

El desmonte del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sisan) y la garantía del Derecho Humano a la Alimentación en Brasil

Silvia A. Zimmermann

Universidad Federal de la Integración Latino Americana, Foz do Iguaçu, Brasil
Email: silvia.zimmermann@unila.edu.br

Nelson G. Delgado

Universidad Federal Rural del Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
Email: nelsondelgado@gmail.com

Recibido: 12.05.2022 | **Aceptado:** 05.09.2022

Resumen: El Brasil se convirtió en referencia en la garantía del derecho humano a la alimentación al aprobar la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Losan) y la Enmienda Constitucional 64, que incluye la alimentación en la Constitución Federal brasileña. Con base en una revisión bibliográfica y documental y en el enfoque del desmonte de políticas (*policy dismantling*), el artículo presenta la institucionalización y desmonte del Sisan en el período reciente. Con el golpe parlamentario de 2016 se instaló un proceso de desmonte del Sisan, combinando diferentes formas de desmonte (por estándar, por cambio de arena, simbólica y activa), así cambios de reglas, inversiones y nomenclaturas de políticas públicas con cierta trayectoria histórica dentro del Sisan, resultan en el incumplimiento del Estado brasileño de la garantía del derecho humano a la alimentación.

Palabras clave: Políticas públicas; desmonte; seguridad alimentaria y nutricional; derecho humano a la alimentación; ley orgánica de seguridad alimentaria y nutricional.

The dismantling of the National System of Food and Nutrition Security (SISAN) and the guarantee of the Human Right to Food, in Brazil.

Abstract: This article presents the institutionalization and recent dismantling of the National System of Food and Nutrition Security (SISAN), in Brazil, based on a bibliographic and documentary review, and a policy dismantling approach. Brazil had become a reference country by approving the Organic Law of Food and Nutrition Security (LOSAN) and Constitutional Amendment 64, which guarantees access to food as a human right, by including it in the Federal Constitution of Brazil, however, after the parliamentary coup of 2016, a process was installed to dismantle the SISAN through a combination of strategies – by standard, by change of sand, symbolic and active, allowing changes both in the rules of investment and in the nomenclatures of public policies, which have had a certain historical trajectory within the SISAN, allowing the Brazilian State to justify the breach of this guarantee.

Keywords: Public policies; dismantling; food and nutrition security; human right to food; organic law on food and nutrition security.

O desmonte do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e da garantia do Direito Humano à Alimentação no Brasil

Resumo: O Brasil tornou-se uma referência na garantia do direito humano à alimentação ao aprovar a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) e a Emenda Constitucional 64, que inclui a alimentação na Constituição Federal brasileira. A partir de revisão bibliográfica e documental e da abordagem do desmonte (*policy dismantling*), o artigo apresenta a institucionalização e desmonte do Sisan no período recente. Com o Golpe parlamentar de 2016, um processo de desmonte do Sisan foi instalado, combinando diferentes formas de desmonte (por padrão, por mudança de arena, simbólico e ativo), assim, as mudanças de regras, investimentos e nomenclaturas de políticas públicas com certa trajetória histórica dentro do Sisan, resultam no descumprimento do Estado brasileiro da garantia do direito humano à alimentação.

Palavras-chave: Políticas públicas; desmonte; segurança alimentar e nutricional; direito humano à alimentação; lei orgânica da segurança alimentar e nutricional.

Como citar este artículo:

Zimmermann, S.A y Delgado, N.G. (2022). El desmonte del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sisan) y la garantía del Derecho Humano a la Alimentación en Brasil. *Polis Revista Latinoamericana*, 21 (63), 32-51. doi: <http://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2022-N63-1771>

Introducción

El Brasil se convirtió en referencia en la garantía del derecho humano a la alimentación al aprobar la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Losan (Ley n°11.346), en 2006, y la Enmienda Constitucional 64, que incluye la alimentación en la Constitución Federal brasileña, en 2010. Estos logros son el resultado de un trabajo conjunto de diferentes actores políticos en una coalición por la seguridad alimentaria que redundó en la institucionalización de conceptos, construcción de políticas públicas e instancias de coordinación política en Brasil (Chiriboga, 2009). Es parte de los procesos internacionales de debate del derecho humano a la alimentación acordados en la Cumbre Mundial para la Alimentación de 1996 (De Schutter, 2011; Valente, 2014). De ahí surgió y fortaleció un conjunto de políticas públicas que dieron cuerpo a la institucionalización del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sisan), contribuyendo para la reducción de los índices de inseguridad alimentaria en el país, alcanzando el nivel más bajo en la Encuesta Nacional por Muestra de Hogares 2013-2014 (IBGE), estimado en 22,9% (inseguridad leve, moderada y severa).

Pero la realidad de Brasil hoy es un triste retorno a un pasado de hambre. La II Encuesta Nacional sobre Inseguridad Alimentaria en el Contexto de la Pandemia de la Covid-19 de la Red Brasileña de Investigación en Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Rede Penssan) muestra que “del total de 213,3 millones de brasileños, 125,2 millones conviven con

algún grado de inseguridad alimentaria, y de estos, 32,3 millones no tenían suficiente comida y 33 millones de brasileños pasaban hambre” (Rede Penssan, 2022, p. 37). El creciente proceso inflacionario, el aumento del desempleo, la devaluación de los salarios y la consecuente reducción del poder adquisitivo de la población explican parte de la tragedia que vive el país, agravada con la llegada de la pandemia de la Covid-19.

Comparando los datos de la Encuesta Nacional por Muestra de Hogares (PNAD) de 2004, 2009, 2013 y la I Encuesta Nacional de la Red Penssan, se puede observar que la situación de seguridad alimentaria era del 65% en 2004; 70% en 2009; alcanzó el 77% en 2013; pero se redujo a 63,3% en 2018; llegó a 55,2% en 2020; y a 41,3% en 2022, lo que representa un retroceso en una tendencia marcada por la reducción de la inseguridad alimentaria en el país (Rede Penssan, 2022).

El aumento de la pobreza en el país es el resultado de cambios en la política brasileña en el contexto reciente, ya que muchas de las políticas públicas que apoyaban el Sisan fueron desmanteladas. Inicialmente sacudido por la llegada del Gobierno Temer, la aprobación del límite de gastos públicos “*Teto de Gastos*”, las reformas en derechos laborales, la desindexación del salario mínimo (Delgado y Zimmermann, 2022; Sabourin *et al.*, 2020; Vasconcelos *et al.*, 2019; Le Monde Diplomatique, 2019), las políticas públicas brasileñas sufrieron un nuevo impacto con la llegada del Gobierno Bolsonaro, que siguió la misma tendencia, haciendo explícito su interés por desmonte: “Brasil no es un terreno abierto donde pretendemos construir cosas para nuestra gente. Tenemos que deconstruir mucho. Deshacer mucho. Para después empezar a hacer”.¹ La frase, dicha en un evento internacional, demuestra abiertamente las intenciones del gobierno brasileño. En la práctica, el resultado es un aumento de la inseguridad alimentaria y nutricional en Brasil, con la llegada de la pandemia de Covid-19, que promovió una interacción sindémica entre la vulnerabilidad social de una población masiva y la crisis sanitaria (Horton, 2020), agravó aún más la tragedia social que hoy vive el país.

