

003

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



III ENEPCP ANAIS

A FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL RELATIVA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: UMA APLICAÇÃO DO MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS

Gabriela Perin (IPEA)
Marília Ramos (UFRGS)

RESUMO

Em 2003 com o governo Lula o conceito de segurança alimentar e nutricional assumiu um papel central na agenda governamental e passou a fazer parte do desenho das políticas públicas voltadas para a erradicação da fome. Desta forma, este trabalho tem como objetivo analisar as políticas públicas de segurança alimentar e de que forma a questão da fome entrou na agenda governamental e passou a ser vista como um problema que necessitava da intervenção política. Para isso, fez-se uso do modelo de Múltiplos Fluxos criado por Kingdon, tendo sido utilizada uma abordagem qualitativa, a partir da leitura e análise de textos e definido como recorte de tempo o período de 1930 a 2010. Os resultados demonstram que apesar da fome e miséria atingirem grande parte da população no início do período analisado, as questões não consistiam em problemas políticos que demandassem esforços dos governantes. Assim, a utilização do Modelo de Múltiplos Fluxos possibilitou a identificação de atores visíveis e invisíveis que tiveram influência ao longo de período analisado e as conexões que foram realizadas e possibilitaram a criação de políticas públicas de combate à fome e de garantia da segurança alimentar e nutricional.

Palavras-chave: Agenda; Políticas Públicas; Múltiplos Fluxos; Segurança Alimentar.

ABSTRACT

This paper aims to analyze public policies on food security and how the issue of hunger entered the government agenda and came to be seen as a problem that required political intervention. In order to do this, the Multi-Flow model created by Kingdon was used, using a qualitative approach, based on the reading and analysis of texts and defined as a time cut from 1930 to 2013. The results demonstrate that although hunger and misery affected a large part of the population at the beginning of the period under review, the issues were not political problems that required government efforts. Thus, the use of the Multiple Flows Model enabled the identification of visible and invisible actors that had influence over the analyzed period and the connections that were made and made possible the creation of public policies to combat hunger and guarantee food and nutritional security.

Keywords: Agenda; Public Policy; Multiple Streams; Food Safety.

INTRODUÇÃO

O tema da segurança alimentar e nutricional vem sendo discutido desde o fim da I Guerra Mundial, no entanto, somente após a II Guerra Mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), é que a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) virou um tema de políticas públicas (TAKAGI, 2006). No Brasil, a temática relacionada à SAN ganhou notoriedade com a publicação da obra *Geografia da Fome* (1946) do médico Josué de Castro. Nela o autor traçou o primeiro mapa da fome no país, introduziu conceitos de áreas alimentares e evidenciou a relação do problema com as origens socioeconômicas e a concentração de riquezas como causadoras da desigualdade e sugeriu a implementação de políticas que promovessem mais igualdade social, de modo a facilitar o acesso popular a fatores de produção como a terra (PINTO, 2014).

Porém, foi somente em 2003, com o governo Lula, que o conceito de SAN assumiu um papel central na agenda governamental e passou a fazer parte do desenho das políticas voltadas para a erradicação da fome. Foi criado o Programa Fome Zero (PFZ), que se tornou o principal programa do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) reunindo 31 programas complementares integrados em eixos que visavam a ampliação do acesso à alimentação, o fortalecimento da agricultura familiar, a promoção de processos de geração de renda e articulação, a mobilização e o controle social (BELIK, 2012).

Desta forma, este trabalho tem como objetivo analisar as políticas públicas de segurança alimentar e de que forma a questão da fome entrou na agenda governamental e passou a ser vista como um problema que necessitava da intervenção política. Para isso, fez-se uso do modelo de Múltiplos Fluxos criado por Kingdon (2003), tendo sido traçado um histórico dessas políticas desde 1930 até 2010, divididos em três recortes: 1930-1984; 1985-2002; 2003-2010. A metodologia utilizada foi a qualitativa e compreendeu a leitura e análise de textos, decretos e leis.

O trabalho está estruturado em mais três seções, além desta introdução. Na primeira é apresentada uma revisão da literatura acerca da formação da agenda governamental, apresentado o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon. Na segunda seção é detalhado o histórico das políticas de segurança alimentar divididos em três recortes temporais e analisados os resultados a partir da aplicação do Modelo. Por fim, na terceira e última seção são apresentadas as considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL E O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS

A Formação da Agenda (*Agenda-Setting*) é a etapa do Ciclo de Políticas Públicas¹ onde uma determinada necessidade social ou problema público considerado relevante entra na lista de prioridade do governo e justifica uma intervenção sob a forma de uma decisão por parte das autoridades públicas. Os problemas que entram e saem das agendas dependem de janelas de oportunidade e são afetados por inúmeros fatores, tais como a opinião pública, os limitados recursos financeiros e humanos, a falta de vontade política dos governantes, entre outros (SECCHI, 2015). Esta etapa inicial tem um impacto decisivo em todo o processo das políticas e, principalmente, nos seus resultados.

Kingdon (1984) elaborou o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*) partindo da premissa de que não existe um vínculo entre problemas e soluções e concebe a definição do problema e seu ingresso na agenda como um fator que mobiliza agentes. Em seus estudos sobre a definição da agenda, o autor apresenta três tipos de fluxos que interagem no processo de definição de políticas públicas.

O Fluxo dos Problemas (*Problem Stream*) refere-se às questões públicas que se transformam em problemas sendo incorporadas à agenda. Um problema é definido como a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível, ou seja, é a diferença entre o que algo é e aquilo que gostaria que fosse. Ele pode passar a existir de repente ou manifestar-se aos poucos ou pode existir por longo tempo sem ter ganho atenção. Três mecanismos básicos chamam a atenção dos participantes do processo decisório quanto às situações problemáticas: a) indicadores sociais; b) eventos de grande magnitude (*focusing events*), como desastres, acidentes, crises; e c) *feedback* proporcionados pelos programas anteriores. Essas situações apesar de darem destaque a esse determinado assunto, geralmente atuam no sentido de reforçar a percepção preexistente de um problema e raramente são capazes de transformar as questões em problemas de forma automática. Isso porque os problemas são construções sociais e assim carecem de interpretação dos formuladores com base no seu interesse pessoal e experiências (KINGDON, 1984 *apud* CAPELLA, 2007).

