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em relação ao percentual que cada dimensão ocupou no texto, Utilização se destacou com 0,53% de cobertura percentual, seguido de Produção (0,33%) e Agricultura Familiar (0,25%).

Sobre a dimensão Utilização, o partido destacou a proposta de incentivar políticas de desenvolvimento urbano e saneamento básico. Em relação à dimensão

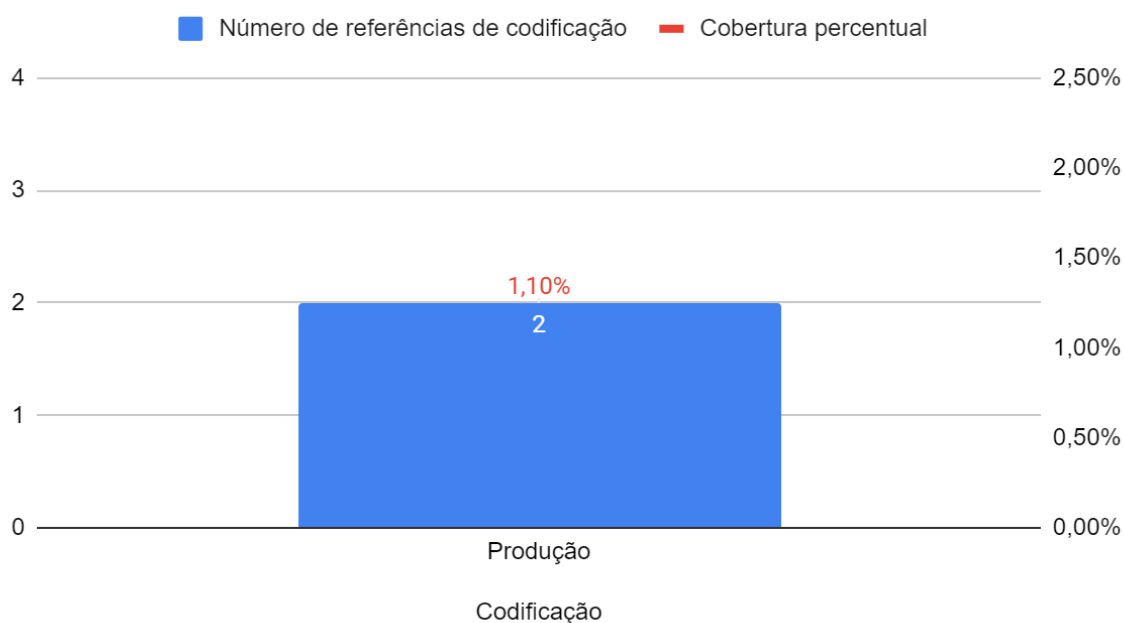
Produção, enfatizou a valorização do agronegócio e a necessidade de ações governamentais específicas para apoiar esse setor. Quanto à dimensão Agricultura Familiar, o DC (2018) mencionou o apoio aos pequenos e médios produtores rurais, mas sem fornecer detalhes específicos sobre as propostas ou ações.

O DC (2018), anteriormente conhecido como PSDC, apresentou uma proposta superficial em relação às questões alimentares e um debate que não dialogou com a abordagem da SAN. No entanto, diferentemente das eleições anteriores de 2010 e 2018, o partido mencionou elementos relacionados à SAN, mesmo que de maneira ínfima, o que representa uma mudança em comparação com as eleições anteriores, quando o partido não abordava nada relativo à SAN.

### 10.10 SAN na Proposta de Governo de Álvaro Dias (PODE, 2018)

Assim como PSDB, o PODE abordou apenas a dimensão de Produção, a qual representou 1,10% do documento, conforme o gráfico a seguir.

**Gráfico 48-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PODE, 2018)



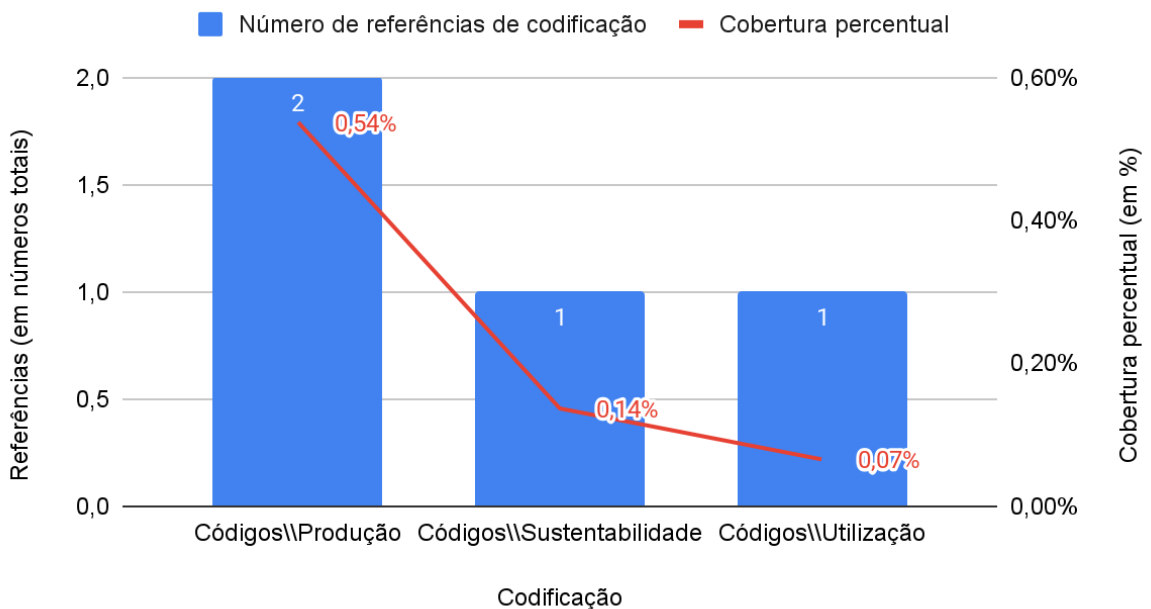
Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Ao abordar a dimensão Produção, o partido se restringiu a discutir a busca por uma economia mais estável, dinâmica e sustentável, com foco na agricultura produtiva e na recuperação da infraestrutura para setores como agricultura e indústria. Dessa maneira, não houve um tratamento expressivo às questões alimentares e nem uma proximidade com a abordagem da SAN.

### 10.11 SAN na Proposta de Governo de João Amoedo (NOVO, 2018)

O partido NOVO mencionou aspectos relacionados à SAN em 4 referências, compreendendo 0,74% do documento, que dialogam com três dimensões: Produção (2), Sustentabilidade (1) e Utilização (1), conforme o gráfico a seguir. A dimensão Produção se destacou em relação às outras, com uma cobertura percentual de 0,54%, seguida da dimensão Sustentabilidade (0,14%) e Utilização (0,07%).

**Gráfico 49-** Número de Referências e Cobertura Percentual (NOVO, 2018)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Com um tratamento pouco expressivo, o partido abordou a dimensão Produção ao estabelecer um compromisso com a responsabilidade ambiental e busca por um agronegócio moderno indutor do desenvolvimento, assegurando propriedade privada e segurança no campo (NOVO, 2018). Já sobre a dimensão Sustentabilidade, foi proposta uma conciliação definitiva entre conservação ambiental e desenvolvimento agrícola (NOVO, 2018). Em relação à dimensão Utilização, o NOVO propôs a universalização do saneamento no Brasil.

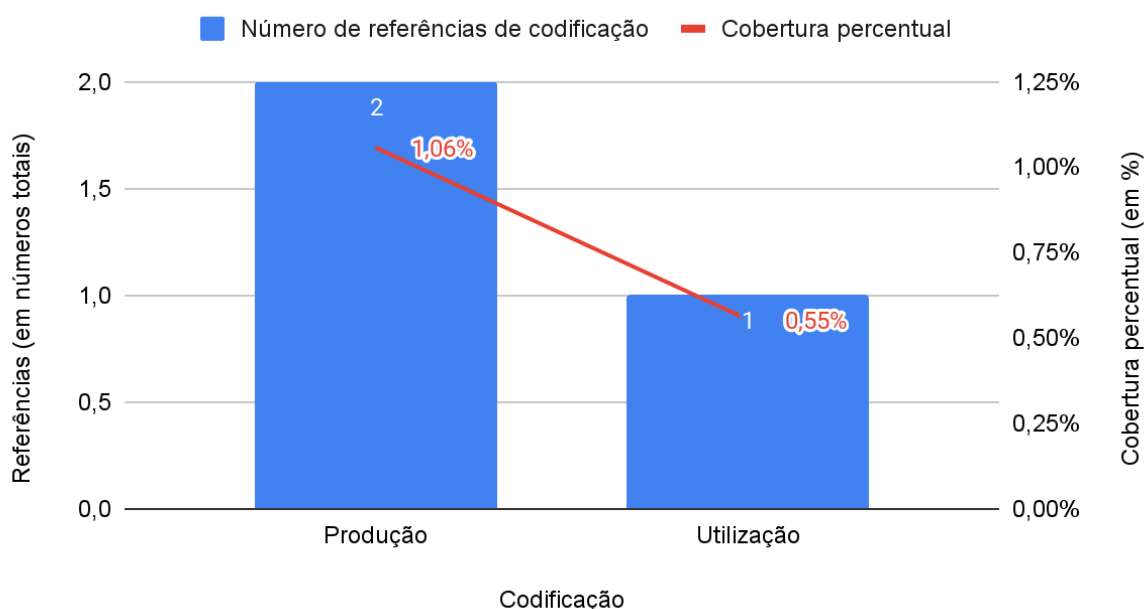
O partido apresentou um tratamento pouco expressivo em relação a questões relacionadas à SAN, sem adotar o conceito ou aprofundar o debate. Além disso, abordou poucas dimensões e não detalhou as propostas.

#### **10.12 SAN na Proposta de Governo de Daciolo (PATRIOTA, 2018)**

O PATRIOTA abordou questões relacionadas à SAN em três referências, representando 1,61% do documento. Essas referências foram distribuídas nas dimensões de Produção (2) e Utilização (1), conforme demonstrado no gráfico a seguir. A dimensão Produção se destacou, representando 1,06% do texto. A dimensão Utilização, por sua vez, teve uma cobertura percentual de 0,55%.

**Gráfico 50-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PATRIOTA, 2018)

### PATRIOTA 2018



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Sobre a dimensão Produção, o partido destacou a intenção de aumentar o número de rodovias federais e investir em infraestrutura de transporte para facilitar o escoamento da produção. Já sobre a dimensão Utilização, o partido indicou o compromisso de trabalhar para tornar realidade os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal, no qual a alimentação está inclusa.

De modo geral, o tratamento das questões alimentares pelo PATRIOTA foi superficial, sem uma apropriação do conceito de SAN, nem uma aproximação com sua abordagem multidimensional e intersetorial.

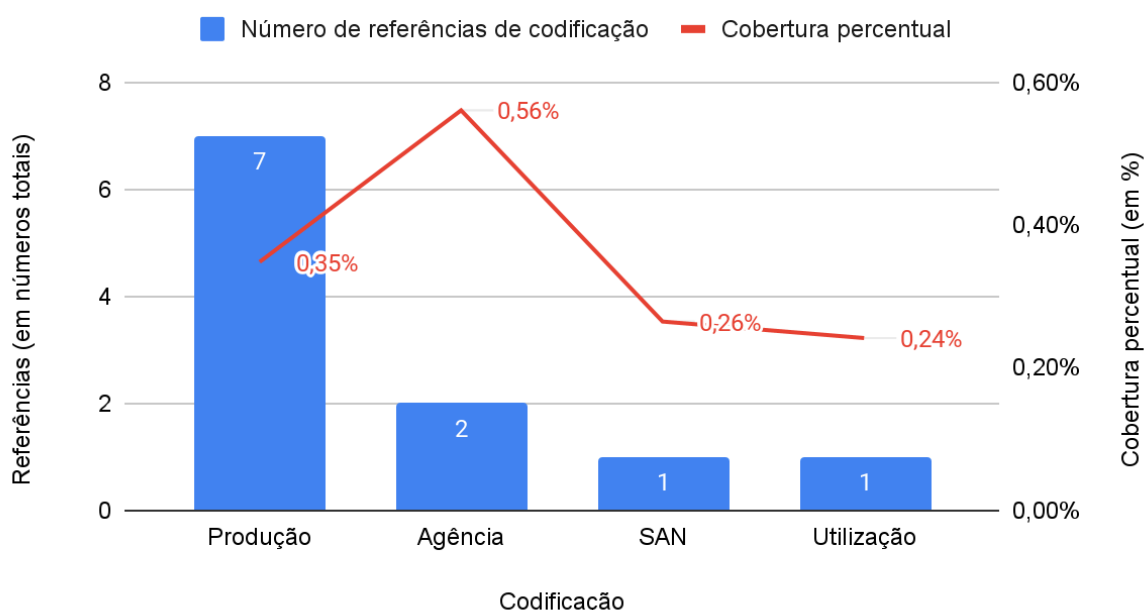
#### 10.13 SAN na Proposta de Governo de Bolsonaro (PSL, 2018)

O PSL abordou questões relacionadas à SAN em onze referências, representando 1,42% do documento. Essas referências foram distribuídas nas dimensões de Produção (7), Agência (2), SAN (1) e Utilização (1), conforme demonstrado no gráfico a seguir. Em relação à cobertura percentual, a dimensão



Agência se destacou, representando 0,56% do texto. A dimensão Produção teve uma cobertura percentual de 0,35%, enquanto SAN e Utilização apresentaram coberturas percentuais de 0,26% e 0,24%, respectivamente.

**Gráfico 51-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PSL, 2018)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Sobre a dimensão Produção, o partido destacou a importância da agricultura, mencionando a possibilidade de trazer conhecimentos de Israel para o setor. O partido também abordou questões relacionadas à segurança no campo e logística.

Quanto à dimensão Utilização, o PSL (2018), na única referência codificada, destacou a inclusão de profissionais de educação física no programa de Saúde da Família para combater o sedentarismo e a obesidade.

Em relação à dimensão Agência, o PSL (2018) destacou a importância de conceder autonomia aos agricultores e suas famílias na gestão do espaço rural e, para isso, propôs reunir instituições relacionadas ao setor em uma única pasta, buscando evitar a dispersão e loteamento em diferentes ministérios.

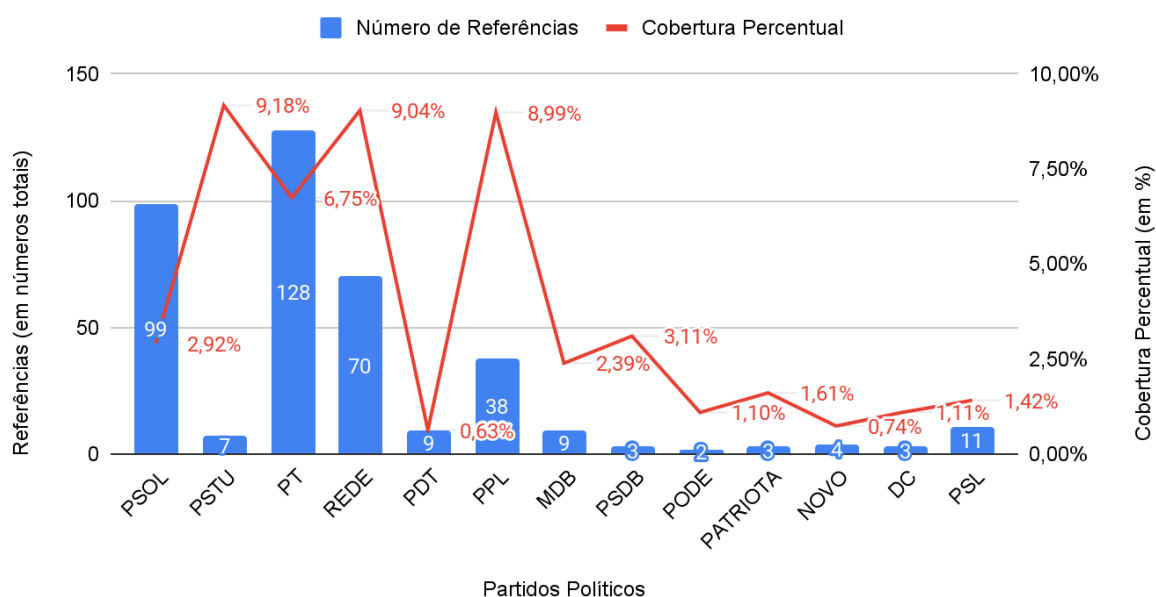
No que diz respeito à dimensão SAN, o partido apontou que a nova estrutura federal agropecuária teria as suas atribuições a “Defesa Agropecuária e Segurança Alimentar” (PSL, 2018, p. 68).

De modo geral, a proposta do PSL (2018) não aprofundou o tratamento relacionado à SAN, apesar de ter citado a noção de "segurança alimentar". No entanto, o partido mencionou a questão da obesidade, que é um tema ligado à dimensão Utilização e que raramente aparece nas propostas de governo. Além disso, apesar de propor maior autonomia dos agricultores e suas famílias na gestão do espaço rural, a centralização em uma única pasta sugere uma abordagem oposta, com a centralização da gestão em vez da distribuição do poder de decisão. Desse modo, a abordagem do partido se distancia da perspectiva ligada ao conceito SAN.