Este artículo tiene como objetivo presentar el proceso de institucionalización y desmonte del Sisan, resultando en el incumplimiento por parte del Estado brasileño del compromiso constitucional establecido para garantizar el derecho humano a la alimentación². Entendemos por institucionalización el proceso de establecimiento de instituciones como procedimientos, protocolos, normas y convenciones oficiales y no oficiales, inherentes a la estructura organizativa de la comunidad política, que proporcionan modelos morales y cognitivos que permiten la interpretación y actuación de los individuos (Hall y Taylor, 2003). Por desmonte entendemos un tipo específico de cambio en las políticas públicas, llevado a cabo estratégicamente por los actores políticos para reducir sus pérdidas de capital

1 Recuperado de: <https://veja.abril.com.br/politica/temos-de-desconstruir-muita-coisa-diz-bolsonaro-a-americanos-de-direita/>

2 El artículo reelabora la discusión realizada en el ámbito del documento Delgado y Zimmermann (2022), titulado “Políticas públicas para la soberanía y seguridad alimentaria en Brasil: logros, desmontes y desafíos para una (re) construcción”, producido para atender una demanda de la Fundación Oswaldo Cruz en el ámbito del Proyecto Salud Mañana.

político (Bauer y Knill, 2014). Discutimos el desmonte a partir de la idea de una reducción del papel de la política, que puede hacerse de diferentes formas, sin que ésta se extinga efectivamente.

El campo de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional es amplio e intersectorial. En este sentido, con el fin de profundizar y resaltar el proceso de desmonte del Sisan, seleccionamos tres políticas públicas para presentar sus principales características, forma de operación y resultados alcanzados: el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) para la agricultura familiar y el Programa Bolsa Familia. Todos son reconocidos por los resultados obtenidos en la lucha contra la pobreza y el hambre. Debido al contexto de la pandemia de Covid-19, incluimos la descripción de la política de subsidios de emergencia, creada en 2020.

En este trabajo utilizamos una revisión bibliográfica y documental. También se analizaron videos de Youtube de seminarios de especialistas, gestores públicos y representantes de la sociedad civil involucrados en el Sisan, disponibles en los canales de la Red Penssan, la Red de Estudios Rurales, la Articulación Nacional de Agroecología, el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro y la Fundación Perseu Abramo. Además, cuenta favorablemente la experiencia de los autores en el tema de la soberanía y seguridad alimentaria en Brasil, que son estos mismos miembros de la Red Penssan.

El artículo está estructurado en cuatro secciones. La primera presenta una descripción de cómo el derecho humano a la alimentación orienta la institucionalización de la seguridad alimentaria y el Sisan en Brasil. La segunda sección presenta la descripción del proceso de desmonte del Sisan, de sus instrumentos, debilitando la coalición por la seguridad alimentaria y nutricional fortalecida en el período anterior. En esta sección, se describe el proceso de desmonte activo de Sisan a partir de 2016, y también se presenta el enfoque de desmonte (*policy dismantling*) y sus tipologías. La tercera sección está dedicada a describir qué sucede con las políticas seleccionadas, sus principales resultados y los efectos de la pandemia en estas políticas. La cuarta sección presenta las consideraciones finales, seguidas de las referencias bibliográficas utilizadas.

Sisan: la institucionalización de la garantía del derecho humano a la alimentación en Brasil

Históricamente el tema del derecho humano a la alimentación es discutido en pactos internacionales con el objetivo de comprometer a los Estados en acciones efectivas para combatir el hambre (Valente, 2014). Así, después de la Segunda Guerra Mundial, surgió en el mundo la “Declaración Universal de los Derechos Humanos – ONU (1948)”, que en su artículo 25 habla sobre la garantía de la alimentación. En 1966 se elaboró un nuevo documento, titulado Pacto Internacional de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales, que también destaca, en su artículo 11 “el derecho fundamental de toda

persona a estar protegida contra el hambre". Documentos elaborados en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño - Unicef (1989) y en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996) también son referencias, sin embargo, una descripción más profunda de las características del derecho humano a la alimentación aparece en 1997, en el Código de Conducta sobre el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, fruto del diálogo entre más de mil organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales (Valente, 2014).

La adhesión a los citados pactos ha contribuido a que diferentes países del mundo establezcan compromisos constitucionales con el derecho humano a la alimentación y, en consecuencia, creen estrategias y políticas públicas para promover este derecho. Los países latinoamericanos son considerados la vanguardia en la integración del marco legal y normativo del derecho a la alimentación en las políticas y programas de lucha contra el hambre, y de los 24 Estados que asumen el derecho humano a la alimentación en el mundo, 15 conforman los 33 Estados de América Latina y el Caribe (De Schutter, 2011). Importante señalar que en 2009 se creó el Frente Parlamentario contra el Hambre en América Latina y el Caribe (FPH), con el objetivo de promover leyes y marcos jurídicos que reconozcan el derecho humano a la alimentación, organizado a nivel nacional, subregional e interamericano. Así, se incluyeron disposiciones explícitas en las constituciones de Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití y Nicaragua, para garantizar el derecho humano a la alimentación; algunos países han creado dispositivos para atender a grupos específicos como niños y adultos mayores, como Colombia, Honduras y Surinam; y tres países cuentan con mecanismos implícitos en defensa del derecho humano a la alimentación, como Argentina, El Salvador y Costa Rica (De Schutter, 2011).

En Brasil, la realización del derecho humano a la alimentación ocurrió a través de la implementación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sisan), un desarrollo político de la prioridad dada al Programa Hambre Cero, iniciado en 2003, pasando por los gobiernos de los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff. Cabe destacar que las movilizaciones por la seguridad alimentaria en Brasil aparecen en un período anterior, pero fueron rescatadas y valoradas en términos políticos e institucionales desde los gobiernos antes mencionados, poniendo el tema de la lucha contra el hambre en el centro de la agenda política (Arretche, Marques y Faria, 2019).

La Losan, en medio de sus 13 artículos, establece las definiciones y principios, lineamientos, objetivos y composición del Sisan, indicando que "el poder público, con la participación de la sociedad civil organizada, formulará y ejecutará las políticas, planes, programas y acciones con miras a garantizar el derecho humano a una alimentación adecuada." (Losan, Artículo 1º). El Sisan se estructuró con miras a las cuatro dimensiones fundamentales de la seguridad alimentaria, a saber: acceso, disponibilidad, estabilidad de acceso y uso de los alimentos (que involucra aspectos biológicos, químicos y sanitarios), temas notoriamente discutidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO, 2006).