¹ É uma ferramenta analítica derivada da teoria dos sistemas que organiza uma política em fases sequenciais e interdependentes, envolvendo diferentes processos, os quais, ao mesmo tempo em que se complementam, são independentes uns dos outros (SECCHI, 2005).

O Fluxo das Alternativas (*Policy Stream*) representa o conjunto de soluções para os problemas existentes antes mesmo de sua formulação, sendo gerados em comunidades de políticas (*policy communities*). Estas abrangem especialistas – pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesse, etc. – que compartilham atenção para com certa área de políticas (*policy area* ou *policy domain*). Quando uma proposta é percebida como viável, ela é rapidamente difundida para diferentes fóruns na tentativa de sensibilizar não apenas as comunidades políticas, mas também o público em geral, basicamente por meio de persuasão e consenso. A geração de propostas cria um caldo primitivo de políticas onde sobrevivem ideias mais viáveis tecnicamente, relevantes e com custos toleráveis (CAPELLA e BRASIL, 2013).

Já o Fluxo Político (*Political Stream*) é composto pela pressão de grupos de interesses, mandatos administrativos ou legislativos no qual as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e de negociação política em movimento distinto do fluxo anterior (este baseado no consenso e persuasão). Neste âmbito, três elementos tornam (ou não) o momento propício para o ingresso do problema na agenda governamental: a) o clima ou humor nacional (*national mooding*) favorável ou desfavorável sobre o tema, ou seja, uma situação onde diversas pessoas compartilham as mesmas questões e opiniões durante um determinado período de tempo; b) as forças políticas organizadas, principalmente grupos de pressão; e c) as mudanças dentro do próprio governo que podem afetar a agenda bloqueando certas propostas e favorecendo outras. Para Kingdon (1984, *apud* CAPELLA, 2007), o início de um novo governo é um momento propício para ocorrerem mudanças na agenda, assim como mudanças ocorridas no clima nacional.

Nesta abordagem, os três fluxos andam de forma independente até certo ponto. No momento em que eles se encontram e interconectam problemas e soluções (denominado de *coupling*) abre-se uma janela de oportunidades, momento em que há maior probabilidade de determinado problema entrar na agenda institucional, iniciando o processo de definição da política pública. No entanto, para que tal confluência entre os três fluxos ocorra, é importante a atuação de um tipo particular de ator, os empreendedores de política (*policy entrepreneur*), que atuam como importantes agentes de mudanças, podendo ser um pequeno grupo de pessoas e indivíduos cuja principal característica é a de defesa de uma ideia. Eles podem estar localizados dentro ou fora da comunidade política e dedicam tempo, recursos e energia em torno de uma causa, na expectativa de algum ganho futuro. Independente de quais sejam os interesses dos empreendedores de políticas, o importante aqui é ressaltar o papel destes no ciclo das políticas públicas, pois estes apresentam ideias para discussão nas comunidades políticas, ampliando as chances de aceitação de novas propostas. Outro papel de destaque desempenhado por estes atores é quanto à possibilidade de mudança de uma agenda governamental, uma vez que são responsáveis pela conexão entre soluções e problemas (CAPELLA, 2010).

Assim, este Modelo sugere que janelas se abrem e fecham dependendo da dinâmica que se estabelece entre as instituições, atores políticos e articulação de ideias que são apresentadas como formas de soluções políticas. Essas forças são capazes de influenciar as agendas que se formam nas dinâmicas dos grupos, podendo abrir ou fechar janelas políticas, criando chances para que os problemas sociais entrem na agenda política. Ou seja, os problemas são identificados e definidos de acordo com as motivações e os critérios de seleção e conforme a evolução dos acontecimentos políticos. As alternativas criadas para o enfrentamento dos problemas são os frutos de um jogo que envolve os atores públicos e privados. Eles podem representar (ou não) soluções para as ações (MULLER e SUREL, 2004). Qualquer que seja a causa do seu surgimento, estas “janelas” caracterizam-se como um período de abertura e de maior receptividade dos e para com os atores políticos e é uma oportunidade para que os atores mobilizados priorizem e defendam as suas “bandeiras”.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

FOME E COMBATE À POBREZA: IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

O primeiro período (1930-1984) é marcado por um quadro de altos índices de desnutrição na maior parte da população brasileira, evidenciando o problema da fome² e da pobreza, que seguiram o processo de urbanização e industrialização do país, tendo em vista que este foi um período marcado por transformações de ordem social econômica e política com a descoberta científica da fome e a instituição da política social de alimentação e nutrição. Assim, muitas políticas foram instituídas com vistas a eliminar este problema, como a instituição do salário mínimo em 1940, programas de abastecimento, alimentação escolar, refeitórios para trabalhadores nos anos 1950 e programas de suplementação alimentar nos anos 1970.

² “A fome é definida como um conjunto de sensações provocadas pela privação de nutrientes que incitam a pessoa a procurar os alimentos e que cessam com a sua ingestão. Ela ocorre quando as pessoas não conseguem obter alimentação diária em quantidade e qualidade suficientes para suprir as necessidades de energia requeridas para a manutenção de seu organismo, considerando suas várias atividades físicas normais. Os casos extremos de fome são também chamados de miséria e penúria” (CONTI, 2009, p.15).

As precárias condições de vida da classe trabalhadora chamaram a atenção do médico Josué de Castro em um estudo em Recife que acabou servindo de base para a regulamentação da lei do salário mínimo. No campo da alimentação, em 1938 um Decreto-Lei estabeleceu uma ração para o trabalhador, composta “em quantidade e qualidade, dos alimentos necessários ao atendimento das necessidades nutricionais”. Em 1940 foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) vinculado ao Ministério da Previdência Social cujo objetivo era compensar o gasto energético dos trabalhadores e aumentar a produtividade da indústria. No decorrer de sua vigência (1940 a 1967), foi responsável por uma infinidade de ações no campo da nutrição, como a instalação dos restaurantes populares (VASCONCELOS, 2005).

A instalação do Regime Militar em 1964 proporcionou mudanças na Administração Pública brasileira e nas estratégias de SAN. Em 1945 foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), regulamentada apenas em 1951, voltada a assistir o governo na formulação da política nacional de alimentação. Entre as suas realizações merece destaque a promulgação em 1953 do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, considerado pelo autor como “um embrião do planejamento nutricional brasileiro” (p.442) cujas ações se voltavam prioritariamente à assistência alimentar e nutricional do grupo materno infantil e em segundo plano aos escolares e trabalhadores (VASCONCELOS, 2005).

