

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNO

LARISSA SOARES DOS ANJOS

**ANÁLISE HISTÓRICA DA CONSTRUÇÃO E EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL ENTRE 1970 E 2023:
AVANÇOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS FUTURAS**

BRASÍLIA

2023

LARISSA SOARES DOS ANJOS

**ANÁLISE HISTÓRICA DA CONSTRUÇÃO E EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL ENTRE 1970 E 2023:
AVANÇOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS FUTURAS**

Monografia apresentada à Escola de
Políticas Públicas e Governo da Fundação
Getulio Vargas, como requisito para
obtenção do título de Bacharel em
Administração Pública

Área de concentração: Administração
Pública

Orientador: Prof. Dr. Lizandro Lui.

BRASÍLIA

2023

LARISSA SOARES DOS ANJOS

**ANÁLISE HISTÓRICA DA CONSTRUÇÃO E EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL ENTRE 1970 E 2023:
AVANÇOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS FUTURAS**

Monografia apresentada à Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Área de Concentração: Administração Pública

Data de aprovação: 23/11/2023

Banca examinadora:

Prof. Dr. Lizandro Lui
FGV-EPPG

Profa. Dra. Luciana Leite Lima
UFRGS

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à mulher mais incrível deste mundo, à minha querida MÃE. Sem ela, eu não teria chegado até aqui. Seu amor e apoio incondicional, suas abdições e suas lutas pela nossa família moldaram o ser humano que me tornei. Mãe, este é o fruto do seu sacrifício, e sou infinitamente grata por tudo que fez e faz por nossa família.

AGRADECIMENTOS

Quero expressar minha sincera gratidão a todas as pessoas que tornaram esta jornada acadêmica possível e significativa. Primeiramente, à mulher extraordinária que é a minha mãe. Seu amor incondicional, apoio inabalável e constante encorajamento foram a fonte da minha força. À minha família, que sempre foi a base sólida em que construí cada passo dessa trajetória. A minha querida dupla Emilly, agradeço por sua paciência, amizade e apoio desde o primeiro dia de aula. Sua presença tornou os desafios mais leves e as vitórias mais significativas. E a mim mesma, que ao longo desses quatro anos acadêmicos, aprendi, cresci e persisti. Que a finalização desse ciclo, seja o início de uma jornada repleta de aprendizados e realizações.

RESUMO

As políticas de Segurança Alimentar e Nutricional são complexas e demandam uma análise em suas estruturas e em seu design. Assim, o objetivo deste trabalho é analisar sob a perspectiva do Policy Design, com foco no público-alvo e nos objetivos formais das políticas de SAN, como ocorreu a construção social e suas mudanças institucionais entre os anos de 1970 e 2023. Dessa forma, foi realizada uma metodologia qualitativa e exploratória por meio de uma revisão documental baseada em documentos formais das políticas, abrangendo fontes terciárias relevantes na coleta para a análise de documentos e conteúdo. As políticas ao longo de todos esses anos apresentaram mudanças incrementais, tanto políticas quanto sociais. Essas mudanças foram motivadas por choques exógenos e endógenos, que modificaram a construção social do público-alvo e os desenhos das políticas de SAN ao longo do tempo.

PALAVRAS-CHAVE: (Políticas públicas. Segurança Alimentar e Nutricional. Policy Design. Mudança Institucional.).

ABSTRACT

The policies of Food and Nutritional Security are complex and require an analysis of their structures and design. Thus, the objective of this work is to analyze from the perspective of Policy Design, focusing on the target audience and the formal objectives of Food and Nutritional Security policies, how the social construction and institutional changes occurred between the years 1970 and 2023. This way, a qualitative and exploratory methodology was used through a documentary review based on formal policy documents, encompassing relevant tertiary sources in data collection for document and content analysis. Throughout all these years, policies have undergone incremental changes, both political and social. These changes were motivated by exogenous and endogenous shocks, which modified the social construction of the target audience and the designs of Food and Nutritional Security policies over time.

KEYWORDS: (Public Policies. Food and Nutritional Security. Policy Design. Institutional Change)."

LISTA DE GRAFICOS

Gráfico 1 – Prevalência Domiciliar de Segurança Alimentar e graus de Insegurança Alimentar no Brasil, segundo urbana/rural. PNAD. 2004	28
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estruturas do desenho da política.	41
---	----

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1	A ONU: Liderança Global na Luta Contra a Fome Mundial	13
2.2	Evolução das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil.	14
2.3	Década de 1970	15
2.4	Década de 1980	18
2.5	Década de 1990	21
2.6	Anos 2000 a 2010.....	25
2.7	Anos 2010 a 2023.....	30
3.	Estratégia Analítica e Metodológica	37
4.	Policy Design em SAN: Analisando o Público-Alvo das Políticas.....	41
5.	CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS.....	53
	REFERÊNCIAS	55

1 INTRODUÇÃO

A fome é persistente por várias décadas no Brasil, apesar das múltiplas ações, programas e projetos implementados pelo governo e organizações, indicando a necessidade de compreender o processo de construção das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Dessa forma, este estudo tem como objetivo investigar a dinâmica desse processo de construção, no período compreendido entre 1970 até os dias atuais, utilizando A Perspectiva das mudanças institucionais e da abordagem do Policy Design, com ênfase no público-alvo e objetivos formais da política. Busca também, analisar como as políticas de SAN foram desenvolvidas e analisadas ao longo do tempo, examinando os diferentes desenhos que a política assumiu ao decorrer do tempo.

A insegurança alimentar, ainda é prevalente, no ano de 1970, a pesquisa do ENDEF mostrou o acesso da população aos alimentos, sendo estimado potencial de pessoas vulneráveis à fome, bem como, “demarcou claramente a incidência de desnutrição proteico-calórica em proporções elevadas na população brasileira” (CONSEA, 2004. p.78). Em 2004, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), mostrou que aproximadamente 34,9% dos lares particulares, cerca de 18 milhões de domicílios (72 milhões de pessoas), relataram restrições alimentares ou preocupações devido à falta de recursos para adquirir alimentos adicionais. Cinco anos depois, em 2009, cerca de 17,7 milhões de domicílios, equivalente a 30,2% do total, ainda enfrentavam algum nível de insegurança alimentar, afetando cerca de 65,6 milhões de pessoas (IBGE, 2010.).

Ao longo desses 50 anos, o Governo Federal Brasileiro apresentou 24 políticas ou programas, voltados ao tema. A perspectiva do desenho visa compreender as estruturas formais e estruturantes da política, como instrumentos, público-alvo etc.

Durante todo esse período é importante analisar como ocorreram as mudanças institucionais que resultaram no cenário social e nas políticas adotadas sobre essa temática. Assim ao adotar a abordagem do Policy Design, o estudo buscou compreender questões específicas:

- i) De que forma a insegurança alimentar ao longo do tempo impactou na construção social de público-alvo?
- ii) A alternância de governos a cada quatro anos influencia na mudança de políticas públicas implementadas pelos governos brasileiros ao longo do tempo?

iii) As políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional foram incrementais durante as últimas décadas ou apresentaram características disruptivas em determinados momentos?

Nesse contexto, a análise do período desde a década de 1970 até os dias atuais é essencial para capturar a evolução das políticas de SAN ao longo do tempo. O Brasil experimentou diferentes contextos socioeconômicos, mudanças políticas e novos paradigmas de desenvolvimento dentro desse período. Ao analisar a evolução das políticas ao longo de décadas, é possível avaliar em que momentos elas tiveram um impacto positivo ou negativo para os beneficiários, isso permite avaliar o sucesso das políticas implementadas em reduzir a insegurança alimentar e melhorar as condições de vida dos cidadãos (SCHNEIDER E INGRAM, 1993).

Segundo Alcântara (2000. p. 5-6), a fome, em seu sentido amplo, pode ser entendida como uma “Carência nutricional de caráter continuado. Nesse sentido, toda pessoa que ingere diariamente, em média, quantidades menores de calorias e proteínas que o definido como patamar de saúde, passa fome.” Essa situação pode ser consequência de problemas sociais e econômicos. O autor também faz uma distinção entre a fome que resulta da escassez de alimentos e a fome causada pelo consumo inadequado de certos alimentos consumidos pelos indivíduos de forma que não atenda às suas necessidades nutricionais. Em outras palavras, o indivíduo opta por uma dieta incorreta, embora ainda sofra com a sensação de fome e o estômago vazio, o que pode acarretar consequências futuras em relação às necessidades nutricionais. Além disso, expressa a preocupação de que o Estado terá que enfrentar cada vez mais a fome, que antes era "quantitativa", e que está se tornando cada vez mais "qualitativa" como um problema de saúde pública (ALCÂNTARA, 2000).

Assim, no Brasil, a fome é uma questão extremamente complexa, por diversos fatores que foram se revelando ao longo dos séculos, contando principalmente com a disponibilidade de dados, pesquisas e inovações dos métodos, bem como a avaliação das políticas públicas que foram se aperfeiçoando e se tornando mais eficazes ao longo do tempo.

Para tanto, foi realizada uma análise qualitativa e exploratório, por meio de uma revisão documental baseada em documentos formais das políticas, abrangendo fontes terciárias relevantes na coleta para a análise de documento e conteúdo, tendo como o objetivo, identificar o público-alvo das políticas de SAN e sua construção social em diferentes períodos.

Dessa forma, esse trabalho está estruturado em três partes além da introdução e da conclusão. Na primeira parte, foi feito um recorte temporal em décadas para facilitar a compreensão dos objetivos formais e das políticas de SAN, abrangendo os períodos de 1970, 1980, 1990, 2000 a 2010 e 2010 a 2023. A segunda parte, aborda os procedimentos analíticos

e metodológicos aplicados. Por fim, a terceira parte consiste na análise das políticas pelo ângulo do Policy design e das Mudanças Institucionais, assim como, a análise dos resultados desses desdobramentos de acordo com os métodos empregados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A ONU: Liderança Global na Luta Contra a Fome Mundial

A fome e a desnutrição são problemas complexos¹ que afetam milhares de pessoas há muitas décadas, elas foram acentuadas por diversos fatores, principalmente, por questões de produção alimentar e agrícolas insuficientes às necessidades das populações, conflitos armados e crises climáticas. Esses desafios têm dificultado os esforços dos países em lidar com esses problemas (FAO, 1946, p.5).

Como resposta a essas questões, em 1945, foi criada a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) como uma agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU), que também havia acabado de ser criada. A FAO tem como objetivo principal erradicar a fome e promover o desenvolvimento agrícola em todo o mundo, através de ações significativas em todo o mundo, contando principalmente com o apoio intergovernamental entre mais de 130 países (FAO, n.d).

Em 1946, a FAO identificou que haveria um grave problema entre a demanda e a oferta na safra de 1946-47 no mundo, e então aconteceu, de forma pioneira, a primeira pesquisa mundial de alimentos, onde abarcou 70 países, e mesmo com uma lacuna na compreensão dos dados para aquela época, um quadro abrangente da situação alimentar, mostrou a situação nutricional no mundo (FAO, 1946, p.5).

Em um momento subsequente, ocorreu a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) no ano de 1948, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. Esse marco histórico representou um momento crucial na evolução dos direitos humanos, estabelecendo a necessidade de sua proteção em escala universal. Entre os direitos mencionados nesta declaração, encontra-se o direito a um padrão de vida que assegure elementos essenciais, incluindo a alimentação. Isso ressalta a crescente importância desse elemento na perspectiva social (ONU, [n.d]).

¹ O termo problemas complexos ou "wicked problem" foi originalmente cunhado por Horst Rittel com seu colega Melvin Webber em um artigo em 1973 intitulado "Dilemmas in a General Theory of Planning," no qual introduziram o conceito para Problemas Perversos a qual a medida que os problemas são solucionando e novas medidas implementadas, novas questões vão surgindo sobre o problema.

Em 1961, a ONU estabeleceu o Programa Mundial de Alimentos (PMA), com o objetivo de fazer a distribuição de alimentos e a prestação de assistência humanitária. Com uma missão multifacetada, o PMA tem como objetivo central fornecer alimentos e apoio em cenários de emergência, desastres climáticos, conflitos armados e colaborar com governos para erradicar a fome em populações específicas (WFP, 2023?).

Reafirmando sua adesão aos propósitos e princípios enunciados na carta das Nações Unidas, e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1993, houve a Conferência Universal sobre os Direitos Humanos em Viena, e afirmando que esse nível de vida adequado engloba diversos aspectos, como alimentação, cuidados médicos, moradia e serviços sociais essenciais e dentre outro de extrema importância. Um ponto enfatizado na conferência foi a necessidade de não utilizar a alimentação como instrumento de pressão política. Essa declaração teve um impacto significativo no desenvolvimento da política de segurança alimentar, destacando a importância de garantir o acesso à alimentação adequada como um direito humano fundamental (PORTAL DE DIREITO INTERNACIONAL, 1993).

2.2 Evolução das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil.

A Primeira Guerra Mundial agravou a crise alimentar no Brasil e deu início a um incipiente crescimento da indústria nas áreas urbanas, levando ao aumento da população nas cidades devido à mão-de-obra fabril. No entanto, durante o período de 1918 a 1930, o país passou por quatro presidências, todas elas comprometidas com a chamada Política do Café com Leite. Durante esse período, o Brasil enfrentou repetidas crises de abastecimento de alimentos, que foram acompanhadas por intensas pressões sociais e marcadas por muitas contradições na gestão política (WFP, s.d. P. 28).

A industrialização acelerada do país resultou em uma "crise de crescimento", resultando em um agravamento da crise alimentar nacional. Isso é comum na história das nações quando há uma mudança no sistema econômico, como a transição da agricultura para a indústria. Isso leva a desequilíbrios entre a produção de alimentos e as necessidades de consumo, com aumento dos preços (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE, 1953. P. 15-16). Uma das causas é a diminuição de trabalhadores na produção de alimentos, já que as atividades rurais geralmente são mal remuneradas. O êxodo rural e o crescimento das cidades tornam os alimentos mais escassos e caros. Essa transição também altera os hábitos alimentares, levando as pessoas a consumirem alimentos industrializados em detrimento dos alimentos frescos e nutritivos. Essa situação tem efeitos prejudiciais sobre a nutrição da população,

principalmente em grupos sensíveis como gestantes, nutrizes e crianças, cujos padrões nutricionais diminuem progressivamente com a resistência da crise (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE, 1953. P. 15-16)

No âmbito da análise de políticas públicas, a política de SAN desempenha um papel de grande relevância no Brasil. Essa política está relacionada ao direito de todos terem acesso a alimentos seguros e de qualidade, em quantidade e variedade adequadas, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2022). A insegurança alimentar ocorre quando a garantia de uma alimentação adequada não é assegurada de forma integral, e diversos fatores, como a vulnerabilidade social, podem influenciar nesse contexto. A SAN busca abordar essas questões e implementar ações para promover a segurança alimentar e nutricional, visando garantir o direito básico de todos os cidadãos a uma alimentação adequada e saudável (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2022).

2.3 Década de 1970

No decorrer do século XX, ocorreram avanços significativos que englobam métodos modernos, como a mecanização da agricultura, a utilização de produtos químicos, o aprimoramento genético de sementes e a prática da monocultura. Essas inovações surgiram em resposta à crescente preocupação global com a fome e a escassez de alimentos. (OLIVEIRA, 2014). Um marco de notável relevância dentro desse contexto foi a concessão do Prêmio Nobel da Paz a Norman Ernest Borlaug em 1970, em reconhecimento ao seu papel crucial no desenvolvimento genético de algumas plantas bem como sua participação no combate à fome (OLIVEIRA, 2014).