En el ámbito del Sisan, las estrategias utilizadas para alcanzar las dimensiones fundamentales de la seguridad alimentaria mezclaron acciones de distribución directa de alimentos; transferencia monetaria; alimentación escolar; estímulo a la producción, comercialización y abastecimiento de alimentos (que involucran acciones de acceso a tierra y agua, acceso a asistencia técnica y apoyo técnico, recursos financieros y de infraestructura para agregar valor a los productos, además de incentivar circuitos cortos y capacitación); fomento de prácticas de alimentación saludable (consumo de frutas y verduras, educación alimentaria, guía alimentaria, huertos escolares y agricultura urbana); difusión de equipamientos públicos (como banco de alimentos, restaurantes populares y comedores comunitarios); protección de alimentos (legislación de etiquetado de alimentos, control sobre el uso de pesticidas, comedores escolares y anuncios de alimentos para niños, vigilancia de la salud, además de acciones para combatir las carencias nutricionales, etc.).

Así, la institucionalidad de la seguridad alimentaria y nutricional comienza a tomar forma en el primer Gobierno Lula, en 2003, cuando vemos la implementación de ministerios, secretarías, marcos legales y políticas públicas, la formulación de planes, programas y acciones específicas (Maluf, Zimmermann y Jomalinis, 2021, p. 527). Destacamos la recreación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consea), presidido por representantes de la sociedad civil y vinculado a la Presidencia de la República, y la creación del Ministerio Extraordinario para la Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (MESA), para gestionar el Programa Hambre Cero, con un presupuesto robusto que le otorgaba una relevancia no desdeñable en el aparato estatal. Luego se creó el Programa Bolsa Familia (PBF), unificando los programas de transferencia monetarias existentes, y la absorción de la estructura MESA en el nuevo Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Se destaca que, vinculado a las nuevas estructuras administrativas, se contrató personal para laborar en los nuevos organismos públicos, estableciéndose una burocracia estatal enfocada a atender la seguridad alimentaria y nutricional.

Es desde la institucionalidad del MDS que la mayoría de las políticas y programas fueran implementados sistemáticamente, vinculados a los espacios de participación social enfocados en la seguridad alimentaria en el país, con énfasis en acciones de transferencia monetaria (como el Programa Bolsa Familia) y las políticas públicas de asistencia social, ampliando considerablemente el concepto original del Programa Hambre Cero (Maluf, Zimmermann y Jomalinis, 2021). Como resultado, fue posible, a través de diversas acciones, principalmente lideradas por el Consea, avanzar en la construcción de un “paradigma” de la seguridad alimentaria y nutricional, a partir de un conjunto de conceptos, marcos normativos e instituciones.

En 2004, el decreto nº5074 (revocado en 2005 y complementado por otros dos en 2010 y 2011), confirmó la estructura regimental del MDS, que permaneció prácticamente invariable durante los períodos presididos por Lula y Dilma. Estaba formado por secretarías - Secretaría de Articulación Institucional y Alianzas, Secretaría Nacional de Ingreso a la Ciudadanía, Secretaría Nacional de Asistencia Social, Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional

(Sesan), Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información, Secretaría de Articulación para la Inclusión Productiva - y órganos colegiados - Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS), Consejo Asesor y de Seguimiento del Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza, Consejo de Articulación de Programas Sociales, Consejo Directivo del PBF, Consejo Nacional de Pueblos y Comunidades Tradicionales. En 2011, se creó la Secretaría Extraordinaria para la Superación de la Pobreza Extrema (que reemplazó a las secretarías de Articulación Institucional e Inclusión Productiva) con la responsabilidad de gestionar el Plan Brasil Sin Miseria (BSM), el principal programa de combate al hambre de ese año por parte de la Gobierno Dilma Rousseff (Maluf, Zimmermann y Jomalinis, 2021).

La institucionalización del Sisan también está marcada por la reactivación de las Conferencias Nacionales³. En 2004 se llevó a cabo la II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, cuyo principal resultado fue la formulación de la Losan, aprobada en 2006. Losan y Sisan constituyeron, entonces, los marcos legales desde los cuales se desarrollaron los esfuerzos fundamentales para la implementación de acciones y políticas públicas de seguridad alimentaria a través de actividades realizadas de forma participativa en congresos nacionales y en el Consea (Vasconcelos *et al.*, 2019, p. 5). Con el apoyo de Losan, las conferencias nacionales se hicieron frecuentes a partir de 2003 (hubo ediciones en 1994, 2004, 2007, 2011 y 2014), así como los Encuentros + 2 años, creadas por el CONSEA en medio de conferencias nacionales con el objetivo de hacer un balance de las actas de las Conferencias, además de otros espacios de participación social para las políticas de seguridad alimentaria, que contribuyeron a institucionalizar la participación social en la política nacional (Zimmermann y Nicolás, 2022).

Con el objetivo de atender a Losan y garantizar la funcionalidad del Sisan, en 2007 se creó la Cámara Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Caisan), un espacio de debate y coordinación de acciones de seguridad alimentaria entre diferentes instituciones gubernamentales. Con el objetivo de promover una interacción más sistemática de los ministerios que participaron en Consea, la Caisan está compuesta por ministerios con políticas públicas específicas que fueron discutidas en el Consea, por ejemplo, el Plan Safra para la Agricultura Familiar, PAA, PNAE etc. (Maluf, Zimmermann y Jomalinis, 2021). Las diferentes composiciones de los Ministerios, sus intereses y fuerzas específicas, contribuyeron muchas veces a que Caisan no alcanzara su objetivo, dificultando la capacidad de articulación y complementación de acciones e iniciativas.

En 2010 se establecieron parámetros básicos para la formulación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Plansan) a través del decreto n° 7.272/2010, que reglamentó Losan. El Plansan (2012-2015) fue elaborado por la Caisan y aprobado por su pleno ministerial (19 ministerios), luego de un intenso proceso de interacción y consulta con el

³ Las Conferencias Nacionales son espacios de participación social para discutir políticas públicas. Son considerados la marca registrada de los gobiernos de Lula y Dilma, pero han estado sufriendo el proceso de desmantelamiento (Zimmermann y Nicolás, 2022). Con el apoyo de la LOSAN, las Conferencias Nacionales de SAN se hicieron frecuentes a partir de 2003 (hubo ediciones en 1994, 2004, 2007, 2011 y 2014). La VI Conferencia Nacional de SAN estaba prevista para 2019, sin embargo, debido a la extinción del Consea, y con el advenimiento de la pandemia, el evento se llevó a cabo en 2021, en formato virtual, con reuniones regionales antecediendo a la nacional.

Consea, con base en las metas y objetivos del Plan Plurianual (PPA) del Gobierno Federal para 2012-2015 (Caisan, 2011, p. 9). Fue publicado en agosto de 2011, durante el primer Gobierno de la presidenta Dilma Rousseff, para ser implementado de forma descentralizada, con la expectativa de que estimularía el surgimiento de planes estatales y municipales de seguridad alimentaria y nutricional (Caisan, 2011, p. 43). Según Maluf, Zimmermann y Jomalinis (2021, p. 534), el “Plan presenta lineamientos y objetivos que expresan la diversidad de visiones, actores y temáticas que componen el campo de SSAN/DHA, expresado también en las demandas del Consea para el Ejecutivo Nacional”. Así, a pesar de que el Plansan fue formulado por la Caisan, su elaboración estuvo muy influenciada por las manifestaciones de la sociedad civil presentes en el Consea, que trataron de diversos temas, como promover el acceso a alimentos saludables, promover el abastecimiento agroecológico y sostenible de alimentos, alimentos y educación nutricional, entre otros (Maluf, Zimmermann y Jomalinis, 2021).