#### **10.14 Panorama da SAN nas agendas eleitorais de 2018**

Questões relacionadas à SAN receberam amplo destaque nas agendas eleitorais de 2018, totalizando 386 referências. O PT se destacou ao concentrar 128 referências sobre o tema, evidenciando um comprometimento expressivo. Em seguida, o PSOL contribuiu com 99 referências. O REDE concentrou 70 referências, enquanto o PPL apresentou 38. Dentre os partidos com menor número de referências sobre a SAN, o PSL e o MDB apresentaram 11 e 9 referências, respectivamente, seguidos do PDT (9), PSTU (7), Novo (4), DC (3), Patriota (3), PSDB (3) e PODE (2).

**Gráfico 52-** Referências de SAN por Partidos Políticos (Quantidade e Percentual), 2018



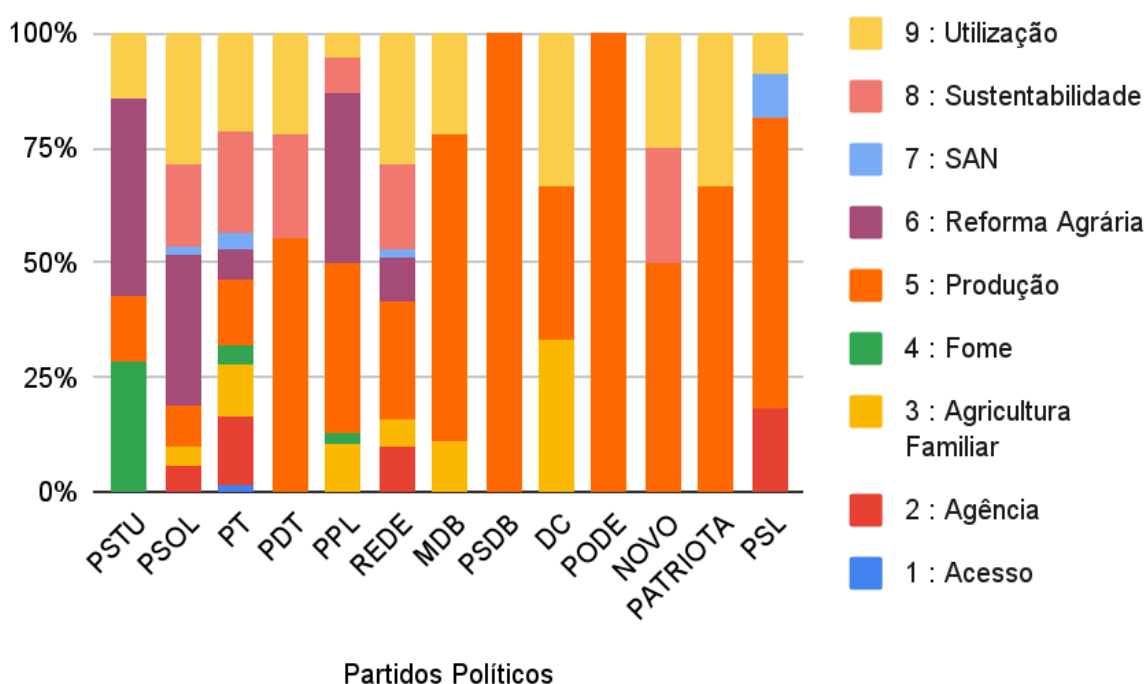
Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em relação à cobertura percentual do tema, o partido que se destacou foi o PSTU, com 9,18%. Em seguida, os partidos REDE e PPL, com 9,04% e 8,99%, respectivamente. O PT também teve uma cobertura significativa, com 6,75%. O PSOL apresentou uma cobertura de 2,92%, enquanto o PSDB e o MDB dedicaram 3,11% e 2,39%, respectivamente. Partidos como o PODE, PATRIOTA, NOVO, DC e PSL tiveram uma cobertura menor. O PDT teve a menor cobertura, com apenas 0,63%. O PT foi o partido que se destacou tanto pelo número de referências como pela cobertura percentual.

Candidatas negras, como Vera Lúcia (PSTU) e Marina Silva (REDE), apresentaram propostas mais robustas sobre SAN, sugerindo que a inclusão de mulheres negras pode correlacionar com uma maior ênfase em questões de SAN. Em contraste, o candidato negro Cabo Daciolo (PATRIOTA) teve uma abordagem limitada ao tema, indicando que a relação entre raça e SAN não é direta. Isso sugere que, embora a presença de diversidade racial e de gênero nas candidaturas possa influenciar positivamente a atenção dada a SAN, outros fatores também desempenham um papel importante na definição das prioridades políticas.

Dentre as dimensões mobilizadas em 2018, a dimensão Produção recebeu o maior número de menções, seguida da dimensão Utilização e Sustentabilidade. Boa parte das propostas relacionadas à dimensão Produção vieram de agendas mais à direita. A análise apontou outras diferenças entre esquerda e direita no que diz respeito às questões relativas à SAN, conforme o gráfico a seguir.

**Gráfico 53-** Dimensões da SAN articuladas nas propostas de governo, 2018



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Partidos mais à esquerda apresentaram uma maior variabilidade de dimensões relacionadas à SAN em suas agendas eleitorais. Em contrapartida, partidos mais à direita tenderam a concentrar seu discurso na dimensão Produção. A dimensão Reforma Agrária esteve fortemente presente nas propostas dos partidos de esquerda, um padrão também observado nas eleições de 2010 e 2014. As dimensões Agricultura Familiar, Sustentabilidade e Agência foram mais destacadas à esquerda. Já a dimensão Acesso foi pouco abordada nas agendas eleitorais de 2018.

A dimensão Utilização apareceu de maneira constante em quase todas as propostas, com exceção do PSDB e PODE, o que demonstra a consolidação do

tópico nas agendas eleitorais independente do posicionamento partidário no espectro político-ideológico. Entretanto, aspectos dessa dimensão, como a alimentação saudável e a obesidade, são escassos, com um predomínio dos temas de saneamento básico e acesso à água. Uma diferença notável entre os partidos é que o tema da obesidade foi abordado apenas pelo PSDB e PSL em 2018.

Quanto à dimensão "Fome", esta ganhou destaque na agenda do PSTU. Embora o tema tenha recebido tratamento nos documentos do PT e do PPL, nessas agendas a dimensão apareceu de forma diluída em relação a outros eixos temáticos, não se sobressaindo tanto como na do PSTU. Nos outros partidos, esse eixo temático foi ausente, o que contrasta com a condição de aumento da IA grave no Brasil nesse período.

A análise revelou uma baixa incorporação do conceito de SAN nas agendas eleitorais. Apenas três partidos abordaram a SAN: PSOL e PL mencionaram "segurança alimentar", enquanto o PT abordou tanto "segurança alimentar" quanto SAN, com referência à PNSAN. Essa escolha dos partidos políticos em referir-se às dimensões específicas da SAN, mas sem incorporar o conceito integral, priorizando algumas em detrimento de outras, acende um alerta vermelho devido aos pontos cegos que surgem pela falta de uma perspectiva abrangente que a abordagem da SAN enfatiza. Essa lacuna evidencia um distanciamento entre o reconhecimento das diversas dimensões que compõem o tema da SAN e a efetiva implementação de políticas públicas direcionadas à SAN, que superem as barreiras das políticas setoriais.

## 11. ELEIÇÃO DE 2022: FOME E GUERRA

Josué de Castro apontava que a fome e a guerra não obedeciam a qualquer lei natural; eram, na realidade, criações humanas (Lima, 2009, p.182). A observação de Castro sublinha que a fome e os conflitos são moldados por escolhas e ações humanas. A insegurança alimentar se intensificou no Brasil e foi resultado direto de escolhas políticas e das circunstâncias que elas criaram. Em um contexto de intensa polarização política e uma guerra de narrativas (Kalil, 2021), acompanhado no cenário internacional pelo impacto global da guerra entre Rússia e Ucrânia na segurança alimentar internacional (Nasir, Nugroho, Lakner, 2022), a eleição de 2022 ocorreu enquanto os impactos desses eventos e da pandemia de COVID-19 ainda reverberavam na sociedade.

Entre 2018 e 2022, o Brasil enfrentou uma série de desafios significativos que expuseram e exacerbaram vulnerabilidades econômicas, sociais e políticas. Em 2018, o país retornou ao Mapa da Fome, revelando que a SAN ainda era um direito distante para muitos brasileiros. Estudos da Rede PENSSAN (2022) mostraram que a vulnerabilidade alimentar era especialmente alta em lares chefiados por mulheres, entre a população negra, nos domicílios rurais e entre pessoas com baixo nível de escolaridade.

A pandemia de COVID-19, que chegou ao Brasil em 2020, escancarou e aprofundou essa crise preexistente. A pandemia trouxe à tona um cenário que combinava problemas econômicos, sociais e políticos, fomentando ainda mais o desemprego, a pobreza e a fome. Medidas de austeridade econômica e o desmonte de políticas intersetoriais nos anos anteriores contribuíram para a amplificação dessas vulnerabilidades (Carvalho et al, 2020).

A dissolução do CONSEA em 2019 prejudicou ainda mais a capacidade de diálogo entre a sociedade civil e o governo, comprometendo uma abordagem guiada pela SAN como resposta aos desafios que se apresentavam. Em resposta à pandemia, o governo de Bolsonaro implementou algumas medidas de emergência, como auxílio financeiro, uma expansão do Programa Bolsa Família. No entanto, essas ações foram amplamente criticadas por serem insuficientes, lentas e mal coordenadas (Carvalho et al, 2020).

Os desafios para a implementação de políticas públicas eficazes que garantam a SAN para todos os brasileiros permanecem, especialmente diante das crises contínuas. Fortalecer o sistema agroalimentar do país e proteger os mais vulneráveis continuava sendo uma prioridade urgente, exigindo um tratamento sobre o tema nas agendas eleitorais dos partidos políticos. Nesse cenário participaram da eleição de 2022, os seguintes candidatos(as):

#### **Quadro 11- Candidatos(as) à presidência (2022)**

<b>CANDIDATO(A)</b>	<b>PARTIDO</b>	<b>SEXO</b>	<b>COR</b>
Vera Lúcia	PSTU	Feminino	Preta
Sofia Manzano	PCB	Feminino	Branca
Léo Péricles	UP	Masculino	Preta
<b>Luiz Inácio Lula Da Silva (Lula)</b>	<b>PT</b>	<b>Masculino</b>	<b>Branca</b>
Ciro Gomes	PDT	Masculino	Branca
Simone Tebet Simone Nassar	MDB	Feminino	Branca
Constituinte Eymael	DC	Masculino	Branca
Soraya Thronicke	UNIÃO	Feminino	Branca
Felipe D'avila Luiz	NOVO	Masculino	Branca
<b>Jair Bolsonaro</b>	<b>PL</b>	<b>Masculino</b>	<b>Branca</b>
Roberto Jefferson	PTB	Masculino	Branca

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2023.

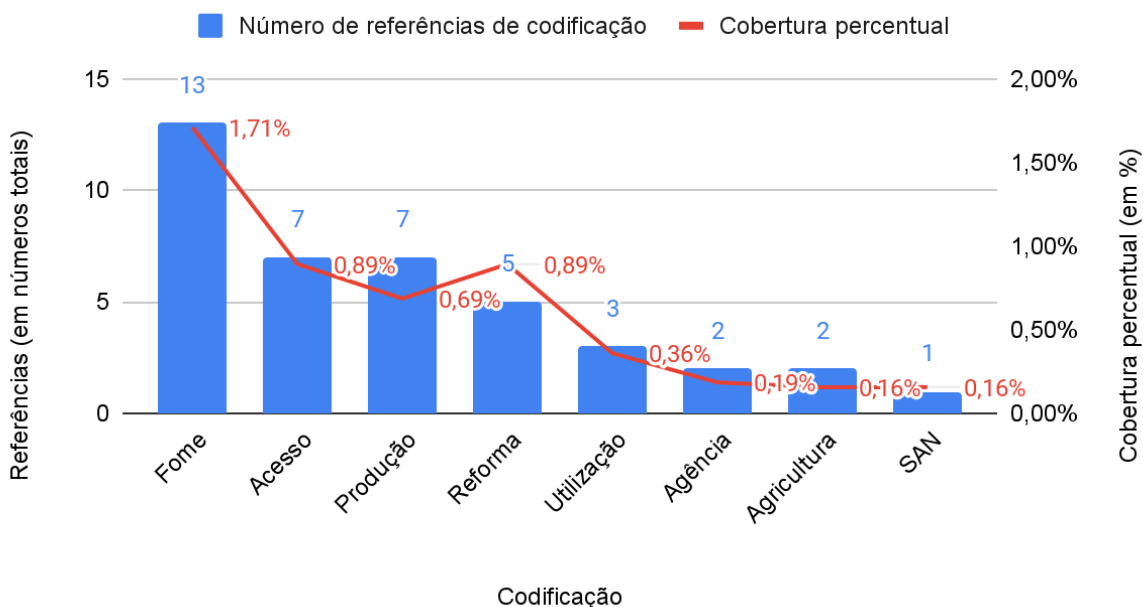
Todas as propostas foram encontradas e todos os partidos citaram algo relacionado à SAN.

#### **11.1 SAN na Proposta de Governo de Vera Lúcia (PSTU, 2022)**

O PSTU abordou questões relacionadas à SAN em 40 referências, que representaram 5,05% do documento. Essas referências foram distribuídas nas dimensões Fome (13), Acesso (7), Produção (7), Reforma Agrária (5), Utilização (3), Agência (2), Agricultura Familiar (2) e SAN (1). Em relação à cobertura percentual, a dimensão Fome se destacou, representando 1,71% do texto. A dimensão Acesso teve uma cobertura percentual de 0,89%, enquanto Produção e Reforma Agrária

apresentaram coberturas percentuais de 0,69% e 0,89%, respectivamente, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

**Gráfico 54-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PSTU, 2022)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

O PSTU, em sua proposta de governo de 2022, destacou o crescimento alarmante da fome e do desemprego no Brasil. O partido abordou a dimensão Fome ao discutir a contradição entre a alta produção de alimentos no país e a persistente fome que afeta milhões de brasileiros. O PSTU (2022) enfatizou a necessidade de uma revolução socialista como solução fundamental para superar a miséria e garantir uma distribuição justa e igualitária dos recursos, visando eliminar de vez esse problema e promover a justiça social.

Ao abordar a dimensão Acesso, o partido defendeu salários dignos e a redução da jornada de trabalho para combater os efeitos da inflação. O PSTU (2022) propôs duplicar o salário mínimo, correção automática dos salários, jornada diária de 6 horas e um auxílio emergencial transitório até o alcance do pleno emprego.

Quanto à dimensão Produção, o PSTU (2022) enfatizou a queda da produção industrial, o controle de grandes fundos financeiros estrangeiros sobre setores importantes do país, como o agronegócio, os impactos negativos da mecanização do campo, e a necessidade de se priorizar a produção para o consumo interno.



Em relação à dimensão Reforma Agrária, o partido defendeu uma reforma e revolução agrária sob controle dos trabalhadores. Além disso, o PSTU (2022) abordou a conquista da demarcação de terras indígenas como resultado da luta dos povos indígenas.

Sobre a dimensão Utilização, o partido defendeu um grande plano de obras públicas para, dentre outras coisas, ampliar o saneamento básico e destacou sérios problemas de saneamento nos bairros populares (PSTU, 2022).

Quanto à dimensão Agência, o partido destacou a defesa contra a precarização do trabalho. O PSTU (2022) defendeu a garantia de carteira assinada, estabilidade no emprego, direitos trabalhistas e propôs a expropriação de empresas que demitirem, colocando o controle nas mãos dos trabalhadores.

Em relação à dimensão Agricultura Familiar, o PSTU (2022) propôs mudanças para os pequenos camponeses, defendendo terras e financiamentos.

No que tange à dimensão SAN, o partido destacou que mais da metade da população brasileira sofre de insegurança alimentar, ressaltando a necessidade de garantir empregos e salários decentes como medida fundamental para mudar essa realidade.

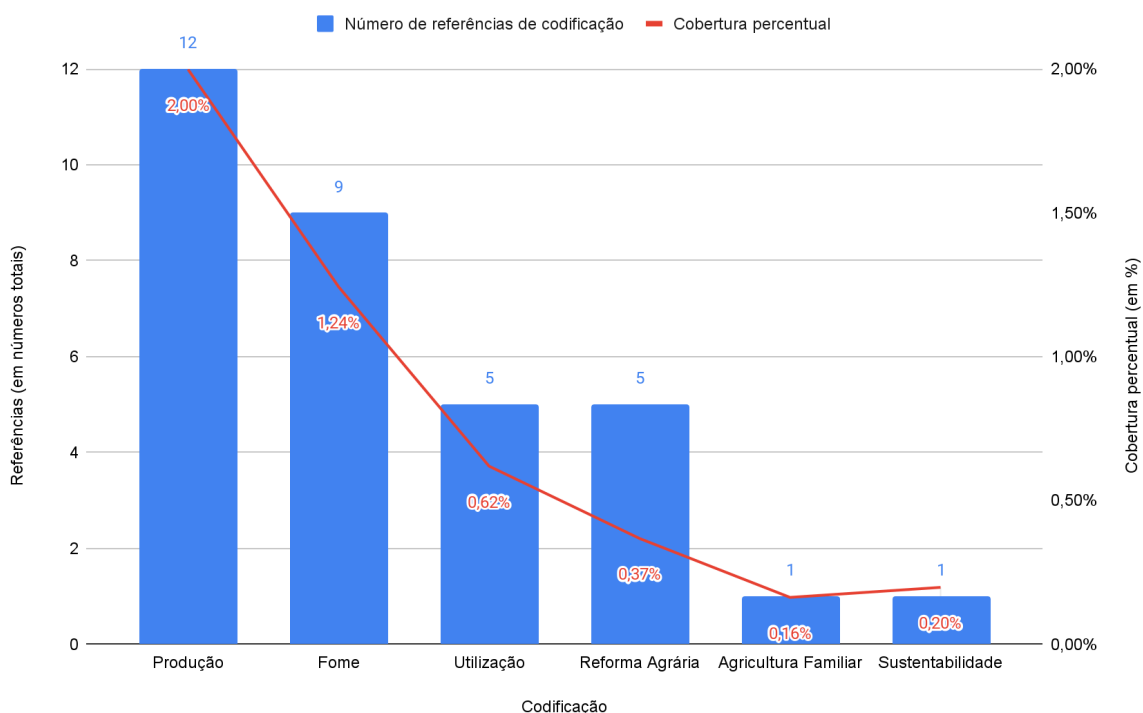
Apesar de inserir a dimensão Fome em seu discurso de maneira quase constante, exceto em 2014, o PSTU em 2022 reforçou ainda mais o debate em torno dessa questão, refletindo o contexto social de vulnerabilidade alimentar durante esse período. Embora o partido não tenha citado diretamente o conceito de SAN, fez referência a ele ao utilizar o termo "insegurança alimentar". No entanto, a escolha do enfoque mais proeminente em torno do termo "fome" no discurso evidencia a trajetória do partido nessa linha e revela uma tímida inserção da SAN na agenda eleitoral do PSTU.