Na sequência, entre o Plano SALTE (saúde, alimentação, transporte e energia) de Gaspar Dutra (1946-1950), o retorno do populismo de Getúlio Vargas (1951-1954), o desenvolvimento rápido do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1955-1960) e as reformas de base de João Goulart (1961- março de 1964), a questão da intervenção estatal em alimentação e nutrição materializou-se pela continuidade das ações do SAPS; da criação, em 1954, do que é hoje o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do início dos programas de assistência nutricional às gestantes, nutrizes e crianças menores de cinco anos de idade desenvolvidos pela CNA (VASCONCELOS, 2005).

Tais programas estiveram intimamente articulados às organizações internacionais e aos programas internacionais de ajuda alimentar criados no pós-Segunda Guerra Mundial, tais como a *Food and Agriculture Organization* (FAO), o *United Nations International Children Emergency Fund* (UNICEF), o Programa de Alimentos para a Paz da *Agency for International Development* (USAID) dos Estados Unidos e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) (VASCONCELOS, 2005).

Esse primeiro recorte marca o período em que o país iniciava o seu processo de urbanização e industrialização e o perfil epidemiológico nutricional brasileiro era caracterizado, sobretudo, pela elevada ocorrência das doenças nutricionais relacionadas à miséria, à pobreza e ao atraso econômico. Para Pinto (2014), o fato dessas transformações acontecerem em centros urbanos contribuíram decisivamente para que as políticas sociais se transformassem em questão de Estado. Segundo Kingdon (2003) este seria o momento do Fluxo de Problemas, onde a situação social que é percebida – fome – apesar de já estar presente na sociedade brasileira, foi elevada à condição de problema. Agum, Riscado e Menezes (2015) explicam que a demora em perceber esta situação não quer dizer que ela não era importante, mas que a sociedade já tinha aprendido a conviver com ela e que essa familiarização absolveu o problema e a situação se diluiu, porém, a fome continuava lá, presente.

O primeiro de três mecanismos para despertar a atenção dos formuladores são os indicadores e eles estão expressos na publicação em 1946 do livro “Geografia da Fome” do médico Josué de Castro. Nele o autor traçou o primeiro mapa da fome no país atribuindo a situação de miséria à concentração de riquezas e à desigualdade social contrariando a corrente de pensamento da época, que justificava a situação pelas condições naturais, climáticas e étnicas. Seu estudo ganhou atenção de várias autoridades dentro e fora do governo e fez com que a questão nutricional ocupasse um lugar de destaque na agenda governamental (VASCONCELOS, 2005).

Após um período de recessão econômica, o país viveu uma fase de retomada da expansão econômica conhecida por milagre brasileiro, entre 1968 e 1974. Para Vasconcelos (2005), este foi o período em que o bolo cresceu, mas a fome aumentou, pois ao final deste ano, os indicadores econômicos mostravam que esse padrão de acumulação estava se esgotando, evidenciando as péssimas condições que a classe trabalhadora vivia. Segundo Valente (2002), “além de crescer e não ser dividido, o bolo prometido pelos primeiros governos da Ditadura Militar instalada em 1964 havia se reconcentrado” (p. 444).

Internacionalmente o contexto era de colapso do capitalismo, onde a questão da fome despontou com a crise mundial de alimentos forçando os organismos internacionais (FAO e UNICEF) a defenderem a incorporação do planejamento nutricional ao planejamento econômico dos países subdesenvolvidos. Assim, em 1972 foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) que atuou em três linhas: 1) suplementação alimentar a gestantes, nutrizes, crianças de zero a seis anos, escolares de sete a catorze anos e a trabalhadores de mais baixa renda; 2) racionalização do sistema de produção e comercialização de alimentos, com ênfase no pequeno produtor; e 3) atividades de complementação e apoio, desenvolvendo programas como o PNAE e Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) (VASCONCELOS, 2005). Essas recomendações dos organismos internacionais após analisarem a situação da fome no Brasil e os programas em desenvolvimento elaborados pelo governo para resolução deste problema constituem o segundo mecanismo chamado por Kingdon de *feedback* (2003).

Durante esses anos houve o fechamento do SAPS e uma ruptura no processo de implantação de restaurantes populares, porém, em 1983 uma iniciativa em Osasco/SP deu origem à implantação de Cozinhas Comunitárias que deveriam “encorajar a população a se organizar e a participar dos trabalhos propostos pelas instituições públicas e ainda facilitar a criação de outros grupos cooperativos” (CASTRO, s/a).

Neste período também foi instituído o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I PRONAN) e apesar das condições de miséria e fome se agravarem, os programas desenvolvidos pelo INAN com traços de assistencialismo, paternalismo e clientelismo político-eleitoral contribuíram para o processo de redistribuição indireta de renda através de estímulo à ampliação e/ou garantia de mercado institucional no campo da alimentação e nutrição. Com o II PRONAN, a questão nutricional voltou a assumir um lugar de destaque na agenda pública possibilitando a institucionalização de ações de nutrição no interior da rede pública de serviços de saúde, educação e assistência social em todo o território nacional (VASCONCELOS, 2005). Desta forma, graças a um aumento moderado da renda familiar associado à expansão da cobertura dos serviços e programas sociais, entre esses os programas de alimentação, houve uma melhoria do estado nutricional da população brasileira, verificada entre o período 1975-1989.

A análise dos acontecimentos ocorridos ao longo da história e sintetizados até aqui demonstram que um problema público não ganha importância instantaneamente ou em detrimento de um único fator. Isso ocorre aos poucos, de forma a sobrecarregar o sistema de soluções de conflito que em um determinado tempo faz com que a questão se apresente como problema público, o que demanda planos e soluções elaborados por governantes (AGUM, RISCADO e MENEZES, 2015).