A lo largo de la institucionalización del Sisan hasta 2016, destacamos la actuación del Consea, que fue indispensable para la formulación e implementación, por parte del gobierno federal, de iniciativas, acciones y definiciones de marcos normativos esenciales para el avance del Sisan. El hecho de estar directamente vinculado a la Presidencia de la República, con la condición de consejo consultivo del presidente, le dotó de mayor autonomía, pertinencia y flexibilidad institucional. Además, formaba parte de una estructura descentralizada, que insistió en la importancia de crear y consolidar consejos desconcentrados en cada estado de la federación y en las ciudades, en un intento de construir una “red de seguridad alimentaria y nutricional”, para ampliar el aprendizaje, habilidades de negociación política y técnica y la capacidad de pensar y formular acciones y políticas públicas por parte de los actores, el Estado y la sociedad civil.

Desmonte de Sisan en varias formas: por estándar, cambio de arena, acción simbólica y acción activa

En opinión de Bauer y Knill (2014) los políticos utilizan diferentes estrategias para llevar a cabo el desmonte de una política, dependiendo de los factores que afectan la preferencia política y la capacidad política para llevar a cabo el desmonte. Así, se puede querer ocultar y publicitar el desmonte, dependiendo de las intenciones de los políticos, así como sus estrategias pueden cambiar con el tiempo, como resultado de cambios en las alianzas políticas o en las condiciones macroeconómicas. Básicamente, los autores identifican cuatro tipos ideales de voladuras, que pueden adoptarse de forma aislada o en combinación: i) por estándar (*dismantling by default*); ii) cambio de arena política (*dismantling by arena shifting*); iii) por acción simbólica (*dismantling by symbolic action*); iv) por acción activa (*active dismantling*).

El desmonte por estándar es básicamente el mantenimiento de la política, la cual sufre cambios sutiles, lo que resulta en una baja visibilidad del desmonte. Se utiliza cuando los políticos consideran que el desmantelamiento es una actividad de alto costo político y no están seguros de querer llevar a cabo el desmonte.

El desmonte por cambio de arena política, a pesar de representar una decisión activa de desmonte, también es considerado de baja visibilidad, pues mantiene parcialmente la institucionalidad, lo que confunde a los actores involucrados en la política pública, siendo considerado de bajo costo político. Sin embargo, el cambio en la arena de las políticas públicas puede resultar en un cambio en las bases organizativas o procedimentales de una política, y con ello, reducir o seleccionar a los participantes de la toma de decisiones sobre política pública, alterando el juego político en torno a decisiones específicas.

El desmonte por acción simbólica presenta la intención de desmonte, ya que es de interés del político ser reconocido por esta acción, es de alta visibilidad, sin embargo, esta estrategia no implica que el desmonte sea políticamente ventajoso en general.

En el desmonte de acción activa hay una clara decisión de desmonte de los políticos y tiene mucha visibilidad, de modo que los políticos no solo quieren ser reconocidos por el desmonte, sino que realmente quieren desmantelar la política pública, muchas veces por sus referencias ideológicas. De acuerdo con Bauer y Knill (2014), el desmonte activo será menos controvertido si coexiste con la expansión de otras políticas públicas, ya sea por el surgimiento de nuevas divisiones y coaliciones políticas que pueden reducir la resistencia a posibles actividades de desmonte, o mediante la adopción de una secuencia de reformas incrementales que apuntan en la misma dirección de la política desmantelada.

El golpe parlamentario de 2016 en el *impeachment* de la presidente reelecta Dilma Rousseff, que llevó al poder a su vicepresidente y uno de los golpistas, Michel Temer, iniciaron el proceso de desmonte de Sisan por estándar evolucionando hacia una forma más activa de desmonte. De hecho, el golpe parlamentario abrió el camino político para un cambio radical en el papel del Estado brasileño, que se aleja de la posición de promotor del desarrollo y mantenedor de los derechos y la protección social de sus ciudadanos, como lo establece la Constitución de 1988, y pasa a adoptar una perspectiva esencialmente conservadora de un Estado clientelar/patrimonialista, estructuralmente presente en la sociedad y la política brasileña desde hace siglos, para cuya consolidación actual es fundamental desasociar democracia y políticas públicas (Avritzer, 2019).

Una expresión clara de este cambio en el papel del Estado fue la adopción, el 15 de diciembre de 2016, mediante la Reforma Constitucional nº 95, del denominado Nuevo Régimen Tributario – más conocido como “*Teto de Gasto Público*”. Esta medida congela los gastos e inversiones del gobierno federal durante veinte años, de modo que el gasto en salud y educación cada año se limita a los mismos montos del año anterior, corregido por un índice de inflación, el Índice Nacional de Precios al Consumidor Amplio (IPCA), calculado

por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Además, a mediados de 2017, la aprobación de la Ley nº13.467/2017 cambió los logros históricos de los trabajadores, generando la posibilidad de externalizar todas las actividades, lo que probablemente redundará en una caída del nivel salarial, mayor jornada laboral, menor estabilidad y menos derechos (Lacaz, 2019).

El Gobierno Temer extinguió, como una de sus primeras acciones, el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) – institucionalidad importante en la estructuración de acciones para combatir la inseguridad alimentaria, a través del Pronaf, PAA y ATER– y debilitó considerablemente los objetivos del II Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, aprobado en 2017 en medio del vaciamiento de la Caisan, reduciendo drásticamente el presupuesto previsto en varios programas y políticas incluidas en el mismo. Cuando se comparan los montos de 2018 y 2014, se observa, por ejemplo, que el programa de distribución de alimentos para poblaciones tradicionales y específicas se redujo en un 67%; el programa de financiamiento de iniciativas agroecológicas se redujo en un 100%; se suprimió el apoyo al desarrollo sostenible de los pueblos y poblaciones tradicionales (quilombolas, indígenas y otras comunidades tradicionales); los presupuestos de los programas Asistencia Técnica y Extensión Rural y Asistencia Técnica, Social y Ambiental a la Reforma Agraria se redujeron en un 71% y 94%, respectivamente; los presupuestos de los programas de inclusión productiva de la mujer, el PAA y el Programa Un Millón de Cisternas se redujeron en un 89%, 67% y 94%, respectivamente; entre otros recortes en programas existentes (Vasconcelos *et al.*, 2019).

Con la elección de un gobierno de extrema derecha en 2018 para la Presidencia de la República, el Gobierno Bolsonaro, el proceso de desmonte del Sisan avanzó con mayor intensidad y siempre con la perspectiva, que ya hemos señalado aquí, de desvincular completamente las políticas públicas del proceso democrático (Zimmermann y Nicolás, 2022).