## **11.2 SAN na Proposta de Governo de Sofia Manzano (PCB, 2022)**

O PCB (2022) abordou questões relacionadas à SAN em 34 referências, que representaram 4,59% do documento. Essas referências foram distribuídas nas dimensões Produção (12), Fome (9), Utilização (5), Reforma Agrária (5), Agricultura Familiar (1) e Sustentabilidade (1). Em relação à cobertura percentual, a dimensão Produção se destacou, representando 2,00% do texto. A dimensão Fome teve uma

cobertura percentual de 1,24%, enquanto Reforma Agrária e Utilização apresentaram coberturas percentuais de 0,37% e 0,62%, respectivamente, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

**Gráfico 55-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PCB, 2018)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Sobre a dimensão Produção, o PCB (2018) criticou políticas neoliberais, apontando para o desmonte do parque industrial brasileiro e a transformação em uma nação agroexportadora, ressaltando a expropriação de grandes propriedades fundiárias e a implementação de uma reforma agrária sob controle dos trabalhadores.

O PCB (2022), no que diz respeito à dimensão Fome, destacou a necessidade de uma política para acabar com a fome, distribuir renda e uma reforma tributária progressiva. O partido discutiu as metas de redução de pobreza e o congelamento do preço dos itens da cesta básica enquanto durassem os efeitos econômicos da pandemia e da alta inflação. O documento também abordou a

criação de uma rede de restaurantes populares e a manutenção de programas de auxílio emergencial.

Sobre a dimensão Utilização, o partido propôs a criação da Lei de Responsabilidade Social que assegurasse recursos para diferentes áreas, entre elas, saneamento. Também propôs programas de emprego emergenciais associados a obras de saneamento. Além disso, enfatizou a proteção de aquíferos e a negociação com países vizinhos para a utilização sustentável da água e a proteção e a recuperação de nascentes, de rios, lagos e fontes.

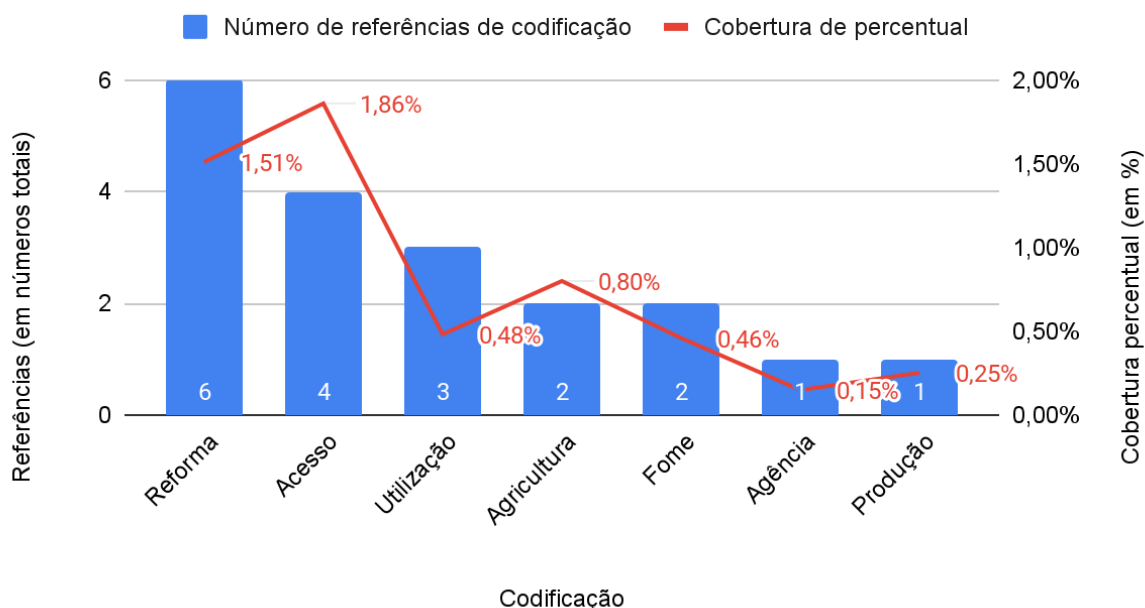
Quanto à dimensão Reforma Agrária, o partido defendeu o combate permanente a todas as formas de opressão e que a reforma agrária fosse feita sob controle popular. Havia na agenda eleitoral também questões como a regularização imediata dos assentamentos rurais, demarcação das terras indígenas, quilombolas e ribeirinhas, e direitos para a classe trabalhadora. Em relação à dimensão Agricultura Familiar, o PCB (2022) propôs incentivos à redução do uso de agrotóxicos, combinando apoio à agricultura familiar com a formação de cooperativas para produção agroecológica. Sobre a dimensão Sustentabilidade, o PCB (2022) destacou desafios ambientais e sociais, como o aumento do latifúndio, grilagem de terras e a aceleração da mineração em terras indígenas.

De modo geral, a proposta do PCB (2018) enfatizou as contradições da realidade brasileira no que tange à produção de alimentos e chamou atenção para a questão da fome. O partido também manteve seu foco em questões estruturais e do poder na mão dos trabalhadores.

### **11.3 SAN na Proposta de Governo de Léo Péricles (UP, 2022)**

A UP (2022) abordou questões relacionadas à SAN em 19 referências, que representaram uma cobertura percentual de 5,52%. Essas referências foram distribuídas nas dimensões Reforma Agrária (6), Acesso (4), Utilização (3), Agricultura Familiar (2), Fome (2), Agência (1) e Produção (1). Em relação à cobertura percentual, a dimensão Acesso se destacou, representando 1,86% do texto. A dimensão Reforma Agrária teve uma cobertura percentual de 1,51%, enquanto Agricultura Familiar e Utilização apresentaram coberturas percentuais de 0,80% e 0,48%, respectivamente, conforme demonstrado no gráfico a seguir..

**Gráfico 56-** Número de Referências e Cobertura Percentual (UP, 2018)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Sobre a dimensão Acesso, o partido destacou medidas como aumento no valor repassado para merenda escolar e a criação do Programa Nacional de Soberania Alimentar na Escola para auxiliar famílias em dificuldades financeiras (UP, 2022).

Quanto à dimensão Reforma Agrária, o partido enfatizou a nacionalização da terra, reforma agrária popular, fim do monopólio privado da terra, garantia do acesso à terra com crédito abundante, retirada das terras dos cerrados da mão de grileiros, atualização dos índices de produtividade para desapropriação, e demarcação imediata de terras indígenas (UP, 2022).

Em relação à dimensão Utilização, o UP (2022) mencionou a criação de frentes emergenciais de trabalho para infraestrutura em saneamento. Além disso, também destacou a importância de melhorar a qualidade nutricional da merenda escolar. No que tange à dimensão Agricultura Familiar, o partido propôs a universalização da assistência técnica e extensão rural, capacitação agroecológica, crédito e políticas de comercialização para famílias assentadas e pequenos proprietários rurais (UP, 2022).

Sobre a dimensão Fome, o UO (2022) discutiu que apesar de ser campeão na produção de alimentos, o Brasil deixava 33 milhões de pessoas com fome. Outra

referência destacou a proposta de oferecer café da manhã na escola para nenhuma criança estudar com fome. Quanto à dimensão Agência, o partido propôs o desenvolvimento da política de Reforma Agrária e Reforma Urbana, enfatizando a perspectiva de reparação para a população negra (UP, 2022).

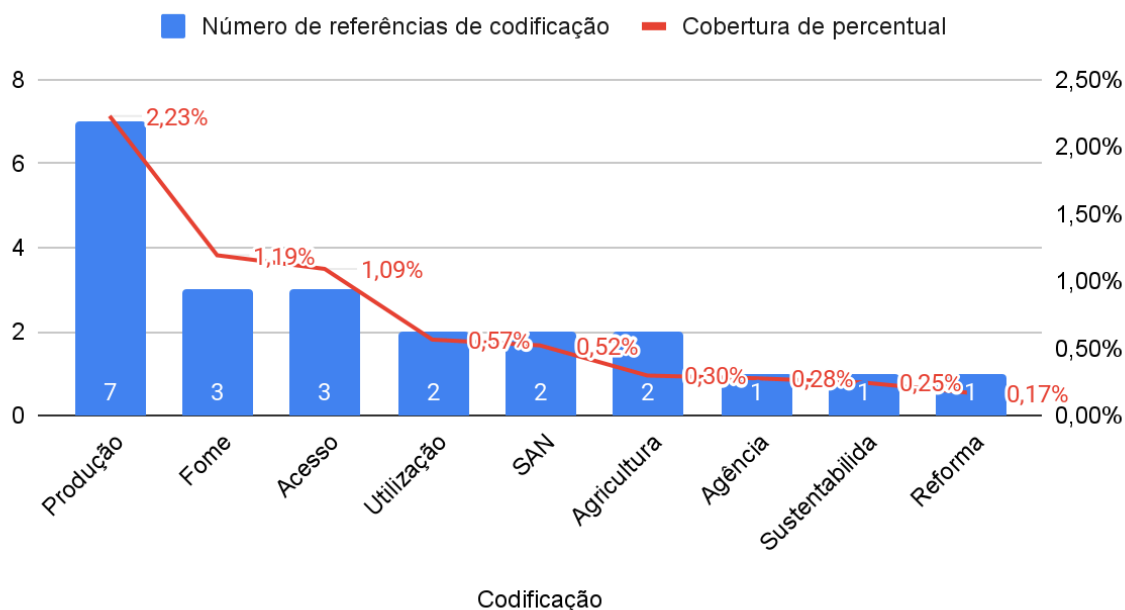
No que diz respeito à dimensão Produção, o UP (2022) criticou a prevalência do agronegócio voltado para exportação, que passou a ter um impacto significativo na produção nacional em detrimento da indústria de transformação. O partido destacou a desindustrialização e a reprimarização da economia brasileira, e os impactos negativos disso na vida dos trabalhadores.

A análise permitiu identificar que o UP (2022), assim como outros partidos de extrema-esquerda, destacavam questões estruturais e apontavam a contradição que faz o Brasil ser um grande produtor de alimentos, porém sem que isso resultasse em SAN.

#### **11.4 SAN na Proposta de Governo de Lula (PT, 2022)**

O PT (2022) abordou questões relacionadas à SAN em um total de 20 referências, que representaram 6,62% do documento analisado. Essas referências foram distribuídas nas dimensões Produção (7), Fome (3), Acesso (3), Utilização (2), SAN (2), Agricultura Familiar (2), Agência (1), Sustentabilidade (1) e Reforma Agrária (1). Em termos de cobertura percentual, a dimensão Produção se destacou com 2,23% do texto, seguida pela dimensão Fome, com 1,19%. As dimensões Acesso e Utilização apresentaram coberturas percentuais de 1,09% e 0,57%, respectivamente. Seguidas de SAN (0,52%), Agricultura Familiar (0,30%), Agência (0,28%), Sustentabilidade (0,25%) e Reforma Agrária (0,17%), conforme detalhado no gráfico a seguir.

**Gráfico 57-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PT, 2022)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em relação à dimensão Produção, o PT (2022) contou com sete referências que abordaram estratégias para fortalecer e modernizar a estrutura produtiva. Destacaram-se propostas como a reindustrialização, fortalecimento da produção agropecuária, estímulo a setores inovadores e a necessidade de avançar para uma agricultura sustentável (PT, 2022). O partido citou três frentes para a atuação na produção agrícola, a agricultura familiar, a agricultura tradicional e o agronegócio sustentável, e apontou o objetivo de oferecer uma alimentação saudável para a população.

Sobre a dimensão Fome, o partido enfatizou a erradicação da fome como prioridade, associada a políticas de inclusão racial para combater o racismo estrutural (PT, 2022). Além disso, houve uma ênfase na atenção à infância e adolescência, propondo medidas para erradicar a fome, combater a miséria e proporcionar perspectivas positivas a esse segmento da população (PT, 2022).

No que tange à dimensão Acesso, o partido destacou que o combate à fome passava pela geração de empregos e renda. O PT (2022) propôs a renovação e expansão do Bolsa Família, políticas de compras públicas para alimentos saudáveis e aumento do salário mínimo.

Quanto à dimensão Utilização, as referências enfatizaram o fortalecimento de uma política pública para a gestão das águas, promovendo melhoria da qualidade e disponibilização para promover o desenvolvimento sustentável. Outrossim, o PT (2022) também destacou o direito à água e ao saneamento, propondo a universalização desses serviços.

Em relação à dimensão SAN, o PT (2022) enfatizou seu compromisso com a segurança alimentar, destacando a necessidade estratégica de priorizar o combate à fome e à pobreza, bem como garantir os direitos relacionados à SAN e à assistência social. A dimensão Agricultura Familiar, por sua vez, foi abordada por meio do apoio à pequena e média propriedade agrícola, em especial à agricultura familiar, bem como da referência ao estabelecimento de uma política nacional de abastecimento, com ênfase em financiamento e apoio à produção de alimentos, especialmente para pequenos agricultores e a agricultura orgânica (PT, 2022).

No que diz respeito à dimensão Agência, o partido propôs um conjunto de políticas públicas de promoção da igualdade racial e de combate ao racismo estrutural, indissociáveis do enfrentamento da pobreza, da fome e das desigualdades (PT, 2022). Acerca da dimensão Sustentabilidade, o partido apresentou um compromisso com a soberania alimentar, propondo um novo modelo de ocupação e uso da terra e destacou a importância da reforma agrária e agroecologia na construção de sistemas alimentares sustentáveis (PT, 2022). Por fim, sobre a dimensão Reforma Agrária, o PT (2022) propôs o estímulo à reforma agrária, mas sem detalhamento sobre essa questão.

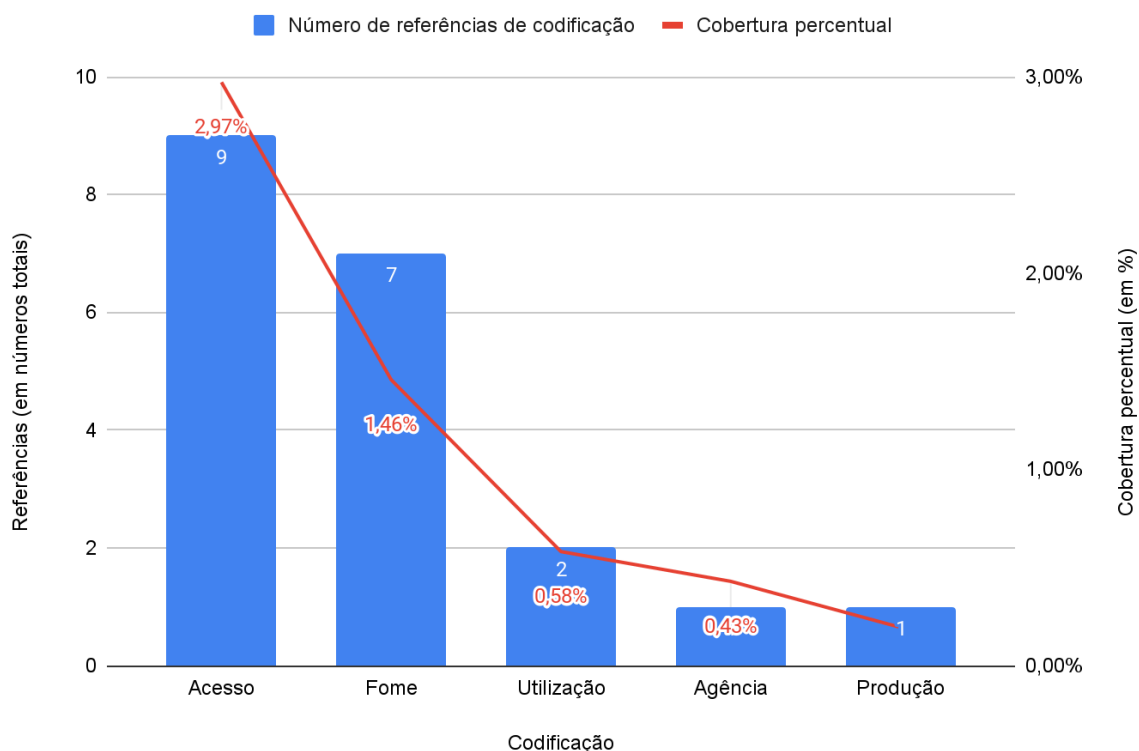
Conforme pode ser observado, o PT (2022) apresentou uma ampla gama de temas relacionados à segurança alimentar e nutricional (SAN), destacando o problema da fome e utilizando tanto a noção de "segurança alimentar" quanto o conceito de SAN. No entanto, a dimensão da Reforma Agrária teve um tratamento menos expressivo na agenda petista em comparação com anos anteriores.