Em resposta a esses desafios multifacetados de enfrentamento à crise de abastecimento, o governo do general Garrastazu Médici (1970-1974), “deu novo formato institucional ao aparato de Estado referente à produção e ao abastecimento de alimentos” (WFP, s.d. p. 54).

As mudanças ocorridas após 1970 foram impulsionadas pela integração crescente da produção de alimentos às dinâmicas do capital industrial, comercial e financeiro, seguindo o padrão tecnológico globalmente difundido pela “Revolução Verde”. Isso resultou na criação de um sistema inter-relacionado e interdependente de abastecimento, envolvendo atores, tanto públicos quanto privados, e uma complexa interligação entre mercados locais, regionais, nacionais e internacionais, o que resultou em grandes safras em todo o mundo, e

consequentemente, um aumento de alimentos nutritivos na mesa de toda a população e principalmente das populações vulneráveis (CONSEA, 2009-2011. p. 26).

Com o aumento na produção e o crescente interesse e debate em torno da fome e da segurança alimentar, gradualmente o governo inicia a implementação de medidas e políticas que promovem a SAN, da população brasileira. Em 1972, é criado Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), através da Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972 (BRASIL, 1972). Essa lei estabelece as diretrizes para o funcionamento do INAN, um órgão responsável por desenvolver programas e projetos relacionados à alimentação, nutrição e saúde. O INAN atua na suplementação alimentar, combate a carências nutricionais específicas e promoção da saúde, com foco nas populações mais carentes, especialmente mulheres e crianças (BRASIL, 1972).

Já no governo de 1974 e 1979 o general Ernesto Geisel “direcionou recursos volumosos para a produção, tecnologia agrícola, logística e assistência técnica”, bem como, reestruturou o Inan e estabeleceu sua primeira infraestrutura administrativa sólida e criou programas para a alimentação básica da população (WFP, s.d. p. 54-56).

Entre agosto de 1974 e agosto 1975, em meio a essas transformações, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), se destacou como o principal fornecedor de dados e informações no Brasil, realizando a primeira pesquisa nacional abrangente, o Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF). Essa pesquisa abrangeu cerca de 55.000 famílias em diversos estados do Brasil e tinha como objetivo principal fornecer informações sobre o consumo alimentar das famílias, estabelecendo uma base para estudos e pesquisas especializadas em nutrição posteriormente (ENDEF, 1978).

O Programa de Nutrição em Saúde (PNS), iniciado em 1975, tinha como meta a melhoria das condições nutricionais de indivíduos de baixa renda, através da distribuição de alimentos básicos, a redução da mortalidade infantil, estipular o prolongamento do aleitamento materno, proporcionar o crescimento e desenvolvimento saudável das crianças de grupos biologicamente vulneráveis, como, gestante, nutrízes e crianças de 6 meses a 6 anos de idade de famílias de até 2 salários-mínimos (INAN, 1980).

Nesse mesmo ano, as populações das regiões nordeste, norte e centro oeste, apresentavam “déficits” de calorias em relação a outras regiões do Brasil, principalmente em “bolsões de pobreza” e em áreas rurais e urbanas do Nordeste. Bem como, houve índices elevados de mortalidade infantil, entre crianças no primeiro até o quarto ano de vida que estão associados muitas vezes com gastroenterite, infecções respiratórias, prematuridade, doenças próprias da infância e muitas outras que são evitáveis com vacinas (INAN, 1986. p. 25-28)

Após a criação do INAN, o governo propôs a criação do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), cuja aprovação ocorreu por meio do decreto nº 77.116, datado de fevereiro de 1976, abrangendo o período de 1976 a 1979. Este programa introduziu diretrizes abrangentes que compreendem a otimização dos serviços de assistência e educação em alimentação e nutrição, direcionadas a crianças em idade pré-escolar e de 7 a 14 anos, pertencentes às redes escolares estaduais e municipais (BRASILIA, 1976-1979).

No âmbito nutricional, é notável que a população já estava adquirindo uma conscientização crescente sobre práticas alimentares adequadas. Esse impulso se destacou especialmente entre grupos biologicamente mais vulneráveis, tais como gestantes, lactantes, crianças com idades entre 0 e 4 anos, bem como trabalhadores de baixa renda. O PRONAN visava estimular a produção e comercialização de alimentos essenciais, enquanto enfrentava deficiências nutricionais, promovendo investigações e estudos, capacitando profissionais, e expandindo o alcance do sistema de alimentação para trabalhadores. Este sistema tinha a estimativa de atender cerca de 5,6 milhões de trabalhadores durante o período entre 1976 e 1979. Bem como, colaborou na organização de um sistema integral para aquisição, armazenamento e distribuição de alimentos (BRASILIA, 1976-1979. p. 6-19).

Um dos eixos ligados à Educação, foi o PNAE, que atualmente é instituído pela Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. Foi criado em 1954, e passou por diversas mudanças de nome ao longo dos anos, sua história começou na década de 1950 como Campanha de Merenda Escolar (CME), evoluindo para Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) em 1956, conforme o Decreto nº 39.007 de 11 de abril de 1956, e, posteriormente, para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) em 1965, de acordo com o Decreto nº 56.886/65. Em 1976, foi incorporado ao PRONAN, e somente em 1979 recebeu o nome de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), permanecendo até os dias de hoje (BRASIL, s.d).

Já no quesito alimentação aos trabalhadores, em 1976, foi criado como parte das estratégias do PRONAN, o Programa de Alimentação ao Trabalhador (PAT), instituído pela Lei nº 6.321/1976, e regulamentada pelo Decreto nº 10.854, de 10 de novembro de 2021. (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2023. p.7). Essa legislação permitiu que entidades jurídicas deduzem até 5% do lucro tributável individualmente, ou 10% cumulativamente com outras deduções legais, visando a redução de imposto de renda de trabalhadores de baixa renda (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2023. p.7).

Anos depois, em 1977, o INAN, implementou o Programa de Aquisição de Alimentos Básicos (PROCAB), com foco em áreas rurais e pequenos produtores de baixa renda que tradicionalmente cultivavam alimentos, como arroz, milho e leite, dentre outros. Isso

beneficiou um total de 42 cooperativas nas regiões nordeste, sul e sudeste, permitindo que elas comercializassem diretamente seus produtos com o governo (INAN, 1990. p. 9-10).

Já no governo do general João Figueiredo, ocorrido entre 1979 a 1985 (DIBRARQ, 2020). Ocorreu “várias intervenções de suplementação alimentar à população mais pobre, por meio do Inan, inclusive o subsídio do consumo para o grupo materno-infantil.” (WFP, s.d. p.58).

O INAN, também desempenhou um papel crucial com o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos (PROAB), em Áreas de Baixa Renda, iniciado em 1979 em Recife-PE e expandido para todas as capitais em 1989. Esse programa subsidiava a compra de cestas contendo 14 produtos para cerca de 2.900.000 beneficiários de baixa renda, com renda de até 3 salários-mínimos (INAN, 1990. p. 9-10).

Em 1979, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), órgão que na época fazia parte do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), criou o Programa de Complementação Alimentar (PCA), com os objetivos de Suprir as necessidades energético-proteico, promover as condições de vida e incentivar o público alvo à participação e a continuação dos programas de desenvolvimento social, através da suplementação alimentar de pessoas em vulnerabilidade, sendo elas, gestantes, nutrizes e crianças de até 3 anos de idade (INAN, 1980).

2.4 Década de 1980

Na área da assistência à saúde infantil, a promoção do aleitamento materno é amplamente considerada fundamental, já que há um impacto significativo que tem no desenvolvimento saudável das crianças durante os primeiros anos de vida. Em 1981, uma resposta global ao declínio das taxas de amamentação levou à aprovação do Código Internacional de Comercialização de Substitutos do Leite Materno pela Assembleia Mundial de Saúde. Isso ocorreu apesar da existência de programas voltados para o público infantil desde o nascimento em anos anteriores (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2017. p.14-18). Nesse mesmo ano, o Brasil introduziu o Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (PNIAM), que se destacou internacionalmente. O PNIAM incluiu campanhas publicitárias, capacitação de profissionais de saúde, leis trabalhistas de apoio à amamentação e regulamentação da comercialização de leites artificiais, gerando melhorias significativas na promoção da amamentação e na saúde materno-infantil no país (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2017. p.14-18).

Durante a década de 1980, no processo de democratização do Brasil, o termo "segurança alimentar" surgiu no governo, com propostas do Ministério da Agricultura em 1985 para uma "política nacional de segurança alimentar" visando atender as necessidades alimentares da população e alcançar a autossuficiência na produção de alimentos (IPEA, 2002.). Em 1986, o Ministério da Saúde ampliou esse conceito na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (ICNAN), abrangendo acesso aos alimentos, carências nutricionais e qualidade dos produtos. A alimentação foi reconhecida como direito, com a sugestão de criar um conselho nacional de alimentação e nutrição subordinado ao Ministério da Saúde, e um sistema de segurança alimentar e nutricional coordenado pelo Ministério do Planejamento, com participação da sociedade civil, representando um avanço no tratamento das questões de segurança alimentar no país (IPEA, 2002. P. 11).

No decorrer de meados de 1984, o INAN, lançou o Programa de Combate às Carências Nutricionais Específicas (PCCNE), cujo foco era mitigar as carências nutricionais relacionadas à hipovitaminose "A", bócio endêmico e anemia nutricional ferropriva. Esse programa mobilizou recursos e estruturas das redes de serviços de saúde pública e das instituições escolares. Nas redes de saúde, o público-alvo compreendia gestantes, nutrizes e crianças menores de quatro anos, enquanto nas escolas, o programa era direcionado a crianças de até quatorze anos. Paralelamente, o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SIVAN) estava operante, com o propósito de realizar avaliações do estado nutricional da população, monitorar sua evolução e acionar medidas preventivas e de segurança (INAN, 1984?).

O governo do general José Sarney ocorreu entre 1985 a 1990 (DIBRARQ, 2021). Após a morte de Tancredo Neves, que não conseguiu tomar posse do cargo, José Sarney, como o seu vice, assumiu mantendo a “essência das políticas praticadas pelo regime liderado pelos militares. Com inflação galopante e iniciativas apenas pontuais de combate à insegurança alimentar, o país chega à década de 1990 com uma acentuada desigualdade social e em meio a grande crise política e econômica.” (WFP, s.d. p. 17).

O período de redemocratização no Brasil começou em 1985, marcado por alta inflação, desigualdades sociais e crise política. Protestos da sociedade civil em busca de maior participação social, transparência, descentralização política e intervenção estatal nos mercados para garantir o abastecimento de alimentos e desenvolvimento agrário trouxeram a questão da segurança alimentar e nutricional à agenda pública, mesmo que timidamente (WFP, s.d. p. 8-12).

Em 1986, também foi criado o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes, através do decreto Nº 93.120, DE 18 DE AGOSTO DE 1986, destinado ao atendimento das

crianças com idade até sete anos, pertencentes a famílias com renda mensal de até dois salários-mínimos, assim, cada criança beneficiária teria direito a um litro de leite por dia. Assim, o programa era executado pela Secretaria Especial de Ação Comunitária da Presidência da República - SEAC/PR em articulação com a Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN/PR (BRASIL, 1986).

Com o passar dos anos a política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) ganhou relevância significativa. A Constituição Federal de 1988 reconheceu a alimentação como um direito fundamental, enfatizando sua importância como um direito social essencial para garantir uma vida digna. O Artigo 6º da Constituição ressalta esse reconhecimento. Além disso, a produção agropecuária e a organização do abastecimento alimentar foram definidas como responsabilidades compartilhadas entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme estabelecido no Artigo 23, Inciso VIII. Essas disposições constitucionais sublinham a relevância da alimentação como um direito humano e destacam a responsabilidade conjunta das várias esferas governamentais em garantir esse direito (BRASIL, [Constituição (1988)]).

Apesar de existirem diversas políticas destinadas a diferentes grupos dentro do âmbito da DHAA, até a década de 1980, uma parcela considerável da população, composta por povos indígenas, comunidades quilombolas e grupos tradicionais, recebia pouca assistência. Somente a partir da promulgação da Constituição de 1988 é que esses grupos começaram a ser reconhecidos como titulares de direitos fundamentais (CONSEA, 2009-2011. p. 25-26). No entanto, a falta de dados demográficos e estatísticos específicos para orientar a formulação de políticas públicas resultou em condições de vida precárias, exclusão social e produtiva, além de manter persistente até os dias atuais "preconceito racial e étnico, a negação do direito à terra e aos territórios tradicionais, os baixos índices de desenvolvimento humano, altos índices de desnutrição, mortalidade infantil e doenças decorrentes de carências alimentares". Portanto, é imperativo incorporar o conceito de etnodesenvolvimento como um alicerce teórico e conceitual no conjunto das políticas públicas (CONSEA, 2009-2011. p. 25-26).

Em 1989, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), em colaboração com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e outras instituições, conduziu a Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNSN). Essa pesquisa envolveu cerca de 70.000 entrevistados e visava avaliar as condições de nutrição e qualidade de vida da população brasileira. O segundo relatório da PNSN analisou o crescimento de pessoas de 0 a 25 anos, usando a altura como indicador. Essa melhoria no desenvolvimento da estatura ao longo de 15 anos, entre a pesquisa ENDEF e a PNSN, pode ser atribuída a fatores como expansão do saneamento básico e atendimento primário de saúde. No entanto, a qualidade de vida e a

persistente pobreza, afetando 40% da população em 1990, representam desafios nutricionais, pois muitas pessoas não possuíam renda mínima para garantir acesso a necessidades básicas como alimentação, vestuário e moradia (INAN, 1990).

Já no terceiro relatório de resultado, a PNSN, identificou uma preocupante prevalência tanto de baixo peso quanto de obesidade entre a população adulta e idosa em todo o país. Notavelmente, observou-se que, de acordo com as métricas estabelecidas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 1989, apenas 45,4% das mulheres e 57% dos homens estavam dentro dos parâmetros antropométricos considerados normais. Por outro lado, aproximadamente 32,9% (equivalente a 27 milhões de adultos) da população adulta sofria com sobrepeso, obesidade ou obesidade extrema, enquanto 15,9% (13 milhões de adultos) estavam abaixo do peso. Além disso, foi observado que a prevalência de excesso de peso estava diretamente relacionada à renda, sendo mais comum entre os indivíduos de maior poder aquisitivo (INAN, 1991. p. 7-16).

No final de 1989, o INAN avaliou os resultados de programas como PROAB, PROCAB, PCCNE e o Programa de Suplementação Alimentar (PSA). O PSA, que distribuía cestas básicas de alimentos in natura a crianças com menos de 36 meses, gestantes e nutrizas de famílias com baixa renda, enfrentou resultados insatisfatórios, com apenas 50,59% dos recursos liberados. A meta de atender 9.700.000 beneficiários com 775.800.00 kg de alimentos básicos foi reduzida para 6.200.000 beneficiários com a aquisição de 60.200.00 kg de alimentos. Nesse período, o PSA incluiu alimentos industrializados, como carne enlatada e presunto, pela primeira vez, representando cerca de 7,5% do total adquirido. Até 1990, o PSA tinha sido um dos poucos programas que ainda não tinha envolvido a indústria de alimentos formulados em seus programas institucionais (INAN, 1990. p. 9-10).

2.5 Década de 1990

O presidente Fernando Collor, que governou entre 1990 e 1992, teve seu afastamento da presidência do Brasil em 1992, quando foi substituído pelo seu vice, Itamar Franco após um processo de impeachment, permanecendo como presidente entre 1992 a 1994 (DIBRARQ, 2020). Assim, Fernando Collor de Mello foi o primeiro presidente eleito pelo voto popular após o regime militar. Seu governo, iniciado em 1990 e após sobre sofrer impeachment de Collor e a posse de Itamar Franco como presidente da República (1992-94) (BRASIL, s.d).