CIDADANIA E SOLIDARIEDADE: CONSTRUÇÃO DAS ALTERNATIVAS

O fim da Ditadura Militar e início da Nova República proporcionou importantes consequências para as estratégias nacionais de combate à fome. Estes eventos (*focusing events*) são considerados por Kingdon (2003) como o terceiro mecanismo para despertar a atenção dos participantes de um processo decisório de que uma questão merece ser reconhecida como problema. Durante os dois primeiros anos, a área de alimentação e nutrição passou a ser prioridade para a intervenção estatal, porém logo a partir de 1987 com os Planos de ajuste econômico (Plano Cruzado, Plano Bresser e Plano Verão), os programas de alimentação e nutrição sofreram baixas técnicas, financeiras e políticas. As prioridades sociais foram perderam importância e foram priorizadas as questões voltadas à estabilização econômica.

Porém, uma importante mudança foi percebida por Vasconcelos (2005) ao analisar o documento “Subsídios para a Ação Imediata Contra a Fome e o Desemprego” elaborado pelo Governo Federal em 1985. O autor chamou atenção para as palavras “fome” e “desemprego”, ausentes no discurso da Ditadura Militar e agora incorporadas ao novo discurso e aos instrumentos de política social, o que demonstra que a questão da fome atraiu a atenção dos formuladores como um problema e conforme afirma Capella (2007) “do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de *agenda-setting*” (p.27). Entretanto, para que um problema consiga de fato se tornar um problema público de ação efetiva governamental, a questão precisa estar circunscrita no ciclo de ação que pertence à responsabilidade pública, ou seja, o problema tem que ser apresentado como de competência dos entes governamentais para se constituir de fato em uma política pública, segundo Cobb e Elder (1983 *apud* Agum, Riscado e Menezes, 2015).

A Constituição Federal de 1988 representou importante marco institucional para a superação dos desafios sociais do Brasil. O artigo 6º da Carta Magna refere-se, de modo amplo, aos direitos sociais relacionados à saúde, à educação, à alimentação e à assistência aos desamparados, dentre outros. Esses direitos diferenciam-se dos direitos individuais, por exemplo, por requererem ações positivas do Estado, com vistas a viabilizar melhores condições de vida a cidadãos hipossuficientes, equalizando situações sociais de desigualdade (PINTO, 2014).

Em 1990 no governo Collor foram feitas as primeiras tentativas de implantar ideias neoliberais de reforma do Estado, o que resultou numa redução de recursos financeiros, esvaziamento e/ou extinção dos programas de alimentação e nutrição, muitos deles envolvidos em casos de desvios de verbas apontados por auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU). Após o *impeachment*, o Movimento pela Ética na Política articulou a constituição de um movimento social contra a fome e a miséria a fim de sensibilizar a sociedade para mudanças de ordem econômica, política e social, com a criação e Comitês de Combate à fome, que no decorrer de 1993 já passavam de cinco mil (VASCONCELOS, 2005).

Aqui podemos visualizar o trabalho das comunidades (*policy communities*) formuladoras de alternativas compostas por especialistas – pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesse, etc. – que compartilham uma preocupação em relação a uma área (*policy area*). Quando uma proposta é percebida como viável, é rapidamente difundida para diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não apenas as comunidades políticas, mas também o público em geral, basicamente por meio de persuasão. Aqui temos o segundo Fluxo descrito por Kingdon (2003), o Fluxo das Alternativas, que dá grande importância às ideias, interpretações e argumentação no processo decisório.

Itamar Franco assumiu com o compromisso de implantar a Política Nacional de Segurança Alimentar. Em 1993 foi lançado o Plano de Combate à Fome e à Miséria e constituído o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) que juntamente com a Ação da Cidadania desenvolveram numerosas atividades, em sua grande maioria de caráter emergencial, na tentativa de combate à fome e à miséria do país (VASCONCELOS, 2005).

A Ação da Cidadania foi um movimento inspirado pelo sociólogo Herbert de Souza (o Betinho) e articulado por vários setores da sociedade civil brasileira. Baseava-se na compreensão de que cabe à cidadania instituir a lógica da solidariedade e, também apontar o rumo ao Estado e ao mercado. Conforme Maluf, Menezes e Valente (1996) “a resposta foi maciça, diversificada social e geograficamente e surpreendente em sua capacidade de inovação. Tratava-se de uma mobilização que combinava uma radical descentralização para dar lugar à iniciativa dos comitês locais da cidadania e a parceria entre eles, com governos, empresas, etc.” (p.4).

Aqui fica evidente a importância da atuação dos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) como indivíduos dispostos a “investir na ideia”. Eles podem estar dentro do governo (poder executivo, ocupando altos postos em funções burocráticas, ou no Congresso, como parlamentares ou assessores) ou fora dele (em grupos de interesse, comunidade acadêmica, mídia). São especialistas em determinada questão, geralmente com habilidade em representar ideias de outros indivíduos e grupos, ou ainda desfrutam de uma posição de autoridade dentro do processo decisório. São hábeis negociadores e mantêm conexões políticas, são persistentes na defesa de suas ideias, conseguem “amarrar” os três Fluxos, aproveitar as oportunidades abertas (KINGDON, 2004).

Neste ano, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) elaborou o Mapa da Fome no qual visualizou 32 milhões de pessoas em situação de miséria. Esse contexto originou mobilizações sociais que culminaram na criação e fortalecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), juntamente com a realização da I Conferência Nacional de SAN, que em 1994 discutia a situação da fome e do desemprego como as prioridades a serem vencidas (VASCONCELOS, 2005).

Nesta situação a concepção sobre segurança alimentar assumiu um conteúdo amplo, no qual incluía diretrizes de políticas diversificadas, com eixos voltados para setores como questão agrária e desenvolvimento rural, políticas agrícolas e de abastecimento alimentar, desenvolvimento urbano, assistência social, saúde, educação, geração de emprego e renda, participação popular e democratização da gestão, e alimentação e nutrição. A amplitude das pautas em debate demonstrava a necessidade de reorganizar o conjunto das bandeiras de lutas da sociedade organizada.

Apesar da fome existir há muito tempo no Brasil e compor o cenário nacional, não era considerada um problema social. A fome passou a ser tratada como uma questão social a partir de atores sociais de peso que declararam a sua existência e demonstraram que o problema poderia ser enfrentado desde que se mobilizassem os recursos.