### **11.5 SAN na Proposta de Governo de Ciro Gomes (PDT, 2022)**

O PDT (2022) abordou questões relacionadas à SAN em um total de 22 referências, representando 5,80% do documento analisado. Essas referências foram distribuídas nas dimensões Acesso (9), Fome (7), Utilização (2), Agência (1) e

Produção (1). A dimensão Acesso teve a maior cobertura percentual, com 2,97%, seguida por Fome com 1,46%. Utilização apresentou 0,58%, enquanto Agência e Produção tiveram coberturas de 0,43% e 0,19%, respectivamente, conforme detalhado no gráfico a seguir.

**Gráfico 58-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PDT, 2022)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em relação à dimensão Produção, o PDT (2022) destacou a necessidade de fortalecer o agronegócio, como parte da estratégia para estimular a retomada do setor produtivo. Já as referências sobre a dimensão Utilização falaram sobre a ampliação do acesso a serviços básicos, como água limpa e tratada e saneamento. Além disso, destacou-se a meta de universalizar o acesso ao saneamento até 2030, combinando investimentos privados e públicos.

Sobre a dimensão Fome, destacou-se o combate ao desemprego, pobreza e fome. O documento propôs ações para gerar emprego, medidas para superar a pobreza e o uso do Cadastro Único e outras medidas adicionais não especificadas para superar a pobreza e a fome. Em relação à dimensão Acesso, o PDT (2022),



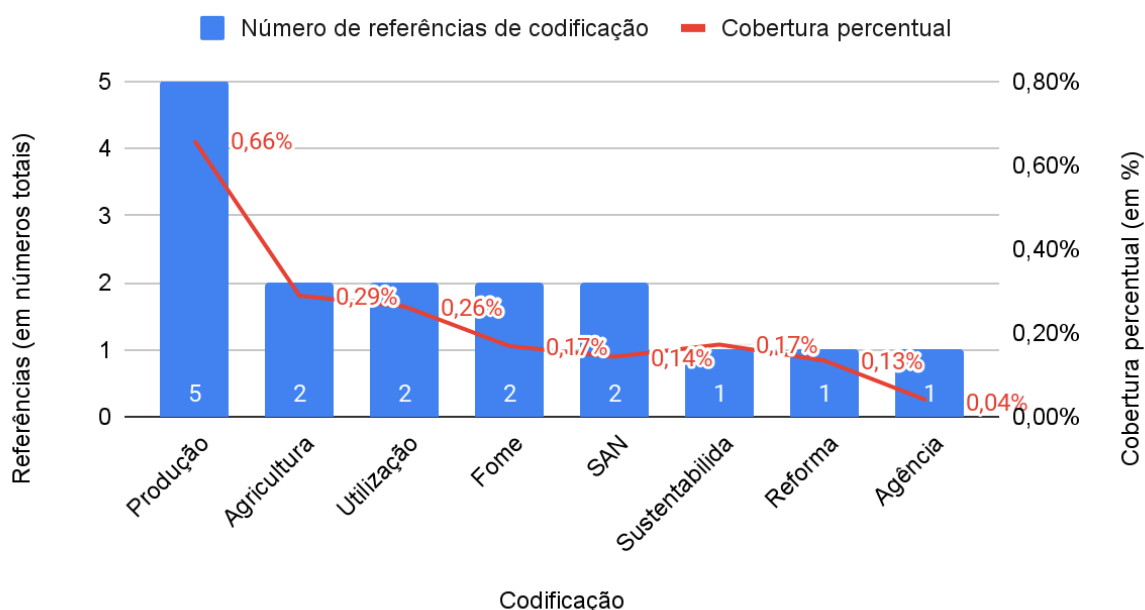
destacou questões relacionadas à precariedade socioeconômica, como altos índices de pobreza, desemprego e falta de acesso a creches. A partir disso, o partido propôs medidas como um amplo programa de crédito popular e a criação do Programa de Renda Mínima Universal, sendo que essa medida, associada a programas de geração de emprego e renda, seria decisiva para combater a fome e a miséria no país. Por fim, sobre a dimensão Agência, o partido destacou o estímulo à cultura como forma de reconhecer a diversidade regional, mencionando a valorização do patrimônio histórico e a inclusão da culinária e hábitos alimentares.

O destaque dado ao agronegócio e a abordagem de poucas dimensões são questões que chamam atenção na proposta do partido. Podemos observar que nos anos 90 o PDT possuía um discurso mais profundo em relação à SAN, que foi se distanciando de pautas como Reforma Agrária e Agricultura Familiar.

#### **11.6 SAN na Proposta de Governo de Simone Tebet (MDB, 2022)**

O MDB (2022) abordou questões relacionadas à SAN em um total de 16 referências, representando 2,86% do documento analisado. Essas referências foram distribuídas nas dimensões Produção (5), Agricultura Familiar (2), Fome (2), Utilização (2), SAN (2), Reforma Agrária (1), Agência (1) e Sustentabilidade (1). A dimensão Produção teve a maior cobertura percentual, com 0,66%, seguida por Agricultura Familiar e Utilização, com 0,29% e 0,26%, respectivamente. Fome, SAN, Sustentabilidade, Reforma Agrária e Agência tiveram coberturas de 0,17%, 0,14%, 0,17%, 0,13% e 0,04%, respectivamente, conforme detalhado no gráfico a seguir.

**Gráfico 59-** Número de Referências e Cobertura Percentual (MDB, 2022)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Sobre a dimensão Produção, o partido destacou a implementação de um plano de safra plurianual com diretrizes de financiamento, crédito agrícola, seguro rural e armazenagem de médio e longo prazos para beneficiar os produtores agrícolas (MDB, 2022). Referências subsequentes incluíram a instituição desse plano, o fortalecimento e modernização da Embrapa, o incentivo à produção nacional de insumos agrícolas e fertilizantes, e o apoio aos polos agroindustriais com maior valor agregado (MDB, 2022).

No que tange à dimensão Agricultura Familiar, o partido defendeu a necessidade de apoio a esse segmento, propondo medidas como crédito facilitado, extensão agrícola e cooperação técnica. Quanto à dimensão Utilização, o MDB (2022) mencionou a urgência de acelerar o desenvolvimento de programas para preservação e manejo da água. O partido também propôs a criação de um sistema unificado de outorgas sob a administração da ANA para assegurar o uso múltiplo dos recursos hídricos.

Em relação à dimensão Fome, o MDB (2022) apresentou o compromisso de eliminar a fome e a miséria, visando reduzir desigualdades e diminuir a pobreza. Sobre a dimensão SAN, o MDB (2022) destacou a grave situação de fome e

insegurança alimentar que afetava mais de 125 milhões de brasileiros. Em relação à dimensão Sustentabilidade, o partido direcionou seu foco para a expansão da agricultura de baixo carbono, enfatizando a importância da integração lavoura-pecuária-floresta. A proposta visava aproveitar áreas devastadas, possibilitando o cultivo sem desmatamento.

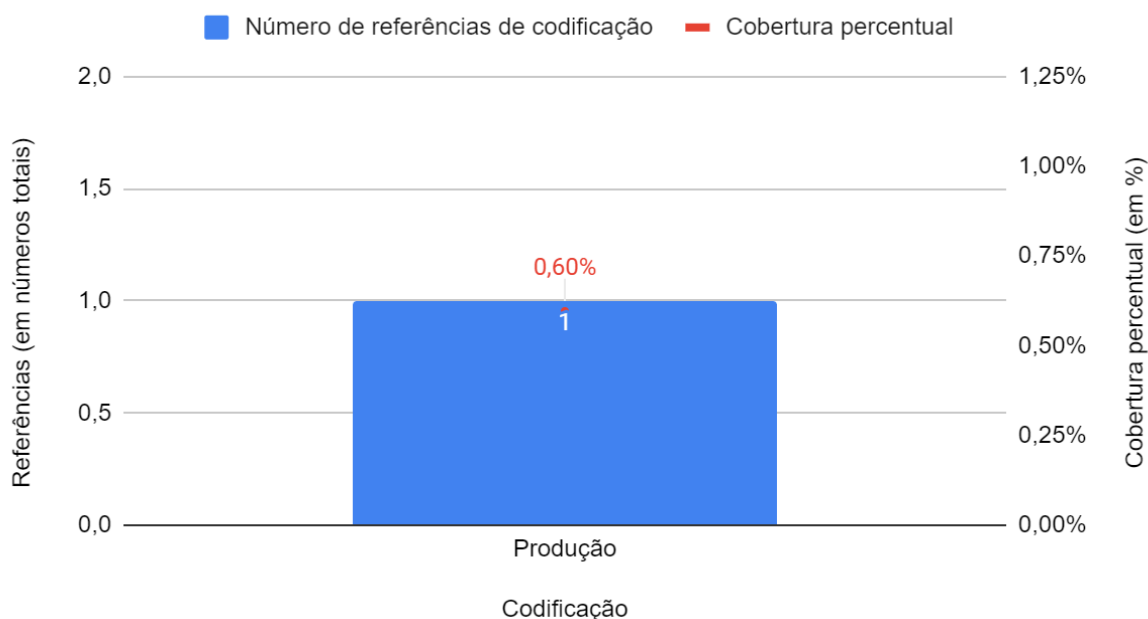
A agenda eleitoral também abordou a dimensão Reforma Agrária, mas restringindo o debate sobre a aceleração da regularização de territórios quilombolas e a emissão de títulos para povos remanescentes de quilombos, garantindo direitos às comunidades quilombolas (MDB, 2022). Sobre a dimensão Agência, o partido destacou o fortalecimento e incentivo ao cooperativismo como objetivo principal.

Dessa maneira, observamos que o MDB (2022) apresentou uma proposta que, embora aborde diversas dimensões relacionadas à SAN, não se mostra tão robusta. O partido não utiliza explicitamente o conceito de SAN e não aborda a temática de maneira profunda e integrada, limitando-se a tratar de aspectos específicos sem uma visão holística da questão.

### **11.7 SAN na Proposta de Governo de Eymael (DC, 2022)**

O DC (2022) apresentou uma única referência em relação à questão da SAN, limitada à dimensão Produção. Tal menção se restringiu à 0,60% do documento do partido.

**Gráfico 60-** Número de Referências e Cobertura Percentual (DC, 2022)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

O DC (2022) destacou a importância de valorizar o agronegócio e apoiá-lo por meio de ações governamentais específicas, ao mesmo tempo que valoriza e dá suporte aos pequenos e médios produtores rurais. Entretanto, o partido não destacou mais nada em relação a isso.

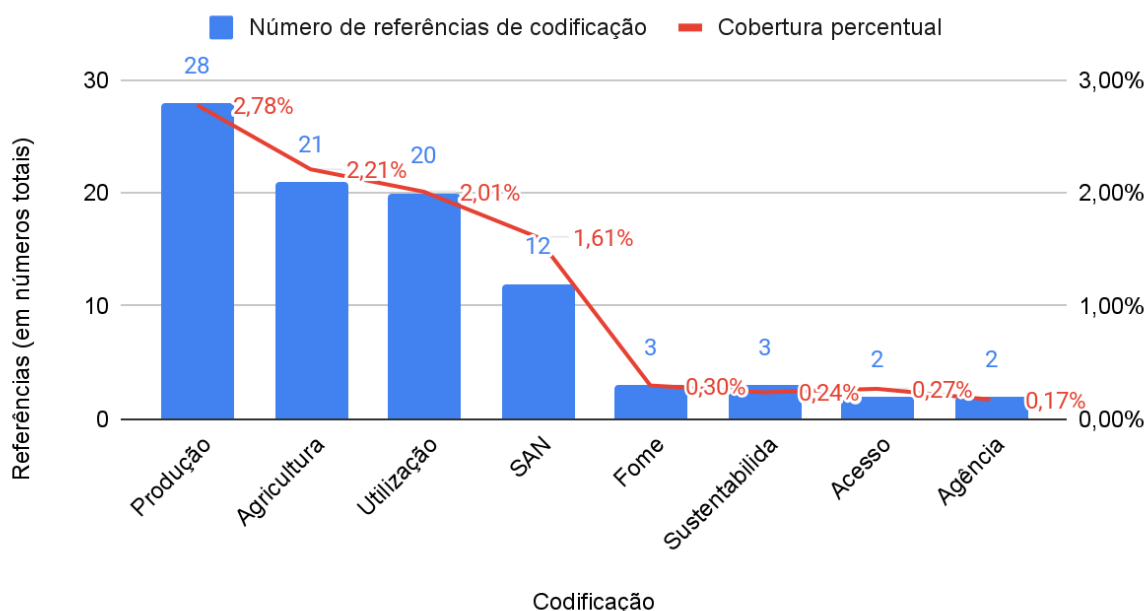
Dessa maneira, observamos que apesar de tangenciar temas relativos às questões alimentares, o partido não aborda SAN em sua proposta.

### 11.8 SAN na Proposta de Governo de Soraya (UNIÃO, 2022)

O partido União Brasil (UNIÃO) abordou questões relacionadas à SAN em um total de 91 referências, que representaram 9,59% do documento analisado. Essas referências foram distribuídas nas dimensões Produção (28), Agricultura Familiar (21), Utilização (20), SAN (12), Fome (3), Sustentabilidade (3), Acesso (2) e Agência (2). Em termos de cobertura percentual, a dimensão Produção se destacou com 2,78%, seguida por Agricultura Familiar com 2,21%. Utilização e SAN apresentaram coberturas de 2,01% e 1,61%, respectivamente. As dimensões Fome,

Sustentabilidade, Acesso e Agência tiveram coberturas de 0,30%, 0,24%, 0,27% e 0,17%, respectivamente, conforme detalhado no gráfico a seguir.

**Gráfico 61-** Número de Referências e Cobertura Percentual (UNIÃO, 2022)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Sobre a dimensão Produção, o partido propõe focar no agronegócio, mas sem negligenciar o mercado interno. Na proposta, o UNIÃO (2022) apontou a necessidade de uma política agrícola eficiente e propôs o fortalecimento da pesquisa agropecuária, investimento em patentes nacionais, valorização do produtor rural, incentivo para piscicultura e pesca, visto o potencial mercado de exportações para potências como China, Índia, entre outras, que precisarão de alimentos nas próximas décadas para atender suas demandas internas. Além disso, o partido propôs a produção de alimentos baseados em multimistura (farelo de arroz e trigo, farinha de mandioca, sementes de abóbora e gergelim) em hortas comunitárias, escolas e centros de assistência social para reduzir a mortalidade infantil e combate à desnutrição (UNIÃO, 2022).

Em relação à dimensão Agricultura Familiar, o partido ressaltou a importância desse segmento na produção de alimentos no Brasil. O partido apontou diversos dados e informações para destacar a relevância desse grupo social, como a alta

produção de feijão e arroz. Além disso, o partido propôs o fortalecimento do PRONAF, a retomada de financiamentos, incentivo à pesquisa e cooperação com universidades.

Quanto à dimensão Utilização, o partido identificou a falta de saneamento como o principal desafio ambiental no Brasil. A visão abrangente do saneamento básico englobava cinco elementos fundamentais: água potável, coleta e tratamento de esgoto, gestão de resíduos sólidos, e macrodrenagem. Além disso, o partido enfatizou a importância da implementação de iniciativas educativas e empreendedoras para otimizar o aproveitamento das águas pluviais. Também destacou a necessidade de investimentos em pesquisas científicas e tecnológicas para aprimorar a gestão de recursos hídricos e saneamento. A proposta incluiu a necessidade de aperfeiçoar a execução do Plano Nacional de Saneamento Básico e fortalecer a atuação da ANA, expandindo suas ações em todo o território nacional (UNIÃO, 2022).

Já sobre a dimensão SAN, o documento abordou a necessidade de estimular a pesquisa universitária para promover a segurança alimentar, bem como o forte impacto da IA nas famílias, evidenciado na redução da compra de alimentos essenciais, como feijão, arroz, carnes, vegetais e frutas. Além disso, ressaltou a interdependência entre segurança alimentar e segurança hídrica, enfatizando a necessidade de políticas específicas para abastecimento e combate às mudanças climáticas. O documento preconiza a priorização da PNSAN e a importância do investimento governamental na agricultura familiar para garantir a segurança alimentar.

Sobre a dimensão Fome, o partido destacou a produção alimentar do país, reconhecendo-a como uma potência capaz de alimentar grande parte da população mas apontou a insuficiência desse cenário para resolver a problemática da fome, indicando que 33,1 milhões de pessoas estavam em IA grave no final de 2021 e início de 2022 (UNIÃO, 2022).

A respeito da dimensão Sustentabilidade, o partido propôs investimentos em um Pronaf Agroecologia, voltado para sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos. A estratégia mencionava processos de intensificação sustentável, visando produzir duas safras por ano e tornar o Brasil referência na economia de baixo carbono (UNIÃO, 2022).

No que concerne à dimensão Acesso, o partido enfatizou a crise social e financeira agravada pela fome e apontou a necessidade urgente de uma reforma no sistema tributário, propondo a implantação do Imposto Único Federal para melhorar esse cenário (UNIÃO, 2022).