Na década de 1990, os programas de Alimentação e Nutrição no Brasil foram reduzidos, levando à extinção do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan) em 1998 (CONSEA, 2010. p.178-179).

No quesito avaliação contínua do perfil alimentar e nutricional da população, a Vigilância Alimentar e Nutricional (VAN) foi estabelecida como parte da Política Nacional de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde. Instituída em 1990 pelo Sistema Único de Saúde (SUS) por meio da Lei nº 8.080, a VAN tem como objetivo analisar a situação de saúde da população, identificando desnutrição, excesso de peso, obesidade e outros problemas relacionados à alimentação. Essa estratégia desempenha um papel fundamental no planejamento, monitoramento e gerenciamento de programas voltados para a melhoria dos padrões de consumo alimentar e do estado nutricional da população. Além disso, apoia profissionais de saúde no diagnóstico de problemas alimentares e nutricionais no nível local, permitindo ações direcionadas tanto em nível individual quanto coletivo (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2022).

O país continuou a lidar com desigualdades e instabilidade política, buscando soluções para combater a fome. (WFP, s.d). Ainda, em 1991, houve uma proposta de política nacional de segurança alimentar apresentada pelo Partido dos Trabalhadores. Embora não tenha sido apoiada durante o governo do presidente Fernando Collor, encontrou mais receptividade no mandato do presidente Itamar Franco, devido à influência do Movimento pela Ética na Política e à campanha "Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida". Esses eventos levaram à criação de mecanismos de participação social para lidar com questões de fome e exclusão social (IPEA, 2002. p.12).

A partir de 1993, o mesmo movimento de Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida organizou um amplo movimento de combate à fome, envolvendo milhões de pessoas e desafiando a noção de que a fome era uma fatalidade no Brasil. Nesse contexto, foi criado o CONSEA, em 1993, com atuação destacada durante sua vigência entre 1993 e 1995. No entanto, com o fim do CONSEA no início do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), e a progressiva perda da capacidade de mobilização da Ação da Cidadania na segunda metade da década de 1990, houve uma diminuição na mobilização em massa na luta contra a fome. Ainda assim, diversas organizações e cidadãos continuaram trabalhando em questões relacionadas à SAN (CONSEA, 2004. p. 72).

O Decreto nº 807, de 22 de abril de 1993, instituiu o CONSEA no Brasil. Este conselho foi estabelecido com caráter consultivo e vinculado à Presidência da República. Suas atribuições incluíam propor e opinar sobre ações para combater a fome e promover a segurança

alimentar, bem como incentivar parcerias entre órgãos governamentais e privados para otimizar o uso de recursos. Bem como, tinha o propósito de conscientizar o público sobre a luta contra a fome e apoiar a formação de comitês estaduais e municipais para combater a fome e a miséria, buscando coordenar ações entre o governo e a sociedade civil (BRASIL, 1993).

Em 1994, foi realizada a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar no Brasil, sendo um marco crucial na discussão e elaboração de políticas públicas para assegurar o direito humano à alimentação adequada no país. O evento reuniu representantes do governo, sociedade civil, movimentos sociais e organizações não governamentais, abordando temas como produção e abastecimento de alimentos, acesso à alimentação, educação alimentar e nutricional, e políticas agrícolas. A conferência resultou na aprovação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), reconhecendo a alimentação como um direito humano e estabelecendo diretrizes integradas para produção, abastecimento, acesso, consumo e aproveitamento sustentável dos alimentos (CONSEA, 1995).

Outro marco importante para a história da SAN, foi a realização do relatório "O mapa da fome", elaborado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA), coordenado por Ana Maria T.M. Peliano, (1993), que dizia que "Trinta e dois milhões de brasileiros - uma população equivalente à da Argentina - defronta-se, diariamente, com o problema da fome. São nove milhões de famílias, cuja renda mensal lhes garante, na melhor das hipóteses, apenas a aquisição de uma cesta básica de alimentos capaz de satisfazer as suas necessidades nutricionais." (PELIONATO, 1993. p. 5). Retratando de forma contundente a gravidade da fome e conseqüentemente a desnutrição dessas pessoas no país.

Assim, o Governo FHC tomou posse durante dois mandatos, o primeiro, entre 1995 e 1999, e o segundo, entre 1999 e 2003 (DIBRARQ, 2020). No início de 1995, "o governo lançou o Programa Comunidade Solidária e seu respectivo conselho – o Conselho da Comunidade Solidária – substituindo o Consea." (WFP, s.d. p.70).

O Programa Comunidade Solidária iniciado em 1995 e encerrado em 1999, tinha como objetivo coordenar ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, com foco especial na erradicação da fome e da pobreza. Isso inclui ações nas áreas de alimentação e nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social, priorizando a parcela da população que não possui recursos para atender às suas necessidades essenciais (IPEA, s.d.).

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) desempenhou um papel essencial na promoção da segurança alimentar no Brasil. Foi criado em

1995 e através do acesso ao crédito rural e do incentivo à modernização dos empreendimentos familiares, o Pronaf fortalece a produção de alimentos, diversifica a oferta, aumenta a produtividade e melhora a eficiência dos agricultores familiares. Isso contribui para suprir a demanda interna por alimentos, reduzir a dependência de importações e ampliar a oferta de alimentos saudáveis (GOV.BR, 2023).

Na segunda metade da década de 90, houve um apoio crescente à agricultura familiar no Brasil, com destaque para o PRONAF e avanços na reforma fundiária que incluíram mais de meio milhão de novos agricultores familiares. Esses programas são cruciais para o abastecimento de alimentos, pois a agricultura familiar representa aproximadamente 60% da produção de alimentos no país e envolve cerca de 77% dos agricultores (IPEA, 2002. P. 32).

O Programa de Combate às Carências Nutricionais (PCCN), criado em 1998 como parte do Piso de Atenção Básica (PAB), tem como objetivo principal a redução da desnutrição infantil e carências nutricionais, com foco em anemia ferropriva e hipovitaminose A, ao mesmo tempo que promove o aleitamento materno. O programa atende crianças de 6 a 23 meses com desnutrição energética-proteica, crianças de 2 a 5 anos com deficiência de ferro ou vitamina A, gestantes e idosos em risco nutricional, somando um público-alvo de cerca de 922.536 pessoas no Brasil, com avaliação nutricional e registro no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN). O acompanhamento é mensal, garantindo pelo menos 12 meses de atendimento para cada criança, incluindo a distribuição diária de leite ou leite em pó, óleo de soja e xarope de sulfato ferroso para combater a anemia ferropriva no Nordeste. O financiamento do programa é feito com recursos orçamentários repassados aos municípios habilitados (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2001. P. 5-8).

A Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), aprovada em 1999, reafirma o compromisso do Ministério da Saúde em abordar questões como a escassez alimentar, a desnutrição infantil e materna, bem como o crescente problema do sobrepeso e obesidade na população adulta do Brasil. O PNAN, fruto de uma consulta ampla com diferentes atores governamentais e não governamentais, serve como referência para a ação governamental, priorizando o Direito Humano à Alimentação e a Segurança Alimentar e Nutricional. Suas diretrizes incluem ações intersetoriais para o acesso universal aos alimentos, garantia da segurança e qualidade dos alimentos, monitoramento da situação alimentar e nutricional, promoção de práticas saudáveis, prevenção de doenças nutricionais, estímulo à pesquisa e capacitação em saúde e nutrição (CSN, 2003).

2.6 Anos 2000 a 2010.

O aumento nas exportações de produtos agrícolas brasileiros para a China na década de 2000, conhecido como o "boom de commodities", estimulou o crescimento e levou a investimentos inovadores que permitiram a expansão das exportações para mais países (EMBRAPA, 2018. p 52). Se por um lado o Brasil estava tendo um crescimento econômico, por outro havia a persistência da pobreza e da desigualdade, assim, foram criados programas de transferência de renda na área de Assistência Social.

Durante o segundo governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso em 1999, foi implantada uma rede de proteção social, diferentes programas de assistência aos menos favorecidos envolvendo mais de trinta bilhões de reais (CARDOSO, 2010. p.86).

Em 2001, o Programa Nacional de Bolsa Escola (PNBE) foi criado e gerido pelo Ministério da Educação. Ele se destinava a famílias com renda per capita mensal de até meio salário-mínimo, desde que tivessem filhos e adolescentes entre 6 e 15 anos matriculados no Ensino Fundamental Benefício mensal de R\$ 15,00 por cada criança/ adolescente, limitado a três benefícios por família (R\$ 45,00). A manutenção no programa exigia que os alunos frequentassem pelo menos 85% das aulas, atendendo cerca de 5,1 milhões de famílias no final de 2002. Nesse mesmo ano, foram criados os programas Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás, que se somaram ao PNBE como parte dos esforços do Governo Federal para combater a pobreza. O Bolsa Alimentação, sob a gestão do Ministério da Saúde, visava reduzir o déficit nutricional e a mortalidade infantil em famílias mais carentes, incluindo gestantes, nutrizes e crianças de 6 meses a 6 anos. A permanência no programa exigia a participação em atividades de saúde e nutrição, além de comparecimento em consultas pré-natal, monitoramento de crescimento e vacinação. (CONSEA, 2010). Já programa Auxílio Gás, oferecia subsídios para o preço do gás de cozinha a famílias que atendiam a determinados critérios, visando auxiliar famílias em situação de carência (BRASIL, 2008. p. 9-10).

Ainda, no último ano de mandato de FHC, em 2002, foi lançado o Cartão Cidadão, que permitia aos beneficiários sacarem em dinheiro alguns dos benefícios, contudo, com divergências nas informações dos beneficiários, foi instituído o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal em 2001, que seria um banco de dados na Caixa Econômica Federal, com informações sobre as famílias com renda mensal per capita de até meio salário-mínimo (SENADO FEDERAL, 2003).

Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a presidência do Brasil em 2003, e permaneceu no cargo por dois mandatos consecutivos, o primeiro em 2003 e 2006, e o segundo entre 2007 e 2010 (DIBRARQ, 2020).

No contexto de 2003, foi estabelecido como objetivo principal combater a fome e a miséria por meio da estratégia Fome Zero. Isso resultou na criação do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) e na reinstalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Uma parte fundamental dessa estratégia foi o Programa Bolsa Família (PBF), coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que unificou os programas anteriores de transferência de renda. O PBF ampliou o público-alvo, visando fornecer uma renda mínima para todas as famílias extremamente pobres, bem como famílias pobres com crianças, com base em uma renda per capita de até R\$ 140,00/mês. O programa incluiu benefícios básicos e variáveis, com valores específicos com base na composição e renda das famílias. Se a renda per capita da família estiver entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00, ela é considerada de baixa renda e pode se qualificar para benefícios variáveis. Esses benefícios vêm em duas categorias: para famílias com crianças e adolescentes de até 15 anos, o valor é de R\$ 22,00 por pessoa nessa faixa etária, com um limite de três beneficiários por família; e para famílias com jovens de 16 e 17 anos, o valor é de R\$ 33,00 por pessoa nessa faixa etária, com um limite de dois beneficiários por família. (CONSEA, 2010. p. 108) Como parte dos esforços do governo para combater a pobreza, o Programa Cartão Alimentação (PCA), instituído em 2003, também, era direcionado a famílias que recebiam até meio salário-mínimo, beneficiando-as com um auxílio mensal de R\$ 50,00 (BRASIL, 2008. p. 9-10).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado pela Lei nº 10.696/2003 com o objetivo de promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. O programa compra alimentos diretamente da agricultura familiar e os destina a pessoas em situação de insegurança alimentar e a instituições socioassistenciais, escolas e equipamentos públicos. Além disso, o PAA contribui para a formação de armazenamentos públicos, fortalece circuitos locais de comercialização, valoriza a produção orgânica e agroecológica, promove hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo (SAMBUICHI et al., 2020).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Brasil inclui várias modalidades para apoiar agricultores familiares, promover a segurança alimentar e fornecer alimentos frescos para comunidades carentes. Em 2019, o governo destinou mais de R\$ 285 milhões para a modalidade de Compra Institucional, evidenciando o compromisso com os agricultores familiares. O PAA busca fortalecer a agricultura local e reduzir desigualdades sociais, bem

como, em casos de pandemias como a do COVID-19, pode impactar positivamente no abastecimento e promoção da segurança alimentar e nutricional da população brasileira (SAMBUICHI et al., 2020).

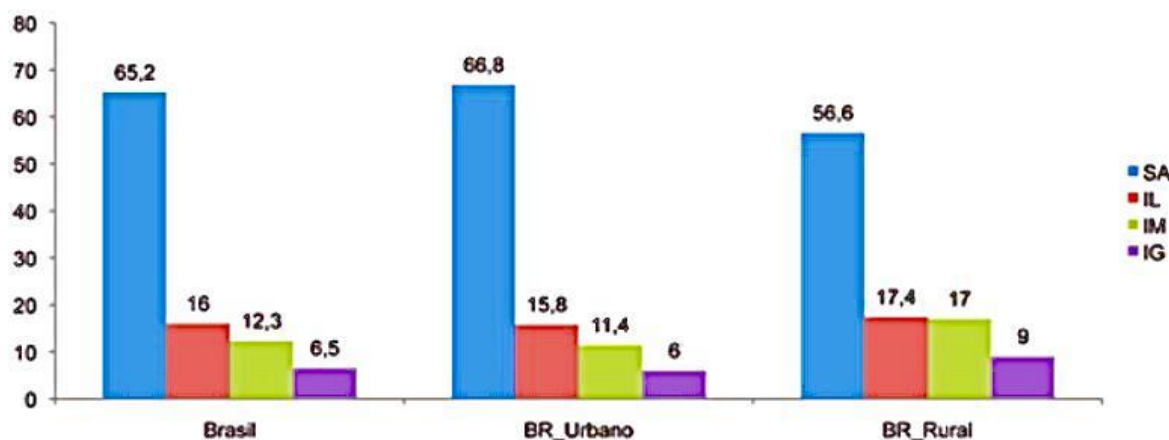
O modo de vida nas médias e grandes cidades gerou um progressivo crescimento do número de pessoas que realizam suas refeições fora de casa, muitas vezes substituindo o almoço por um lanche rápido em bares e restaurantes, comprometendo a qualidade das refeições consumidas. Muitas dessas pessoas não têm acesso ao mercado tradicional de refeições prontas devido a restrições orçamentárias. Assim foi criado o Programa Restaurante Popular que é uma iniciativa do Fome Zero, política de inclusão social estabelecida em 2003, com possibilidade de funcionamento em nível Estadual, Municipal e Federal. Esses restaurantes públicos buscam expandir a oferta de refeições equilibradas e seguras a preços acessíveis, com ênfase em ingredientes regionais, em ambientes confortáveis que garantam a dignidade do ato de se alimentar. Seu objetivo principal é fornecer refeições balanceadas por um valor simbólico de R\$ 1,00, principalmente para pessoas em situação de insegurança alimentar, em sua maioria de baixa renda (MDS, 2004).

O Consea foi originalmente criado em 1993, durante a presidência de Itamar Franco. No entanto, foi revogado apenas dois anos depois e substituído pelo programa Comunidade Solidária durante a gestão do FHC. Quando Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência em 2003, ele instaurou o Consea, desencadeando um período de intensa participação da sociedade na construção de políticas de segurança alimentar e nutricional (PLANALTO, 2023). O CONSEA, foi recriado em 2003, pela Lei nº 10.683 de 28.05.2003 criando no Art. 30, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como no art. 9º trata das competências e da organização deste Conselho, sendo estas “assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e definição de diretrizes para a garantia do direito humano à alimentação, e especialmente integrar as ações governamentais visando ao atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome.” (BRASIL, 2003).