A circunstância favorável para esse progresso foi o *impeachment* do Collor, no qual o Partido dos Trabalhadores (PT) teve um papel decisivo e foi chamado a integrar o governo de coalizão posteriormente. Na oportunidade, Lula entregou ao Presidente Itamar a demanda de acabar com a fome nesse país, acompanhada de uma proposta de documento de Política Nacional de Segurança Alimentar que previa a criação de um CONSEA. O Presidente Itamar criou o CONSEA e convidou Betinho para ser seu Presidente, que não aceitou o convite, mas mobilizou a sociedade no combate à fome, nascendo daí a ideia da ação de cidadania que decorreu do movimento pela ética na política. A estrutura desse primeiro CONSEA foi composta por personalidades com forte apelo popular e com apoio estatal que permitiu realmente fazer uma grande movimentação. A partir de 1995, houve um arrefecimento desse processo em razão da perda do apoio estatal (GARCIA, 2010).

Conforme Kingdon (2004) três elementos influenciam a agenda governamental para tornar o momento propício para certa política pública. São eles: o clima ou humor nacional (*national mooding*) favorável ou não sobre o tema, momento em que diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante um determinado período de tempo; forças políticas organizadas, principalmente em grupos de pressão; e as mudanças dentro do próprio governo, especialmente no início de um novo governo, que é o momento mais propício para mudanças na agenda.

Este é o Fluxo da Política e nele as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e de negociação política, ao contrário do Fluxo anterior, baseado no consenso e persuasão. Assim, percebemos que grupos de pressão, a opinião pública, as pressões do Legislativo e das agências administrativas, os movimentos sociais, determinaram o clima político para a mudança da agenda governamental, podendo tanto favorecê-la como restringi-la (KINGDON, 2004).

O primeiro governo FHC (1995-1998) foi marcado pelo advento das estratégias de desregulamentação econômica propostas pelo Consenso de Washington, resultando em alguns retrocessos nas políticas sociais brasileiras de alimentação e nutrição (PINTO, 2014). Houve o esvaziamento da Ação da Cidadania, a extinção do CONSEA e a criação do Programa Comunidade Solidária e do Conselho deste Programa, tendo como presidente a primeira dama do país, Ruth Cardoso. Os programas de alimentação e nutrição até então existentes continuaram sendo desenvolvidos dentro dos moldes operacionais dos governos anteriores (VASCONCELOS, 2005).

No segundo governo (1999-2002) foi criada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde (Bolsa Alimentação), este último iniciando a introdução de uma nova modalidade de intervenção nutricional no país baseada na transferência direta de renda. Importante mencionar que esse período foi de ênfase no discurso neoliberal da focalização, flexibilidade e parcerias entre o estado mínimo, o mercado e o chamado terceiro setor, redução da intervenção estatal direta e ampliação do papel do chamado terceiro setor, caracterizado particularmente pela proliferação da atuação das Organizações Não-Governamentais (ONGs) (VASCONCELOS, 2005).

Em 2001, o Governo Federal deu um importante passo para controlar os dados da população pobre brasileira com a criação Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADÚNICO³). A partir desse momento, foram formulados quatro programas de transferência de renda no âmbito nacional: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás. Após terem a efetividade questionada, devido a implementações pouco articuladas, posteriormente esses programas foram agrupados em um só chamado Programa Bolsa Família (PBF)⁴, que é hoje o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo (PINTO, 2014).

PROGRAMA FOME ZERO E A ENTRADA NA AGENDA

Ao longo de 2001, militantes e simpatizantes da campanha de Luís Inácio Lula da Silva à presidência da República reunidos em diversos encontros, elaboraram o “Projeto Fome Zero: Uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil” que foi lançada em 16 de outubro 2001, constituindo-se em um dos instrumentos da campanha vitoriosa do candidato e nas bases do Programa Fome Zero (PFZ), lançado em 31 de janeiro de 2003 (VASCONCELOS, 2005).

Este é o momento em que os três Fluxos são reunidos (*coupling*), gerando uma oportunidade de mudança na agenda. Essa convergência acontece através da abertura de janelas de oportunidade (*policy windows*), influenciadas principalmente pelo Fluxo de Problemas e Fluxo Político. Além das janelas estarem abertas, é fundamental a atuação dos empreendedores de políticas, já descritos acima.

O Programa diferenciava-se das demais políticas que o antecederam por considerar “a necessidade de universalizar a ação do Estado, o que abriria espaço para o reconhecimento de direitos além de buscar uma articulação entre seus diferentes programas, divergindo dos programas focalizados e isolados do período anterior” (BELIK, 2012, p.96). Nesse sentido, o PFZ apresentava um *status* de ação de governo e não somente de ação voluntária da sociedade civil, ou seja, a questão da fome passou a ocupar um lugar central dentre as preocupações governamentais, pavimentando o caminho para que, poucos anos depois, em 2010, a alimentação adequada figurasse entre os deveres do Estado (RABELO e RUCKERT, 2014).

A criação do PFZ foi um marco no campo da segurança alimentar, pois reinseriu o discurso do pacto social, combate à fome e à miséria, direito à alimentação e segurança alimentar como prioridades da agenda pública brasileira para os próximos quatro anos. Criado para atender os cerca de 46 milhões de brasileiros que viviam com menos de um dólar por dia, inseridos em um contexto de pobreza⁵, o PFZ é composto por um conjunto de ações executadas de forma gradativa, abrangendo três modalidades:

³ O Cadastro Único é o principal instrumento para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, estaduais ou municipais, sendo utilizado obrigatoriamente para a concessão dos benefícios do PBF, por exemplo (MDS, 2017).

⁴ PBF é um programa que contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Todos os meses as famílias atendidas pelo Programa recebem um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo governo federal. Podem fazer parte do Programa: famílias com renda de até R\$ 85 mensais por pessoa e famílias com renda média entre R\$ 85,01 e R\$ 170 mensais por pessoa, desde que tenham em sua composição, crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos (MDS, 2017).

⁵ “A pobreza absoluta ocorre quando, por falta ou insuficiência de renda, as pessoas são privadas do acesso aos meios básicos como alimentação, saúde, habitação, vestuário, educação, transporte e segurança para levarem uma vida digna. Mas também há o que comumente se chama de pobreza relativa, que é medida pela média geral do nível de vida da população. Nessa modalidade, as situações de desigualdade social podem servir de mecanismo para esconder ou distorcer a real dimensão da pobreza absoluta, sobretudo em sociedades assimétricas como a brasileira” (CONTI, 2009, p.15).