En el primer día del Gobierno Bolsonaro, la Medida Provisional (MP) nº 870/2019 inició un desmonte activo de Sisan, con recortes presupuestarios, extinción de órganos competentes y desmonte de equipos técnicos vinculados a políticas públicas desarrolladas en años anteriores. Cuando se convirtió en la Ley nº 13.844/2019, introdujo revisiones a Losan y extinguió Consea. Fue un duro golpe para el Sisan, dada la importancia del Consea como principal espacio público de debate y formulación de propuestas, tanto en temas de interés del sistema como de acciones y políticas públicas asociadas a ellos, y de control social por parte de organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales en acciones de gobierno y políticas públicas.

La ruptura de los procesos de articulación intersectorial y multidimensional y de participación social impulsados por el Consea en los últimos años significó un duro golpe autoritario en el laborioso intento de construir un sistema nacional y democrático de articulación de políticas de seguridad alimentaria y nutricional (Recine *et al.*, 2020).

Además de extinguir el Consea, el Gobierno Bolsonaro desactivó inicialmente la Cámara Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Caisan), que, como hemos visto, representaba un espacio estratégico de interacción estatal, hasta la implementación del Sisan. Sin Consea y sin Caisan, las políticas públicas nacionales en seguridad alimentaria y nutricional perdieron sus principales instituciones de vigilancia y control social.

En consecuencia, se vació y discontinuó el II Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Plansan) (2016-2019); y la VI Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que ocupó un lugar central en el diseño implementado para el Sisan, no se realizó en el plazo previsto, ni se realizó en la forma anterior, con apoyo del gobierno federal. (Recine *et al.*, 2020). También cabe señalar que a principios de 2019 el Gobierno Bolsonaro aprobó, mediante el Decreto n° 9.674, la creación del Ministerio de la Ciudadanía, resultado de la unificación de los Ministerios del Deporte y Desarrollo Social, que se convirtió en una nueva institucionalidad para en el país, presentando un cambio en la arena política de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional.

En 2021, la Caisan fue reestructurada, a través del Decreto n° 10.713/2021, y realizó su primera reunión en enero de 2022, para discutir acciones de combate a la vulnerabilidad nutricional (Brasil, MC, 2022). Hubo una discontinuidad en las acciones y debates de la Cámara antes de su reestructuración, además del cambio de representaciones institucionales y la falta de articulación con la sociedad civil, que tenían diálogo con las agendas del Consea.

A partir de la desactivación de la articulación nacional generada por el Consea, es posible afirmar que “la extinción del Consea es prácticamente sinónimo de la extinción del Sisan, impidiendo el funcionamiento de los principios de participación social e intersectorialidad que orientaron el sistema de políticas y violando principios fundamentales derechos inscritos en la Constitución Federal” (Recine *et al.*, 2020, p.5).

Para mostrar una mejor visión temporal del proceso de institucionalización y desmonte del Sisan en Brasil que hemos descrito, presentamos la Figura 1 a continuación.

Figura 1: Cronología de la institucionalización y desmonte del Sisan, 2001-2021



Fuente: Elaboración propia

El desmonte en las políticas seleccionadas: PAA, PNAE y Bolsa Familia

El PNAE es una política muy antigua en el país, pero ha sufrido cambios importantes a lo largo de los años de funcionamiento del Consea. El PAA y el Programa Bolsa Familia comenzaron en 2003, y desde 2019 experimentan un desmonte por estándar y recientemente un desmonte activo.

Programa Nacional de Alimentación Escolar (Pnae): desmonte por estándar

El Programa Brasileño de Alimentación Escolar es considerado el segundo mayor programa de alimentación escolar del mundo, beneficiando a alrededor de 40 millones de estudiantes (WFP, 2013). Surgió a mediados de la década de 1950, pero en la década de 1960 pasó a ser administrado por el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE), responsable de transferir, en forma complementaria, recursos económicos a los estados, Distrito Federal y municipios, para que garanticen la compra de alimentos para los estudiantes. Las transferencias federales se realizan a los estados y municipios, con base en el censo escolar del año anterior, para cubrir doscientas jornadas escolares, de acuerdo al número de alumnos matriculados en cada sistema escolar (FNDE, 2021). El monto transferido por jornada escolar a cada estudiante se define de acuerdo con la etapa y tipo de educación

(FNDE, 2021). El seguimiento y fiscalización del PNAE se realiza a través de los Consejos de Alimentación Escolar, el FNDE, el Tribunal de Cuentas de la Unión, la Contraloría General de la Unión y el Ministerio Público.

Un cambio importante en el funcionamiento del PNAE ocurrió con la Ley nº 11.947/2009, que garantizó la inclusión de la agricultura familiar entre los proveedores de alimentación escolar, siendo la adquisición realizada a través de convocatorias públicas (Stolarski, 2014). La ley exige que un mínimo del 30% de los fondos transferidos por el FNDE se destinen a la compra de alimentos de la agricultura familiar, a favor de una alimentación saludable para los escolares. Después de 2009 se presenta un aumento considerable y continuo de los recursos del PNAE hasta 2015, cuando se observa una caída en 2016 (Mattos, 2017). Señala este autor que al inicio del Gobierno Temer hubo una inflexión en la ejecución presupuestaria del PNAE, con una disparidad entre los montos dotados, comprometidos y pagados. (Mattos, 2017).

En 2018, se transfirieron R\$ 4,14 mil millones para atender a cerca de 41 millones de estudiantes (Brasil-ME, 2019), y en 2019 se transfirieron R\$ 3,97 mil millones para alimentar a los más de 40 millones de estudiantes atendidos por el PNAE (FNDE, 2021)⁴. La tendencia a reducir las inversiones en el PNAE fue advertida en un estudio del Consejo de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (Brasil-CMAP, 2021, p. 1), del Ministerio de Economía, que destaca que el "presupuesto nominal del El PNAE creció 42,3% entre 2010 y 2020, a pesar de mostrar una retracción de alrededor de 17,8% en términos reales, pasando de R\$ 5,6 mil millones en 2010 a R\$ 4,6 mil millones en 2020". El Consejo advierte que el "número de estudiantes beneficiados también disminuyó de 45,2 millones, en 2010, a 40,5 millones, en 2020, principalmente por la reducción de matrículas" (Brasil-CMAP, 2021, p. 1). A pesar del mantenimiento del PNAE, los cambios observados en las inversiones aplicadas representan un proceso de desmonte por estándar, cuando no está clara la decisión de desmantelamiento, sino que se busca una estrategia de desmonte más sutil. Por tratarse de una política histórica en el país, vigente desde la década de 1950, su desmonte activo ciertamente representa un alto costo político, que incluso el actual gobierno parece no tener intención de arriesgar.

Programa de Adquisición de Alimentos (Paa) y Programa Bolsa Familia (Pbf): del desmonte estándar a la acción activa

El PAA surgió destinado a la distribución de productos agrícolas a personas en situación de inseguridad alimentaria y a la formación de reservas alimentarias estratégicas. Fue considerada una política innovadora, articulando producción y consumo, convirtiéndose en un referente internacional (Lopes Filho, Sabourin y Sayago, 2018). Es realizado por el Ministerio de la Ciudadanía y la Empresa Nacional de Abastecimiento, vinculados al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, en alianza con los gobiernos (estatales y municipales) y organizaciones de la sociedad civil. Tanto el extinto Consea como el extinto

⁴ De acuerdo con el Banco Central de Brasil, el 12.08.2022: 1 Real/BRL equivalente 0,19 dólar/USD. Recuperado de: <https://www.bcb.gov.br/conversao>

Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), a través de la Secretaría de Agricultura Familiar, jugaron un papel importante en la creación y funcionamiento del PAA, evidenciando un proceso de desmonte por cambio de la arena política, que empezó en el Gobierno Temer.