O plano plurianual para o período de 2004-2007, sob o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, tinha como prioridades o combate à desigualdade, à fome e à pobreza, devido ao alto número de pessoas em situação de pobreza e indigência no país. O objetivo era garantir o direito à alimentação como um direito fundamental, integrando ações estruturais, como acesso à terra e políticas de geração de emprego, para enfrentar as causas da fome, juntamente com ações emergenciais para ampliar o acesso imediato à alimentação (BRASIL, 2006).

Em 2004, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) incluiu 139.157 unidades domiciliares em áreas urbanas e rurais de todo o Brasil. Naquele ano, aproximadamente 72 milhões de brasileiros viviam em lares com algum nível de insegurança alimentar, sendo que cerca de 20 milhões enfrentavam insegurança alimentar moderada (IAM) e 14 milhões experimentavam insegurança alimentar grave (IAG). Apenas 65% dos domicílios brasileiros tinham famílias com acesso suficiente e de qualidade aos alimentos, enquanto o restante lidava com preocupações financeiras relacionadas à alimentação, o que podia causar estresse, ansiedade e, às vezes, violência. A situação de acesso inadequado aos alimentos era mais severa nas áreas rurais, onde a IAG e a IAM afetavam 26% dos domicílios, em comparação com 17,4% nas áreas urbanas (Gráfico 1) (CONSEA, 2010. p.124).

Gráfico 1. Prevalência Domiciliar de Segurança Alimentar e graus de Insegurança Alimentar no Brasil, segundo urbana/rural. PNAD. 2004.



Fonte: (PNAD, 2004. apud CONSEA, 2010. p.124)

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), instituída pela Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, desempenhou um papel fundamental na transformação da abordagem do governo em relação à segurança alimentar. Reconhecendo o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), a LOSAN estabeleceu a SAN, como uma política de Estado, promovendo o compromisso de longo prazo do governo em combater a fome, garantir o acesso

regular a alimentos de qualidade e promover uma nutrição adequada. Além disso, a lei criou as bases para o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), sob o qual o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) foi implementado, visando combater a insegurança alimentar em todo o país. Essa abordagem integrada busca tornar a segurança alimentar uma prioridade em diversas áreas governamentais, como agricultura, educação, saúde e assistência social, contribuindo para uma sociedade mais saudável e equitativa (ABRANDH, 2013).

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), estabelecido pelo Decreto nº 7.272/2010, tem sua base na Lei nº 11.346 de 2006. O SISAN é uma iniciativa que visa garantir o direito humano à alimentação adequada, instituir a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e criar diretrizes para a elaboração do PLANSAN. (BRASIL, 2010). Originado a partir da LOSAN de 2006, o SISAN possui metas claras: formular e implementar políticas, promover a integração entre o governo e a sociedade civil para assegurar o acesso à alimentação adequada e monitorar a situação de segurança alimentar e nutricional no país (MDS, 2019).

Já a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) foi estabelecida pela Lei nº 11.346/2006, que é a LOSAN. Esta câmara é regulamentada pelo Decreto nº 6.273/2007. Seu principal objetivo é coordenar a execução da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Essa política aborda questões relacionadas à pobreza, acesso a serviços públicos, saúde e educação, visando a erradicação da fome e a promoção da segurança alimentar. O público-alvo abrange populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, particularmente aquelas em situação de pobreza e dificuldade de acesso a serviços como saneamento, água de qualidade, saúde e educação (CAISAN, 2017. p. 11).

A implementação de programas de saúde e nutrição no Brasil ao longo das últimas décadas resultou na significativa redução da desnutrição infantil crônica, de 19,6% em 1989 para 6,7% em 2006, e na queda da taxa de mortalidade infantil, de 47,1 por 1000 nascidos vivos em 1990 para 19,0 em 2008, aproximando-se das metas dos Objetivos do Milênio. Contudo, tais conquistas estão interligadas a fatores como desenvolvimento socioeconômico, qualidade da infraestrutura ambiental e acesso aos cuidados de saúde materna e infantil. Ainda persistem desafios, especialmente em grupos vulneráveis, como crianças indígenas, quilombolas e na Região Norte, que enfrentam taxas elevadas de desnutrição infantil, bem como disparidades regionais, com a Região Nordeste apresentando as maiores taxas de mortalidade infantil, além de questões relacionadas à qualidade dos dados nessa área (CONSEA, 2009-2011. p. 21).

Nessa mesma perspectiva, o Programa de Restaurantes Comunitários foi criado pelo Governo do Distrito Federal (GDF), por meio da Lei Nº 4.208, de 25 de setembro de 2008, regulamentado pelo Decreto Nº 29.975, de 27 de janeiro de 2009, com o objetivo de promover o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Esses restaurantes públicos oferecem refeições saudáveis a preços acessíveis, priorizando o acesso de famílias em situação de vulnerabilidade social. Atualmente, existem 14 Restaurantes Comunitários em várias partes do DF, que servem almoço por R\$ 1,00 para o público em geral, sendo gratuito para pessoas em situação de rua referenciadas pela equipe de Abordagem Social. Além disso, algumas unidades também oferecem café da manhã por R\$ 0,50, e uma delas fornece jantar por R\$ 1,00. A gestão desses restaurantes é realizada pela Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SUBSAN) (SEDES, 2023?).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi instituído pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, através da Resolução CD/FNDE nº 06, de 8 de maio de 2020. O PNAE é um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, com atendimento universal e sustentável, gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com repasses para os municípios. Sua reestruturação e incorporação à estratégia Fome Zero ocorreram em 2003, tornando-o uma ferramenta fundamental no combate à fome e promoção da educação no Brasil (BRASIL, 2013).

Atualmente, o PNAE beneficia aproximadamente 40 milhões de estudantes na educação básica, visando aprimorar seu desempenho escolar e incentivar escolhas alimentares saudáveis. Adicionalmente, o programa assegura a segurança alimentar e nutricional através da supervisão de um Nutricionista Responsável Técnico, cardápios adaptados à cultura local e apoio à agricultura familiar, promovendo assim o desenvolvimento sustentável (BRASIL, s.d).

2.7 Anos 2010 a 2023

Outro programa atrelado ao SISAN, é o Programa Cozinha Comunitária, sendo locais públicos de segurança alimentar que produzem pelo menos 100 refeições diárias, funcionam em média 5 dias por semana e estão estrategicamente localizadas próximas a serviços de assistência social. Além de fornecer refeições saudáveis a preços acessíveis para pessoas em situação de vulnerabilidade, elas promovem a inclusão social, fortalecem a comunidade e oferecem educação alimentar e nutricional. Essas cozinhas atendem principalmente a municípios com alta incidência de miséria ou pobreza, visando ajudar grupos em risco de fome, como trabalhadores de baixa renda, idosos e agricultores familiares de baixa

renda, e estão integradas aos serviços de assistência social, como o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. (MDS, s.d) O CRAS é uma unidade pública de assistência social, do Sistema Único de Assistência Social, que se destina ao atendimento de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social (SEDES, 2021).

O PAT perdura até hoje, tendo alcançado 131 mil empresas e 13 milhões de trabalhadores em

agosto de 2010. Ao longo do tempo, o programa passou por modificações. Inicialmente voltado para a Dimensão do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), até 1991 ele atendia trabalhadores com salários até cinco salários-mínimos. Posteriormente, outras faixas salariais foram incluídas. Em 2003, houve expansão para abranger trabalhadores de micro e pequenas empresas, trabalhadores rurais, desempregados, beneficiários do seguro-desemprego e aposentados. A partir de 2004, o PAT incorporou objetivos relacionados às condições nutricionais e à qualidade de vida dos trabalhadores. Progressivamente, o programa foi flexibilizado, permitindo que empresas optassem por tíquetes refeição ou alimentação, utilizáveis para aquisição de comida em comércios (CONSEA, 2010. p. 140-142).

Dessa forma, após o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff se tornou a primeira mulher a assumir a presidência do Brasil. Ela foi eleita para dois mandatos consecutivos, servindo de 2011 até agosto de 2016, quando foi afastada da presidência devido à aprovação de denúncia de crime de responsabilidade, o que resultou em seu impeachment. (DIBRARQ, 2020). Como Vice-presidente de Dilma, Michel Temer assumiu a Presidência da República em caráter definitivo em 31 de agosto de 2016. Durante o período de afastamento temporário de Dilma, Temer atuou como presidente interino por 111 dias. Com a confirmação da destituição de Dilma pelo Senado Federal, Temer ocupou a Presidência em tempo integral até 31 de dezembro de 2018 (DIBRARQ, 2021).

A Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil (EAAB), lançada em 2012, tem como objetivo aprimorar o trabalho dos profissionais de atenção básica do Sistema Único de Saúde (SUS) para promover o aleitamento materno e a alimentação saudável em crianças menores de dois anos, baseando-se em políticas já existentes. A EAAB unificou a Rede Amamenta Brasil e a Estratégia Nacional para a Alimentação Complementar Saudável (ENPACS) e enfatiza a capacitação de recursos humanos. Além disso, a estratégia busca formar profissionais de referência para conduzir oficinas de trabalho nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), visando a promover, proteger e apoiar a prática do aleitamento materno e a alimentação complementar saudável de acordo com as necessidades locais (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2021?).

Dentro do contexto da Educação Alimentar e Nutricional (EAN) no Brasil, é amplamente reconhecido que ela representa uma medida estratégica essencial para atingir a Segurança Alimentar e Nutricional e garantir o pleno exercício do DHAA. Implementada em 2012, como uma abordagem multidisciplinar e interdisciplinar que visa promover hábitos alimentares saudáveis de forma autônoma e voluntária. Isso contribui para garantir o direito à alimentação adequada e saudável (CFN, 2018).

A EAN é uma diretriz da PNSAN e desempenha um papel fundamental na abordagem de problemas de saúde no Brasil, como excesso de peso e obesidade. O Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional, criado em 2012, estabelece princípios orientadores para a implementação da EAN em políticas públicas. Integrar esses princípios em ações práticas ajuda a planejar melhor e realizar programas de EAN de forma mais consistente. Além disso, considerar diferentes combinações de princípios em uma única iniciativa facilita a coordenação de várias partes interessadas, incluindo instituições e indivíduos, para promover uma alimentação adequada e saudável em diferentes comunidades (CFN, 2018).

No âmbito da pesquisa, o IBGE, em seu último levantamento em 2013, assim como levantamento anterior, categorizou a disponibilidade de alimentos nas famílias em três níveis: leve, moderado ou grave. De acordo com essa pesquisa, dos 65,3 milhões de domicílios particulares no Brasil, cerca de 14,7 milhões (22,6%) apresentavam algum grau de Insegurança Alimentar (IA). Esses dados demonstram a existência de uma parcela significativa da população com dificuldades em obter acesso adequado e regular à alimentação necessária (IBGE, 2013. p. 33).

Em 2013, O Programa Peso Saudável foi criado para auxiliar os funcionários do Ministério da Saúde a controlar seu peso, promovendo hábitos saudáveis. Os objetivos incluem incentivar o monitoramento regular do peso, estimular escolhas alimentares saudáveis e encorajar a prática de atividade física. Manter um peso saudável é crucial para reduzir o risco de doenças como diabetes e hipertensão. O programa envolve pesagens mensais, com lembretes para a equipe e orientações sobre alimentação e exercícios. Os funcionários podem se cadastrar, inserir seus dados, medir o peso e altura e receberão feedback personalizado com base no estado nutricional (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2023).

O movimento "Comer Pra Quê?", começou em 2014 com a parceria entre três universidades situadas no estado do Rio de Janeiro (UFRJ, UNIRIO e UERJ) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Posteriormente, em 2019, a UFLA (Universidade Federal de Lavras), tem como objetivo promover o direito de todos a uma alimentação verdadeira e digna, incluindo refeições equilibradas, sem passar fome e sem

prejudicar o acesso a outros direitos essenciais. Isso implica reconhecer a alimentação como um direito básico, sem a necessidade de fazer escolhas difíceis entre comer bem e acessar educação, saúde e lazer. O e-book feito pelo movimento, explora o impacto dos preços dos alimentos na economia global e local, considerando as questões ambientais e econômicas relacionadas à produção de alimentos, o transporte, o uso de energia e embalagens, bem como o papel das crenças, gostos e hábitos pessoais na tomada de decisões alimentares. Eles acreditam que a alimentação nas universidades pode ser uma ferramenta poderosa para promover mudanças positivas na sociedade e no planeta, valorizando a diversidade e a complexidade da alimentação (NA UNIVERSIDADE: COMER PRA QUÊ?, 2023).

O mundo moderno trouxe a prevalência do sobrepeso e da obesidade na sociedade contemporânea influenciada por fatores relacionados ao estilo de vida, como o aumento do consumo de alimentos processados e ultraprocessados. Esses produtos frequentemente contêm substâncias como gorduras e açúcares, tornando-os mais duráveis e palatáveis. Além disso, a diminuição da atividade física contribui para o desequilíbrio no balanço energético, levando ao excesso de peso. A Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade, em consonância com planos nacionais de saúde, busca combater esse problema por meio de ações que promovem hábitos alimentares saudáveis e a prática de exercícios, envolvendo diversos setores e ambientes, visando melhorar a saúde da população (CAISAN, 2014).

A questão da obesidade está intimamente ligada à alimentação inadequada. A obesidade, definida pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como o excesso de acúmulo de gordura no corpo, representa um sério problema de saúde pública global. Suas raízes são multifatoriais, envolvendo fatores genéticos, sociais e ambientais, como a falta de atividade física e a ingestão excessiva de alimentos ultraprocessados. No Brasil, a prevalência de excesso de peso afeta mais da metade dos adultos, e mais de um quarto da população adulta é considerada obesa. Essa condição está associada a uma série de doenças, incluindo doenças cardíacas, diabetes e câncer, além de aumentar o risco de complicações graves relacionadas à COVID-19. Portanto, é crucial promover políticas de saúde que foquem na prevenção do ganho de peso excessivo, com atenção especial à alimentação adequada (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2021)

A Agenda 2030 representa um compromisso unificado entre os 193 Estados-membros das Nações Unidas, incluindo o Brasil, que participaram da Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável em 2015. Ela agora desempenha um papel central na orientação e execução de políticas públicas por governos em escala global (GDF, 2021) O Objetivo 2 da Agenda 2030 O objetivo é erradicar a fome e aprimorar a segurança alimentar em escala global.

Isso implica em metas para eliminar todas as formas de desnutrição, elevar a produtividade e a renda dos pequenos agricultores, assegurar sistemas sustentáveis de produção de alimentos e preservar a diversidade genética. Além disso, requer investimentos em infraestrutura rural e pesquisa agrícola, a correção de distorções nos mercados agrícolas globais e o aperfeiçoamento dos mercados de alimentos para minimizar oscilações de preços. O objetivo último é garantir o acesso generalizado a alimentos seguros, nutritivos e em quantidade suficiente, especialmente para os mais vulneráveis, até 2030 (IPEA, 2023?).