As políticas estruturais são definidas como aquelas que objetivam atingir a raiz do problema da fome e da pobreza, sendo categorizadas como: geração de emprego e renda; previdência social universal; incentivo à agricultura familiar; intensificação da reforma agrária; bolsa-escola e renda mínima; segurança e qualidade dos alimentos. As políticas específicas são concebidas como intervenções nutricionais de natureza emergencial voltadas ao equacionamento de situações agudas de fome e miséria, sendo categorizadas nas modalidades: Programa Cartão-Alimentação, Alimentos Emergenciais, Estoques de Alimentos de Segurança, Educação para o Consumo Alimentar, Ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador, Combate à Desnutrição e Ampliação do Programa de Alimentação Escolar. As políticas locais são definidas como intervenções que visam à integração e adaptação de experiências municipais e/ou estaduais bem-sucedidas, sendo categorizadas como: programas para áreas rurais, programas para pequenas e médias cidades e programas para metrópoles (VASCONCELOS, 2005, p.450).

Esse programa envolvia todos os ministérios além de um conselho consultivo, o CONSEA, que foi reativado como um órgão de assessoria imediata ao Presidente da República cujo objetivo era propor as diretrizes gerais da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (VASCONCELOS, 2005), tendo sua natureza, competência, composição e funcionamento detalhados e aprovados somente em 2007 pelo Decreto nº 6.272.

A figura de Lula associado à criação do PFZ traz à tona o destaque que Kingdon (2003) dá para o presidente na definição da agenda. Para ele, nenhum outro autor é tão importante quanto o presidente do país, tendo em vista a sua capacidade em estabelecer agendas, manejar recursos institucionais (poder de veto e nomeação de pessoas para cargos-chave) e organizacionais. Apesar de seu papel de destaque, ele sozinho não pode determinar o resultado final de uma política, uma vez que ele não detém o controle sobre as alternativas a serem consideradas e que estão a cargo de especialistas (CAPELLA, 2007).

Aqui é importante mencionar que o Movimento pela Cidadania contra a Fome e a Miséria, o famoso “movimento do Betinho” mencionado anteriormente, que deu ajuda a muitas famílias carentes era uma ação privada, ainda que tivesse interesse público. Já o Programa Bolsa Família é parte de uma política pública de combate à fome e à miséria. Embora os objetivos dos dois sejam equivalentes e vários dos que atuaram no primeiro hoje atuem como gestores do segundo, a diferença entre eles é que o Programa Bolsa Família se baseia em decisões e ações revestidas do poder e da autoridade soberana do Estado e, por isso, consiste em uma política pública e não em uma ação privada de interesse público.

O Governo também instituiu um ministério para tratar exclusivamente desta questão, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), criado em 2003 e extinto no ano seguinte dando lugar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), hoje Ministério da Cidadania. Esse Ministério coordena hoje Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e dá suporte ao funcionamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), abordado com mais detalhes no próximo tópico, coordenando também outras ações intersetoriais de superação da pobreza extrema (MDS, 2017). Essa substituição reforçou a ideia da multidimensionalidade da pobreza, a qual não se restringe, historicamente, a situação de fome ou desemprego, mas abrange a estrutura familiar, a disponibilidade de saneamento básico, o acesso a serviços de educação e saúde, dentre outras variáveis (PINTO, 2014).

Albuquerque (2009) traz uma importante reflexão que resume bem o que foi explanado até aqui:

Tradicionalmente, as políticas sociais no Brasil, de combate à pobreza e à fome foram marcadas por um forte caráter assistencialista e clientelista. Apesar de na década de 1990 ter-se iniciado um processo de reorganização das políticas sociais, inspirado na Constituição Federal de 1988, este ainda apresentou, até 2003, uma abordagem que destacava o papel da filantropia e da solidariedade social. Assim, a provisão de serviços e a oferta de bens caracterizavam-se pela redução e dispersão do Estado (portador de obrigações) de suas responsabilidades em relação aos mais pobres (titulares de direitos) e também pelo fortalecimento de parcerias com setores da sociedade civil. A partir do governo Lula, iniciou-se uma nova fase de reaproximação do Estado de suas responsabilidades de prover direitos, com a concepção de que o DHAA deveria ser garantido pelo Estado a todos os cidadãos. Tal perspectiva motivou a elaboração de uma proposta mais ampla no campo das políticas sociais, relacionadas à segurança alimentar e combate à pobreza. Essa proposta articulava ações estruturantes (voltadas a combater as causas da fome), ações específicas (visando a garantir acesso direto à alimentação) e ações locais (que tinham o objetivo de garantir o abastecimento alimentar no âmbito municipal). Sem dúvida alguma, essa transição foi o começo de mudança para um novo paradigma (ALBUQUERQUE, 2009, p. 899).

Até aqui demonstramos como se deu a entrada na agenda governamental do tema da fome, perpassando por diversos momentos ao longo da história, atores e interesses que culminaram na decisão política de criação do Programa Fome Zero, precursor de políticas públicas orientadas para a garantia do direito à alimentação e da segurança alimentar. A seguir veremos uma breve explanação desses dois importantes conceitos que perpassam pela construção das atuais políticas públicas de segurança alimentar.

EVOLUÇÃO DA DISCUSSÃO: SAN E DHAA

Até a década de 1970 acreditava-se que a causa da fome no mundo era a produção insuficiente de alimentos, porém, na década seguinte ficou evidente que o problema não era de escassez, mas de má distribuição dos alimentos. Nesse contexto, a noção de segurança alimentar passou a ser construída, inicialmente, calcada particularmente sobre a ideia de acesso aos alimentos. Ao longo das duas últimas décadas, foram agregados outros aspectos relacionados, como, por exemplo, a noção de qualidade da dieta, o respeito aos hábitos alimentares dos diferentes grupos culturais e a ideia de alimento seguro. Também importante foi a incorporação dos conceitos de equidade e sustentabilidade ambiental. Além disso, foi levada em conta a necessidade de provimento das outras necessidades básicas, como saúde, educação e moradia, para alcançar a plenitude da segurança alimentar (PEREIRA e SANTOS, 2008).