El PAA beneficia tanto a los agricultores familiares proveedores de alimentos y semillas, individualmente o a través de sus organizaciones (asociaciones y cooperativas), como a personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, atendidos por las diversas redes de asistencia social existentes en el país (centros de día, albergues, etc.), además de restaurantes populares, comedores comunitarios y otras instituciones públicas, tales como hospitales, cuarteles, cárceles, restaurantes universitarios, guarderías y escuelas, entre otros. Los agricultores que aportan alimentos al PAA deben portar la Declaración de Aptitud para el Programa Nacional de Agricultura Familiar, documento obtenido de instituciones previamente autorizadas por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento. Si bien no es posible detallar aquí, existen seis modalidades de PAA: Compra con Donación Simultánea, Formación de Reserva, Compra Directa, PAA Leche, Compra Institucional y Adquisición de Semillas -cada una de ellas tiene normas específicas y con un valor para el suministro de alimentos que, según la modalidad, tiene límites que van de R\$ 6.500,00 a R\$ 20.000,00/unidad familiar/año.

Las mayores inversiones en el PAA ocurrieron en 2011 y 2012, tuvieron una fuerte caída en 2013, una recuperación parcial en 2014 y 2015, retrocediendo fuertemente en años más recientes, debido a los recortes presupuestarios provocados por la crisis económica y la reducción del gasto público federal (Sambuichi *et al.*, 2020). A pesar de la importante reducción en los montos destinados al PAA, esto no ocurrió en la misma proporción en el número de municipios beneficiados, por lo que estos pasaron a recibir valores promedio menores, "lo que puede haber afectado el potencial del programa para promover la dinamización de la economía local" (Sambuichi *et al.*, 2020, p. 1.088).

Perin *et al.* (2021) describen el PAA con referencia a tres períodos. El "período de 2003 a 2008" es el primero, cuando se crea el programa y tiene sus primeras reglas instituidas. El "período entre 2009 y 2013" trata del fortalecimiento y protagonismo del PAA hasta la Operación Agrofantasma, iniciada en 2013. Esta operación buscaba investigar presuntas irregularidades en las entregas de alimentos cometidas por agentes públicos y agricultores beneficiarios del programa (y organizaciones beneficiarias) y desencadenó una desarticulación de las organizaciones sociales involucradas, generando una importante inflexión en el PAA en el período. El "período entre 2014 y 2019" está marcado por rupturas, rediseños y cambios en la agenda, causados principalmente por la reducción de inversiones en el programa, debilitando la asistencia técnica, considerada fundamental para su funcionamiento. Recientemente, con la Medida Provisional n° 1.061/2021, convertida en Ley n° 14.284/2021, el PAA fue sustituido por el Programa Alimenta Brasil, que mantuvo reglas similares al PAA, excluyendo las modalidades de compra de semillas y garantía de existencias públicas, los fines de compra de productos agroecológicos y la promoción de la biodiversidad.

El Bolsa Familia surgió a partir de la unificación de cuatro políticas sociales anteriores (Subsidio Escuela, Subsidio Alimentación, Subsidio Alimentación y Subsidio Gas), como parte de una estrategia integrada de inclusión social y desarrollo económico, “como la política de valorización real del salario mínimo, los programas de fortalecimiento de la agricultura familiar, la defensa y protección del empleo formal y la ampliación de la cobertura de la seguridad social” (Campello, 2013, p. 15).

Sin duda, se trata de una de las acciones más destacadas del inicio del Gobierno Lula, siendo reconocida como un referente entre las políticas de transferencias condicionadas de renta en América Latina (Cecchini y Madariaga, 2011). Las condicionalidades refuerzan el acceso a los derechos sociales básicos en las áreas de educación, salud y asistencia social, exigiendo la asistencia de los niños a la escuela, así como la visita a los servicios básicos de salud para el pesaje de los niños, la vacunación y el control prenatal de las mujeres embarazadas.

El programa tiene una gestión descentralizada, compartida por la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios. Los municipios y el Distrito Federal son responsables del registro de las familias, generalmente realizado en los Centros de Referencia de Asistencia Social, vinculados al Sistema Único de Asistencia Social, logros importantes para la protección social brasileña en los últimos veinte años.

El valor del beneficio que recibe la familia depende del ingreso familiar per cápita, el número y edad de los hijos y si la mujer está embarazada. Para recibir el beneficio del PBF, la familia debe completar el Registro Único de los programas sociales del gobierno federal brasileño y ser seleccionada como beneficiaria. Desde su creación, el monto mínimo de ingreso per cápita requerido para recibir la Bolsa Familia se modificó para enfrentar la inflación y la devaluación de la moneda. Sin embargo, en algunos períodos se perjudicó el poder adquisitivo real de los recursos.

Al analizar la serie histórica de Bolsa Familia, la Fundación Getúlio Vargas (2020) muestra que el programa registró un crecimiento en la cobertura de las familias beneficiarias en sus primeros tres años de implementación, pasando de 3,6 millones, después de su regulación en enero de 2004, a aproximadamente 11 millones en enero de 2007. Sin embargo, el valor real promedio transferido a las familias recién comenzó a crecer después de la creación del Beneficio Variable Joven, en julio de 2007, y los ajustes realizados al valor de los beneficios. A lo largo de los años, ha habido un aumento en el número de beneficiarios y en la inversión pública en beneficios, pero no a la misma velocidad: por ejemplo, el número de familias atendidas por el programa alcanzó un techo en 2012, alrededor de 14 millones de familias beneficiadas; mientras que el valor real promedio del beneficio ofrecido creció gradualmente hasta la elección de 2014, cayendo entre diciembre de 2014 y junio de 2016 debido a la alta inflación del período, y sufriendo reajustes en 2016 y 2018 (FGV, 2020).

En el Gobierno Temer, en 2017, hubo recortes significativos en el número de beneficiarios, lo que representó su mayor reducción desde la creación del programa en 2003, de aproximadamente 14,4 millones de familias beneficiarias, la cobertura del programa ha disminuido en más de 1,1 millones de familias, y el monto promedio ofrecido a cada familia beneficiaria viene cayendo desde 2018, y ahora está relativamente estancado en torno al nivel ofrecido en 2011 (FGV, 2020).

Al igual que el PAA, Bolsa Familia pasó recientemente por un proceso de desmonte activo a partir de la Medida Provisional n° 1.061, convertida en Ley n° 14.284/2021, ahora conocida como Programa Auxilio Brasil. La ley incluye cambios en la estratificación de las prestaciones (número y composición de la familia, ayudas al deporte escolar, beca de iniciación científica juvenil, etc.), aumento de la cuantía de las prestaciones y aumento del número de beneficiarios.