Segundo o relatório "O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo" da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), nos últimos anos, a fome e a insegurança alimentar no Brasil pioraram significativamente. Entre 2014 e 2016, cerca de 4 milhões de pessoas, correspondendo a 1,9% da população, estavam em situação de vulnerabilidade alimentar. Entretanto, dados recentes de 2020 a 2022 revelam um aumento alarmante, atingindo 21,1 milhões de pessoas, ou seja, 9,9% da população brasileira. Adicionalmente, aproximadamente 70,3 milhões de brasileiros enfrentam algum grau de insegurança alimentar, que pode ser moderada ou severa, indicando que uma parte significativa da população não tem acesso adequado a uma alimentação saudável e digna. (CFN, 2023). Essa crise não é exclusiva do Brasil, sendo uma realidade global, com mais de 122 milhões de pessoas em todo o mundo empurradas para a fome desde 2019, totalizando cerca de 735 milhões em situação de insegurança alimentar. É importante destacar que esses dados coincidem com o período mais crítico da pandemia de COVID-19, que teve graves impactos na segurança alimentar devido à queda na produção agrícola, disponibilidade de alimentos, renda das famílias e acesso a mercados, causando aumento do desemprego, redução de renda e restrições no acesso a alimento (CFN, 2023)

Diante da prevalência do excesso de peso, o Programa Crescer Saudável, estabelecido em 2017, integra o Programa Saúde na Escola e compreende uma série de iniciativas destinadas a combater a obesidade infantil no Brasil. Essas ações são direcionadas às crianças matriculadas na Educação Infantil (creches e pré-escolas) e no Ensino Fundamental I, e são implementadas no contexto do Programa Saúde na Escola (PSE) (MINISTÉRIO DA SAÚDE, s.d).

Em 2019, assumiu o Ex presidente Jair Messias Bolsonaro que permaneceu no cargo até dezembro de 2022. (BRASIL, s.d). Houve a desativação do Consea em 2019 pelo presidente Jair Bolsonaro que marcou um ponto de virada significativo na trajetória das políticas de segurança alimentar no Brasil. A nação testemunhou um aumento dramático da fome, com uma pesquisa realizada entre 2021 e 2022 pela Rede Brasileira de Pesquisa em

Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) revelando que 33,1 milhões de brasileiros não tinham acesso adequado à alimentação, ou seja, passavam fome. Além disso, cerca de 58,7% da população enfrentava algum grau de insegurança alimentar (PLANALTO, 2023).

O Brasil enfrenta uma crise de fome e insegurança alimentar que se agravou significativamente nos últimos anos. No final de 2020, cerca de 19,1 milhões de brasileiros viviam com fome, um número que saltou para 33,1 milhões em 2022, representando um aumento de 14 milhões de pessoas em um período de pouco mais de um ano. A pandemia de Covid-19 e a deterioração econômica, juntamente com a falta de políticas públicas eficazes, contribuíram para essa escalada. Mais da metade da população, ou seja, 58,7%, enfrenta algum nível de insegurança alimentar. O Brasil, que já foi referência internacional na redução da fome, agora se encontra em uma situação crítica. Mesmo os programas de assistência social, como o Bolsa Família e o Auxílio Brasil, não conseguiram conter o aumento da fome, afetando famílias de baixa renda de forma significativa. A presença de aposentados pelo INSS nos domicílios está associada a uma maior segurança alimentar, enquanto os lares sem aposentados enfrentam níveis mais elevados de fome e insegurança alimentar. Essa situação é alarmante e exige ações urgentes para garantir o acesso adequado à alimentação para todos os brasileiros (II VIGISAN, 2022).

No âmbito de ações articuladas, o governo federal disponibilizou, por meio da Medida Provisória 957/2020, R\$ 500 milhões por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para comprar produtos da agricultura familiar. Essa suplementação orçamentária foi coordenada entre os ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Economia e o Ministério da Cidadania, que é responsável pela execução do PAA. O objetivo é direcionar recursos extras ao Ministério da Cidadania para ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional no contexto do combate ao novo Coronavírus (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA, 2020).

Nessa mesma linha de atenção e prevenção à obesidade o PROTEJA é uma estratégia intersetorial para o público infantil, sendo criada em agosto de 2021 por meio da Portaria GM/MS nº 1.862. Ela visa combater a obesidade infantil e melhorar a saúde e nutrição das crianças, com foco na atuação dos gestores municipais de saúde, mas também requer coordenação com diversos outros setores. A estratégia concentra-se em áreas como vigilância alimentar e nutricional, promoção da saúde nas escolas, educação, comunicação e informação, formação profissional, e parcerias intersetoriais e comunitárias para promover ambientes saudáveis. Todos os estados, o Distrito Federal e municípios podem implementar o PROTEJA,

com possibilidade de incentivos financeiros para apoiar suas ações (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2021?).

Em 2022, o Brasil voltou a enfrentar a fome, afetando 33 milhões de pessoas. O Governo Federal lançou o Plano Brasil Sem Fome, que abrange 80 ações e programas com mais de 100 metas estabelecidas pelos 24 Ministérios da CAISAN (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME, 2023). O plano se concentra em três eixos principais: melhorar o acesso à renda, reduzir a pobreza e promover a cidadania; garantir alimentação adequada e saudável em toda a cadeia, da produção ao consumo; e mobilizar esforços para erradicar a fome até 2030, reduzir a pobreza anualmente e combater a insegurança alimentar e nutricional, especialmente a grave. Suas principais estratégias envolvem aumentar a renda das famílias para aquisição de alimentos, identificar pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional para inclusão em políticas de proteção social e mobilizar governos, entidades públicas e a sociedade civil na luta contra a fome (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME, 2023).

Em seu terceiro mandato, Lula assumiu a presidência neste ano de 2023, e seu mandato vai até 2026 (Planalto, 2023).

Em fevereiro de 2023, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinou um decreto que marcou a reinstalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) em uma cerimônia realizada no Palácio do Planalto. O Consea é um órgão de importância fundamental que atua como conselheiro direto da Presidência da República no que diz respeito a políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Ele desempenha um papel crucial na promoção da participação da sociedade civil na formulação, monitoramento e avaliação dessas políticas (PLANALTO, 2023).

A 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) está marcada para dezembro de 2023 em Brasília e é crucial em um momento de necessidade de fortalecimento da democracia e da participação social no Brasil. Organizada pelo Consea Nacional em parceria com a CAISAN e outros componentes do SISAN, a conferência visa assegurar a representação de diversos grupos e comunidades. Seu lema é "Erradicar a fome e garantir direitos com Comida de Verdade, Democracia e Equidade," e pretende abordar desafios como pobreza, mudanças climáticas e má nutrição por meio da colaboração entre políticas públicas e participação social, consolidando o sistema de políticas públicas para cumprir esses objetivos (CONSEA, 2023).

3. Estratégia Analítica e Metodológica

As Políticas públicas são importantes mecanismos de organização e funcionamento de uma sociedade. Elas são definidas como um “conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos” (TCU, 2020, p. 14).

Para além de sua definição, a compreensão das políticas públicas exige uma análise das estruturas subjacentes que as sustentam. Na sociedade contemporânea, os governos frequentemente enfrentam uma variedade de questões sociais conflitantes e à medida em que essas questões se tornam parte da agenda política, os tomadores de decisão buscam resolver diversos desafios ao mesmo tempo (BAUMGARTNER & JONES, 2009). Ao passo que essas questões políticas aumentam, os atritos institucionais aumentam, causando consequências e desarticulando as políticas públicas devido ao seu aumento de custo na tomada de decisão (BAUMGARTNER & JONES, 2009).

Segundo o modelo do Equilíbrio Pontuado, há uma dinâmica na qual com o passar do tempo, a maioria dessas políticas permanecem inalteradas, mas ocasionalmente ocorrem mudanças extremas e dramáticas que não são proporcionais aos estímulos ou sinais que desencadearam essas mudanças (BAUMGARTNER & JONES, 2009; CÔRTEZ, 2022).

De uma forma mais concreta, Kingdon (1995), explica que a formulação de políticas públicas envolve a criação de uma agenda de problemas a serem abordados. A decisão de quais problemas incluir nessa agenda é um processo complexo e muitas vezes imprevisível. Isso acontece porque a simples inclusão de um problema na agenda não garante que ele será escolhido para ser resolvido em vez de outros problemas que podem ser levados mais a sério que outros no âmbito político (KINGDON, 1995). Além disso, o sucesso de uma política em uma etapa do processo não garante o sucesso do conjunto de etapas necessárias para que a política seja bem-sucedida, já que o aparecimento de certos eventos e janelas de oportunidades, incluindo a influência de empreendedores de políticas, eventos críticos, grupos de interesse, mudança na opinião pública e outros fatores que podem facilitar ou dificultar a promoção dessas ideias (KINGDON, 1995).

A introdução de políticas nas agendas pode estar intrinsecamente ligada a mudanças institucionais, já que essas mudanças podem moldar a agenda das políticas públicas ao longo do tempo. A introdução de políticas nas agendas pode estar intrinsecamente ligada a mudanças institucionais, já que essas mudanças podem moldar a agenda das políticas públicas ao longo

do tempo. Para melhor compreensão do objeto de estudo, entende-se por instituição, os mecanismos de distribuição que envolvem a disputa pelo poder e pelos recursos. Dessa forma, após ocorrer uma mudança institucional há uma modificação da distribuição de recursos entre os participantes e no desfecho das disputas relacionadas às políticas públicas o que pode definir “vencedores” e perdedores” (MAHONEY & THELEN, 2009. apud ROSA & LIMA, 2022. p.5).

Os autores Mahoney e Thelen (2010) explicam que as mudanças institucionais graduais, formais e informais, ocorrem de forma lenta e evolutiva, e podem ser consequências de choques exógenos, como pressões externas, revoluções, ou por consequência de choques endógenos, que acontecem através de mudanças internas lentas e evolutivas ao longo do tempo, sendo influenciados por contextos políticos ou até mesmo por agentes de mudanças. Assim, as mudanças graduais são assimiladas com mais facilidade do que as mudanças abruptas, ou seja, mudanças rápidas e significativas. Essa interação entre choques e ambiente institucional molda as instituições e pode explicar o processo evolutivo das instituições (MAHONEY & THELEN, 2009.).

As autoras Rosa e Lima (2022), descreve que a mudança de governo pode modificar o perfil dos atores envolvidos na gestão das políticas, o que pode gerar novas ideias, oportunidades e novas agendas, resultando em novos desenhos de políticas, ou seja a mudança das características das políticas contribuem para a alteração de imagem e conteúdo de uma política específica. Ao analisar esse processo de mudança nas políticas, é pertinente compreender como as ideias e os valores das políticas públicas afetam o seu público-alvo, já que isso afeta seu acesso a bens e oportunidades sociais (ROSA & LIMA, 2022).

Dessa forma, será analisado em conjunto com a abordagem do Policy Design, como as mudanças institucionais afetam o desenho das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional ao longo dos anos, bem como, o resultado das agendas efetivadas das políticas de SAN, tem influenciado o processo de construção social do público-alvo e dos objetivos formais das políticas de SAN ao longo das últimas décadas.

Como destacado por Lima, Aguiar e Lui (2022), a abordagem do Policy design concentra-se na investigação das estruturas formais das políticas públicas, que consistem em elementos comuns em sua estrutura lógica, tais como problemas, objetivos, instrumentos, beneficiários e resultados. (LIMA; AGUIAR; LUI, 2021). Nesse contexto, os desenhos visam minimizar a incerteza na elaboração de políticas, ao proporcionar estrutura e lógica ao processo (AGUIAR, LIMA & LUI, 2022).

Dessa forma, a análise dessas estruturas apresenta singularidades e implicações específicas em cada arranjo, e, ao mesmo tempo, visa a compreender a interconexão entre elas

e como se relacionam com os contextos institucionais, políticos e organizacionais (LIMA; AGUIAR; LUI, 2022). Como salientado por Howlett e Mukherjee (2018, p. 3), a expectativa é que essa análise mais aprofundada possa resultar em formas mais eficazes de desenvolver políticas, de modo que seus resultados sejam efetivos.

Segundo Schneider e Ingram (1993), é fundamental compreender que as políticas públicas não são apenas decisões técnicas, mas também produtos da construção social, influenciadas por valores, crenças e dinâmicas sociais. Essa construção social desempenha um papel crucial na definição dos públicos-alvo das políticas e, portanto, merece uma análise mais aprofundada. A construção social das populações-alvo abrange a influência da percepção cultural e das representações populares sobre as pessoas ou grupos afetados pelas políticas públicas. Essas representações incluem juízos normativos e avaliativos que descrevem esses grupos de maneira positiva ou negativa (SCHNEIDER E INGRAM, 1993).

O conceito de "população-alvo" refere-se à ideia de que as políticas públicas devem identificar e direcionar um grupo específico de atores para alcançar os resultados desejados, seja motivando-os com incentivos ou utilizando coerção, desde que critérios sejam definidos para determinar quem será o alvo direto da intervenção estatal (SANTOS, CÔRTEZ & MARGARITES, 2022; PIERCE ET AL., 2014).

Dessa forma, este documento tem como objetivo investigar como ocorreu a construção social do público-alvo ou beneficiários e quais políticas públicas foram resultantes desse objeto, ou seja, o público para as quais as políticas e programas são direcionados, e como se deu a construção social desses atores ao longo do tempo, sob a perspectiva das mudanças institucionais e do desenho das políticas de SAN no Brasil, desde a década de 1970 até os dias atuais.

Assim, este estudo buscou compreender questões específicas:

- i) De que forma a insegurança alimentar ao longo do tempo impactou na construção social de público-alvo?
- ii) A alternância de governos a cada quatro anos influencia na mudança de políticas públicas implementadas pelos governos brasileiros ao longo do tempo?
- iii) As políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional foram incrementais durante as últimas décadas ou apresentaram características disruptivas em determinados momentos?

Para tanto, foi realizada uma análise qualitativa e exploratório, por meio de uma revisão documental baseada em documentos formais das políticas, abrangendo fontes terciárias

relevantes na coleta para a análise de documento e conteúdo, tendo como o objetivo, identificar o público-alvo das políticas de SAN e sua construção social em diferentes períodos.

O foco principal estará na pesquisa relacionada aos beneficiários/público-alvo das políticas, tendo como principal abordagem o Policy Design, já que o desenho dessas políticas tem consequências sociais e políticas fundamentais, não apenas em termos de bem-estar material, mas também em relação à reputação social e à forma como diferentes segmentos da população percebem sua relação com o governo e o Estado (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007; SCHNEIDER, 2015 apud LIMA; AGUIAR; LUI, 2021)

4. Policy Design em SAN: Analisando o Público-Alvo das Políticas

As políticas públicas de SAN desde 1970, efetuaram um papel vital na criação de estratégias e diretrizes para diminuir os impactos da fome e suas nuances, bem como, afetou diretamente a qualidade de vida de milhões de pessoas em nosso país.

Ao longo de vários anos, as mudanças no desenho das políticas de SAN, a qual “abarca os elementos: problemas, objetivos, instrumentos, grupos afetados e resultados, que devem exibir conexão lógica”, moldaram o funcionamento das políticas de SAN e resultaram em uma mudança na construção social do público-alvo (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007; SCHNEIDER, 2015 apud LIMA; AGUIAR; LUI, 2021. p. 40).

Essas mudanças no desenho dessas políticas resultaram em consequências sociais e políticas fundamentais, não apenas em termos de segurança alimentar e qualidade de vida, mas também em relação à reputação social e à forma como diferentes segmentos da população percebem sua relação com o governo e o Estado (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007; SCHNEIDER, 2015 apud LIMA; AGUIAR; LUI, 2021).

As mudanças no desenho das políticas de SAN, podem ocorrer de forma gradual e abruptas, como resultado de choques exógenos, transformações sociais, avanços científicos, evolução das percepções sobre saúde e alimentação ou mudanças na estrutura do governo, contribuindo para a evolução das instituições que regulam e implementam políticas relacionadas à alimentação e nutrição.

Quadro 1 – Estruturas do desenho da política.