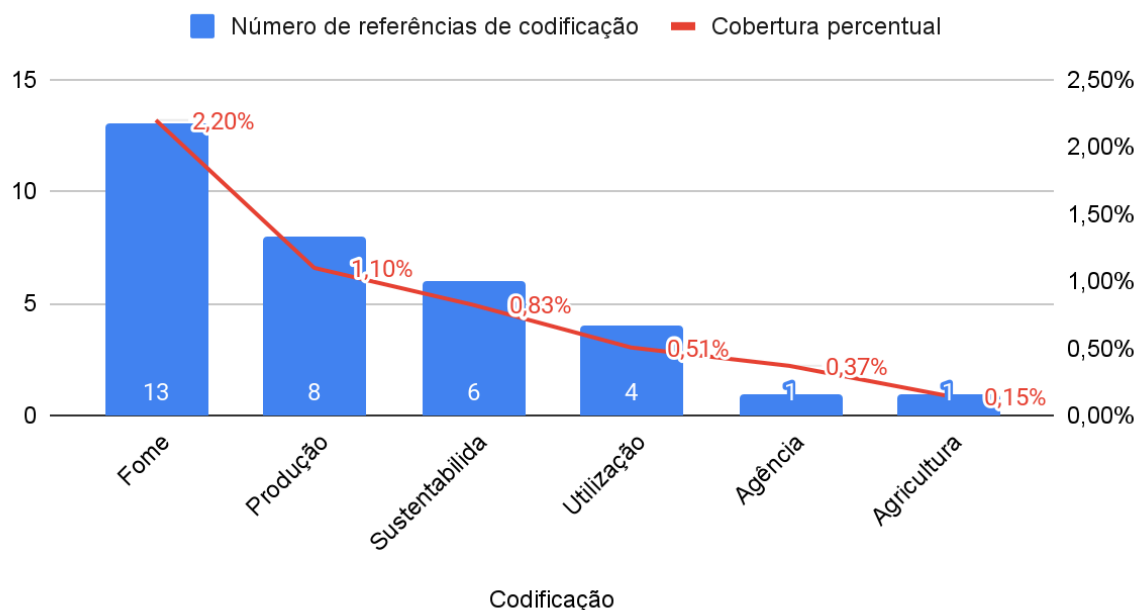
Sobre a dimensão Agência, o partido concentrou a atenção em atender às necessidades sanitárias e alimentares da população em situação de rua. Além disso, mencionou o Pronaf Mulher como uma iniciativa para promover o financiamento de atividades da mulher agricultora (UNIÃO, 2022).

A proposta do UNIÃO (2022) abordou várias dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), destacando termos como "segurança alimentar" e "segurança hídrica", além de valorizar o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). No entanto, a proposta apresentou inconsistências ao focar na composição nutricional da alimentação sem abordar adequadamente sua diversidade e relevância cultural, social e ambiental. Além disso, ao enaltecer o papel do agronegócio na alimentação de grandes nações como China e Índia, evidenciou-se a necessidade de uma compreensão mais ampla e integrada da SAN, que incluía sustentabilidade, inclusão social e soberania alimentar para a população brasileira.

### **11.9 SAN na Proposta de Governo de Felipe D'ávila (NOVO, 2022)**

O partido Novo (2022) abordou questões relacionadas à SAN em um total de 33 referências, que representaram 4,16% do documento analisado. Essas referências foram distribuídas nas dimensões Fome (13), Produção (8), Sustentabilidade (6), Utilização (4), Agência (1) e Agricultura Familiar (1), conforme detalhado no gráfico a seguir.

**Gráfico 62-** Número de Referências e Cobertura Percentual (NOVO, 2022)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Em termos de cobertura percentual, a dimensão Fome se destacou com 2,20% do texto, seguida pela dimensão Produção, com 1,10%. As dimensões Sustentabilidade e Utilização apresentaram coberturas percentuais de 0,83% e 0,51%, respectivamente. A dimensão Agência e Agricultura Familiar obtiveram 0,37% e 0,15%, respectivamente. Sobre a dimensão Fome, o NOVO (2022) estabeleceu a Meta “Brasil Sem Fome”, na qual propôs erradicar a pobreza extrema em quatro anos. Dentre os meios para isso, o partido destacou a redução da pobreza infantil e o acompanhamento de indicadores, bem como programas baseados em experiências internacionais (NOVO, 2022).

Em relação à dimensão Produção, o partido destacou a transformação da preservação e reconstituição de florestas em fonte de renda e emprego, com inclusão da agricultura nesse projeto (NOVO, 2022). As demais referências abordaram temas como agricultura de precisão, aumento das exportações, investimentos em tecnologia para tornar o setor mais produtivo e sustentável, busca por fontes de energia limpas no setor agropecuário e a necessidade de priorizar acordos comerciais internacionais (NOVO, 2022).



Quanto à dimensão Utilização, o partido abordou tanto a importância de programas para universalizar o acesso ao saneamento básico, como a promoção da qualidade da alimentação. Além disso, o NOVO (2022) destacou a necessidade de apoio à universalização do saneamento básico em consonância com o Marco Legal do Saneamento aprovado em 2019, e que o Estado deveria se aliar a empresas privadas do ramo de tratamento de água e esgoto para ampliar a concorrência.

A respeito da dimensão Agricultura Familiar, o partido não menciona explicitamente o termo "agricultura familiar", mas refere-se a "pequenos proprietários de terra" em uma proposta cujo objetivo é criar emprego e renda e reintegrar a economia brasileira nas cadeias globais de produção de maneira competitiva. Essa abordagem remete a trechos dos documentos do PSDB (2002, 2006), onde a agricultura familiar era vista como uma etapa preliminar ao agronegócio, na qual deveria se inserir. No entanto, diferentemente do PSDB, o partido NOVO não reconhece diretamente a categoria de agricultura familiar, abordando-a apenas de forma implícita.

Sobre a dimensão Sustentabilidade, o partido propôs o combate ao desmatamento ilegal e o financiamento do plantio em 1,5 milhão de pequenas propriedades, abrangendo quilombos, assentamentos e fazendas. O financiamento seria viabilizado por meio de créditos de carbono (green bonds), visando monetizar a preservação da floresta (NOVO, 2022).

Em relação à dimensão Agência, o partido defendeu um maior protagonismo indígena. Ao abordar direitos indígenas, o partido propôs uma revisão da legislação e a promoção da inclusão econômica. No entanto, ao sugerir que os marginalizados devem se integrar a um modelo econômico específico, o partido NOVO parece não considerar a diversidade de modos de vida existentes. Essa perspectiva sugere uma visão uniforme de desenvolvimento econômico, sem reconhecer plenamente a pluralidade cultural e social dos povos indígenas e suas diferentes formas de organização e subsistência.

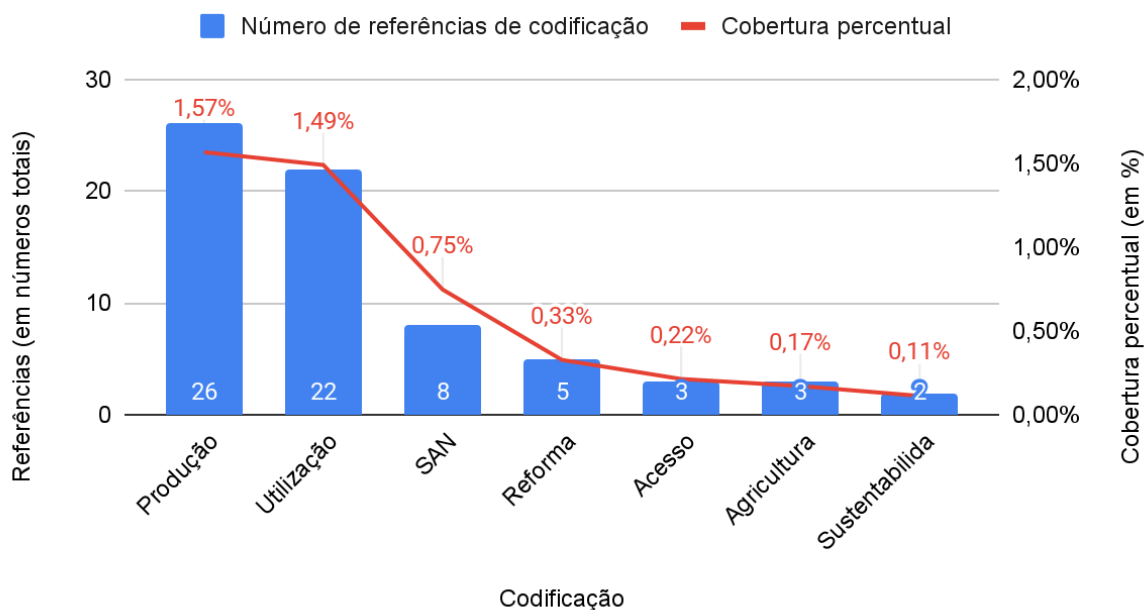
De maneira geral, o NOVO dialogou com temas relativos à SAN, porém não utilizou o conceito, nem se guia pela abordagem holística ao realizar as proposições. O partido focou na economia, enxergando um modelo econômico, no qual os outros devem se inserir e que tem como balizador o mercado internacional. Apesar de

destinar um bom espaço para a dimensão Fome, o partido não aprofunda o tema se restringindo ao monitoramento da situação.

### 11.10 SAN na Proposta de Governo de Bolsonaro (PL, 2022)

O PL abordou questões relacionadas à SAN em um total de 70 referências, que representaram 4,65% do documento analisado. Essas referências foram distribuídas nas dimensões Produção (26), Utilização (22), SAN (8), Reforma Agrária (5), Acesso (3), Agricultura Familiar (3) e Sustentabilidade (2). Em termos de cobertura percentual, a dimensão Produção destacou-se com 1,57%, seguida por Utilização com 1,49%. SAN e Reforma Agrária tiveram coberturas de 0,75% e 0,33%, respectivamente. Acesso e Agricultura Familiar obtiveram 0,22% e 0,17%, enquanto Sustentabilidade teve 0,11%, conforme detalhado no gráfico a seguir.

**Gráfico 63-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PL, 2022)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

A dimensão Produção foi abordada por meio de questões como a promoção e fortalecimento da capacidade de agregação de valor na agropecuária, a importância do setor agropecuário na economia e a necessidade de aumentar a produção

nacional de fertilizantes e de tecnologias para a produtividade nesse setor. Além disso, o documento cita a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, e que o governo fortalecerá a promoção de sistemas sustentáveis de produção de alimentos e a implantação de práticas agrícolas que aumentem a produtividade e a produção (PL, 2022).

Quanto à dimensão Utilização, o texto destacou a preocupação com a crise hídrica no Brasil e propôs promover o acesso à água potável e saneamento básico como direito social fundamental (PL, 2022). O partido abordou também as ações do Governo Bolsonaro relacionadas ao saneamento, incluindo o Marco Regulatório do Saneamento Básico e parcerias com a iniciativa privada de maneira positiva (PL, 2022).

Em relação à dimensão Agricultura Familiar, o PL (2022) destacou a manutenção da PNAE e do Programa Alimenta Brasil que se baseiam nas compras públicas e são integradas ao PRONAF. Sobre a dimensão Acesso, o documento abordou a necessidade de políticas públicas para mitigar os impactos da inflação global, decorrente da pandemia e do conflito entre a Federação da Rússia e a Ucrânia, visando evitar imediatas perdas no poder de compra dos brasileiros para possibilitar uma alimentação adequada (PL, 2022). Além disso, destacou-se a importância de medidas estruturais relacionadas aos combustíveis fósseis, com a expectativa de redução nos preços da energia, incluindo o gás de cozinha (PL, 2022).

No que diz respeito à dimensão SAN, o PL (2022) destacou o papel estratégico do Brasil na produção de alimentos para a segurança alimentar global. O partido propôs que a Atenção Primária inclua a participação de nutrólogos e nutricionistas para promover uma alimentação adequada, reduzindo a pressão sobre o sistema de saúde. Além disso, enfatizou a necessidade de reforçar a distribuição de alimentos a grupos vulneráveis, como indígenas e quilombolas, para assegurar a segurança alimentar.

Sobre a dimensão Reforma Agrária, o PL (2022) destacou a necessidade de políticas efetivas para garantir a segurança e liberdade das famílias do campo, incluindo a titulação de terras nos assentamentos e uma política de regularização fundiária. Além disso, enfatizou a importância da assistência técnica, da abertura de linhas de crédito, da propriedade privada e da redução de conflitos no campo.

Ao discutir conflitos no campo, o partido afirma sua intenção de consolidar e expandir a regularização fundiária, junto ao direito à legítima defesa, incluindo o fortalecimento dos institutos legais que garantem o acesso às armas de fogo aos cidadãos, visando assegurar o direito à propriedade e reduzir conflitos e invasões (PL, 2022). No entanto, contrariando essa posição, evidências apontam que mais armas não necessariamente resultam em menos conflitos. Conforme Schneider (2021), a proibição do porte e venda de armamentos no Brasil resultou em uma redução de 12,2% nos homicídios relacionados a armas de fogo e uma diminuição de 16,3% nos ferimentos por tiros com intenção homicida. Portanto, tal proposição na prática agrava a situação dos conflitos, que já são graves.

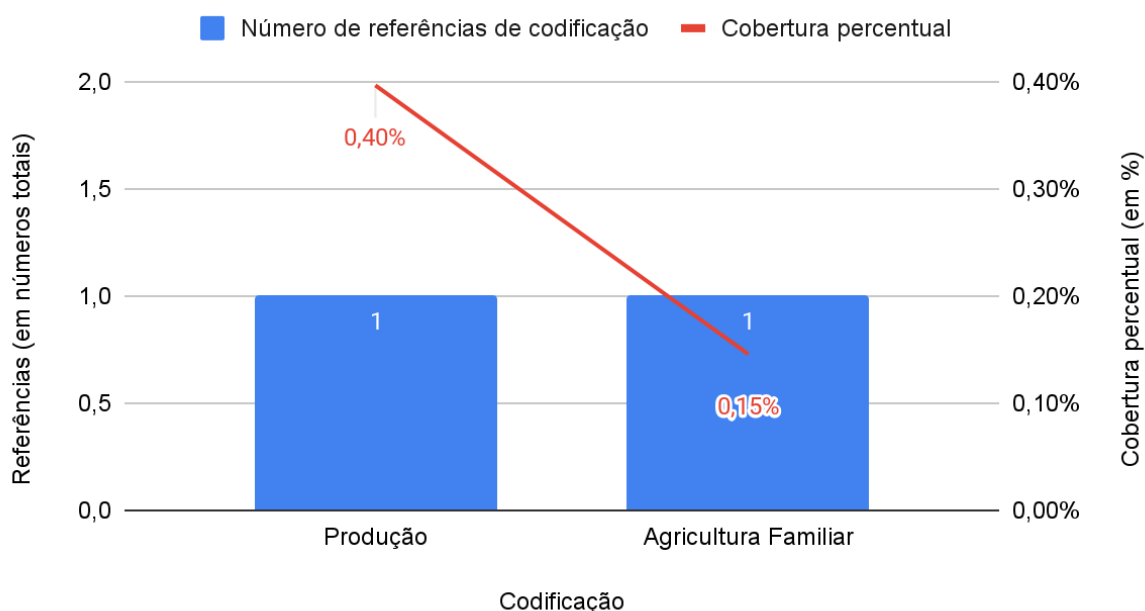
Em relação à dimensão Sustentabilidade, o partido apontou a importância de soluções sustentáveis nos sistemas de produção, especialmente na agropecuária. A proposta estabeleceu que, por meio da sustentabilidade, a intenção era ampliar a capacidade de adaptação às mudanças climáticas (PL, 2022).

A proposta de governo do PL (2022) abordou questões relacionadas à SAN, mas não de maneira holística. O partido usou o termo "segurança alimentar" com ênfase no contexto internacional, enquanto negligenciou a dimensão da Fome, um tema central no cenário nacional daquele período. Essa abordagem contrasta com as posições de outros partidos e com a realidade brasileira da época, marcada pelo aumento da IA. Além disso, algumas proposições não encontram sustentação em evidências científicas, como a questão das armas para diminuir conflitos, ao contrário disso, podem agravar o problema.

#### **11.11 SAN na Proposta de Governo de Padre Kelmon (PTB, 2022)**

O PTB (2022) apresentou apenas duas referências a temas relativos à SAN, cada qual correspondeu às dimensões Produção e Agricultura Familiar.

**Gráfico 64-** Número de Referências e Cobertura Percentual (PTB, 2022)



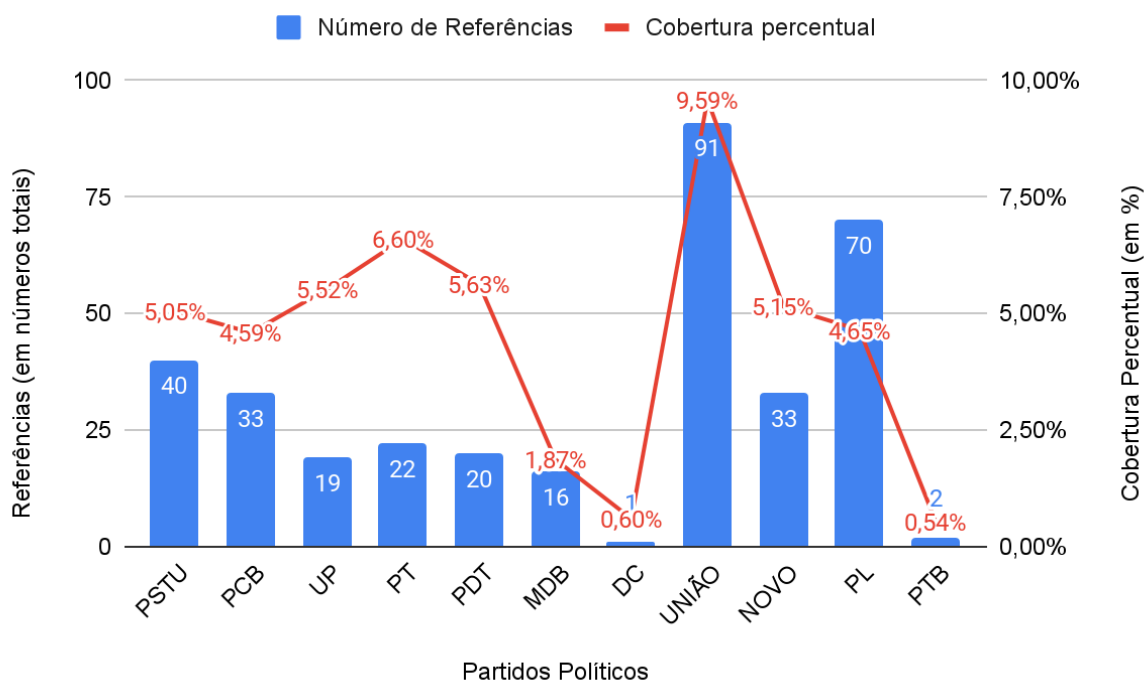
Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Sobre a dimensão Produção, o PTB (2022) enfatizou a prioridade da agropecuária no Brasil. Quanto à Agricultura Familiar, o partido ressaltou a necessidade de estimular esse setor como essencial para o desenvolvimento agrícola. De maneira geral, o PTB (2002) apresentou uma proposta descolada da abordagem de SAN, restringindo o discurso a poucas dimensões e sem dialogar com a questão da IA no Brasil.

### 11.12 Panorama da SAN nas agendas eleitorais de 2022

Questões relacionadas à SAN foram abordadas nas propostas de governo de 2022, totalizando 347 referências sobre o tema distribuídas entre os partidos políticos. O partido União se destacou com 91 referências, seguido pelo PL com 70, PSTU com 40, NOVO e PCB ambos com 33, PT com 22, PDT com 20, UP com 19, MDB com 16, PTB com 2 e DC com 1, conforme ilustrado no gráfico abaixo.

**Gráfico 65-** Referências de SAN por Partidos Políticos (Quantidade e Percentual), 2022



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

A análise da cobertura percentual dos temas nos documentos dos partidos revelou um panorama diversificado. O partido União liderou com 9,59% do conteúdo, evidenciando um amplo debate. Em seguida, o PT destacou-se com 6,60%, seguido pelo PDT com 5,63% e pelo PSTU com 5,05%. O Novo e o PL contribuem com 5,15% e 4,65%, respectivamente, enquanto o PCB apresentou 4,59%. A UP alcançou 5,52% do documento. Com menor espaço na agenda, o MDB apresentou 1,87% de conteúdo, seguido pelo PTB com 0,54%. Por fim, o DC teve a menor cobertura com 0,60%. Os partidos União, PT, PDT e PSTU se destacaram tanto pelo elevado número de referências quanto pela significativa cobertura percentual em suas agendas eleitorais.

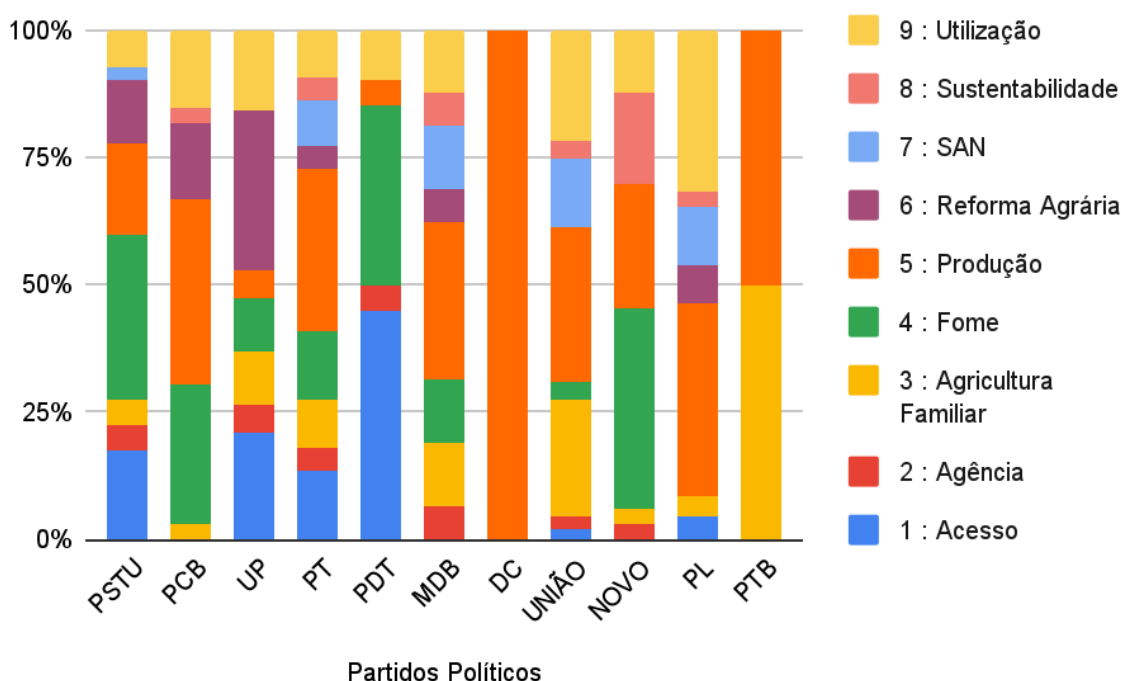
Apesar de uma cobertura expressiva de questões relacionadas à SAN nas agendas eleitorais, o debate na maioria dos casos não foi acompanhado pela abordagem holística e integrada que o conceito demanda. Isso demonstra que, apesar da pluralidade temática, os partidos não utilizam o conceito SAN como um

conceito unificador capaz de integrar todas as suas propostas de forma coesa para a construção de um sistema agroalimentar sustentável e saudável.

Em relação ao gênero, Soraya Thronicke (UNIÃO) e Vera Lúcia (PSTU), esta última também negra, destacaram o tema em suas agendas, enquanto Tebet (MDB) não o fez. Isso demonstra a necessidade de mais estudos para entender a influência do gênero no tratamento dado ao tema.

Dentre as dimensões abordadas, Produção foi a que teve o maior número de referências, seguida por Utilização e Fome. A análise identificou que a questão da fome mobilizou boa parte das agendas de 2022, conforme o gráfico a seguir.

**Gráfico 66-** Dimensões da SAN articuladas nas propostas de governo, 2022



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

A inserção proeminente da dimensão fome nas agendas eleitorais de 2022, com exceção dos partidos DC, PL e PTB, ilustra como a pandemia trouxe o tema para o centro das discussões políticas. Segundo Birkland (2021), um evento focal é um incidente significativo que atrai a atenção pública e política, influenciando diretamente a formulação de políticas públicas. A pandemia da COVID-19 serviu como um evento focal ao expor e agravar a IA, forçando muitos partidos políticos a

incluírem a questão da fome em suas plataformas eleitorais para responder às novas urgências sociais.

É interessante notar que os partidos que não abordaram a dimensão da fome são da extrema direita, incluindo o partido do então candidato à reeleição, Jair Bolsonaro (PL). A proposta de Bolsonaro é notável pois, embora mencione a segurança alimentar internacional, evita tocar no termo "fome", que era um dos maiores problemas do Brasil. Isso exemplifica como o uso do conceito de SAN ou suas variações não é um indicativo determinante de que a abordagem holística do conceito está sendo empregada. A cooptação de conceitos, moldada pelas ideologias, frequentemente distorce suas características iniciais e resulta em uma aplicação superficial ou desviada.

Além da maior inserção da dimensão Fome, observamos em 2022 um aumento da presença da dimensão SAN e da dimensão Acesso, esta última, em especial, nas agendas mais à esquerda. Outrossim, a dimensão Reforma Agrária continuou concentrada mais à extrema esquerda, enquanto a dimensão Produção ficou menos concentrada na extrema direita e mais distribuída entre os partidos.

A dimensão Utilização apresentou uma presença constante e regular nas agendas eleitorais, principalmente ligada aos temas de saneamento básico e acesso à água potável. Por sua vez, questões relacionadas à alimentação saudável e doenças ligadas à dieta, que também fazem parte dessa dimensão, foram escassas. Nenhum partido, por exemplo, cita algo relacionado à obesidade.

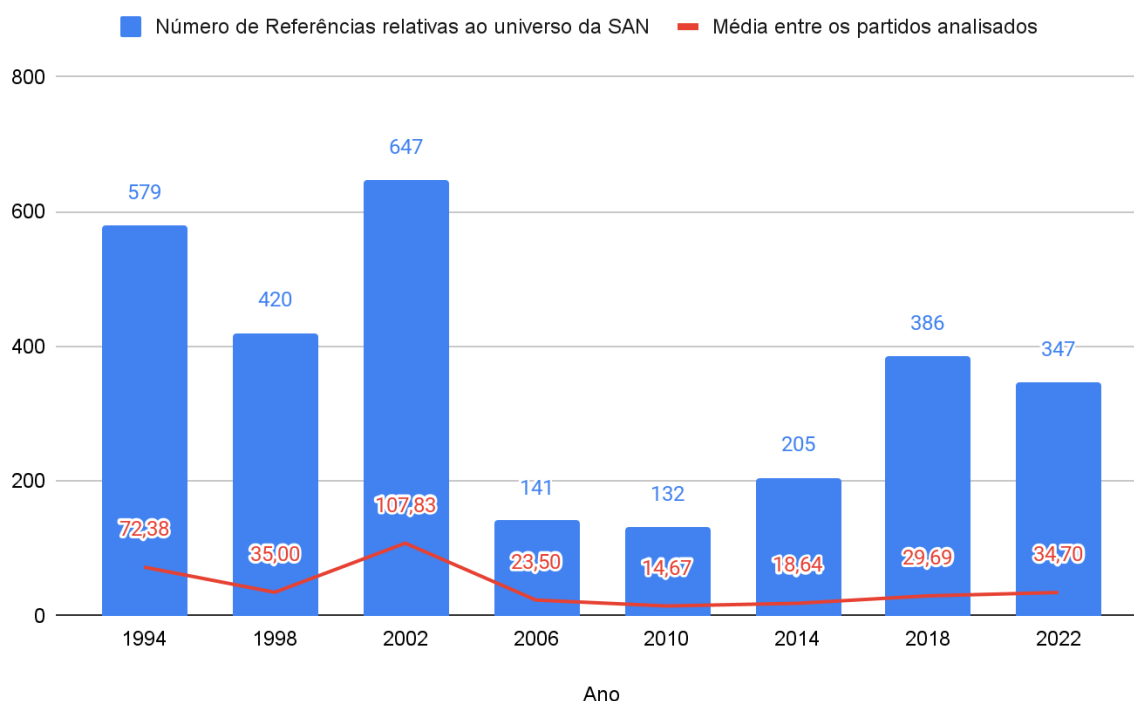


## 12. PANORAMA DA SAN NAS AGENDAS ELEITORAIS DE 1994 A 2022

De 1994 a 2022, questões relacionadas à SAN foram referenciadas 2857 vezes nas propostas de governo de candidatos(as) à presidência. Com os documentos analisados totalizando 2725 páginas, isso indica que houve, em média, aproximadamente 1 referência ao universo temático da SAN por página de proposta de governo. Esse dado revela que temas relacionados à SAN foram tratados de forma relevante e frequente ao longo desses anos nas propostas eleitorais.

Em relação ao número bruto de referências, 2002 foi o ano com o debate mais extenso, totalizando 647 menções ao tema. Seguido por 1994 (579), 1998 (420), 2018 (386), 2022 (347), 2014 (205), 2006 (141) e 2010 (132), conforme ilustrado no gráfico abaixo. A análise dos dados revela que a relevância do tema de SAN na agenda eleitoral não segue um padrão linear e crescente, mas oscila significativamente ao longo dos anos, contrariando nossa hipótese inicial.

**Gráfico 67-** Número de Referências relativas à SAN (1994-2022)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

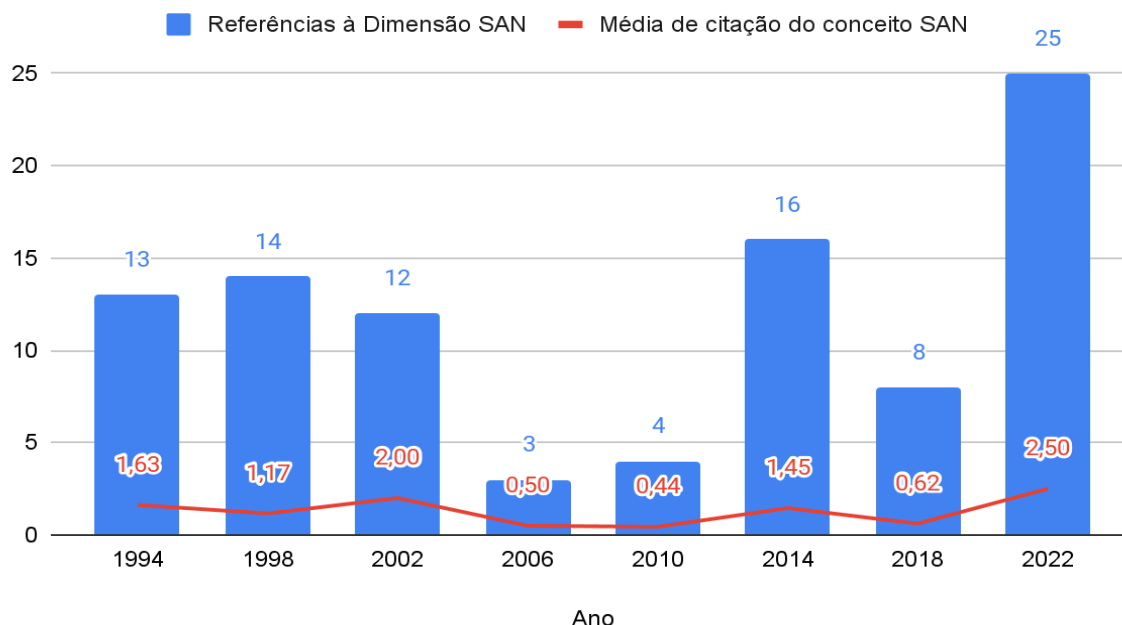
Em 2002, ano de debate expressivo, a maior parte das referências sobre o tema foram feitas pelo PT. A proposta de Lula (PT) em 2002 dedicou amplo espaço em sua agenda para debater questões relacionadas à SAN com uma postura mais conciliadora do que anos passados, distanciando-se da extrema esquerda. Em contraste, nos anos anteriores, como 1994 e 1998, as principais dimensões destacadas pelo PT eram Produção e Reforma Agrária. Entretanto, em 2002, a Reforma Agrária perdeu ênfase, caindo para a quinta posição, marcando uma mudança na trajetória do partido nesse período.

Em 1994, com 579 menções, o debate sobre SAN pode ter sido impulsionado pela falta de renda e acesso a alimentos que marcaram a época antes da implementação do Plano Real, além da intensa mobilização civil, com a fundação da Ação da Cidadania liderada por Betinho. Já em 2018 e 2022, com 386 e 347 menções, respectivamente, o aumento das questões relacionadas à SAN pode refletir as crises econômica, política e social da época. A partir de 2020, especificamente, a pandemia e o aumento da IA no Brasil também contribuíram para destacar a SAN nas agendas eleitorais de partidos de diferentes posicionamentos ideológicos.

No entanto, em relação à citação nominal explícita ao conceito de SAN ou suas variações terminológicas, foram encontradas apenas 95 citações em 2725 páginas. Isso equivale a uma média de aproximadamente 0,03 citação explícita por página analisada. Esses números indicam que, embora o tema da SAN tenha sido frequentemente abordado, o uso do conceito específico foi menos comum.

O gráfico a seguir mostra a distribuição de referências ao conceito de SAN durante o período analisado e a média de menções pelo número de partidos políticos que participaram das eleições. No entanto, é importante destacar que a maioria das propostas anteriores a 2010 não foram encontradas, o que pode fazer com que esses números não reflitam completamente a realidade, servindo apenas como uma aproximação.

**Gráfico 68-** Número de Referências ao conceito SAN (1994-2022)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Ao considerar o uso explícito do conceito de SAN, 2022 foi o ano mais expressivo, seguido por 2002, 1994, 2014, 1998, 2018, 2006 e 2010. Notavelmente, tanto 2002 quanto 2022 se destacam pelo número bruto de referências e pela presença explícita do conceito de SAN, indicando que quando a discussão sobre temas relativos a SAN tende a ser mais aprofundada, o uso do conceito explícito é mais provável de ser usado nas agendas eleitorais. Contudo, essa relação nem sempre se mostra verdadeira. Por exemplo, em 2018, apesar de um número relativamente alto de menções aos temas de SAN, o uso explícito do conceito não é tão proeminente, sugerindo discussões mais fragmentadas ou indiretas.

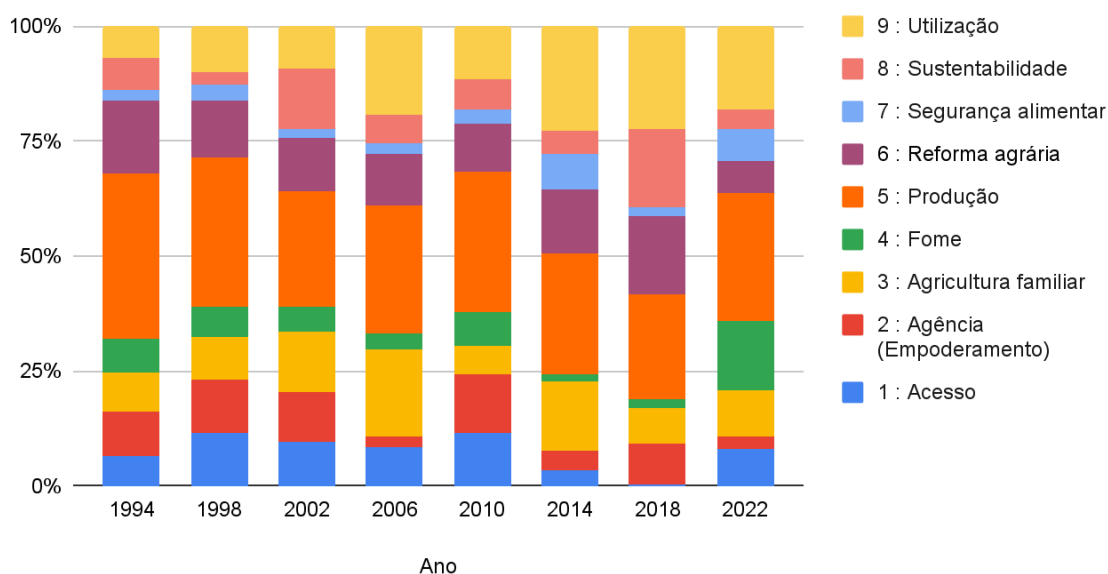
Em 2014, o uso do conceito foi relativamente alto em comparação ao número de menções, indicando um reconhecimento mais formal e conceitual do tema nas propostas de governo, possivelmente impulsionado por políticas públicas e debates acadêmicos da época. Já em 2006 e 2010, ambos os anos tiveram um debate menos expressivo sobre SAN e um uso menor do conceito, refletindo uma menor prioridade do tema nas agendas políticas desses períodos.

Nas agendas eleitorais de 1994, 1998 e 2002, as referências da dimensão SAN utilizavam apenas "segurança alimentar". A primeira vez que a expressão

"Segurança Alimentar e Nutricional" foi mencionada em 2006, no programa de governo de Lula (PT). No entanto, a maioria das agendas ainda trabalhava com a noção de "segurança alimentar", por vezes apresentando tanto SAN como outras variações. Além disso, muitas das menções à SAN eram sobre o SISAN ou PLANSAN. Isso demonstra uma baixa adesão ao conceito em sua versão mais atualizada, talvez pela dificuldade de operacionalização do conceito ou cautela dos partidos em trabalhar com uma abordagem holística.

A abordagem dos partidos ao tratar o tema se deu muitas vezes de maneira fragmentada. Frequentemente algumas dimensões foram destacadas em detrimento de outras. Ao longo do tempo, a dimensão de Produção foi a mais mencionada, acumulando um número significativo de referências durante as eleições. O gráfico a seguir ilustra quais dimensões têm predominado nos discursos políticos sobre o tema.

**Gráfico 69-** Dimensões da SAN articuladas por ano (1994-2022)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

A ênfase contínua na dimensão Produção desde 1994, impulsionada principalmente por partidos de direita e extrema-direita no Brasil, junto ao uso predominante da noção de "segurança alimentar", indica um viés produtivista persistente no debate eleitoral. A negligência de outras dimensões essenciais da

SAN simplifica o debate e indica lacunas, especialmente em relação a temas como Fome, Acesso, Sustentabilidade e Agência, que receberam tratamento menos expressivo. Além disso, a concentração da atenção na dimensão Produção, sem diálogo com outras dimensões, pode perpetuar um modelo desigual que favorece grandes produtores e monoculturas em detrimento da diversidade agrícola. Isso pode comprometer a resiliência dos sistemas agroalimentares diante de desafios como mudanças climáticas, crises econômicas e sanitárias, como evidenciado durante a pandemia de COVID-19, que ampliou vulnerabilidades pré-existentes.

Portanto, é fundamental um debate mais holístico e integrado sobre SAN nas agendas eleitorais brasileiras, garantindo que todas as dimensões sejam consideradas de maneira equilibrada e interligadas. A baixa presença de temas como a obesidade, por exemplo, é um sinal vermelho, pois enquanto a transição nutricional no Brasil demanda uma reformulação urgente das políticas públicas para enfrentar a obesidade (Watanabe et al, 2022), os partidos políticos demonstraram baixa sensibilidade sobre esse tema. Ao todo, apenas dois partidos (PSDB e PSL) abordaram a questão, em 2018. Além disso, é crucial investigar se preconceitos ou a percepção da obesidade como um problema menos relevante influenciam na não inserção do assunto na agenda eleitoral.

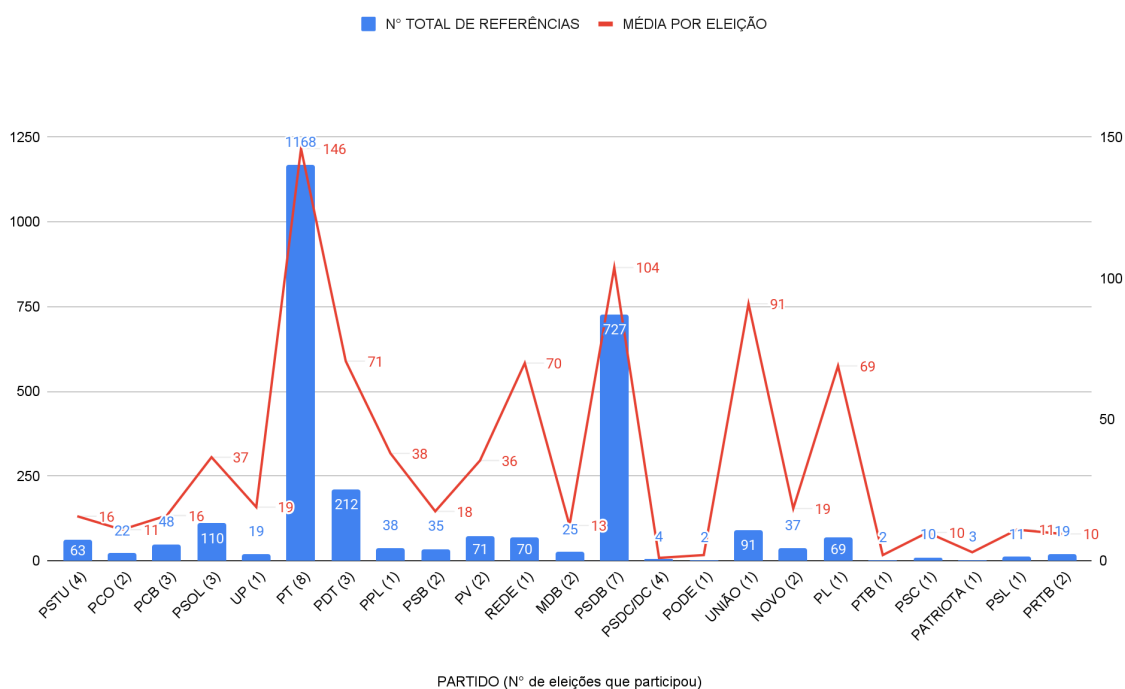
Reconhecer que a IA se manifesta de diversas formas e afeta uma variedade de corpos é indispensável para construção de um sistema agroalimentar alinhado à SAN. Josué de Castro chama atenção para a existência da fome oculta, que não se restringe às áreas de extrema miséria. Devido à carência de nutrientes essenciais à vida, grandes grupos da população morriam lentamente de fome, apesar de se alimentarem diariamente (Lima, 2009). Segundo Castro (1968a, p. 82), “a fome oculta constitui hoje uma forma típica da fome criada pelo ser humano”.

A questão racial e de gênero também desempenha um papel crucial na discussão sobre SAN. Mulheres negras, por exemplo, enfrentam desafios únicos no acesso à SAN. Candidatas negras, como Vera Lúcia (PSTU) e Marina Silva (REDE), apresentaram propostas robustas sobre SAN, o que sugere que a inclusão de mulheres negras pode trazer uma ênfase maior nessas questões no debate político. No entanto, o baixo número de mulheres e autodeclarados(as) negros(as), juntamente com a obrigatoriedade da declaração de cor dos(as) candidatos(as) ter

sido implementada apenas em 2014 pelo TSE, dificulta a possibilidade de traçar relações diretas entre gênero, raça e o tratamento da SAN nas agendas eleitorais.

Em relação às diferenças partidárias, a hipótese de que o tema se concentraria mais em agendas à esquerda do espectro político ideológico mostrou-se parcialmente verdadeira. Partidos de extrema-esquerda, esquerda e centro-esquerda apresentam uma média maior do que partidos de extrema-direita, que foram os que menos trataram do tema em suas agendas. Entretanto, partidos como o PSDB e o União, embora de centro-direita, apresentaram uma média alta de referências à SAN, mostrando que o tema não é exclusivo da esquerda, conforme pode ser observado no gráfico a seguir.

**Gráfico 70-** Referências à SAN por Partidos Políticos (1994-2022)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Dentre todos os partidos, o PT (esquerda) e o PSDB (centro-direita) se destacaram por apresentarem mais referências e uma média expressiva sobre esse universo temático. Considerando que esses partidos participaram do maior número de eleições, observa-se que discutiram questões relativas à SAN de maneira constante, pautando esse tema na agenda eleitoral de forma persistente.

A pesquisa indicou que o posicionamento político-ideológico desempenha um papel significativo na construção de agendas (agenda-setting), influenciando tanto a presença do tema quanto às dimensões enfatizadas, além do tipo de solução pensada. No entanto, o posicionamento dos partidos políticos não é o único fator que afeta o tratamento dado ao tema. Eventos focais, como uma pandemia, podem sensibilizar partidos de diferentes orientações políticas a incluir determinada questão em suas agendas. Por exemplo, em 2022, partidos como União e PL, de centro-direita e direita, abordaram a SAN de maneira expressiva, rompendo com a baixa participação de partidos à direita e centro-direita sobre o tema.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou compreender o tratamento dado à SAN nas agendas eleitorais dos(as) candidatos(as) à presidência no Brasil, no período de 1994 a 2022. No início do trabalho, assumimos como hipótese que a SAN vinha ganhando espaço na agenda eleitoral ao longo dos anos, mas ainda era um assunto marginal, com algumas de suas dimensões sendo mais enfatizadas do que outras. Supunha-se também que a dimensão Produção receberia mais atenção e que a SAN seria mais proeminente nas agendas de partidos à esquerda.

Os resultados da pesquisa demonstram que, durante esse período, questões relacionadas à SAN foram amplamente discutidas, aparecendo 2857 vezes nas propostas de governo, com uma média de cerca de 1 referência por página nas 2725 páginas analisadas. Contudo, a atenção dedicada ao tema não seguiu um padrão linear de crescimento, desafiando a hipótese inicial de que a SAN vinha ganhando espaço de forma contínua. Houve períodos de destaque, como em 2002, e momentos de baixa presença do tema, como em 2006 e 2010. Em relação ao uso do conceito, ele foi mais expressivo em 2022, período no qual a pandemia de COVID-19 mobilizou as agendas, especialmente sobre a fome.

A análise também revelou diferenças marcantes no tratamento das diversas dimensões da SAN. A dimensão Produção recebeu um tratamento mais enfático em detrimento de outras, de acordo com a hipótese do trabalho. Além da Produção, Utilização e Reforma Agrária também foram temas com tratamento expressivo, variando conforme o posicionamento político dos partidos. Partidos de direita e extrema-direita tendiam a priorizar a Produção, enquanto partidos de extrema-esquerda enfatizavam a Reforma Agrária. A Utilização, por sua vez, teve uma presença constante, independentemente do espectro político-ideológico.

Os partidos PT (esquerda) e PSDB (centro-direita) se destacaram por apresentar mais referências à SAN e por tratarem o tema de forma constante ao longo dos anos. Enquanto o PT teve uma distribuição da atenção mais equilibrada entre as dimensões, o PSDB focou mais na dimensão Produção, especialmente em 2018, quando apresentou apenas essa dimensão na proposta de governo.

Em relação às diferenças partidárias, a hipótese que o tema se concentraria mais em agendas à esquerda do espectro político ideológico mostrou-se



parcialmente verdadeira. Partidos de extrema-esquerda, esquerda e centro-esquerda apresentaram uma média maior de referências à SAN do que a maioria dos partidos de extrema-direita. Entretanto, partidos como o PSDB e o União, embora de centro-direita, apresentaram uma média alta de referências à SAN, mostrando que o tema não é exclusivo da esquerda.

Apesar da fome no Brasil ter “cor, raça e CEP”, muitas das propostas que abordam esse problema não refletiram adequadamente essas especificidades socioeconômicas. Existe uma escassez significativa de políticas que considerem essas dimensões de forma abrangente. Em relação à representatividade política, candidatas negras se destacaram ao dedicar amplo espaço em suas propostas aos temas relativos à SAN. No entanto, a baixa representatividade dessas candidaturas, além do fato de que a declaração de cor dos(as) candidatos(as) só se tornou obrigatória pelo TSE em 2014, dificultam a possibilidade de traçar relações diretas entre gênero, raça e o tratamento da SAN nas agendas eleitorais.

A análise também revelou que, embora o conceito de SAN não seja amplamente utilizado de forma direta, os temas que o constituem são frequentemente abordados nas propostas, porém, muitas vezes, desalinhados do objetivo de construir um sistema agroalimentar sustentável. A falta de uma incorporação sistemática do conceito e uma abordagem holística resultam em um tratamento fragmentado da SAN, o que pode criar lacunas nas abordagens partidárias e na formulação de políticas. Além disso, observou-se que temas como obesidade são escassos nas propostas, o que acende um alerta de ponto cego sobre um tema que atinge um número expressivo de brasileiros(as)

Em resumo, os resultados indicam que o contexto socioeconômico, o posicionamento político-ideológico e eventos focais influenciam significativamente a construção das agendas eleitorais. Assim, o processo de formação de agenda (agenda-setting) é permeado por diversos fatores e estudos adicionais podem elucidar outros aspectos que influenciam esse processo, como o papel das coligações políticas e outras dinâmicas, oferecendo uma compreensão mais aprofundada das forças que moldam as prioridades dos partidos políticos e impulsionam a SAN nas agendas eleitorais.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. **Repertórios de interação Estado-Sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula**. Dados, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/0011-525820141>

Ação da Cidadania. **Agenda Betinho: Eleições Estaduais e Presidenciais 2022: Combater a fome e garantir a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional**. Ação da Cidadania, 2022.

Agência de Notícias do IBGE. **PNAD: insegurança alimentar nos domicílios cai de 30,2% em 2009 para 22,6% em 2013**. Agência de Notícias do IBGE, 18 de dezembro de 2014.

ALPINO, T. M. A. et al. **COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais**. Cad. Saúde Pública 2020.

ARRUDA, E., ALMEIDA, C. M. **A mercantilização do Programa Nacional de Merenda Escolar**. Revista do Mestrado em Educação, 2005.

AZEVEDO, Fernando A. F. **Agendamento da política**. In: Rubim, A.A.C. (org.). **Comunicação política: conceitos e abordagens**. Salvador/São Paulo: Edufba/Editora Unesp, 2004.

BACELLAR, Carlos. **“Uso e mau uso dos arquivos”**. In: PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **Fontes históricas**. São Paulo: Contexto, 2008.

BARROS, Antonio Teixeira de. **A governança ambiental nos planos de governo dos presidentiáveis nas eleições de 2014**. Revista Brasileira de Ciência Política, N° 23. Brasília, maio - agosto de 2017, pp 181-216.

BATISTA, Mariana. **O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão**. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 57, p. 127-155, mar. 2016

BELIK, Walter. **A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional**. Rev. Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, 19(2): 94-110, 2012.

BENGTSSON, M. **How to plan and perform a qualitative study using content analysis**. NursingPlus Open 2, 2016.

BIRKLAND, Tom. **Introduction to the Policy Process**. Chapter 6: Agenda Setting. Youtube, 2021.

BIRKLAND, Tom. **Introduction to the Policy Process**. New York, M.E. Shape, 2005.

BOLOGNESI, Bruno et al. **Uma Nova Classificação Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros**. DADOS, Rio de Janeiro, vol.66, n.2, e20210164, 2023

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN - com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências**. Diário Oficial da União, 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia alimentar para a população brasileira** / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – 2. ed., 1. reimpr. – Brasília : Ministério da Saúde, 2014.

BRITO, Fernanda Ribeiro dos Santos de Sá; BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. **Sentidos e usos da fome no debate político brasileiro: recorrência e atualidade**. Cadernos de Saúde Pública, v. 37, n. 10, 2021.

BRUNO et al. **Os subsídios à agricultura no comércio internacional: as políticas da União Europeia e dos Estados Unidos da América**. Rev. Ciência Rural, v.42, n.4, abr, 2012.

CAISAN. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANSAN 2016-2019**. Brasília, DF: MDSA, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), 2017.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil**. Revista De Administração Pública, Rio de Janeiro, nov. - dez. 2020.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas**. Brasília. Enap, 2018.

CARVALHO, C., Viola, P., & Sperandio, N. (2020). **How is Brazil facing the crisis of Food and Nutrition Security during the COVID-19 pandemic?**. Public Health Nutrition, 1 - 4. <https://doi.org/10.1017/S1368980020003973>.

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. **A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição**. Cadernos de saúde pública, 2020.

CELLARD, André. **A análise documental**. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

CENTENO, Alison Ribeiro; BRINGHENTI, Taiane F. S. **Os presidenciais no debate ideológico: análise de conteúdo dos programas econômicos nas eleições de 2018**. Rev. Opinião Pública, Campinas, vol. 27, nº 3, set.-dez., p. 822-850, 2021.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. **Participation in american politics: the dynamics of agenda building**. Allyn and Bacon, Boston, 1972.

COSTA, Christiane Araújo; BÓGUS, Cláudia Maria. **Significados e Apropriações da Noção de Segurança Alimentar e Nutricional pelo Segmento da Sociedade Civil do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Revista: Saúde Soc. São Paulo, v.21, n.1, p.103-114, 2012.

CRESWELL, J.W. Métodos Mistos. In: **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DAHL R. A. **Who Governs?** Yale University Press, New Haven, CT, 1961.

DE PAULA, Nilson Maciel; ZIMMERMANN, Silvia A. **O Brasil dos famintos em pleno século XXI: Evidências de uma tragédia contínua**. Revista NECAT –Ano 11, nº21 Jan-Jun/ 2022.

DEL GROSSI, M. E., da Silva, J. G., & Takagi, M. (2001). **Evolução da Pobreza no Brasil, 1995/99**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n. 104, nov. 2001.

DEMOCRACIA CRISTÃ (DC). **Proposta de Governo para a eleição de 2018**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2018.

DEMOCRACIA CRISTÃ (DC). **Proposta de Governo para a eleição de 2022**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2022.

DOWNE-WAMBOLT, B. **Análise de conteúdo: método, aplicações e questões**. Cuidados de Saúde para Mulheres Internacional, 1992, p.313-321.

FAO, IFAD, OMS, PAM e UNICEF. **O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo 2022**. Adaptar as políticas alimentares e agrícolas para tornar as dietas saudáveis mais acessíveis. Roma, FAO, 2022.

FAO. **The state of food insecurity in the world**. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2014.

FERREIRA, A., SZWARCOWALD, C., DAMACENA, G., & JÚNIOR, P. **Increasing trends in obesity prevalence from 2013 to 2019 and associated factors in Brazil**. *Revista brasileira de epidemiologia*. Brazilian journal of epidemiology, 2021.

FERREIRA, Arthur Pate de Souza; SZWARCOWALD, Célia Landmann; DAMACENA, Giseli Nogueira. **Prevalência e fatores associados da obesidade na população brasileira: estudo com dados aferidos da Pesquisa Nacional de Saúde, 2013**. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, v. 22, 2019.

FREITAS, Felipe Corral de. **O primeiro grande antagonismo entre PSDB e PT**. *Opinião Pública*, 547-595, 2018.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, (FGV). **Mapa do Fim da Fome**. Centro de Políticas Sociais, julho de 2001.

GIL, Antonio Carlos. **Pesquisa documental**. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1999.

GRISA, C. As políticas públicas como dispositivos de autoreferencialidade e autoreflexividade das sociedades modernas: contribuições da abordagem de Pierre Muller. In: LIMA, L.L.; SCHABBACH, L. **Políticas públicas: questões teóricas-metodológicas emergentes**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.

GRISA, C., PORTO, S. I. (2023). **Políticas alimentares e referenciais setoriais na trajetória brasileira**. Revista de Economia e Sociologia Rural, 61(3), e259390. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2022.259390pt>

GRISA, Catia; ZIMMERMANN, Silvia A. **Estado e sociedade civil na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: a construção do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**. Rev. Agroalimentaria, Vol. 21, N° 41; 2015.

HLPE. **Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030**. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Sec, 2020. <https://doi.org/10.4060/cc0639es>

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. segurança alimentar, 2013**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2014.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **A Década Inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda**. Comunicados Ipea, nº 155, 2012.

KALIL, I., SILVEIRA, S., PINHEIRO, W., KALIL, Á., PEREIRA, J., Azarias, W., & AMPARO, A. **Política do medo no Brasil: teorias da conspiração de extrema-direita sobre COVID-19**. Discurso Global, 11, 409-425, 2021. <https://doi.org/10.1332/204378921X16193452552605>.

LIMA, Eronides da Silva. **Quantidade, qualidade, harmonia e adequação: princípios-guias da sociedade sem fome em Josué de Castro**. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, v.16, n.1, jan.-mar. 2009, p.171-194.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social. **Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS 175**. Caderno de Estudos 13 ALTERADO E REVISADO, p. 175. 12 de junho de 2012.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Guia Alimentar para a População Brasileira: Promovendo a Alimentação Saudável**. 1. ed. 1. reimpr. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. Série A. Normas e Manuais Técnicos. Brasília – DF, 2008.

MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (MDB). **Proposta de Governo para a eleição de 2018**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2018.

MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (MDB). **Proposta de Governo para a eleição de 2022**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2022.

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

NASIR, M., NUGROHO, A., & LAKNER, Z.. **Impacto do conflito russo-ucraniano nas culturas alimentares globais**. Foods, 2022.

NOVO. **Proposta de Governo para a eleição de 2018**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2018.

PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO (PCB). **Proposta de Governo para a eleição de 2010**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2010.

PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO (PCB). **Proposta de Governo para a eleição de 2014**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2014.

PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO (PCB). **Proposta de Governo para a eleição de 2022**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2022.

PARTIDO DA CAUSA OPERÁRIA (PCO). **Proposta de Governo para a eleição de 2010**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2010.

PARTIDO DA CAUSA OPERÁRIA (PCO). **Proposta de Governo para a eleição de 2014**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2014.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA (PSDB). **Proposta de Governo para a eleição de 1994**. CARDOSO, F. H. *Avança, Brasil: proposta de governo* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. 172 p. ISBN 978-85-99662-68-7. Disponível em: <http://books.scielo.org>.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA (PSDB). **Proposta de Governo para a eleição de 1994**. CARDOSO, F. H. *Mãos à obra, Brasil: proposta de governo* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008. 131 p. ISBN 978-85-99662-66-3. Disponível em: SciELO Books.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA (PSDB). **Proposta de Governo para a eleição de 2002**. *Proposta de Governo* [online], 2002. Disponível em: <http://static.psdb.org.br/wp-content/uploads/biblioteca/2541016.pdf>.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA (PSDB). **Proposta de Governo para a eleição de 2006**. ALCKMIN, G. J. R. *Programa de Governo* [online]. São Paulo: PSDB, 2006. Disponível em: SlideShare. Disponível em:

<https://pt.slideshare.net/slideshow/programa-de-governo-alckmin-presidente-2006/3318280>.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA (PSDB). **Proposta de Governo para a eleição de 2010**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2010.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA (PSDB). **Proposta de Governo para a eleição de 2014**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2014.

PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA (PDT). **Proposta de Governo para a eleição de 2018**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2018.

PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA (PDT). **Proposta de Governo para a eleição de 2022**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2022.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Proposta de Governo para a eleição de 1994**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. São Paulo: Partido dos Trabalhadores / Fundação Perseu Abramo, 1994.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Proposta de Governo para a eleição de 1994**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. São Paulo: Partido dos Trabalhadores / Fundação Perseu Abramo, 1994. Disponível em: [www.pt.org.br](http://www.pt.org.br) / [www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br).

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Proposta de Governo para a eleição de 2002**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. São Paulo: Partido dos Trabalhadores / Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: [www.pt.org.br](http://www.pt.org.br) / [www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br).

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Proposta de Governo para a eleição de 2006**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. São Paulo: Partido dos Trabalhadores / Fundação Perseu Abramo, 2006. Disponível em: [www.pt.org.br](http://www.pt.org.br) / [www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br).

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Proposta de Governo para a eleição de 2010**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2010.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Proposta de Governo para a eleição de 2014**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2014.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Proposta de Governo para a eleição de 2018**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2018.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Proposta de Governo para a eleição de 2022**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2022.

PARTIDO LIBERAL (PL). **Proposta de Governo para a eleição de 2022**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2022.

PARTIDO NOVO (NOVO). **Proposta de Governo para a eleição de 2022.** Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2022.

PARTIDO PÁTRIA LIVRE (PPL). **Proposta de Governo para a eleição de 2018.** Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2018.

PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO (PRTB). **Proposta de Governo para a eleição de 2010.** Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2010.

PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO (PRTB). **Proposta de Governo para a eleição de 2014.** Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2014.

PARTIDO SOCIAL CRISTÃO (PSC). **Proposta de Governo para a eleição de 2014.** Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2014.

PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA CRISTÃO (PSDC). **Proposta de Governo para a eleição de 2010.** Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2010.

PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA CRISTÃO (PSDC). **Proposta de Governo para a eleição de 2014.** Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2014.

PARTIDO SOCIAL LIBERAL (PSL). **Proposta de Governo para a eleição de 2018.** Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2018.

PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL). **Proposta de Governo para a eleição de 2010.** Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2010.

PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL). **Proposta de Governo para a eleição de 2014.** Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2014.

PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL). **Proposta de Governo para a eleição de 2018.** Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2018.

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO (PSB). **Proposta de Governo para a eleição de 2014.** Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2014.

PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO (PSTU). **Proposta de Governo para a eleição de 2010.** Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2010.

PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO (PSTU). **Proposta de Governo para a eleição de 2014.** Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2014.

PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO (PSTU). **Proposta de Governo para a eleição de 2018.** Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2018.

PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO (PSTU). **Proposta de Governo para a eleição de 2022.** Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2022.



PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO (PTB). **Proposta de Governo para a eleição de 2022**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2022.

PARTIDO VERDE (PV). **Proposta de Governo para a eleição de 2010**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2010.

PARTIDO VERDE (PV). **Proposta de Governo para a eleição de 2014**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2014.

PATRIOTA. **Proposta de Governo para a eleição de 2018**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2018.

PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil** [livro eletrônico]: II VIGISAN : relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (PENSSAN). São Paulo, SP : Fundação Friedrich Ebert : Rede PENSSAN, 2022.

PODEMOS (PODE). **Proposta de Governo para a eleição de 2018**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2018.

REDE SUSTENTABILIDADE (REDE). **Proposta de Governo para a eleição de 2018**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2018.

SALLES-COSTA, R., Ferreira, A., Mattos, R., Reichenheim, M., Pérez-Escamilla, R., Bem-Lignani, J., & Segall-Corrêa, A. (2022). **National Trends and Disparities in Severe Food Insecurity in Brazil between 2004 and 2018**. *Current Developments in Nutrition*, 6. <https://doi.org/10.1093/cdn/nzac034>.

SALM, Cláudio. "Sobre a Recente Queda da Desigualdade de Renda no Brasil: uma leitura crítica." In: BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel (Org.). **Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2006, p. 279.

SCHNEIDER, R. (2021). **Fewer guns, less crime: evidence from Brazil**. *Economic Policy*. <https://doi.org/10.1093/EPOLIC/EIAB005>.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, Rio de Janeiro, 2014.

UNIÃO. **Proposta de Governo para a eleição de 2022**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2022.

UNIDADE POPULAR (UP). **Proposta de Governo para a eleição de 2022**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2022.

VASCONCELLOS, Fernanda Castilhos França de. **As narrativas da FAO sobre segurança alimentar: uma análise sobre a convivência de paradigmas políticos conflitantes**. Tese de dissertação. UFRGS, 2018.

## ANEXO 1- PROPOSTAS DE GOVERNO

ANO	CANDIDATO(A)	PARTIDO	PLANO	FONTE
1994	Carlos Antônio Gomes	PRN	NÃO	
1994	Enéas Carneiro	PRONA	NÃO	
1994	Esperidião Amin	PPR	NÃO	
<b>1994</b>	<b>Fernando Henrique Cardoso</b>	<b>PSDB</b>	<b>SIM</b>	Centro Edelstein de Pesquisa Social, SciELO Books
1994	Hernani Fortuna	PSC	NÃO	
1994	Leonel Brizola	PDT	SIM	Americo.Usal.E s
<b>1994</b>	<b>Luiz Inácio Lula da Silva</b>	<b>PT</b>	<b>SIM</b>	Fundação Perseu Abramo ( <a href="http://www.fpabramo.org.br">www.fpabramo.org.br</a> )
1994	Orestes Quércio	PMDB	NÃO	
1998	Alfredo Sirkis	PV	NÃO	
1998	Ciro Gomes	PPS	NÃO	
1998	Enéas Carneiro	PRONA	NÃO	
<b>1998</b>	<b>Fernando Henrique Cardoso</b>	<b>PSDB</b>	<b>SIM</b>	Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, SciELO Books
1998	Ivan Frota	PMN	Parcial	1 página/ TSE
1998	João de Deus	PTdoB	NÃO	
1998	José Maria Eymael	PSDC	NÃO	
<b>1998</b>	<b>Luiz Inácio Lula da Silva</b>	<b>PT</b>	<b>SIM</b>	Fundação Perseu Abramo
1998	Sérgio Bueno	PSC	NÃO	
1998	Thereza Ruiz	PTN	NÃO	
1998	Vasco Azevedo Neto	PSN	NÃO	
1998	Zé Maria	PSTU	NÃO	
2002	Anthony Garotinho	PSB	NÃO	
2002	Ciro Gomes	PPS	NÃO	
<b>2002</b>	<b>José Serra</b>	<b>PSDB</b>	<b>SIM</b>	Scribd Inc
<b>2002</b>	<b>Luiz Inácio Lula da Silva</b>	<b>PT</b>	<b>SIM</b>	Fundação Perseu Abramo
2002	Rui Costa Pimenta	PCO	NÃO	
2002	Zé Maria	PSTU	NÃO	

2006	Cristovam Ricardo Calvacanti Buarque	PDT	NÃO	
<b>2006</b>	<b>Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho</b>	<b>PSDB</b>	<b>SIM</b>	Scribd Inc
2006	Heloísa Helena Lima De Moraes Carvalho	PSOL	NÃO	
2006	José Maria Eymael	PSDC	NÃO	
2006	Luciano Caldas Bivar	PSL	NÃO	
<b>2006</b>	<b>Luiz Inacio Lula Da Silva</b>	<b>PT</b>	<b>SIM</b>	Fundação Perseu Abramo
<b>2010</b>	<b>Dilma Vana Rousseff</b>	<b>PT</b>	<b>SIM</b>	<b>TSE</b>
2010	Jose Maria Eymael	PSDC	SIM	TSE
2010	Ivan Martins Pinheiro	PCB	SIM	TSE
<b>2010</b>	<b>José Serra</b>	<b>PSDB</b>	<b>SIM</b>	<b>TSE</b>
2010	José Levy Fidelix Da Cruz	PRTB	SIM	TSE
2010	Maria Osmarina Marina Da Silva Vaz De Lima	PV	SIM	TSE
2010	Plínio Soares De Arruda Sampaio	PSOL	SIM	TSE
2010	Rui Costa Pimenta	PCO	SIM	TSE
2010	José Maria De Almeida	PSTU	SIM	TSE
<b>2014</b>	<b>Aécio Neves Da Cunha</b>	<b>PSDB</b>	<b>SIM</b>	<b>TSE</b>
<b>2014</b>	<b>Dilma Vana Rousseff</b>	<b>PT</b>	<b>SIM</b>	<b>TSE</b>
2014	Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho	PV	SIM	TSE
2014	Jose Maria Eymael	PSDC	SIM	TSE
2014	José Levy Fidelix Da Cruz	PRTB	SIM	TSE
2014	Luciana Krebs Genro	PSOL	SIM	TSE
2014	Maria Osmarina Marina Da Silva Vaz De Lima	PSB	SIM	TSE
2014	Mauro Luís Iasi	PCB	SIM	TSE
2014	Everaldo Dias Pereira	PSC	SIM	TSE
2014	Rui Costa Pimenta	PCO	SIM	TSE
2014	José Maria De Almeida	PSTU	SIM	TSE
2018	Alvaro Fernandes Dias	PODE	SIM	TSE
2018	Benevenuto Daciolo Fonseca Dos Santos	PATRIOTA	SIM	TSE
2018	Ciro Ferreira Gomes	PDT	SIM	TSE
2018	Jose Maria Eymael	DC	SIM	TSE
<b>2018</b>	<b>Fernando Haddad</b>	<b>PT</b>	<b>SIM</b>	<b>TSE</b>
2018	Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho	PSDB	SIM	TSE
2018	Guilherme Castro Boulos	PSOL	SIM	TSE

2018	Henrique De Campos Meirelles	MDB	SIM	TSE
<b>2018</b>	<b>Jair Messias Bolsonaro</b>	<b>PSL</b>	<b>SIM</b>	<b>TSE</b>
2018	João Dionísio Filgueira Barreto Amoêdo	NOVO	SIM	TSE
2018	João Vicente Fontella Goulart	PPL	SIM	TSE
2018	Maria Osmarina Marina Da Silva Vaz De Lima	REDE	SIM	TSE
2018	Vera Lucia Pereira Da Silva Salgado	PSTU	SIM	TSE
2022	Ciro Gomes	PDT	SIM	TSE
2022	Constituinte Eymael	DC	SIM	TSE
2022	Felipe D'avila Luiz	NOVO	SIM	TSE
<b>2022</b>	<b>Jair Bolsonaro</b>	<b>PL</b>	<b>SIM</b>	<b>TSE</b>
2022	Léo Péricles	UP	SIM	TSE
<b>2022</b>	<b>Lula</b>	<b>PT</b>	<b>SIM</b>	<b>TSE</b>
2022	Roberto Jefferson	PTB	SIM	TSE
2022	Simone Tebet Simone Nassar	MDB	SIM	TSE
2022	Sofia Manzano	PCB	SIM	TSE
2022	Soraya Thronicke	UNIÃO	SIM	TSE
2022	Vera Lúcia	PSTU	SIM	TSE