Cabe señalar que el desmonte observado en estas políticas públicas, a través de ajustes y reducciones de recursos, ocurre en el contexto de la pandemia del Covid-19, situación de emergencia sanitaria que obligó el Gobierno Bolsonaro a crear la Ayuda de Emergencia, considerada una importante política social en 2020, con el objetivo de garantizar una renta mínima para los brasileños vulnerables, ya que muchas actividades económicas se vieron gravemente afectadas por la crisis generada por la pandemia (BRASIL-MC, 2021).

Los subsidios de Emergencia fueron establecidos por la Ley n° 13.982/2020 y reglamentada por el Decreto n° 10.316/2020 y por la Ordenanza n° 351, del 7 de abril de 2020. Este programa tuvo como objetivo atender a personas mayores de 18 años, microempresarios individuales, contribuyentes individuales al Instituto Nacional de Seguridad Social, desempleados, trabajadores por cuenta propia e informales, con un ingreso per cápita mensual de hasta medio salario mínimo o con un ingreso familiar mensual total de hasta tres salarios mínimos.

La Ayuda fue puesta a disposición en abril de 2020, en el valor de R\$ 600, en cinco cuotas, para personas elegibles, siendo las madres proveedoras de familia las que recibieron montos superiores. Según datos del sitio web del Tesoro Nacional (2021), en 2020 se pagaron R\$ 293,1 mil millones con Ayuda de Emergencia, atendiendo cerca de 68 millones de brasileños (BRASIL-MC, 2021). A principios de 2021, la política fue interrumpida por más de tres meses, con pago de siete cuotas mensuales, que van de R\$ 150 a R\$ 375, según el perfil (personas que viven solas, con familia y madres proveedoras de familia).

A pesar de la significativa importancia que tuvo en la mitigación de la vulnerabilidad social a inicios de 2020, se pudo sentir, a partir de agosto del mismo año, el efecto negativo de la reducción del 50% en el valor del beneficio, y en 2021 este valor cayó aún más lejos. Según el V Informe "Luz" de la Sociedad Civil Agenda 2030 (GT SC Agenda 2030, 2021, p. 9), "continuaba el aplanamiento del sistema de protección social, con restricciones presupuestarias que impedían que los programas de reducción de la pobreza pudieran cumplir

suficientemente sus papeles”, con la inflación y la reducción de los recursos disponibles en el beneficio, sumado al “estancamiento de otras políticas sociales de distribución del ingreso, como la Bolsa Familia y el Beneficio Continuo en Efectivo, la reducción de las pensiones y el aumento de los requisitos para obtención de pensiones” (GT SC AGENDA 2030, 2021, p. 10), contribuyeron al aumento del índice de inseguridad alimentaria y nutricional. A partir de la Medida Provisional n° 1.061, convertida en Ley n° 14.284/2021, el Programa Ayuda de Emergencia y Bolsa Familia fue sustituido por el nuevo Programa Auxilio Brasil, iniciado en noviembre de 2021, con valor mínimo de R\$ 400, alcanzando R\$ 500 y atendiendo hasta 17 millones de familias (Agencia Brasil, 2021).

Consideraciones finales

La descripción de la institucionalización del Sisan deja claro que, con la deposición de Dilma Rousseff, se inicia un proceso de desmonte de la institucionalidad gubernamental de la seguridad alimentaria y nutricional en Brasil. Si en 13 años de los gobiernos de Lula y Dilma hubo la institucionalización de un conjunto de políticas públicas e instituciones tendientes a garantizar el derecho humano a la alimentación, prácticamente en la mitad de ese tiempo observamos un cambio en su configuración, instrumentos, recursos involucrados y objetivos. Este proceso de desmonte no es una simple extinción de políticas, sino que incluye cambios incrementales, algunos cambios de baja visibilidad, mientras se articulan acciones de alto impacto y alta visibilidad, mezclando las formas de desmonte por estándar, cambio de arena, acción simbólica y acción activa.

El Gobierno Bolsonaro (2019-2022), desde su inicio, ha dejado muy claro su objetivo de desmontar el Estado brasileño. En el campo de la seguridad alimentaria y nutricional, se nota una clara intención de desmonte activo del Sisan, luego de la extinción del Consea, que durante muchos años fue la principal arena política de debate y seguimiento de la implementación de losan y la realización del derecho humano a la alimentación. El desmonte provocado por el actual gobierno representa profundas inflexiones en la economía y la sociedad brasileña, “inflexiones paradigmáticas en el modelo de inclusión social construido entre 1988 y 2015”, siendo “explícita y cristalina la intención de revisar derechos y desmontar los arreglos institucionales que se fueron construyendo de manera incremental a partir de 1988” (Arretche, Marques y Faria, 2019, p. 472).

El PAA y el Bolsa Familia pasan por un desmonte activo pues fueran modificados sus mecanismos y recursos aplicados, asociados a la adopción de una secuencia de acciones incrementales, reformas que apuntan en la misma dirección de la política desmantelada, pero con un importante y simbólico cambio en su nombre, fuertemente asociados a los gobiernos anteriores.

A pesar de los avances logrados con la instauración de Losan y Sisan, que colocaron el país en la vanguardia entre los países que cumplen con los pactos internacionales por el derecho humano a la alimentación, hoy existe un desajuste total entre la existencia de la Losan y su cumplimiento. El resultado es la triste cifra de alrededor de 125,2 millones de brasileños en inseguridad alimentaria (Rede Penssan, 2022), volviendo el país a un pasado sin gloria que nos hubiera gustado superar. Para Bauer y Knill (2014), las opciones frente a diferentes estrategias de desmonte de políticas públicas se basan en el interés del político por permanecer en el cargo, es decir, ser reelegido. Queda por ver si las diferentes estrategias de desmonte utilizadas por los políticos en el actual gobierno brasileño resultarán en el mantenimiento de los políticos o, por el contrario, aparecerán cambios. Las elecciones federales brasileñas están programadas para octubre de 2022, cuando los votantes evaluarán a los políticos por las decisiones que han tomado.

Agradecimientos

Agradecimiento a la Fundación Oswaldo Cruz, por el apoyo a la Convocatoria Universal MCTIC/CNPq 2018 y al Aviso Público PRPPG/UNILA, n° 80/2019, de apoyo a investigadores.