Ano	Normas legais e Planos Nacionais	Público-Alvo	Objetivo formal	Governo
1975	Programa de Nutrição em Saúde (PNS).	Grupos biologicamente vulneráveis, como, gestantes, nutrizes e crianças de 6 meses a 6 anos de idade de famílias de até 2 salários-mínimos.	Distribuir de alimentos básicos, a redução da mortalidade infantil, estipular o prolongamento do aleitamento materno, Proporcionar o crescimento e desenvolvimento saudável das crianças	General Ernesto Geisel. (1974-79)
1976 a 1979	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) - Decreto nº 77.116/1976.	Gestantes, lactantes, crianças com idades entre 0 e 4 anos, alunos de 7 a 14 anos, bem como trabalhadores de baixa renda.	O programa tinha como objetivo impulsionar a produção e venda de alimentos essenciais, abordando deficiências nutricionais, capacitando profissionais e ampliando o sistema de alimentação para trabalhadores.	
1976	O Programa de Alimentação ao Trabalhador (PAT) - Lei nº 6.321/1976.	Trabalhadores de baixa renda. Houve modificações nas faixas salariais até 1991 que atendia até cinco salários-mínimos, sendo incluídas outras faixas posteriormente.	Permite que entidades jurídicas deduzam até 5% do lucro tributável individualmente, ou 10% cumulativamente com outras deduções legais, visando a redução de imposto de renda.	
1977	Programa de Aquisição de Alimentos Básicos (PROCAB).	Pequenos produtores de baixa renda.	Os pequenos produtores tiveram a oportunidade de fornecer seus produtos diretamente ao governo por meio de seus programas de suplementação alimentar.	
1979	Programa de Complementação Alimentar (PCA).	Pessoas em vulnerabilidade, sendo elas, gestantes, nutrizes e crianças de até 3 anos de idade.	Tinha o objetivo de suprir as necessidades energético-proteico, promover as condições de vida e incentivar o público-alvo à participação e a continuação dos programas de desenvolvimento social, através da suplementação alimentar.	General João Figueiredo. (1979-85)

Ano	Normas legais e Planos Nacionais	Público-Alvo	Objetivo formal	Governo
1979	Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos (PROAB),	Inicialmente lançado em 1979 na cidade de Recife, destinado a pessoas de baixa renda com ganhos de até 3 salários-mínimos, sendo expandido posteriormente para outras capitais a partir de 1989.	Esse programa subsidiava a compra de cestas contendo 14 produtos para cerca de 2.900.000 beneficiários.	
1981	Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (PNIAM), através da publicação da Portaria nº 42 e 198.	Mães, Profissionais de Saúde, Empresas, Indústrias e Governos e Legisladores.	Visava promoção, proteção e apoio à amamentação.	
1984?	Programa de Combate às Carências Nutricionais Específicas (PCCNE).	Gestantes, nutrizes e crianças menores de quatro anos, enquanto nas escolas, o programa era direcionado a crianças de até quatorze anos.	O foco era mitigar as carências nutricionais relacionadas à hipovitaminose "A," bócio endêmico e anemia nutricional ferropriva, mobilizando recursos e estruturas das redes de serviços de saúde pública e das instituições escolares.	
1986	Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes - Decreto nº 93.120/1986.	Destinado ao atendimento das crianças com idade até sete anos, pertencentes a famílias com renda mensal de até dois salários-mínimos.	Beneficiários teriam direito a um litro de leite por dia.	General José Sarney. (1985-90)
1989	Programa de Suplementação Alimentar (PSA).	Direcionado para crianças com idade inferior a 36 meses, para gestantes e nutrizes de famílias com renda mensal de até dois salários-mínimos.	Distribuição de cestas básicas de alimentos in natura e industrializados.	

Ano	Normas legais e Planos Nacionais	Público-Alvo	Objetivo formal	Governo
1989	Programa de Atenção ao Desnutrido no município de Recife.	Pessoas com desnutrição moderada e grave de famílias vulneráveis, atendendo comunitariamente em um Instituto de Pernambuco em 1989.	Atenção especial voltada ao Combate, recuperação e à Desnutrição Proteico Calórica	
1995	Programa Comunidade Solidária (PCS)	Prioritariamente a população que não possui recursos para atender às suas necessidades essenciais.	Coordenar ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, com foco especial na erradicação da fome e da pobreza.	Fernando Henrique Cardoso (FHC). (1995-2003)
1995	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).	Agricultores familiares.	Fortalecer a produção de alimentos, diversificar a oferta, aumentar a produtividade e melhorar a eficiência dos agricultores familiares.	
1998	Programa de Combate às Carências Nutricionais (PCCN).	Crianças de 6 a 23 meses com desnutrição energética-proteica, crianças de 2 a 5 anos com deficiência de ferro ou vitamina A, gestantes e idosos em risco nutricional.	Reduzir a desnutrição infantil e carências nutricionais, com foco em anemia ferropriva e hipovitaminose A, ao mesmo tempo que promove o aleitamento materno, através de distribuição de alimento ou suplementação.	
1999	Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN).	Profissionais de saúde, autoridades governamentais, pesquisadores, organizações não governamentais e outros interessados na política de alimentação e nutrição no Brasil.	Abordar questões como a escassez alimentar, a desnutrição infantil e materna, bem como o crescente problema do sobrepeso e obesidade na população adulta do Brasil.	
2001	Programa Nacional de Bolsa Escola (PNBE).	Famílias com renda per capita mensal de até meio salário-mínimo, desde que tivessem filhos e adolescentes entre 6 e 15 anos	Transferência de renda no âmbito da Política de Assistência Social.	

Ano	Normas legais e Planos Nacionais	Público-Alvo	Objetivo formal	Governo
		matriculados no Ensino Fundamental.		
2002	O Bolsa Alimentação.	Famílias carentes, incluindo gestantes, nutrizes e crianças de 6 meses a 6 anos.	Visava reduzir o déficit nutricional e a mortalidade infantil.	
2002	Auxílio Gás,	Famílias em situação de carência que atendiam a determinados critérios	Subsídios para o preço do gás de cozinha.	
2003	Programa Bolsa Família (PBF).	Famílias extremamente pobres, bem como famílias pobres com crianças, com base em uma renda per capita de até R\$ 140,00/mês.	Fornecer uma renda mínima para todas as famílias extremamente pobres.	Luiz Inácio Lula da Silva. (2003-2010)
2003	Programa Cartão Alimentação (PCA).	Famílias que recebiam até meio salário-mínimo	Auxílio mensal de R\$ 50,00.	
2003	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).	Destina a pessoas em situação de insegurança alimentar e a instituições socioassistenciais, escolas e equipamentos públicos	Promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. O programa compra alimentos diretamente da agricultura familiar.	
2006	Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN).	População brasileira em geral.	Visava combater a insegurança alimentar em todo o país. Essa abordagem integrada busca tornar a segurança alimentar uma prioridade em diversas áreas governamentais,	
2006?	Programa Cozinha Comunitária.	visando ajudar grupos em risco de fome, como trabalhadores de baixa renda, idosos e agricultores familiares de baixa renda	Fornecer refeições saudáveis a preços acessíveis para pessoas em situação de vulnerabilidade, elas promovem a inclusão	

Ano	Normas legais e Planos Nacionais	Público-Alvo	Objetivo formal	Governo
			social, fortalecem a comunidade e oferecem educação alimentar e nutricional.	
2008	O Programa de Restaurantes Comunitários foi criado pelo Governo do Distrito Federal (GDF) - Lei Nº 4.208, de 25 de setembro de 2008.	Aberto ao público, contudo, prioriza o acesso de famílias em situação de vulnerabilidade social.	Promover o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), através de restaurantes públicos que oferecem refeições saudáveis a preços acessíveis, priorizando o acesso de famílias em situação de vulnerabilidade social e respeitando.	
2009	CME, atual PNAE - <u>Lei nº 11.947, de 16/6/2009.</u>	Estudantes em todas as etapas da educação básica.	Promover o desenvolvimento dos alunos, melhorar o desempenho escolar e garantir a segurança nutricional dos alunos	
2012	Ação para a Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil (EAAB).	Mãe, crianças menores de dois anos e profissionais de saúde.	Aprimorar o trabalho dos profissionais de atenção básica do Sistema Único de Saúde (SUS) para promover o aleitamento materno e a alimentação saudável em crianças menores de dois anos, baseando-se em políticas já existentes	Dilma Rousseff. (2011- agosto de 2016, afastada por impeachment)
2012	Ação para a Educação Alimentar e Nutricional (EAN).	População brasileira em geral.	Visa promover hábitos alimentares saudáveis de forma autônoma e voluntária.	
2013	Programa Peso Saudável.	Funcionários do Ministério da Saúde.	Incentivar o monitoramento regular do peso, estimular escolhas alimentares saudáveis e encorajar a prática de atividade física.	
2017	Programa Crescer Saudável.	Crianças matriculadas na Educação Infantil (creches e pré-escolas) e no Ensino Fundamental I.	Compreende uma série de iniciativas destinadas a combater a obesidade infantil no Brasil	Michel Temer (2016-2018)

Ano	Normas legais e Planos Nacionais	Público-Alvo	Objetivo formal	Governo
2021	Ação PROTEJA - Portaria GM/MS nº 1.862.	Público infantil.	Visa combater a obesidade infantil e melhorar a saúde e nutrição das crianças, com foco na atuação dos gestores municipais de saúde, mas também requer coordenação com diversos outros setores.	Jair Bolsonaro (2019-2022)
2022	Plano Brasil Sem Fome.	Pessoas afetadas pela fome e pela insegurança alimentar no Brasil	Reduzir a pobreza anualmente e combater a insegurança alimentar e nutricional, especialmente a grave.	

Fonte: Elaboração própria.

As políticas públicas de SAN desde 1970, efetuaram um papel vital na criação de estratégias e diretrizes para diminuir os impactos da fome e suas nuances, bem como, afetou diretamente a qualidade de vida de milhões de pessoas em nosso país.

Ao longo de vários anos, as mudanças no desenho das políticas de SAN, a qual “abarca os elementos: problemas, objetivos, instrumentos, grupos afetados e resultados, que devem exibir conexão lógica”, moldaram o funcionamento das políticas de SAN e resultaram em uma mudança na construção social do público-alvo (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007; SCHNEIDER, 2015 apud LIMA; AGUIAR; LUI, 2021. p. 40).

Essas mudanças no desenho dessas políticas resultaram em consequências sociais e políticas fundamentais, não apenas em termos de segurança alimentar e qualidade de vida, mas também em relação à reputação social e à forma como diferentes segmentos da população percebem sua relação com o governo e o Estado (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007; SCHNEIDER, 2015 apud LIMA; AGUIAR; LUI, 2021).

As mudanças no desenho das políticas de SAN, podem ocorrer de forma gradual e abruptas, como resultado de choques exógenos, transformações sociais, avanços científicos, evolução das percepções sobre saúde e alimentação ou mudanças na estrutura do governo, contribuindo para a evolução das instituições que regulam e implementam políticas relacionadas à alimentação e nutrição.

As mudanças na dinâmica alimentar no Brasil pós-Segunda Guerra Mundial foram compreendidas em diferentes tipos de mudança institucional. Após a segunda guerra mundial, o consumo de comidas enlatadas no Brasil se tornou mais frequente, já que eram mais fáceis de conservar e os soldados precisavam se alimentar com facilidade, contudo, no pós-guerra, o Brasil aumentou a produção de enlatados e inicialmente eram comercializadas como uma opção de alimentação acessível para a população de baixa renda. Elas ofereciam uma solução prática e durável (TOSCANO, 2020).

Partindo desse contexto, é notado que o tipo alimentação já estava sendo modificada para consumos de alimentos industrializados com maior frequência. No período de 1930 a 1970, o Brasil enfrentou uma crise de abastecimento alimentar que afetou diretamente a qualidade de vida da população, o que resultou em preocupações diárias com a fome e a desnutrição. Esse período foi marcado pelo êxodo rural, que não apenas transformou a paisagem econômica, mas também influenciou os hábitos alimentares das pessoas. Com o avanço da urbanização, houve uma preferência crescente por alimentos industrializados em detrimento dos alimentos frescos e nutritivos, o que impactou a saúde e o bem-estar da população.

Ao analisar as diversas ações realizadas entre 1970 e 2023, é possível observar que houve diferentes cenários em momentos distintos da política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Além disso, é perceptível que a construção social do público-alvo dessas ações, sofreram diferentes fases que podem estar relacionadas diretamente ou indiretamente com a entrada da temática na agenda governamental.

Nesse contexto, ao observar as políticas de modo geral, antes da década de 1970, fica evidente que a participação ativa do Brasil na ONU desempenhou um papel significativo na política externa do país. Isso incluiu a colaboração com a ONU para erradicar a fome no pós-guerra, promover o desenvolvimento agrícola global, distribuir alimentos e prestar assistência humanitária. O Brasil tem sido um membro ativo e engajado da ONU desde sua fundação em 1945, desempenhando um papel crucial em várias agências, programas e órgãos da organização. Desse modo, o contexto institucional antes de 1970 é influenciado por mudanças exógenas, com a criação da FAO e suas iniciativas intergovernamentais na distribuição de alimentos em várias partes do mundo. Após a década de 1970, é marcado pelo déficit na produção de alimentos, o que fez com que tanto o governo quanto quantos produtores investissem em novas máquinas agropecuárias, métodos modernos e novos produtos químicos para aumentar a quantidade de safras e alimentos.

Enquanto isso, as poucas pesquisas realizadas, mostram que o número de pessoas em situação de insegurança alimentar aumentava e junto às suas consequências, doenças relacionadas e desnutrição. Algumas iniciativas para conter a fome e a desnutrição foram adotadas pelo governo através de políticas destinadas a grupos que apresentavam esses déficits de calorias e nutrientes, bem como, grupos que estavam vulneráveis a essas condições, o que pode ter sido ainda influenciado por mudanças exógenas.

Ainda na década de 1970, surgiram diversas políticas, como o PRONAN, o PNAE, PNS, PROCAB, PROAB e PCA, que direcionaram seus esforços para grupos biologicamente vulneráveis. Isso incluiu aqueles com renda de até 3 salários-mínimos, gestantes, nutrízes, alunos e crianças com até 14 anos, por outro lado, houve a criação do PAT que concentrou sua atenção nos trabalhadores. Esses programas tinham como principal objetivo garantir o acesso a alimentos básicos, implementar suplementação alimentar, reduzir a mortalidade infantil, promover o aleitamento materno, apoiar o crescimento saudável das crianças e oferecer suporte aos pequenos agricultores.

Na década de 1980, houve programas como o PNIAM, PCCNE, Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes, o PSA e o Programa de Atenção ao Desnutrido no município de Recife. O público-alvo permaneceu basicamente o mesmo, abrangendo pessoas com

desnutrição moderada e grave de famílias vulneráveis, gestantes, nutrizes e crianças menores de quatorze anos, com um maior foco na promoção do aleitamento materno e na distribuição de leite.

Na década de 1990, o Brasil implementou os programas PNA, PCCN, PCS e PRONAF, direcionando-se para grupos com carências nutricionais e grupos vulneráveis, bem como, políticas intersetoriais de combate à insegurança alimentar e ao aumento da produtividade alimentar através dos agricultores familiares, ao mesmo tempo em que o público-alvo focado eram pessoas com de sobrepeso e obesidade na população adulta.

O contexto político desse período é marcado por uma mudança institucional brusca, com a saída de um regime militar para a entrada de um regime burocrático no contexto político, já que o ex-presidente Fernando Collor, foi o primeiro Presidente eleito pelo voto popular depois de 25 anos de regime de exceção (BRASIL, s.d). Bem como, foi marcado pelo reconhecimento dos direitos humanos na Conferência Universal sobre os Direitos Humanos em Viena em 1993. Nesse sentido, as mudanças no contexto político e social foram profundas, nesse sentido as políticas públicas a resultaram em uma “continuidade” do status quo (STREECK & THELEN, 2005. apud ROSA E LIMA, 2022). Assim, as mudanças ocorridas nessa década, é motivado pelos choques exógenos causados pelas mudanças de governo, gerando a troca de regras antigas e impactando nas políticas já estabelecidas.

Durante a década de 2000 a 2010, diversos programas e iniciativas de políticas sociais foram estabelecidos que impactaram a segurança alimentar. Em 2003, após a mudança de governo houve uma série de implementações de programas governamentais de grande destaque até os dias atuais, Destacam-se: O Programa Nacional de Bolsa Escola (PNBE): Embora o PNBE não tivesse como foco direto a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), desempenhou um papel importante na disseminação de informações sobre alimentação saudável e nutrição para o público-alvo. O Bolsa Alimentação e Auxílio Gás: Esses programas tinham como objetivo fornecer auxílio financeiro a famílias de baixa renda, visando facilitar o acesso a alimentos e recursos necessários para o preparo das refeições. O Programa Bolsa Família (PBF): Embora o PBF não fosse estritamente direcionado à SAN, desempenhou um papel crucial na redução da insegurança alimentar, ao oferecer transferência de renda para famílias em situação de pobreza, com algumas condicionalidades, como a frequência escolar, para determinar a elegibilidade dos beneficiários. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): O PAA tinha o propósito de fomentar a agricultura familiar e garantir que a população tivesse acesso a alimentos frescos e saudáveis, ao comprar produtos diretamente de agricultores familiares. Programa de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN): O PSAN visava promover

a Segurança Alimentar e Nutricional, com ênfase na inclusão de grupos vulneráveis e no combate à fome. No entanto, é importante destacar que alguns desses programas estabeleceram critérios específicos, como a frequência escolar, para determinar a elegibilidade dos beneficiários. Além disso, quatro desses programas incluíram transferência de renda e subsídios para auxiliar no custeio de itens alimentícios e outros aspectos no contexto da Política de Assistência Social.

Entre 2010 e 2023, foram implementadas estratégias que buscavam promover o aleitamento materno, incentivar uma alimentação saudável para a população e reduzir a pobreza como parte de uma abordagem mais ampla para combater a insegurança alimentar. Além disso, nesse período, foram criados programas como: O Programa Peso Saudável: Esse programa tinha como foco principal o monitoramento regular do peso e o estímulo às escolhas alimentares saudáveis por parte dos profissionais de saúde. O Programa Crescer Saudável e PROTEJA: Esses programas tinham como objetivo combater a obesidade infantil, melhorar a saúde e a nutrição da população, com ênfase especial nas crianças.

Essas iniciativas, estratégias e programas foram desenvolvidos com o intuito de atender às necessidades do público-alvo, promovendo a Segurança Alimentar e Nutricional, estimulando escolhas alimentares saudáveis e combatendo a insegurança alimentar e a pobreza de forma integrada.

Os programas governamentais estão instituídos entre 1970 e 2023 com base em diferentes públicos-alvo. Esses programas com objetivo de combater a SAN, incluem principalmente o público-alvo com vulnerabilidade biológica, de renda, de gestantes, e nutrízes, de crianças, de grupos com carências nutricionais específicas, de profissionais, de alunos e agricultores familiares. Isso demonstra a sensibilidade do desenho de políticas públicas à diversidade de necessidades da população e reflete a influência da construção social na definição dessas categorias de público-alvo.

Assim, é possível enxergar, que no pós-guerra, mesmo com o regime ditatorial e com a falta de alimentos mencionados no início deste artigo, houve de forma incipiente a introdução de ações e políticas com foco em grupos que estavam em insegurança alimentar e nutricional. Após o ano de 1970, e ainda se notava um déficit calórico, resultado da falta de alimentos suficientes para a população. Em relação às políticas de SAN de 1980, é possível perceber que houve a inclusão de políticas de Combate ao aleitamento materno, devido a introdução de novos alimentos industrializados na alimentação de mãe e crianças, o que impulsionou estudos sobre a importância do leite materno, no crescimento saudável das crianças, bem como, teve a introdução de novos programas direcionados a pessoas com carências nutricionais específicas,

já que isso estava resultando em certos problemas na saúde das pessoas. Em 1990, houve a introdução da alimentação saudável de forma mais séria, tendo em vista que as pessoas já estavam tendo um aumento no seu peso. Houve também, a introdução de programas e políticas direcionadas para a agricultura alimentar. Esse período foi marcado pela introdução de um governo eleito pelo voto popular, o que pode ser visto como um marco para a efetividade das políticas públicas de forma mais estratégica. Do ano 2000 até o ano de 2023, as políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional, aumentaram em termos de quantidade, contudo, houve uma preocupação da efetivação dessas políticas já que segundo as pesquisas realizadas como o “Mapa da fome” por exemplo, ainda indicavam um número alto de pessoas em insegurança alimentar, ao mesmo tempo, que o aumento de peso da população e suas consequências na saúde, apesar da continuidade das políticas de combate à insegurança alimentar e nutricional atualmente. Assim a nova perspectiva de consumo de calorias e de alimentação nutricional mudou e gerou um novo impacto nas políticas de SAN.

Dessa forma, é possível observar uma diversidade de políticas adotadas ao longo de várias décadas, focando em diversas populações alvos, mas principalmente em grupos vulneráveis à insegurança alimentar e de baixa renda, contudo é notável, que houve uma alteração na agenda governamental para a adaptação de políticas voltadas para diversos grupos que foi surgindo ao longo dos anos, devido a ausência ou a forma como as pessoas se alimentam.

5. CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS

O objetivo deste estudo buscou compreender três questões específicas: i) De que forma a insegurança alimentar ao longo do tempo impactou na construção social de público-alvo? ii) A alternância de governos a cada quatro anos influencia na mudança de políticas públicas implementadas pelos governos brasileiros ao longo do tempo? iii) As políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional foram incrementais durante as últimas décadas ou apresentaram características disruptivas em determinados momentos?

Conduzimos uma análise documental abrangente, explorando as transformações ocorridas nas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional de 1970 a 2023, com um foco específico no delineamento do público-alvo dessas iniciativas. Para alcançar esse objetivo, empregamos a abordagem do Policy Design (Desenho de Política), utilizando simultaneamente a teoria das mudanças institucionais como uma ferramenta de apoio para a interpretação e explicação dos resultados obtidos. Esta metodologia proporcionou uma compreensão mais aprofundada da evolução dessas políticas ao longo do tempo, bem como uma análise mais abrangente dos elementos institucionais que moldaram sua implementação e eficácia.

Dessa forma, em relação a alternância de governos, não encontramos significativo impacto na modificação das políticas, já que houve uma lacuna de dados para comprovar essa relação, no entanto os conflitos armados, acontecidos antes da década de 1970, teve impacto no desenho das políticas de SAN, até o período de redemocratização após a década de 1980. Após esse período, é possível notar um aumento de políticas públicas direcionadas a cada público-alvo específico, bem como uma maior quantidade de pesquisas nessa área, o que gerou maior direcionamento das políticas.

As políticas públicas, de forma geral, mostraram-se incrementais com choques exógenos e endógenos, que moldaram essas políticas. Isto é, as políticas públicas foram se adaptando em relação ao cenário anterior e aos poucos introduzindo públicos-alvos diferentes. Mas o objeto desse incrementalismo foi resultante da ausência ou forma de alimentação das pessoas de forma geral.

Assim, ao longo dos últimos anos houve diversas mudanças na construção social das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, resultando em uma mudança das

populações alvos. Houve ações incrementais nas mudanças ao longo do tempo, onde em determinado período o cenário se voltou para a pessoas com desnutrição e com a escassez de alimentos, em outro momento os grupos biologicamente vulneráveis foram o foco das políticas, já que os primeiros anos de vida são importantes para o desenvolvimento da criança e em outro momento o cenário se voltou para o sobrepeso sendo considerado, atualmente um problema de saúde, dessa forma, os choque exógenos e endógenos influenciaram na construção social do público-alvo e conseqüentemente no desenho das políticas.

Assim, as mudanças institucionais ocasionaram meios próprios para o adentro de novas políticas na agenda governamental, sendo influenciadas por fatores políticos, econômicos, sociais e estruturais que afetam a distribuição e o acesso aos recursos.

Houve marcos de mudança ao longo do tempo, sendo eles: a escassez de alimentos, a introdução de novas tecnologias e formas de produção, gerando um aumento na produção de alimentos. Em seguida, as mudanças na alimentação acarretaram problemas de desnutrição e questões de saúde relacionadas à desnutrição, o aumento de alimentos processados e ultraprocessados e também as mudanças na alimentação.

No entanto, antes do ano de 2000, foram encontradas poucas pesquisas que quantificasse especificamente a fome e a desnutrição em seus níveis mais profundos, o que pode ter dificultado a compreensão da gravidade do problema há muitos anos e a promoção de políticas direcionadas de forma efetiva, bem como, resultou em uma lacuna, neste estudo, em relação a análise da problemática.

Após esse período, observou-se um aumento significativo no número de políticas voltadas para a insegurança alimentar, com órgãos como o CONSEA desempenhando um papel relevante nesse combate. Além disso, em resposta às desigualdades no país e à persistência da fome em algumas regiões, foram implementadas políticas de distribuição de renda, visando possibilitar que as famílias adquirissem alimentos. Programas de distribuição de cestas básicas e descontos em compras de alimentos também foram introduzidos, contando com a colaboração da agricultura familiar na distribuição desses produtos.

Após o ano de 2010, apesar dos esforços, a insegurança alimentar persistiu, e a situação se agravou com a pandemia de COVID-19. Os programas de distribuição de renda existentes se mostraram insuficientes para abordar plenamente essas questões. Além disso, a obesidade emergiu como um problema de saúde pública significativo na última década, levando ao desenvolvimento de diversas políticas de conscientização e combate à obesidade.

Isso inclui investigar o impacto das construções sociais na saúde em relação a obesidade, promover conscientização e educação das pessoas na área de segurança alimentar e principalmente nutricional, avaliar o impacto das políticas atuais em termos de equidade, incentivar a participação da comunidade na tomada de decisões e advogar por uma abordagem baseada nos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ABRANDH. O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional . Brasília, 2013. Disponível em:<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf> . Acesso em: 21 de Abri. 2023.

Barbosa de Aguiar, R., Leite Lima, L., & Lui, L. (2022). Analyzing the Thematic Evolution of Policy Design Research. *BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, 1(98). Recuperado de <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/575>

ALCÂNTARA, LUCIO. Fome no Brasil. Senado Federal. Brasília, 2000. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/526052/000566807.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 17 de Set. 2023.

BRASIL, Presidência da República. LEI Nº 5.829, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1972. 1972. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/15829.htm#:~:text=LEI%20No%205.829%2C%20DE%2030%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201972.&text=Cria%20o%20Instituto%20Nacional%20de,Art>. Acesso em: 30 de Mai. 2023.

BRASIL, LEI Nº 6.321, DE 14 DE ABRIL DE 1976, Dispõe sobre a dedução, do lucro tributável para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas

realizadas em programas de alimentação do trabalhador. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6321.htm> Acesso em: 07 de Julho 2023.

BRASIL. Especial - Programa Fome Zero - (08' 41"), 2006. Disponível em:<<https://www.camara.leg.br/radio/programas/267330-especial---programa-fome-zero-----08--41>>. 07 de Jul. 2023.

BRASIL, Presidência da República. LEI Nº 5.808, DE 3 DE OUTUBRO DE 1972. 1972. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5808.htm>. Acesso em: 07 de Jul. 2023.

BRASIL. Decreto n ° 93120, de 18 de agosto de 1986. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes. Programa Nacional do Leite Para Crianças Carentes. 1986 Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-93120-18-agosto-1986-443432-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 04 de Set. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FnDe) (org.). PNAE. Histórico. Gov.Br,. 2013. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/historico>>. Acesso em: 01 de Set. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FnDe) (org.). O que é? PNAE. Gov.Br, Brasil, s.d. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>>. Acesso em: 01 de Set. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 807, de 22 de Abril de 1993 - Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar CONSEA e dá outras providências, 1993. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0807impressao.htm>. Acesso em 23 de Set. 2023.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Financiamento da Assistência Social no Brasil. Caderno SUAS, ano 3, nº 3, Brasília: 2008. 30 p.; 30. Disponível em:<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Suas_Evolucao_Recursos_III.pdf>. Acesso em: 26 de Set. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.318, de 5 de julho de 2006. Altera a Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007, 2006. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/Lei/L11318.htm#art1>. Acesso em: 26 de Set. 2023.

BRASIL. Biblioteca Presidência da República, s.d. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/Bolsonaro>>. Acesso em: 23 de Out. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Fernando Affonso Collor de Mello, s.d. Biblioteca. **Conteúdo presidencial digital:** ex-presidentes. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-collor>>. Acesso em: 08 de Nov. 2023.

DIBRARQ, Diretório Brasil de Arquivos. Figueiredo, João Baptista de Oliveira. 2020. Disponível em:<<https://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/figueiredo-jo-o-baptista-de-oliveira>> . Acesso em: 22 de Out. 2023.

DIBRARQ, Diretório Brasil de Arquivos. Costa, José Sarney de Araújo. 2021. Disponível em:<<https://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/costa-jose-sarney-de-araujo-1931>>. Acesso em: 22 de Out. 2023.

DIBRARQ, Diretório Brasil de Arquivos. Melo, Fernando Afonso Collor, 2020. Disponível em:<<https://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/melo-fernando-afonso-collor-de>>. Acesso em: 22 de Out. 2023.

DIBRARQ, Diretório Brasil de Arquivos. Silva, Luiz Inácio Lula da, 2020. Disponível em:<<https://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/silva-luiz-in-cio-lula-da>>. Acesso em: 22 de Out. 2023.

DIBRARQ, Diretório Brasil de Arquivos. Rousseff, Dilma Vana, 2020. Disponível em:<<https://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/rousseff-dilma-vana>>. Acesso em: 22 de Out. 2023.

DIBRARQ, Diretória Brasil de Arquivos. Lulia, Michel Miguel Elias Temer, 2021. Disponível em:<<https://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/temer-michel>>. Acesso em: 22 de Out. 2023.

BRASÍLIA. GOVERNO FEDERAL - BRASIL. . Programa nacional de alimentação e nutrição: Pronan: 1976-1979. Brasília: Livrotab, 1976. 41 p. (I). Documento Técnico INAN. Disponível em: <<https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/mis-9915>>. Acesso em: 18 de Ago. 2023.

BAUMGARTNER, Frank R. et al. Punctuated equilibrium in comparative perspective. **American Journal of Political Science**, v. 53, n. 3, p. 603-620, 2009. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-5907.2009.00389.x?casa_token=5DOXqsRIdiwAAAAA:NhLX15wl4w6hZvm1PhJMWPZ7xynLA9EDSkW288HHjnMHLp52vDfxWAOcyOUI0lo5KFL7e95A3ZaSI52p2g>. Acesso em: 26 de Out. 2023.

DAENT, Departamento de Análise Epidemiológica e Vigilância de Doenças não Transmissíveis.. Dia Mundial da Obesidade, s.d. Disponível em:<<https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/svsa/promocao-da-saude/fact-sheet-obesidade>>. Acesso em 24 de Set. 2023.

CARDOSO, Fernando Henrique; DE OLIVEIRA, Miguel Darcy. **Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso**. Fundação Alexandre de Gusmão, 2010. Disponível em:<https://funag.gov.br/loja/download/636-Discursos_FHC.pdf>. acesso em: 26 de Set. 2023

CONSEA. Alimentação Adequada e Saudável: Direito de todos. 2009-2011.. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/documento-de-referencia>> Acesso em: 25 de Mai. 2023

CAISAN. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade: recomendações para estados e municípios. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/estrategia_prevencao_obesidade.pdf>. Acesso em 28 de Set. 2023.

CONSEA. A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil, 2010. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/seguranca-alimentar-e-nutricional/a-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-o-direito-humano-a-alimentacao-adequada-no-brasil-indicadores-e-monitoramento/relatorio-consea.pdf>>. Acesso em: 28 de Ago. 2023

CONSEA. 1 Conferência Nacional de segurança alimentar e Nutricional, 1995. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/1-conferencia-completa-ilo.pdf-compressed.pdf>>. Acesso em: 07 de Jul. 2023.

CONSEA. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2017. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/aceso-a-informacao/institucional/conceitos/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em: 07 de Jul. 2023.

CONSEA. Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional, 2004. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Alimentar_II/textos_referencia_2_conferencia_seguranca_alimentar.pdf>. Acesso em: 11 de Out. 2023.

CONSEA, Caderno de Orientações - 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/conferencia/CadernodeOrientacoes6aConferencia_final_16.06.23.pdf>. Acesso em: 09 de Out. 2023.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2004. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Alimentar_II/textos_referencia_2_conferencia_seguranca_alimentar.pdf>. Acesso em: 11 de Out. 2023.

WFP. Abastecimento Alimentar e Compras Públicas no Brasil: Um resgate Histórico, s.d. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/PAA_Institucional_1_Estudo1_Historico_lowres.pdf>. Acesso em: 01 de Out. 2023.

CSN, Política Nacional de Alimentação e Nutrição, 2003. Disponível em: <<https://conselho.saude.gov.br/livros-publicacoes/2796-politica-nacional-de-alimentacao-e-nutricao>>. Acesso em: 07 de Jul. 2023.

CFN. Segurança Alimentar e Nutricional, [N.D]. Disponível em: <<https://www.cfn.org.br/index.php/seguranca-alimentar-e-nutricional/>>. 07 de Jul. 2023.

CFN, Conselho Federal de Nutricionistas. Aumento da Fome e Insegurança Alimentar no Brasil: relatório da ONU revela dados preocupantes, 2023. Disponível em:<<https://www.cfn.org.br/index.php/noticias/aumento-da-fome-e-inseguranca-alimentar-no-brasil-relatorio-da-onu-revela-dados-preocupantes/>>. Acesso em: 29 de Set. 2023.

CFN. Princípios e Práticas para Educação Alimentar e Nutricional, 2018. Disponível em:<https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Educacao_Alimentar_Nutricional/21_Principios_Praticas_para_EAN.pdf>. Acesso em: 28 de Set. 2018.

SEDES. Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, 2021. Disponível em:<<https://www.sedes.df.gov.br/cras/>>. Acesso em: 02 de Out. 2023.

ENDEF, Estudos Nacional das Despesas Familiar. Consumo Alimentar - Despesas das Família. Rio de Janeiro, 1978. Disponível em:<<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv81121.pdf>>. Acesso em: 26 de Ago. 2023.

EMBRAPA. Visão 2030 - O Futuro da Agricultura Brasileira, 2018. Disponível em:<<https://www.embrapa.br/documents/10180/9543845/Vis%C3%A3o+2030+-+o+futuro+da+agricultura+brasileira/2a9a0f27-0ead-991a-8cbf-af8e89d62829>>. Acesso em: 10 de Jul. 2023.

FAO. About FAO. A SHORT HISTORY OF FAO, [n.d]. Disponível em:<<https://www.fao.org/about/en/>>. 07 de Jul. 2023.

FAO, GROW, The first quarter-century, 2020. Disponível em <<https://www.fao.org/3/cb1182en/online/grow.html>>. 07 de Jul. 2023.

GOV.BR. Acessar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-o-programa-nacional-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar-pronaf>>. Acesso em: 07 de Jul. 2023.

GOV.BR. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2012?. Disponível em:<<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/paa>>. Acesso em: 07 de Jul. 2023

GOV.BR. Ministério da Cidadania e Conab. Entenda como funciona o Programa de Aquisição de Alimentos, 2020. Disponível em:<<https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2020/01/entenda-como-funciona-o-programa-de-aquisicao-de-alimentos>>. Acesso em: 24 de Set. 2023.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Segurança Alimentar, 2013. Brasília, 2013. Disponível em:<<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=291984>>. Acesso em: 21 Abr. de 2023.

INAN. Programa Nacional de Alimentação e Nutrição: Abordagem de Aspectos Multissetoriais de sua Atuação, 1980. Disponível

em:<https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/programa_nacional_alimentacao_nutricao_a_bordagem.pdf> Acesso em: 25 de Jul. 2023.

INAN, Pesquisa Nacional Sobre a Saúde e a Nutrição, 1990. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv81879.pdf>> Acesso em: 07 de Jul. 2023

INAN, Ministério da Saúde. Balanço geral-Prestação de contas de 1989. 1990. Disponível em:<https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/balanco_geral_prestacao_contas_1989_volu_me_1.pdf>. Acesso em: 19 de Set. 2023.

INAN, Ministério da Saúde. Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição-Perfil de Crescimento da População Brasileira de 0 a 25 anos, 1990. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pesquisa_nacional_saude_nutricao_crescimento_populacao_brasileira_0_25_anos.pdf>. Acesso em 20 de Set. 2023.

INAN, Ministério da Saúde. Condições Nutricionais da População Brasileira: Adultos e Idosos. 1991. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/condicoes_nutricionais_populacao_brasileira_adultos_idosos.pdf>. Acesso em: 21 de Set. 2023.

INAN. Ministério da Saúde. Pró-Memória. Alimentação e Nutricional no Brasil, 1974-1984. 1986. Disponível<https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/alimentacao_nutricao_brasil_1974_1984.pdf>. Acesso 27 de Set. 2023.

INAN. Ministério da Saúde. INAN: Ação Integrada de Nutrição e Saúde. 1984?. Acesso em<<https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/folder/10006000058.pdf>>. Disponível em: 20 de Jul. 2023.

IPEA. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 2. Fome Zero e Agricultura Sustentável, 2023?. Disponível em:<https://www.ipea.gov.br/ods/ods2.html#coll_2_1>. Acesso em: 24 de Set. 2023.

IPEA, Lições da História - Avanços e Retrocessos na Trajetória das Políticas Públicas de Combate à Fome e à Pobreza, 2022. Disponível em:<<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11428/5/Cap01.pdf>>. 07 de Jul. 2023

IPEA. A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil. 2002. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/seguranca_alimentar.pdf>. Acesso em: 09 de Ago. 2023.

IPEA. Catálogo de Políticas Públicas. 1995 - Programa Comunidade Solidária, s.d. Disponível em: <<https://catalogo.ipea.gov.br/politica/85/programa-comunidade-solidaria>>. Acesso em: 23 de Out. 2023.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD - Segurança Alimentar - 2004/2009, 2010. disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv47241.pdf>>. Acesso em: 15 de Jul. 2023.

INGRA, H e SCHNEIDER, A. Constructing citizenship: The subtle messages of policy design. *Public policy for democracy*, 6894.(1993) Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Helen-Ingram/publication/259843132_Constructing_Citizenship_The_Subtle_Messages_of_Policy_Design/links/55ca3bde08aeb975674a47a6/Constructing-Citizenship-The-Subtle-Messages-of-Policy-Design.pdf>. Acesso em: 10 de Out. 2023.

SCHNEIDER, A & INGRAM, H. “Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy.” *The American Political Science Review*, vol. 87, no. 2, 1993, pp. 334–47. *JSTOR*, <https://doi.org/10.2307/2939044>. Accessed 25 Oct. 2023.

Lima, L. L., Aguiar, R. B. de ., & Lui, L.. (2021). Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. *Revista Brasileira De Ciência Política*, (36), e246779. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246779>>. Acesso em: 21 de Abri. 2023.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Ed.). **Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power**. Cambridge University Press, 2009. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=PACmgwrYeRMC&oi=fnd&pg=PA1&dq=mahoney+and+thelen&ots=NnSz1-meDT&sig=zf5zp6trPYsmos0VmOptiMyQVZg#v=onepage&q=mahoney%20and%20thelen&f=false>>. Acesso em: 14 de Nov. 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Excesso de peso e obesidade, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/promocao-da-saude/excesso-de-peso-e-obesidade>>. Acesso em: 23 de Set. 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Promoção da Saúde e da Alimentação Adequada e Saudável, s.d. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/promocao-da-saude>>. Acesso em: 28 de Set. 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Programa de Combate às Carências Nutricionais - PCCN. Brasília, 2001. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd10_13.pdf>. Acesso em: 28 de Set. 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Bases para a discussão da Política Nacional de Promoção, Proteção e Apoio ao Aleitamento Materno, 2017. Acesso em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/bases_discussao_politica_aleitamento_materno.pdf>. Acesso em: 01 de Ago. 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. O que é o Plano Brasil sem Fome?, s.d. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/brasil-sem-fome>>. Acesso em: 09 de Out. 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Estratégia Nacional para a Prevenção e Atenção à Obesidade Infantil, 2021?. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/promocao-da-saude/proteja>>. Acesso em: 09 de Out. 2023.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE. A conjuntura alimentar e o problema de nutrição no Brasil. Plano geral de trabalho 1953/54. 1953. Disponível

em:<https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/conjuntura_alimentar_problema_nutricao_brasil.pdf>. Acesso em: 08 de Out. 2023.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Programa de Atenção do Trabalhador (PAT), 2023. Disponível em:<https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat/faq-atualizacao-cgsst_ago23.pdf>. Acesso em: 10 de Out. 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil, 2021?. Disponível em:<<https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/promocao-da-saude/estrategia-amamenta-e-alimenta-brasil>>. Acesso em: 03 de Out. 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Programa Peso Saudável - Folder, 2013. Disponível em:<<https://aps.saude.gov.br/biblioteca/visualizar/MTQxMQ>>. Acesso em: 08 de Out. 2023.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Avaliação de Políticas Públicas, s.d. Disponível em:<<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas>>. Acesso em 25 de Set. 2023.

MDS. Manual-Programa Restaurante Popular, 2004. Disponível em:<https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/projeto_logico_restaurante_popular.pdf>. Acesso em 25 de Set. 2023.

MDS. SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2019. Disponível em:<<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/direito-a-alimentacao-1/sisan-sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em: 25 de Set. 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Vigilância alimentar e nutricional, 2022. Disponível em:<<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/glossario/vigilancia-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em: 09 de Out. 2023.

NA UNIVERSIDADE: COMER PRA QUÊ? Um novo jeito de pensar e viver a alimentação / [coordenação Amábela de Avelar Cordeiro, Carolina Martins dos Santos Chagas, Thais Salema Nogueira de Souza; ilustração Claudio Barría]. 1. ed. Cabo Frio, RJ: Ed. dos Autores, 2023. Disponível em:<https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Alimentacao_Saudavel/NA_UNIVERSIDADE_COMER_PRA_QUE.pdf>. Acesso em: 09 de Out. 2023.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. Governo libera R\$ 500 milhões para compra de produtos da agricultura familiar, 2020. Disponível em:<<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/governo-libera-r-500-milhoes-para-compra-de-produtos-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 25 de Out. 2023.

ONU. Universal Declaration of Human Rights, [N.D] Disponível em:<<https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>>. Acesso em: 28 de Ago. 2023

Oliveira, Leticia. Revolução Verde com práticas ecológicas, 2014. IPEA. Disponível em:<https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3052&catid=28&Itemid=39>. Acesso em: 21 de Jul 2023.

PMA. História, 196. Disponível em:< <https://es.wfp.org/historia>>. Acesso em: 07 de Jul. 2023.

PRONAN. Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN - 1976-1979. Disponível em:<https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/programa_nacional_alimentacao_nutricao_1976_1979_documento_tecnico.pdf>. Acesso em: 07 de Jul. 2023

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros. O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. 1993. Disponível em:<<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11220>> Acesso em: 04 de Set 2023.

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros. Mapa da Fome II: Informações sobre a Indigência por Municípios da Federação, 1993. IPEA. Disponível em:<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11221/1/O_Map_Fome_Doc_Polit_n15.pdf>. Acesso em: 07 de Jul. 2023.

PORTAL DO DIREITO INTERNACIONAL. Declaração e Programa de Ação de Viena, 1993. Disponível em:<[Conferência sobre os Direitos humanos em Viena, 1993](#)>. Acesso em: 26 de Ago. 2023.

PLANALTO. Presidente Lula retoma Consea e prioriza agenda de combate à fome, 2023. Disponível em:<<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/02/presidente-lula-retoma-consea-e-prioriza-agenda-de-combate-a-fome>>. Acesso em: 10 de Out. 2023.

PLANALTO. Biografia - Luiz Inácio Lula da Silva, 2023?. Disponível em:<[Biografia - Luiz Inácio Lula da Silva](#),>. Acesso em: 23 de Out. 2023.

SENADO FEDERAL. Estudo nº 273, de 2003. Referente à STC nº 200304427, da Senadora LÚCIA VÂNIA, sobre a unificação dos programas de transferência de renda, 2003. Disponível em:<https://www.senado.gov.br/comissoes/cas/es/es_progtransf.pdf>. Acesso em: 26 de Set. 2023.

SEDES. Restaurantes Comunitários, 2023?. Disponível em:<<https://www.sedes.df.gov.br/restaurantes-comunitarios/>>. Acesso em: 27 de set. 2023.

TCU, Tribunal de Contas da União. Referencial de Controle de Políticas Públicas. Brasília, 2020. Disponível em:<https://portal.tcu.gov.br/data/files/EF/22/A4/9A/235EC710D79E7EB7F18818A8/1_Referencial_controle_politicas_publicas.pdf>. Acesso em 11 de Out. 2023.

II VIGISAN. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, 2022. Disponível em:<<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2022/10/14/olheestados-diagramacao-v4-r01-1-14-09-2022.pdf>>. Acesso em: 29 de set. 2023

TOSCANO, Frederico de Oliveira. A guerra das scatolettas: cultura material e comidas enlatadas entre os soldados da Força Expedicionária Brasileira na Itália. **Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material**, v. 28, p. e47, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/anaismp/a/wZypyMvkk7C8btPRRB69n4x/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 15 de nov. 2023.

INGRA, H e SCHNEIDER, A. Constructing citizenship: The subtle messages of policy design. *Public policy for democracy*, 6894.(1993) Disponível em:<https://www.researchgate.net/profile/Helen-Ingram/publication/259843132_Constructing_Citizenship_The_Subtle_Messages_of_Policy_Design/links/55ca3bde08aeb975674a47a6/Constructing-Citizenship-The-Subtle-Messages-of-Policy-Design.pdf>. Acesso em: 10 de Out. 2023.

ROSA, Júlia Gabriele Lima da; LIMA, Luciana Leite. Muda o governo, mudam as políticas? O caso da política nacional de educação especial. **Revista Brasileira de Educação**, v. 27, p. e270026, 2022. Disponível em:<<https://www.scielo.br/j/rbedu/a/5nfd85TJZydqDPJVDMM5Tk/?format=pdf&lang=pt>> . Acesso em 15 de Nov. 2023.

RITTEL, Horst. Wicked problems. **Management Science**,(December 1967), v. 4, n. 14, 1967. Disponível em:<https://cms1files.revize.com/mncounties/document_center/Committees/Wicked%20Problems%20Summary%20Handout.pdf> . Acesso em: 25 de out. 2023.