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional como o nome já diz, engloba duas dimensões: a alimentar e a nutricional. A primeira diz respeito desde os processos produtivos até as condições de comercialização e acesso propriamente dito. Já a dimensão nutricional engloba as condições de utilização biológica do alimento, técnicas de preparo, escolhas de consumo, às condições higiênicas e à relação com a saúde, em suma, às condições biológicas, sociais e culturais (LEÃO, 2013).

A evolução da compreensão a respeito da Segurança Alimentar desde que iniciaram as referências em meados do século XX conferem-lhe definições e significados diversos. No Brasil, acrescentou-se o adjetivo “Nutricional” à expressão consagrada internacionalmente como Segurança Alimentar. O propósito foi interligar os principais enfoques que estiveram na base da evolução dessa noção no país, que são o socioeconômico e o de saúde e nutrição, expressando a perspectiva intersetorial que orientou a construção do enfoque da SAN (MEDEIROS, 2014).

A consolidação do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional ocorreu com a promulgação da Lei 11.346/2006 denominada de Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), de 15 de setembro de 2006 e é fruto de mobilização social e amplas discussões nas Conferências, sendo esse conceito em específico, proposto em 2004 na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Neste documento:

A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que seja ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Art. 3º). A referida Lei também estabelece como dever do Estado brasileiro formular e implementar políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2006a, art. 1º).

A LOSAN, além de estabelecer a alimentação adequada como direito humano passou a induzir o poder público a informar, monitorar e avaliar a sua efetivação. A partir disso, determina-se que o conceito de SAN deve abranger além do acesso aos alimentos, conservação da biodiversidade, promoção da saúde e da nutrição, qualidades sanitária e biológica dos alimentos e promoção de práticas alimentares saudáveis, a produção de conhecimento e o acesso à informação (BRASIL, 2006a, art. 4º, inciso V).

Inicialmente pautado por aspectos mais relacionados com a produção e o acesso aos alimentos, essa definição esclarece que a SAN não é somente o combate à fome, ou simplesmente a qualidade sanitária dos alimentos (*Food Safety*). Ela incorporou progressivamente outras dimensões, relacionadas à produção, ao acesso, à comercialização e ao consumo de alimentos, levando em consideração fatores que influenciam na disponibilidade e qualidade dos alimentos, além da saúde, cultura, sustentabilidade ambiental, social e econômica (BURLANDY, BOCCA e MATTOS, 2012).

No ano de 2006, com a LOSAN, desenvolveu-se a noção de Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) para designar um conjunto de instituições, espaços decisórios, instrumentos de planejamento, gestão e atores que participam da política cujo objetivo é de assegurar o DHAA.

A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitadas a legislação aplicável (BRASIL, 2006a, art. 7º).

O SISAN nasceu de uma demanda da sociedade civil organizada, que atua no campo da SAN e apontou a necessidade de ações públicas de caráter participativo, articulado e intersetoriais para a concretização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) que será abordado a seguir. Para garantir a participação social na Política Nacional de SAN, o SISAN abriga a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); e para garantir o princípio da intersetorialidade, há a Câmara Interministerial de SAN (CAISAN), instituições que deverão ser reproduzidas nos estados e municípios com o propósito de promover políticas, planos, programas e ações que garantam o DHAA no território nacional (BRASIL, 2017).

Albuquerque (2009) considera que a primeira inter-relação entre SAN e DHAA se deu na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948 ao inserir na proposta que, “para a efetivação dos direitos, seria necessária a inclusão das questões sociais, econômicas, civis e políticas, as quais foram essenciais para a identificação destas, enquanto direitos vinculados às liberdades fundamentais e à dignidade humana” (p.896).

Esse entendimento abriu portas para o reconhecimento oficial do DHAA em 1966 com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), assinado por 146 países. Porém foi durante a Cúpula Mundial de Alimentação (CMA), realizada em Roma, em 1996 e organizada pela FAO, que os chefes de governo pressionaram para a que se elaborasse uma definição do conceito e das formas de operacionalização, culminando no Comentário Geral nº12, que faz uma interpretação do artigo 11, parágrafo 1 e 2 do PIDESC:

O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não (ALBUQUERQUE, 2009, p.896-897).

Esta definição associou definitivamente o papel fundamental do Estado no provimento de direitos, uma vez que para a garantia da SAN são necessários outros direitos que vão além do acesso à alimentação, abarcando o direito de acesso aos recursos e meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, de sua região ou de sua origem étnica (VALENTE, 2002).

O Brasil ratificou a PIDESC em 1992 e consolidou um avanço normativo relativo ao DHAA com a elaboração da LOSAN, em 2006 que define a alimentação adequada como um conjunto de condições necessárias e essenciais para que todos os seres humanos:

“A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população” (BRASIL, 2006a, art. 2º).

O reconhecimento do DHAA, um processo longo e complexo, inicia-se com a definição conceitual de segurança alimentar e nutricional pelo Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2003, em seguida, aprovada pela II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2004. Atenta-se ao fato de que essa Conferência foi resultado de uma construção entre Governo e sociedade civil. A SAN, de acordo com o art. 3o da LOSAN, consiste:

[...] Na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural quer sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentável BRASIL, 2006a, art.3º).

Esse conceito está em consonância com os princípios adotados pelas resoluções internacionais, desde que o direito à alimentação passou a ser incorporado aos demais direitos humanos, estabelecidos na Carta dos Direitos Humanos de 1948 (ALBUQUERQUE, 2009).

Em 2010, após uma intensa mobilização social em uma campanha encabeçada pelo CONSEA, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) foi incluído no Artigo 6º da Constituição Federal, através da Emenda Constitucional 64 (BRASIL, 2010b). Ele abarca o direito de acesso aos recursos e meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, de sua região ou de sua origem étnica (VALENTE, 2002).

Nas últimas décadas a discussão sobre DHAA e SAN fortaleceu-se no Brasil, obtendo relevante espaço como política de Estado, contando com uma regulamentação que instituiu as bases para sua gestão nas esferas federal, estadual e municipal (RAVANELLI, 2010). Nesta mesma perspectiva, Albuquerque (2009) destaca a urgência de se aproximar e integrar os princípios do DHAA no planejamento das políticas de SAN, a fim de reorientar as formas de planejamento, desenho, implantação e análise.

CONCLUSÕES

Este trabalho tem como objetivo analisar as políticas públicas de segurança alimentar e de que forma a questão da fome entrou na agenda governamental e passou a ser vista como um problema que necessitava da intervenção política, utilizando o Modelo Múltiplos Fluxos de Kingdon. Os resultados foram divididos em três cortes transversais, correspondentes a contextos específicos da trajetória da política social de alimentação e nutrição no Brasil: 1930-1984; 1985-2002; 2003-2010.

Esse primeiro recorte (1930-1984) marca o período em que o país iniciava o seu processo de urbanização e industrialização e o perfil epidemiológico nutricional brasileiro era caracterizado, sobretudo, pela elevada ocorrência das doenças nutricionais relacionadas à miséria, à pobreza e ao atraso econômico, caracterizando o momento do Fluxo de Problemas, onde a situação social que é percebida – fome – apesar de já estar presente na sociedade brasileira, foi elevada à condição de problema. Durante a Ditadura Militar, em uma alusão a expansão econômica, apesar do bolo ter crescido, a fome aumentou fazendo com que organismos internacionais fizessem recomendações ao governo brasileiro para resolver este problema, momento este considerado por Kingdon como *feedback*. Durante esses anos, acontecimentos de cunho político, econômico e social que afetassem a questão da fome e da miséria não foram suficientes para a entrada do problema na agenda porque um problema público não ganha importância instantaneamente ou em detrimento de um único fator.

O segundo recorte (1985-2002) inicia com o fim da Ditadura Militar e início da Nova República, período com importantes mudanças também para as estratégias nacionais de combate à fome. Após o *impeachment* de Collor, movimentos sociais contra a fome e a miséria foram articulados por vários setores da sociedade civil a fim de sensibilizar a sociedade para mudanças de ordem econômica, política e social. O governo estava atento aos acontecimentos e criou o CONSEA e propiciou a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Aliado a isso, estatísticas começaram a ser produzidas, como o Mapa da Fome, de forma a conhecer a realidade do problema para que medidas governamentais fossem tomadas. Isso evidencia a ideia de Kingdon de que são os grupos de pressão, a opinião pública, as pressões do Legislativo e das agências administrativas e os movimentos sociais que determinam o clima político para a mudança da agenda governamental.

Por fim, o terceiro recorte (2003-2010) finalmente mostra o momento em que os três Fluxos são reunidos (*coupling*), gerando uma oportunidade de mudança na agenda através da criação do Programa Fome Zero em 2003 no governo Lula, marcando a entrada do problema da fome na agenda governamental como um problema político. Tal programa tornou-se um marco no campo da segurança alimentar pois reinseriu o discurso do pacto social, combate à fome e à miséria, direito à alimentação e segurança alimentar como prioridades da agenda pública brasileira para os próximos anos.

Desta forma, este trabalho demonstrou como se deu a entrada na agenda governamental do tema da fome, perpassando por diversos momentos ao longo da história, atores e interesses que culminaram na decisão política de criação do Programa Fome Zero, precursor de políticas públicas orientadas para a garantia do direito à alimentação e da segurança alimentar. Ao longo deste processo, o debate sobre a superação da fome e da miséria evoluiu e culminou na construção do conceito de SAN e de DHAA, descritos de forma breve para entender como eles passaram a ser incorporados nos desenhos das políticas públicas atuais.

REFERÊNCIAS

- AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. In: **Revista Agenda Política**. v.3, n.2 – julho/dezembro, p.12-42, 2015.
- ALBUQUERQUE, Maria de Fátima Machado de. A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza. **Revista de Nutrição**, v.22, n.6, p.895-903, 2003.
- BELIK, Walter. A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.19, n.2, p.94-110, 2012.
- BRASIL. **Decreto nº 7.272**, de 15 de setembro de 2010. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm>. Acesso em: 10 de nov. 2017.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010**. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm>. Acesso em: 10 de nov. 2017.
- BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm>. Acesso em: 10 de nov. 2017.
- BURLANDY, Luciene; BOCCA, Cláudia; MATTOS, Ruben Araujo de. Mediações entre conceitos, conhecimento e políticas de alimentação, nutrição e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Nutrição**, v.25, n.1, p.9-20, 2012.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Transformando ideias em ação: o papel dos empreendedores de políticas públicas**. 34º Encontro Anual da Anpocs. ST 27: Políticas Públicas: Instituições, Ideias e Redes. Outubro, 2010.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. **Participação e Políticas Públicas: Subsistemas, comunidades e redes na análise de políticas públicas**. Trabalho apresentado no XVI Congresso Brasileiro de Sociologia, GT Políticas Públicas. Salvador: Anais, set 2013.
- CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p.87-124.
- CONTI, Irio Luiz. **Segurança alimentar e nutricional: noções básicas**. Passo Fundo: IFIBE, 2009.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Relatório do Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 3ª Conferência +2**. Brasília/DF, janeiro, 2010.
- LEÃO, Marília (Org). **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013. 263 p.
- MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco e VALENTE, Flávio L. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**. v.4, p.66-88, 1996.
- MEDEIROS, Tathiane Muriel. **Segurança Alimentar e Nutricional: Indicadores e Gestão no Rural de Gravataí, Rio Grande do Sul**. 2014. 179 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas**. 2. ed. – Pelotas: Educat, 2004.

- PEREIRA, Rosangela Alves; SANTOS, Leonor Maria Pacheco. A dimensão da insegurança alimentar. **Revista de Nutrição**. Campinas, 21 (Suplemento): 7s-13s, jul./ago., 2008.
- PINTO, Henrique Salles. **A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil** (Parte 1): A Modernização do Estado e os Avanços na Superação da Fome. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 150). 2014.
- RABELO, Maria Mercedes; RUCKERT, Isabel Noemia. A construção da política de segurança alimentar e nutricional: o caso de Porto Alegre. **Indicadores Econômicos**. FEE, Porto Alegre, v. 41, n. 3, p. 85-100, 2014.
- RAVANELLI, P. Consórcios públicos: os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados. In: **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**, 3. 2010, Brasília. **Anais**. Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 2010.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2015 (2ª edição).
- TAKAGI, Maya. **A implantação da política da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios**. 2006. 206 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- VALENTE, Flávio L. Schieck. (Org.) **O direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002.
- VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**. V.18, n.4, Campinas/SP, Jul/Ago. 2005.