Referencias

- Agência Brasil. (2021). Auxílio Brasil terá reajuste de 20% em relação ao Bolsa Família. 20 out. Recuperado de: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-10/ministro-diz-que%20-aux%C3%ADlio-brasil-tera-reajuste-de-20>>
- Arretche, M., Marques, E., Faria, C. A. P. (Ed.) (2019). As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp.
- Avritzer, L. (2019). O pêndulo da democracia. São Paulo: Todavia. Edição Kindle.
- Bauer, M. W. y Knill, C. (2014). Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework. En: M. W. Bauer, A. Jordan, C. Green-Pedersen y A. Héritier (Ed.), Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects (30-51). New York: Editora Oxford, University Press (UK).
- Brasil. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cmap). (2021). Nota à Imprensa: Avaliação Executiva do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 1º jul. Recuperado de: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/gastos-diretos/nota-imprensa-pnae>>
- Brasil. Ministério da Cidadania. (2021). Auxílio Emergencial. Recuperado de: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial>>
- Brasil. Ministério da Educação (ME). (2019). Relatório de Gestão 2018. Brasília: Ministério da Educação (ME). Recuperado de: <https://www.gov.br/mec/pt-br/media/aceso_informacao/pdf/Relatorio_de_Gestao_MEC_2018__versao_final__15maio2019.pdf>
- Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan). (2011). Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan. Brasília: Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.
- Campello, T. (2013). Uma década derrubando mitos e superando expectativas. En: T. Campello y M. C. Neri (Ed.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania (15-24). Brasília: Ipea.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Cuadernos de la Cepal, n. 95. Santiago de Chile: Nações Unidas-Cepal.
- Chiriboga, M. V. (2009). Instituciones y organizaciones para la soberanía y la segu-

- ridad alimentaria. En: Food And Agriculture Organization (Fao). La institucionalidad agropecuária em America Latina: estado actual y nuevos desafios (447-484). Santiago, Chile: FAO. pg.
- De Schutter, O. (2011) Una revolución de derechos La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe. FAO, Nota Informativa 06 – Sept. Recuperado de: <http://www.oda-alc.org/documentos/1349136897.pdf>
- Delgado, N. G. y Zimmermann, S. A. (2022). Políticas públicas para soberania e segurança alimentar no Brasil: conquistas, desmontes e desafios para uma (re)construção. Saúde Amanhã, Textos para Discussão n.83. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz. Recuperado de: https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2022/03/Delgad_NG-Zimmermann-SA_Pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-para-soberania-e-seguran%C3%A7a-alimentar-no-Brasil_TD_83_final-1.pdf
- Fundação Getúlio Vargas (FGV). (2020). FGV Social comenta os cortes no Bolsa Família e o aumento da extrema pobreza no Brasil. Recuperado de: <https://cps.fgv.br/bf2020>
- Fundo Nacional de Desenvolvimento para Educação (Fnde). (2020). Balanço MEC 2019: FNDE divulga números dos principais programas. 9 jan. Recuperado de: <http://www.fnde.gov.br/index.php/area-de-impressao/noticias/item/13261-balan%C3%A7o-mec-2019-fnde-divulga-n%C3%BAmeros-dos-principais-programas>
- Fundo Nacional de Desenvolvimento para Educação (Fnde). (2021). PNAE, o que é? Recuperado de: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>
- Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (Gt Sc Agenda 2030). (2021). V Relatório Luz da Sociedade Civil Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil. Recuperado de: <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2020/>
- Hall, P. A. y Taylor, R. C. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova: revista de cultura e política, 193-223.
- Horton, R. (2020). COVID-19 is not a pandemic. The Lancet, 396(26). Recuperado de: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2820%2932000-6>
- Ig Mail (2021). Orçamento do auxílio emergencial chega a R\$ 40 bi e ultrapassa Bolsa Família. 13 set. 2021. Recuperado de: <https://economia.ig.com.br/2021-09-13/auxilio-emergencial-gastos-2021-maior-bolsa-familia.html>
- Lacaz, F. A. C. (2021). A (contra) reforma trabalhista: lei 13.467/2017, um descalabro para a Saúde dos Trabalhadores. Ciência & Saúde Coletiva, 24 (3). Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018243.01452019>
- Le Monde Diplomatique (2019). Extinção do Consea: comida de verdade e cidadania golpeadas. Recuperado de: <https://diplomatique.org.br/extincao-do-consea-comida-de-verdade-e-cidadania-golpeadas>
- Lopes Filho, M., Sabourin, E. y Sayago, D. (2018). A cooperação do Brasil na América Latina. En: E. Sabourin y C. Grisa (Ed.). A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina (34-53). Porto Alegre: Escritos Editora.
- Maluf, R., Zimmermann, S. A. y Jomalinis, E. (2021) Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015). Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, 29 (3), 517-544, out. Recuperado de: https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa29-3_02_emergencia
- Mattos, L. M. (2017). Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung.
- Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (Fao). (2006). Seguridad alimentaria. Informe de Políticas, 1 (2), jun. Recuperado de: <http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/Agraria/files/expediente-pl137/seguridadalimentariapoliticas.pdf>
- Perin, G., Almeida, A. F. C., Spínola, P. A. C., Pella, A. F. C y Sambuichi, R. H. R. (2021). A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília / Rio de Janeiro: IPEA.

- Recine, E., Fagundes, A., Silva, B. L., Garcia, G. S., Ribeiro, R. C. L. y Gabriel, C. G. (2020). Reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security and the confrontation of Covid-19 in Brazil. *Revista de Nutrição*, 33 (1). Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/rn/a/sNB5F8yBvGsDND-QHYmKK6qw/?lang=en>
- Rede Brasileira de Pesquisa Em Soberania E Segurança Alimentar (Rede Penssan). (2022). *Vigisan: II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert, Rede Penssan. Recuperado de: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>
- Sabourin, E., Grisa, C., Niederle, P. Leite, S. P., Milhorange, C., Ferreira, A. D., Sauer, S. y Andriquetto Filho, J. M. (2020) Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Cahiers Agricultures*, 29, 31-39.
- Sambuichi, R. H. R., Almeida, A. F. C. S., Perin, G., Spinola, P. A. C. y Pella, A. F. C. (2020) O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da Covid-19. *Revista da Administração Pública*, 54 (4), 1.079-1.096.
- Stolarski, M. C. (2014). Caminhos da alimentação escolar no século XXI: histórico da política nacional e avanços na gestão do Paraná. En: I. Hamerschmidt y S. Oliveira, *Alimentação saudável e sustentabilidade ambiental nas escolas do Paraná (9-36)*. Curitiba: Emater.
- Valente, F. (2014). *Hacia la completa realización del Derecho Humano a una Alimentación y Nutrición Adecuadas*. Recuperado de: http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/Hacia_realizacion_DHaA_nutricion.pdf
- Vasconcelos, F. A. G., Machado, M. L., Medeiros, M. A. T., Neves, J. A., Recine, E. y Pasquim, E. M. (2019) Public policies of food and nutrition in Brazil: from Lula to Temer. *Revista de Nutrição*, 32 (1), e180161. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/rn/a/x5nRd9jQX8dZPmg8JqwrXBD/?lang=en>
- World Food Programme (Wfp) (2013). *State of school feeding worldwide*. Roma: World Food Programme.
- Zimmermann, S. A.; Nicolás, M. A. (2022). O desmonte da participação social nas políticas públicas para a agricultura e o espaço rural no Brasil – reflexões metodológicas. En: M. P. Valencia, S. Sauer, A. Z. Leite, F. Canavesi, M. L. Ávila, M. L. (Ed.). *Desenvolvimento territorial, sistemas agroalimentares e agricultura familiar (190-209)*. 2. ed. [E-book]. São Leopoldo, RS: Oikos.



Este es un artículo de acceso abierto bajo licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional