

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO PROFISSIONAL

ETYÉLE BASTOS MARQUES

**SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

São Borja - RS

2025

ETYÉLE BASTOS MARQUES

**SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – Mestrado Profissional da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof.º Dr. Vinicius Piccin Dalbianco

São Borja - RS

2025

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

M357s Marques, Etyéle Bastos

Segurança Alimentar e Nutricional e Programa Nacional de
Alimentação Escolar / Etyéle Bastos Marques.

85 p.

Dissertação(Mestrado)-- Universidade Federal do Pampa,
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 2025.

"Orientação: Vinicius Piccin Dalbianco ".

1. Nutrição. 2. Alimentação Escolar . 3. Políticas Públicas
. I. Título.

ETYELE BASTOS MARQUES

**SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Dissertação defendida e aprovada em: 12 de novembro de 2025.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Vinicius Piccin Dalbianco
Orientador
(PPGPP-UNIPAMPA)

Prof. Dr. Ronaldo Bernardino Colvero
(PPGPP-UNIPAMPA)

Prof.^a Dra. Nádia Rosana Fernandes De Oliveira
(UNIPAMPA)



Assinado eletronicamente por **VINICIUS PICCIN DALBIANCO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 04/03/2026, às 10:06, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **NADIA ROSANA FERNANDES DE OLIVEIRA, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 05/03/2026, às 15:25, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **RONALDO BERNARDINO COLVERO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 16/03/2026, às 09:47, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1896835** e o código CRC **638F665C**.

RESUMO

No Brasil, desde a década de 1940, existe uma preocupação com a erradicação da fome e, principalmente, com o combate à desnutrição infantil. Como uma das estratégias governamentais de política pública de alcance da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) encontra-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Este trabalho tem como objetivo identificar e analisar a SAN de forma interdisciplinar e com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) da população brasileira e estudantil. Esta pesquisa foi de caráter exploratória, descritiva, explicativa, qualitativa e quantitativa, com revisão na literatura e legislações sobre o PNAE e SAN, e análise através da (PNAD), do ano de 2023, no Módulo de Segurança Alimentar, dos dados através das tabelas do grau de (In)Segurança Alimentar e Nutricional, no Brasil, e com moradores de 5 a 17 anos de idade que frequentam ou não as escolas e creches em todo o país. Após foi realizada uma abordagem qualitativa, documental, exploratória da cidade de São Borja/RS, com levantamento de informações disponíveis em sites institucionais e fontes públicas sobre a cidade, e entrevistas sobre SAN com os atores das políticas públicas. Ficou evidenciado que ocorre a alta frequência à escola ou creche pelos moradores de 5 a 17 anos, porém mesmo estes alunos estarem frequentando a escola não foi observado a redução da insegurança alimentar em algum grau nestes estudantes. Na cidade de São Borja observou-se algumas estratégias para redução da insegurança alimentar, como aplicação de hortas escolares e atividades de educação alimentar e nutricional, porém sem articulação intersetorial, sem também as escolas alcançarem o mínimo de 30% na aquisição de produtos da agricultura familiar para o consumo. Portanto apesar da sua contribuição, o PNAE isoladamente não consegue atender a complexidade da SAN, sendo fundamental a intersetorialidade com outras políticas públicas, e sugere-se mudanças com intuito de fortalecer e melhorar esta política, bem como outras políticas transversais a fim de obter o maior alcance de pessoas em segurança alimentar e nutricional.

Palavras-chave: nutrição; alimentação escolar; política pública.

ABSTRACT

In Brazil, since the 1940s, there has been a concern with eradicating hunger and, especially, with combating child malnutrition. One of the governmental public policy strategies for achieving Food and Nutritional Security (FNS) is the National School Feeding Program (PNAE). This work aims to identify and analyze FNS in an interdisciplinary way, based on the National Household Sample Survey (PNAD) of the Brazilian and student population. This research was exploratory, descriptive, explanatory, qualitative and quantitative in nature, with a review of the literature and legislation on the PNAE and FNS, and analysis through the 2023 PNAD data, in the Food Security Module, using tables of the degree of (In)Food and Nutritional Security in Brazil, and with residents aged 5 to 17 years who attend or do not attend schools and daycare centers throughout the country. Following this, a qualitative, documentary, and exploratory approach was carried out in the city of São Borja/RS, gathering information available on institutional websites and public sources about the city, and conducting interviews on food and nutrition security (FNS) with public policy actors. It was evident that there is high school or daycare attendance among residents aged 5 to 17, however, even with these students attending school, no reduction in food insecurity was observed. In the city of São Borja, some strategies for reducing food insecurity were observed, such as the implementation of school gardens and food and nutrition education activities, but without intersectoral articulation, and without schools reaching the minimum 30% in the acquisition of products from family farming for consumption. Therefore, despite its contribution, the National School Feeding Program (PNAE) alone cannot address the complexity of FNS, making intersectoral collaboration with other public policies fundamental. Changes are suggested to strengthen and improve this policy, as well as other cross-cutting policies, in order to reach a greater number of people with food and nutrition security.

Keywords: nutrition; school meals; public policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapas com a localização de São Borja no Brasil e Rio Grande do Sul	58
Figura 2 – Horta Escolar da EMEF República Argentina	68
Figura 3 – Horta Escolar da EMEF República Argentina	68
Figura 4 – Horta Escolar da EMEF República Argentina	69
Figura 5 – Horta Escolar da Escola CETIM	70
Figura 6 – Horta Escolar da Escola CETIM	70
Figura 7 – Horta Escolar da Escola CETIM	71
Figura 8 – Horta Escolar da Escola CETIM	71

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Prevalência de Segurança e Insegurança Alimentar	29
Gráfico 2 – Dados sobre custo de uma dieta saudável.....	31
Gráfico 3 – Evolução percentual da população em insegurança alimentar grave	33
Gráfico 4 - Dados sobre (In) Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.....	45
Gráfico 5 – Dados sobre (In) Segurança Alimentar e Nutricional na região Norte do Brasil .	46
Gráfico 6 – Dados sobre (In) Segurança Alimentar e Nutricional na região Nordeste do Brasil	46
Gráfico 7 – Dados sobre (In) Segurança Alimentar e Nutricional na região Sudeste do Brasil	47
Gráfico 8 – Dados sobre (In) Segurança Alimentar e Nutricional na região Sul do Brasil	47
Gráfico 9 – Dados sobre (In) Segurança Alimentar e Nutricional na região Centro-Oeste do Brasil.....	48
Gráfico 10 – (In) Segurança Alimentar no Brasil e suas diferentes regiões com moradores de 5 à 17 anos de idade	51
Gráfico 11 – (In) Segurança Alimentar no Brasil, e suas diferentes regiões, com moradores de 5 à 17 anos de idade com frequência à creche ou escola.....	52
Gráfico 12 – (In) Segurança Alimentar no Brasil, e suas diferentes regiões, com moradores de 5 à 17 anos de idade sem frequência à creche ou escola	52
Gráfico 13 – Porcentagem de (In)segurança alimentar no Brasil, e suas diferentes regiões, com moradores de 5 à 17 anos com e sem frequência à creche ou escola.....	53
Gráfico 14 – Taxa de mortalidade infantil em São Borja - RS	59
Gráfico 15 – Porcentagem de trabalhadores por segmento no mercado de trabalho em São Borja-RS.....	60
Gráfico 16 – Potencial de consumo por tipo de despesa	60

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Órgãos Gestores/Áreas Gestoras participantes do PNAE	42
---	----

LISTA DE SIGLAS

DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
PENSSAN	Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
IA	Insegurança Alimentar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
AF	Agricultura Familiar
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
ONU	Organização das Nações Unidas
PSE	Programa Saúde na Escola
APS	Atenção Primária à Saúde
WFP	Programa Mundial de Alimentos
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
OMS	Organização Mundial da Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.2	Objetivos	15
1.2.1	Objetivo Geral	15
1.2.1.1	Objetivos Específicos	15
1.3	Metodologia	16
1.3.1	Revisão da Literatura.....	16
1.3.2	Avaliação e análise dos dados.....	16
1.3.3	Identificação de dados de São Borja/RS e SAN.....	17
1.3.3.1	Construção textual.....	17
2	PANORAMA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E A POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	18
3	SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	24
3.1	Estado da Segurança Alimentar e Nutricional Mundial.....	29
4	CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	35
5	PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	39
6	ANÁLISE E AVALIAÇÃO DOS DADOS SOBRE (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR DO IBGE-PNAD.....	45
6.1	Análise e Avaliação da (In)Segurança Alimentar da PNAD em domicílios com moradores de 5 à 17 anos de idade e frequência à creche ou escola.....	50
7	CARACTERIZAÇÃO E ÍNDICES DE SÃO BORJA/RS.....	58
7.1	Segurança Alimentar e Nutricional em São Borja-RS.....	61
7.1.1	Estratégias Nutricionais encontradas nas escolas de São Borja-RS.....	66
8	CONCLUSÃO.....	73
	REFERÊNCIAS.....	76

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, desde a década de 1940, existe uma preocupação com a erradicação da fome e, principalmente, com o combate à desnutrição infantil. Após a Segunda Guerra Mundial, quando a sociedade enfrentou a fome e a necessidade de garantir o acesso a alimentos adequados, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) começou a ser elaborado, sendo reconhecido pela Constituição Federal em 1988, especificamente no artigo 6º, que estabelece os direitos sociais, incluiu o da alimentação (Santos, 2018).

O DHAA, segundo esta Constituição de 1988, é considerado como um direito indivisível da situação de fome, pobreza e desigualdade social da população, pois um atribuiria ao outro e o cumprimento deste direito requer a adoção de muitas políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição, acesso, disponibilidade de alimentos seguros e de qualidade, promoção da saúde e da alimentação adequada e saudável em todos os níveis federativos.

O DHAA sobrepuja os limites do acesso ao alimento em si, para além, com a necessidade do suprimento das qualidades sanitárias e nutricionais dos alimentos, que possam trazer ao indivíduo, famílias e grupos a garantia de sua sobrevivência a partir de uma alimentação diária adequada (Souza, 2020).

Porém uma das maiores dificuldades encontrada em uma situação de fome ainda seria o alcance das quantidades suficientes de alimentos, sendo um dos fatores que mais geram a Insegurança Alimentar na população. Diferentes programas e políticas públicas que procuram reduzir esta situação poderiam melhorar o alcance do DHAA, um direito que tornou-se inerente à dignidade da pessoa humana (Souza, 2020).

A condição da fome pode ser encontrada portanto quando uma pessoa não tem acesso adequado e regular a alimentos suficientes para atender às suas necessidades nutricionais básicas, enquanto o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional é mais amplo e abrange não apenas a ausência de fome, mas, do acesso físico, social e econômico a alimentos seguros, nutritivos e culturalmente adequados, envolvendo a garantia de alimentos apropriados em termos de variedade, diversidade nutricional e preferências culturais (Chagas; Nogueira; Oliveira, 2023).

Segundo a legislação brasileira, sob a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) está descrito como a garantia da 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.

Porém a fome tem duas classificações, podendo ser classificada como aguda, que equivale à urgência em se alimentar, a um grande apetite, não sendo relevante para este momento, e em fome crônica, permanente, a que nos é interessante, ocorrendo quando a alimentação diária, habitual, não propicia ao indivíduo energia suficiente para a manutenção do seu organismo e para o desempenho de suas atividades cotidianas. Nesse sentido, a fome crônica resulta em uma das modalidades de desnutrição: a deficiência energética crônica. E por terem maior vulnerabilidade a deficiências nutricionais, as crianças constituem o grupo indicador preferencial para estudos da presença de desnutrição como também consequência da Insegurança Alimentar em uma população (Monteiro, 2003). Podendo a fome crônica provocar mal-estar físico e psicológico e ter impacto no desenvolvimento, na mortalidade infantil e na esperança média de vida das populações, configurada como um fenômeno complexo da agenda pública mundial de alimentação e nutrição (ONU, 2018).

A fome portanto pode ser considerada como uma das violações do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), na instabilidade em garantir a ingestão de quantidade suficiente de alimentos, e com isso podemos citar que a fome de muitas crianças é resultado da fome de seus pais/familiares também (Frutuoso; Viana, 2021).

Nesta perspectiva, as políticas públicas, como uma das funções de promover transformações sociais (Rosai; Lima; Aguiar, 2021), tem grande importância na medida em que dão condições para que um maior número de pessoas alcance esta SAN, principalmente em um país desigual socioeconomicamente, como é o caso do Brasil (Kroth; Geremia; Mussio, 2020). Salienta-se, porém, que apesar de sermos um dos grandes produtores mundiais de alimentos, ainda temos um cenário muito preocupante, conforme dados da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (PENSSAN), cerca de 55,2% das famílias brasileiras estavam em uma situação de Insegurança Alimentar (IA), agravada pela pandemia do coronavírus, no ano de 2021 (Santos, 2022).

E como uma das estratégias governamentais de acesso aos alimentos, como uma política pública de alcance da SAN, que foi desenvolvendo-se ao longo dos anos, encontra-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Amorim; Ribeiro; Bandoni, 2020), que abrange amplamente a proposta de SAN dentre suas diretrizes e resoluções, realizando o atendimento da demanda e das necessidades nutricionais de estudantes durante a estadia na escola. O PNAE atende de forma gratuita alunos matriculados nas redes estaduais, municipais e de educação básica, bem como as entidades filantrópicas de todos os municípios do país,

sendo considerado um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo (Brasil, 2020; Silva; Hespanhol, 2023).

O PNAE é uma política de Estado vinculada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação (FNDE/MEC), com um custo em média de cem reais por ano por estudante, dependendo da modalidade que encontra-se o aluno, beneficiando diretamente, com uma ou mais refeições diárias, mais de 40 milhões de escolares (Brasil, 2020; Amorim; Ribeiro; Bandoni, 2020). Ainda assim, o programa enfrenta muitos desafios para cumprir seus objetivos e diretrizes, entre eles a garantia da SAN nos alunos (Seminotti, 2021).

O tema proposto neste estudo é, portanto, a SAN e o PNAE, mais particularmente uma análise de modo a verificar se o PNAE está conseguindo cumprir seus objetivos propostos enquanto política pública e a ocorrência da SAN e da IA em moradores que frequentam e não frequentam escolas e creches, automaticamente aqueles que frequentam as escolas e creches atendidos pelo programa em diferentes regiões do Brasil.

Um dos objetivos do PNAE é ofertar refeições que garantam as necessidades nutricionais dos estudantes durante o período letivo (Brasil, 2020), sustentando a SAN destes alunos dentro das escolas, porém o ocorrido em muitos casos, há somente a refeição da escola como a única fonte de alimentação e nutrição consumida por muitos que encontram-se em vulnerabilidade social, com isto, podendo gerar algum grau de IA, bem como a fome crônica e suas consequências no desenvolvimento, deficiências nutricionais, aumento de doenças, mortalidade infantil, bem como na esperança média de vida desta população (ONU, 2018; Soares, 2022).

Com o fim de alcançar melhorias para o programa, este estudo tem como definição a verificação da ocorrência dos níveis de SAN e IA em residências com moradores, e com crianças e jovens com idade de 5 a 17 anos, e sua frequência à escola ou creche em diferentes regiões do Brasil, através da base de dados encontrada no Banco de Tabelas Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) onde utiliza como seu referencial metodológico a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA).

O PNAE detém a obrigação de suprir no mínimo, somente 15% das necessidades diárias de alimentação e nutrição destes alunos de escolas públicas durante sua permanência em sala de aula, mesmo assim, contribui para o crescimento e desenvolvimento dos alunos, a aprendizagem, o desempenho escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis, porém poderia também estar ocorrendo a falta dos demais 85% das necessidades alimentares e

nutricionais destes alunos, com a consequência de deficiências nutricionais e aumento das prevalências de desnutrição e baixo peso (Brasil, 2006, 2009; Kroth; Geremia; Mussio, 2020; Schottz, 2019).

Neste caso apresentamos o seguinte problema de pesquisa: Ocorre a Insegurança Alimentar na população que frequenta as escolas e creches nas diferentes regiões do Brasil?

O PNAE, como dito, tem como objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, o rendimento escolar, a aprendizagem e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio da realização de ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) e da oferta de refeições que garantam as necessidades nutricionais dos estudantes no período em que estes se encontram na escola (Brasil, 2009, 2020).

Nas últimas duas décadas, houve aumento dos recursos federais para o PNAE, em conformidade com o aumento do número de estudantes atendidos, no entanto, persiste o desafio de garantir uma alimentação saudável e variada com o valor que varia de R\$ 0,41 a R\$ 2,56 per capita por dia, sendo o valor maior para turno integral (Brasil, 2023a). O PNAE prevê que esse valor seja suplementado pelas esferas estaduais e municipais, mas as desigualdades econômicas, sociais e regionais do país tornam assim a execução da política desigual, ainda que universal (Kroth; Geremia; Mussio, 2020). As Entidades Executoras com menos recursos tendem a investir valores menores com essa suplementação, o que muitas vezes inviabiliza o fornecimento de uma alimentação como prevista em lei, adequada e saudável (Amorim; Ribeiro; Bandoni, 2020).

Entre 2004 e 2013, a quantidade de moradores em domicílios em situação de IA passou de pouco mais de 73 milhões (39,8% da população) para aproximadamente 52 milhões (25,8%). Se tomarmos os dados relativos aos domicílios em situação de IA moderada e grave, nos quais foi constatada restrição quantitativa de alimentos, a redução na quantidade de pessoas convivendo com a fome foi de cerca de 35,8 milhões (19,5%) em 2004 para 17,5 milhões de pessoas em 2013 (IBGE, 2014).

Tais dados explicitam que, nesse período, houve melhora na situação alimentar dos brasileiros, mas também revelam que uma parcela significativa da população ainda se encontrava em IA, com dificuldade para obter uma alimentação adequada.

Além destas situações, para algumas famílias que estão em vulnerabilidade social e com filhos matriculados, frequentando a escola, a alimentação escolar, como dito, não seria somente um lanche simples, mas em muitos casos a refeição principal, sendo atribuída como a única forma de manter os índices de nutrição através da alimentação que a escola

disponibiliza (Mota, 2022). Tornando-se assim evidente a importância de dados para guiar as ações do poder público diante da IA e da Alimentação Escolar, com os seus investimentos propostos nas diferentes regiões do Brasil.

Portanto, com a EBIA, aplicada pelo IBGE, em estudantes que estariam assistidos pelo PNAE, é possível um diagnóstico nessa população, além de detalhar os dados da proporção de estudantes e suas famílias nesta situação por cada região do Brasil. Ressalta-se que as escalas de medida direta da IA, como a EBIA, fornecem informações estratégicas para a gestão de políticas e programas sociais em nível nacional e regional, pois com os dados sobre a IA de cada região, as gestões estaduais e municipais poderiam direcionar valores maiores e complementares às escolas com maiores índices de estudantes em IA (Frutuoso; Viana, 2021).

O que se observa também no Brasil é que não teriam ações fixas sobre a área de SAN, onde em 2014 saiu do mapa da fome, e voltou à situação de fome nos anos de 2020/2021, reforçado pela pandemia do COVID-19 (Rodrigues, 2023), e em 2025 conseguindo sair novamente do mapa da fome.

Outra questão importante a ser colocada é que os recursos do PNAE não preveem o fornecimento da alimentação escolar nos períodos de recesso e férias escolares, e que, para muitas famílias, a interrupção do fornecimento da alimentação escolar implica o agravamento da situação de IA dos estudantes nestes períodos.

Portanto, a avaliação destes dados voltados à insegurança alimentar e nutricional de estudantes, do PNAE e de políticas públicas poderiam permitir elaborar melhores diagnósticos e aperfeiçoamento de políticas voltadas para a alimentação escolar, e para a SAN, e ajudar na tomada de decisões futuras.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Identificar e analisar a Segurança Alimentar e Nutricional de forma interdisciplinar e na base da PNAD da população brasileira e estudantil.

1.2.1.1 Objetivos específicos

- Identificar estudos e publicações nos últimos anos (2013 a 2025) e a legislação vinculados à temática do Programa Nacional de Alimentação Escolar e à Segurança Alimentar e Nutricional;
- Apresentar a Política do PNAE e o seu avanço;
- Analisar o grau de (In)Segurança Alimentar com base na PNAD da população brasileira e estudantil;
- Identificar a cidade da fronteira oeste do Rio Grande do Sul, sede do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, São Borja-RS, estratégias e equipamentos públicos encontrados de Segurança Alimentar e Nutricional de forma intersetorial.

1.3 Metodologia

1.3.1 Revisão na literatura

Esta pesquisa exploratória, descritiva, explicativa, qualitativa e quantitativa, iniciou-se com revisão na literatura e legislações sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e sobre Segurança Alimentar e Nutricional, a fim de identificar estudos e publicações dos anos de 2013 à 2025, e as legislações vinculadas à estas temáticas.

1.3.2 Avaliação e análise dos dados

Posterior, refletindo que para a avaliação de uma política é importante realizar alguns questionamentos sobre os processos da mesma, ou se seus objetivos estão tendo o seu cumprimento, ou os grupos beneficiários estão sendo atingidos ou se a mudança social almejada está sendo alcançada (Rosa; Lima; Aguiar, 2021), encontrou-se após a revisão citada, o banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do ano de 2023, no Módulo da PNAD de Segurança Alimentar, dados através de tabelas que organizam as informações de forma estruturada com o grau de (In)Segurança Alimentar e Nutricional, no Brasil, e suas diferentes regiões e dados de domicílios com moradores de 5 a 17 anos de idade com frequência ou não as escolas e creches em todo o país, sendo automaticamente, os frequentadores das escolas que estão tendo o atendimento pelo PNAE. Posteriormente foram feitas as análises destes dados e das tabelas, realizada a comparação entre as diferentes regiões brasileiras, construção

textual, reflexão e discussão dos resultados com a literatura científica.

1.3.3 Identificação de dados de São Borja/RS e SAN

Após foi realizada uma abordagem qualitativa, documental, exploratória, especificamente da cidade de São Borja/RS, sede do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa. Inicialmente foi feito levantamento de informações disponíveis em sites institucionais e fontes públicas sobre a cidade, posterior foram feitas entrevistas sobre SAN com os atores das políticas públicas, como servidores públicos administrativos, coordenadores e nutricionistas das Secretarias Municipais de Educação, Saúde e de Desenvolvimento Social, e extensionistas rurais da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural-EMATER da cidade de São Borja/RS.

Sobre as entrevistas, foram iniciados os questionamentos de forma remota à nutricionista e à coordenadora pedagógica da Secretaria Municipal de Educação, sobre SAN, se havia algum meio de avaliação da IA nos alunos e se realizavam algum meio de amenizar esta insegurança. Após as entrevistas, e os relatos colocados como a realização de horta escolar, pela nutricionista, a fim de amenizar a IA, foi realizada a visita em uma escola com horta escolar, e em outra foi recebido dados e fotos da escola com a horta em andamento.

Após foi feita entrevista presencial com os servidores da Secretaria de Desenvolvimento Social, questionados sobre Conselho Municipal de SAN, como eram feitos encaminhamentos e acolhimento de pessoas em insegurança alimentar, e o contexto envolvido. E de forma remota foi feita entrevista com a nutricionista desta Secretaria, responsável pelo Restaurante Popular. Posteriormente foram questionados os extensionistas rurais presencialmente na EMATER de São Borja, sobre a produção de alimentos da agricultura familiar e sobre a sua venda para a alimentação escolar.

1.3.3.1 Construção textual

Após as visitas e entrevistas, foram escritos todos os relatos coletados, com a descrição das políticas encontradas, e que participam do contexto, e os meios utilizados correlacionando com a SAN.

2 PANORAMA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E A POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A Declaração Universal dos Direitos Humanos amparada e declarada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, em seu Artigo 25 afirma que “toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade”. Acrescentado a isso e garantido pela Emenda Constitucional nº 64 de 4 de fevereiro de 2010, que alterou o art. 6º da Constituição Federal de 1988, é direito de todos os cidadãos ter uma alimentação adequada como um direito social declarado (Hungria, 2024).

Porém a fome transforma-se em uma das manifestações de insegurança alimentar e nutricional, cujo complexo fenômeno torna-se uma violação ao direito humano à uma alimentação adequada. A relevância do assunto é facilmente justificada pelos números alarmantes e crescentes, divulgados pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) em 2020, aproximadamente 928 milhões de pessoas estavam em uma situação de insegurança alimentar em níveis graves, alcançando cerca de 12% da população global, e 2,37 bilhões de pessoas sem acesso à uma alimentação adequada, o que corresponde a quase uma em cada três pessoas no mundo (Azevedo, 2022).

Josué de Castro, em “A Geografia da Fome”, definia a fome como um fenômeno não natural, uma tragédia criada pelo próprio homem, produto direto do subdesenvolvimento e com forte ligação com a desigualdade e pobreza (Castro, 1984). Historicamente, a fome é tão antiga quanto a humanidade, e corroeu sociedades, mas somente em 1996 que a Organização das Nações Unidas, por meio da Cúpula Mundial da Alimentação, definiu que a Segurança Alimentar existia, conforme descrito, “quando todas as pessoas, em todos os tempos, têm acesso físico e econômico às suas necessidades alimentares preferenciais, diariamente, possibilitando uma vida ativa e saudável” (FAO, 2006). A partir desse marco, houveram avanços nos esforços mundiais em direção à redução da fome como um todo, porém ainda há muitas necessidades a serem alcançadas a fim de extinguir a fome mundial (Hungria, 2024).

Mas como declarado, a alimentação é um direito humano fundamental e cabe ao Estado assegurar a permanência de políticas públicas de alimentação e nutrição para a população, e nesta perspectiva, a segurança alimentar refere-se também ao acesso a alimentos

de qualidade e em quantidade suficientes, sem comprometer outras necessidades básicas, fundamentada nos princípios de promoção de saúde, bem como na sustentabilidade e valorização também da cultura em cada país (Bueno *et al.*, 2021).

Evidencia-se com isto, que a formulação de políticas públicas fica submetida à configuração de arranjos para a tomada de decisões, que visa minimizar a geração de conflitos e a otimização dos resultados (Menicucci; Gontijo, 2016). Neste sentido a Organização Mundial de Saúde (OMS), através da Estratégia Global, recomenda o desenvolvimento de políticas e programas que corroborem mais com a adoção de uma alimentação mais saudável e de atividade física das populações a fim de reduzir índices de consequências de uma má alimentação, de doenças crônicas não transmissíveis e carências nutricionais.

Mas o que é uma política pública? Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. (Saraiva, 2006, p. 28-29).

Tendo assim como uma das funções das políticas públicas em promover transformações sociais (Rosa; Lima; Aguiar, 2021), com grande importância, na medida em que dão condições para que o maior número de pessoas alcancem estas transformações, principalmente em relação à segurança alimentar, ainda mais em um país, como o Brasil, com desigualdades socioeconômicas (Kroth; Geremia; Mussio, 2020), o que conforme já demonstrado nos dados da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), no ano de 2021, mais da metade das famílias brasileiras estavam em alguma situação de IA, agravada pela pandemia da COVID-19 (Santos, 2022).

O entendimento de SAN, como colocado anteriormente, como sendo “a garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável manutenção do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna” foi proposto em 1986, na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição e consolidado na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994 (Burity *et al.*, 2010).

É importante perceber que esse entendimento articula duas dimensões bem definidas: a alimentar e a nutricional, sendo a primeira dando referência aos processos de disponibilidade

(produção, comercialização e acesso ao alimento) e a segunda diz respeito mais diretamente à escolha, ao preparo e consumo alimentar e sua relação com a saúde e a utilização biológica do alimento. Ressaltando, que o termo Segurança Alimentar e Nutricional somente passou a ser divulgado com mais força no Brasil após o processo preparatório para a Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996, e com a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), em 1998, onde após outras dimensões foram associadas ao termo (Burity *et al.*, 2010).

Desde os anos de 1970, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) utiliza o indicador de prevalência de desnutrição para estimar a quantidade de pessoas com fome no mundo. Apesar de ser uma medida importante para identificar os casos mais agudos de fome, esse indicador se mostrou ineficiente para captar a fome de forma que capte ela em toda a sua extensão (Rodrigues *et al.*, 2023).

Desse modo, a partir dos anos de 1980, diferentes pesquisadores buscaram desenvolver uma nova metodologia de quantificação da fome, que levou ao desenvolvimento da Escala de Segurança Alimentar Domiciliar, adotada pelo Serviço de Alimentação e Nutrição do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos a partir de 1995 (Amorim; Ribeiro; Bandoni, 2020; Segal-Corrêa, Marin-Leon, 2009). Em 2003, foi iniciada a tradução e a adaptação da Escala de Segurança Alimentar e Domiciliar estadunidense para o Brasil, por meio da elaboração de indicadores diretos de quantificação da população sujeita a diferentes graus de insegurança alimentar, colocados também, para o acompanhamento e avaliação de suas ações e estratégias (Amorim; Ribeiro; Bandoni, 2020; Segal-Corrêa; Marin-Leon, 2009; Trivellato, 2018).

Assim foi desenvolvido e validada a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) para mensurar a (In)Segurança Alimentar, a partir da experiência da Universidade de Cornell (EUA). Foi realizado um estudo multicêntrico, apoiado pela Organização PanAmericana de Saúde, visando contemplar diferentes contextos sociais, econômicos e culturais, no meio urbano e rural, para que uma única escala pudesse ser utilizada no país (Moraes *et al.*, 2014).

O processo de validação ocorreu em duas etapas: uma qualitativa e outra quantitativa, resultando em um instrumento de mensuração de insegurança alimentar com solidez satisfatória (com α de Chronbach variando de 0,91 a 0,94), indicando maior confiabilidade e consistência entre os itens, mais condizente com a realidade brasileira e capaz de identificar famílias em situação de vulnerabilidade social que necessitam de intervenções. A EBIA é um método que investiga de forma direta a (In)Segurança Alimentar das famílias, sendo composta

por perguntas fechadas, relacionadas à percepção dos entrevistados sobre a situação alimentar nos últimos três meses. Nesta escala a questão alimentar é percebida em seus vários aspectos, incluindo os psicológicos, como a preocupação com o comprometimento da qualidade e quantidade da alimentação da família (Moraes *et al.*, 2014).

A (In)segurança Alimentar e Nutricional também pode ser avaliada por indicadores nutricionais e socioeconômicos. Medidas antropométricas são indicadores importantes do estado nutricional, mas avaliam de forma indireta e limitante a segurança alimentar e nutricional, já que podemos encontrar indivíduos em segurança alimentar que estejam abaixo ou acima do peso ideal. Esta situação indica comprometimento da qualidade da dieta (Moraes *et al.*, 2014).

O estado nutricional e o acesso aos alimentos são frequentemente utilizados como fatores determinantes de (In)segurança Alimentar e Nutricional, mas bom estado nutricional e ausência de fome não são garantia suficiente de atingir a segurança alimentar e nutricional. A investigação do consumo alimentar individual é capaz de detectar a situação de IA, já que permite conhecer a ingestão alimentar, em seus aspectos qualitativos e quantitativos. Os indicadores socioeconômicos também são uma forma de mensurar a (In)Segurança Alimentar já que domicílios com acesso precário a renda, bens e serviços estão mais vulneráveis a esta situação e às repercussões da mesma, como alterações nutricionais e no desenvolvimento psicomotor. Mas cabe ressaltar que nenhum indicador, isoladamente, consegue abranger as múltiplas dimensões da SAN, uma vez que cada método monitora o fenômeno segundo ótica própria, tornando os mesmos complementares (Moraes *et al.*, 2014).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), assim acabou utilizando a EBIA, no suplemento de Segurança Alimentar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) em 2004, 2009, 2013, e nos anos posteriores, fornecendo os dados mais confiáveis que temos sobre o acesso aos alimentos no Brasil. A produção desses dados permitiu uma melhor compreensão do perfil da insegurança alimentar no país, tanto no que se refere à sua magnitude e severidade quanto em relação aos seus principais determinantes e distribuição espacial.

Diante disto, considera-se também que os países devam ser soberanos para garantir a SAN de seus povos, alcançando o termo chamado de Soberania Alimentar, que respeite suas múltiplas características culturais, manifestadas no ato de se alimentar. O conceito de Soberania Alimentar defende que cada nação tem o direito de definir políticas que garantam a SAN de seus povos, incluindo o direito à preservação de práticas alimentares e de produção

tradicionais de cada cultura. Além disso, se reconhece que este processo deva ser em bases sustentáveis, do ponto de vista ambiental, econômico e social (Burity *et al.*, 2010).

As escolas influenciam a vida da maioria das crianças em todos os países, elas devem proteger a sua saúde, fornecendo informações em saúde, melhorando a educação em saúde e promovendo a alimentação saudável, a atividade física e outros comportamentos saudáveis. Da mesma maneira, os governos são incentivados a adotar políticas de apoio à alimentação saudável na escola e limitar a disponibilidade de produtos ricos em sal, açúcar e gorduras neste ambiente (Santos; Teixeira, 2022).

Neste sentido, como citado, sendo uma das políticas de caráter assistencial mais antigas do Brasil que promova uma alimentação mais saudável e sustentável, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) surgiu com o intuito de combater no país os altos índices de desnutrição e doenças associadas a comorbidades alimentares pelos estudantes, tendo como ideia inserir alimentos para compor as necessidades alimentares básicas dos alunos pertencentes a instituições públicas de ensino, garantindo, dessa forma, a SAN desta população (Nero *et al.*, 2023).

A universalização e a gratuidade no fornecimento da alimentação escolar, associada a uma contextualização pedagógica para uma formação consciente de hábitos alimentares saudáveis dos estudantes, é uma característica intrínseca do PNAE, e suas ações têm firmado e aumentado a responsabilidade administrativa dos órgãos públicos e o próprio estímulo da participação social (Nero *et al.*, 2023).

O programa é reconhecido mundialmente como uma ferramenta de combate à fome, sendo o único do mundo com essa magnitude e alcance, e enfrenta desafios que condizem com o seu tamanho e importância. O PNAE como um programa consolidado e estruturado ao longo de seus mais de 60 anos de existência, é um importante instrumento para a promoção da SAN dentro das escolas públicas do país (Santos; Teixeira, 2022).

Como anteriormente colocado, dentre as condições mínimas de dignidade humana, está o direito essencial à alimentação, previsto já na Constituição Federal do Brasil, mas que ainda nos dias atuais permanece como um desafio a ser superado. A fome enfrentada por muitos brasileiros, a dificuldade em acessar uma alimentação mínima e adequada seja pelas condições financeiras impostas ou mesmo pelo não acesso a alimentos de qualidade, fazem-se necessárias políticas públicas que atendam esta necessidade essencial em SAN para a população brasileira (Santos; Teixeira, 2022).

A IA é uma realidade encontrada em muitos domicílios brasileiros, em que essas privações e a instabilidade no acesso aos alimentos, do ponto de vista qualitativo e

quantitativo, podem ocasionar graves consequências ao bem-estar e saúde nos indivíduos. Em uma revisão sistemática com metanálise de artigos publicados de 2004 a 2013 sobre segurança alimentar e nutricional, foi verificado que a prevalência de insegurança alimentar entre populações em iniquidades sociais foi de 87,2% no Brasil (Bezerra *et al.*, 2020).

E o PNAE, que desde a sua criação recebeu inúmeras modificações, que já alteraram o modo de sua gestão, o público atendido, as características da alimentação ofertada e as parcerias sociais para sua aplicação, com o fim de permitir ao aluno de escola pública de ensino, o adequado crescimento e desenvolvimento psicológico, social e biológico, o aprendizado e o rendimento escolar, além da adoção de práticas alimentares mais saudáveis e estruturadas, ou seja, o cumprimento de seus objetivos por ações de educação alimentar e nutricional, e pela disponibilidade de refeições adequadas às necessidades nutricionais dos estudantes durante o período letivo, torna-se um meio para alcance dos princípios e diretrizes da SAN afiliadas à perspectiva da alimentação adequada e saudável enquanto direito humano a ser garantido pelo Estado Brasileiro (Tavares *et al.*, 2022).

O autor Silva (2022), declarou em sua pesquisa que o emprego de uma alimentação saudável e adequada, através do PNAE, que faça uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, tem um grande impacto para a mitigação da fome e melhora da alimentação geral neste público.

Assim, a análise da segurança e insegurança alimentar da população que frequenta e não frequenta às escolas das diferentes regiões de todo o Brasil, poderia trazer dados de relevância e melhorias ao PNAE, bem como para a área de SAN, concretizando os seus objetivos, e com o alcance do DHAA, para uma alimentação saudável, adequada, a fim de respeitar, proteger, promover e prover o mesmo a nossa população estudantil.

3 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

No Brasil, desde a década de 1940, há uma preocupação, como dito, com a erradicação da fome e, principalmente, com o combate à desnutrição infantil, sendo a fome parte da condição histórica associada à alimentação, devido a uma falta de alimentos para saciedade das necessidades humanas (Silva; Hespanhol, 2023).

Os primeiros estudos sobre a fome foram relacionados à química, na época da descoberta das vitaminas e macronutrientes, onde as pesquisas buscavam quantificar a energia que deveria ser utilizada para manter o funcionamento correto do organismo humano, o que constataram que não houve diferenciação entre humanos e animais quanto necessidades nutricionais de balanço energético, quando a ingestão calórica se torna menor que o gasto energético, sendo responsável por levar à subnutrição e à fome em ambos (Campos, 2023).

Com as pesquisas, conseguiram verificar que a ingestão de alimentos não era somente a primeira questão quando correlacionado à fome, haviam outros pontos que precisariam ser reconhecidos antes e depois da ingestão de alimentos, ou seja, as pessoas deveriam ser capazes de obter os alimentos para seu consumo, ou mesmo estes alimentos precisariam ser produzidos em quantidades suficientes antes que pudessem ser adquiridos, de modo que a produção, distribuição e a capacidade de obtê-los se tornam fatores importantes para também compreender melhor a fome. Pois o problema da fome não se limitaria somente na ausência da ingestão dos alimentos, sendo que após o consumo, eles devem ser digeridos e utilizados no organismo para absorção de seus nutrientes. Dessa forma, a fome também se torna resultado da ingestão insuficiente de nutrientes ou da incapacidade do corpo de absorver os nutrientes necessários ao seu funcionamento correto, conhecida como fome oculta (Campos, 2023; Silva, Hespanhol, 2023).

Segundo Monteiro (2003) a diferenciação da fome, desnutrição e pobreza pode ser melhor compreendida através de exemplos, como um indivíduo que poderia estar na pobreza sem ser afetado pelo problema da fome, bastando que a condição de pobreza se apresente por carências básicas outras que não a alimentação, pois seu instinto de sobrevivência natural do homem e de todas as outras espécies animais fazem com que suas necessidades alimentares tenham maior importância sobre as demais. Em uma situação inversa seria com a ocorrência da fome na ausência da condição de pobreza, sendo muito difícil a mesma ocorrer, ou ocorreria apenas excepcionalmente e por tempo limitado por ocasião de guerras e catástrofes naturais. Fome e desnutrição tampouco são equivalentes, uma vez que, se toda fome leva necessariamente à desnutrição, de fato, ocorre uma modalidade de desnutrição: a deficiência

energética crônica, porém nem toda deficiência nutricional se origina do aporte alimentar insuficiente em energia, ou seja, da falta de alimentos. Ao contrário, são causas relativamente comuns de desnutrição, sobretudo na infância, o desmame precoce, a higiene precária na preparação dos alimentos, o déficit específico da dieta em vitaminas e minerais e a incidência repetida de infecções, e em particular em doenças diarreicas e parasitoses intestinais.

A pobreza da desnutrição infantil, ainda que não sendo equivalentes, são os que mais se aproximam, pois o bom estado nutricional de uma criança pressupõe o atendimento de diversas necessidades humanas, que incluem não apenas a disponibilidade de alimentos, mas também a diversificação da dieta, condições salubres de moradia, o acesso à educação e a serviços de saúde, entre outras, mas a presença da pobreza torna mais frequente, mas não obrigatória, o aparecimento da desnutrição em crianças, sendo extremamente importante uma mudança rápida que pode ser exercida por programas políticos bem planejados de assistência integral à saúde infantil (Monteiro, 2003).

Segundo a FAO (2019), a fome, em seus tantos significados, pode ser especificada como a privação de uma alimentação de qualidade, nutritiva e suficiente durante o ano, ou somados no dia a dia, podendo gerar mal nutrição e/ou desnutrição, e ainda que a fome é considerada como violação ao DHAA, na instabilidade em garantir a ingestão de quantidade e qualidade suficiente de alimentos, pode provocar mal-estar físico e psicológico, impacto no desenvolvimento geral principalmente durante a infância, na mortalidade infantil e na esperança de vida das populações afetadas (Frutuoso, Viana, 2021).

A fome passou a não ser mais vista apenas como uma escassez global de alimentos, tornando-se uma questão de acesso limitado a alimentos para certas populações, e que a política de alguns governos estaria concentrada em circuitos específicos com distribuição de alimentos controlados ou organizados pelo Estado, incluindo ferramentas como distribuição de cestas básicas, transferência de dinheiro para sua aquisição, cozinhas populares e comunitárias e a alimentação escolar (Campos 2023).

A partir disso, mostra-se que o problema da fome, como dito anteriormente, não resulta apenas da ausência de alimentos, e que todo arcabouço que envolve tal problemática tornou-se prioridade nas políticas públicas em muitos países. A ONU e a FAO reconheceram as complexidades da fome devido às diferenças e hierarquias entre os determinantes domiciliares locais, nacionais e globais. O perfil demográfico do domicílio, gênero, escolaridade, saúde, renda, estabilidade financeira, conhecimento sobre hábitos alimentares, disponibilidade de tempo para as mães, emprego e participação em programas sociais tornaram-se fatores determinantes em cada família afetada. Além disso, também foram

considerados vários fatores locais e regionais que interferem como estabilidade política, disponibilidade de alimentos saudáveis, custos de produção, disponibilidade de alimentos e preço, preconceito, desigualdades étnicas e raciais, serviços de saúde e educação, custo das necessidades básicas, emprego, salários e estabilidade, cultura alimentar, saneamento básico, vigilância sanitária e rede socioassistencial, entre outros. Ao identificar problemas em todo o sistema que interferem no combate à fome, uma abordagem mais ampla de políticas públicas ajudaria a modificar as prioridades de intervenção, moldar novas estruturas políticas e arranjos institucionais nas questões relacionadas aos custos dos alimentos, à desigualdade social e econômica, bem como ao acesso a bens e serviços públicos, ao bem-estar social, à cultura, à sustentabilidade, ao meio ambiente e à saúde pública (Almeida Filho; Tavares e Azevedo, 2019; Campos, 2023).

Segundo Santiago *et al.* (2023) a questão da fome e da má alimentação e nutrição não pode ser olhada apenas em sua dimensão econômica (acesso à renda), alimentar (disponibilidade de alimentos) ou biológica (estado nutricional), de forma individual e sim deve ser vista em todas as suas dimensões concomitantemente, sendo que a fome também pode ser considerada Insegurança Alimentar e analisada através dos índices que são estabelecidos por uma escala psicométrica, o que a torna capaz de verificar a relação do indivíduo com a fome levando em conta não apenas a falta do alimento, mas efeitos emocionais causados por esta falta, o que resulta no que é considerado insegurança alimentar (Segall-Corrêa; Marin-Leon, 2009).

Segundo a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, como já relatado, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) preconiza a garantia da 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 sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Além disso, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) cita, através da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que situações de insegurança alimentar e nutricional podem ser detectadas através de outros problemas como consumo excessivo de alimentos prejudiciais à saúde, devido a sua qualidade e imposição de padrões alimentares que desrespeitem a diversidade cultural (Brasil, 2006; Silva *et al.*, 2023).

Historicamente, no ano de 1996 em Roma, após debates e discussões internacionais sobre SAN, durante o Fórum da Sociedade Civil em paralelo à realização da Cúpula Mundial

de Alimentação, surgiu o termo, como citado, Soberania Alimentar, entendida como o direito das pessoas a alimentos nutritivos, culturalmente adequados, acessíveis e produzidos de forma sustentável e ecológica, determinando seus próprios sistemas alimentares e de produção (Burity *et al.*, 2010; Campos, 2023). O Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar realizado em Havana-Cuba em 2001, afirmou o direito de os povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população. No Brasil, o artigo 5º da Lei 11.346/2006, na LOSAN, coloca a seguinte definição de Soberania Alimentar: “A consecução do Direito Humano à Alimentação Adequada e da Segurança Alimentar e Nutricional requer o respeito à Soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos” (Brasil, 2006).

Em suma, torna-se importante enfatizar que o conceito de SAN se tornou mais amplo e englobou a garantia pela ingestão de alimentos, passou a considerar tanto a qualidade e a quantidade dos alimentos, quanto os serviços de saúde e as condições ambientais que garantam o estado nutricional adequado dos indivíduos. Tal conceito pode ser dividido em quatro categorias: (1) na condição de segurança alimentar, o indivíduo não sofre com problemas de acesso aos alimentos, em termos qualitativos ou quantitativos e não há preocupação de que os alimentos venham a faltar no futuro; (2) Na questão da insegurança alimentar leve, existe a preocupação com a falta de alimentos no futuro próximo; (3) a insegurança alimentar moderada manifesta-se numa situação de comprometimento da qualidade da alimentação na busca por manter a quantidade necessária e (4) a insegurança alimentar grave, que se mostra em uma deficiência quantitativa de alimento, a qual pode levar o indivíduo à situação de fome.

[...] se há segurança alimentar, não pode haver fome, mas o conceito de segurança alimentar é mais amplo do que a simples eliminação permanente da fome. Apesar disso, as análises e políticas a serem aplicadas são em certa medida semelhantes para ambos os conceitos. As ações públicas para acabar com a fome também aumentarão a segurança alimentar (Millán Smitmans, 2014, p. 111).

Segundo dados do módulo de Segurança Alimentar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, no quarto trimestre de 2023, dos 78,3 milhões de domicílios particulares permanentes no Brasil, 72,4% (56,7 milhões) estavam em situação de segurança alimentar, ou seja, tinham acesso permanente à alimentação adequada. Essa proporção cresceu 9,1 pontos percentuais (p.p.) frente à última pesquisa do IBGE a investigar o tema, a POF 2017-2018, que havia encontrado 63,3% dos domicílios do país em situação de segurança

alimentar. No entanto, 21,6 milhões de domicílios (27,6%) eram afetados por algum grau de IA. A forma mais grave englobava cerca de 3,2 milhões de domicílios (4,1%) (IBGE, 2023).

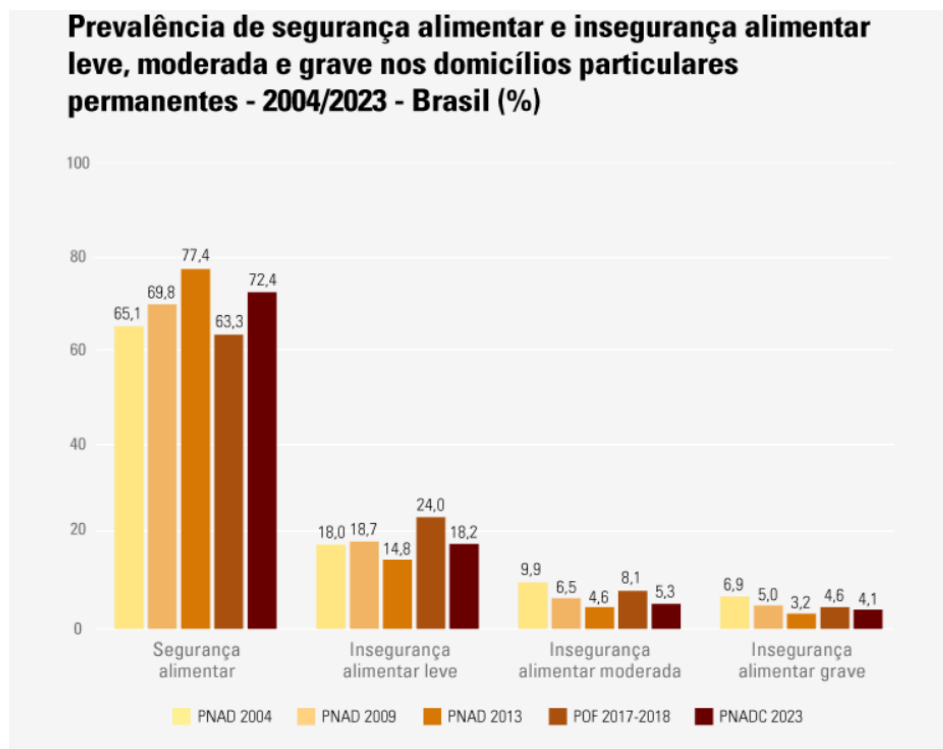
A PNAD utiliza como referencial metodológico a EBIA, que por meio dessa escala, é possível identificar e classificar os domicílios de acordo com os graus de severidade com que o fenômeno é vivenciado pelas famílias neles residentes, possibilitando, assim, estimar a magnitude do problema da IA nestas residências, que permite a identificação e classificação dos domicílios de acordo com o seu nível de segurança alimentar. O IBGE aponta que a EBIA fornece informações importantes para quantificar e classificar grupos de indivíduos que apresentam maior vulnerabilidade ao problema (Santiago *et al.*, 2023).

Anteriormente a esses dados, entre 2004 e 2013, a quantidade de moradores em domicílios em situação de IA passou de pouco mais de 73 milhões (39,8% da população) para aproximadamente 52 milhões (25,8%). Se tomarmos os dados relativos aos domicílios em situação de insegurança alimentar moderada e grave, nos quais foi constatada restrição quantitativa de alimentos, a redução na quantidade de pessoas convivendo com a fome foi de cerca de 35,8 milhões (19,5%) para 17,5 milhões de pessoas (IBGE, 2014).

Tais dados mostram que, nesse período, houve melhora na situação alimentar dos brasileiros, mas também revelam que uma parcela significativa da população ainda era encontrada em situação de IA acentuada, com dificuldade para se alimentar adequadamente. Dados de 2013 indicavam que, em 80% dos domicílios estavam em situação de IA, a renda média mensal domiciliar per capita era de até 1 salário-mínimo, além disso, 34,2% daqueles que tinham até 4 anos e 33,2% daqueles que tinham entre 5 e 17 anos estavam em IA (Amorim; Ribeiro; Bandoni, 2020; IBGE, 2014).

Comparando com outros dados, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2017-2018, que também utiliza como instrumento a EBIA, mostrou que 63,3% dos domicílios no país garantiram o acesso à uma alimentação adequada, estando em SAN, porém 18,2% inferior ao ano de 2013. De forma inversa, observou-se aumento de forma expressiva de todas os graus associados à situação de IA, que estavam em um cenário de redução, a IA leve alcançou 24,0%, o que demonstrou um aumento de 62,2%, comparado aos dados de 2013. E entre 2013 e 2018, houve aumento das prevalências dos graus mais severos de IA no cenário nacional, tanto da IA moderada com 76,1%, como a IA grave com 43,7% (IBGE, 2017-2018), demonstrados no Gráfico 1 a seguir.

Gráfico 1 – Prevalência de Segurança e Insegurança Alimentar



Fonte: IBGE (2023).

O ressurgimento da desnutrição no Brasil, em 2017, afetou mais de 5,2 milhões de pessoas, e, com impacto da Pandemia, foi registrado ao final do ano de 2020, o número de 19 milhões de pessoas em situação de fome (IA grave) e outros 43,4 milhões que não tinham alimentos para consumir (IA moderada ou grave) (REDE PENSSAN, 2021).

3.1 Estado da Segurança Alimentar e Nutricional Mundial

Dados importantes sobre SAN foram publicados em Julho de 2025, através do relatório nominado em português como o “Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo 2025 (SOFI 2025)”, durante a 2ª Cúpula de Sistemas Alimentares da ONU, elaborado por cinco agências da ONU, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Programa Mundial de Alimentos (WFP), Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Organização Mundial da Saúde (OMS).

O SOFI é realizado do progresso global em relação ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável Fome Zero e Agricultura Sustentável (chamado de ODS 2) com os seguintes intuitos de acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e

promover a agricultura sustentável até o ano de 2030, através da Agenda de 2030, onde a Organização das Nações Unidas colocou como plano de ação com 17 objetivos específicos de desenvolvimento sustentável e 169 metas, podendo ser cumprida no âmbito de uma parceria global revitalizada para o desenvolvimento sustentável, apoiada pelas políticas e ações concretas, construídos sobre o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, com o fim de concluir o que estes não conseguiram alcançar. A agenda de 2030 busca concretizar os direitos humanos de todos, sendo integrados e indivisíveis, e equilibrar as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Com objetivos e metas em áreas de importância crucial para a humanidade e para o planeta, como para as pessoas, unindo-as com esta pesquisa, como foi citado acima, onde um dos seus objetivos determina acabar com a pobreza e a fome, em todas as suas formas e dimensões, e garantir que todos os seres humanos possam realizar o seu potencial em dignidade e igualdade, em um ambiente saudável até o ano de 2030 (ONU, 2015).

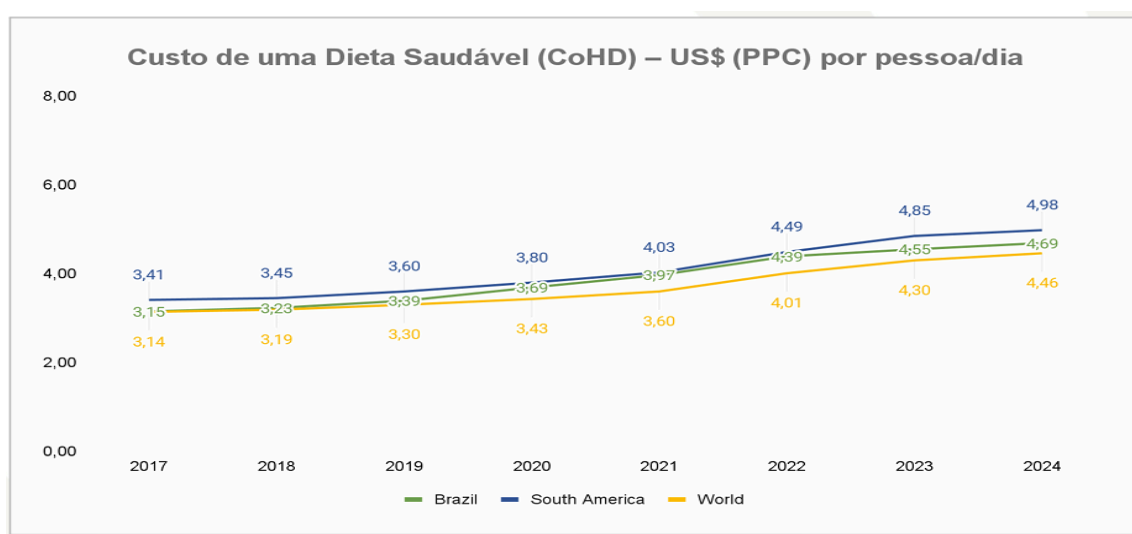
O relatório “The State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI)” traduzido como o Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo, é publicado anualmente pelas agências citadas anteriormente FAO, IFAD, UNICEF, WFP e OMS, que traz como grande destaque o Mapa da Fome baseado na Prevalência de Subalimentação (PoU – Prevalence of Undernourishment), um indicador que estima a proporção da população cuja ingestão habitual de energia alimentar está abaixo do mínimo necessário para manter uma vida ativa e saudável, ou seja, uma condição de ingestão insuficiente de calorias. O relatório também apresenta resultados para a “Insegurança Alimentar Severa” e a “Insegurança Alimentar Moderada e Severa” (somadas), baseadas na percepção dos indivíduos. A condição severa indica restrição extrema, como passar um dia ou mais sem comer, mas não equivale ao indicador da fome, que é o PoU. Diferente das métricas do SOFI, o indicador nacional é baseado na medição realizada pelo IBGE, como já descrito anteriormente, por meio da EBIA, com 3 níveis definidos, tendo insegurança alimentar leve, moderada e grave, sendo a grave podendo estar associado à fome, pois envolve falta constante de alimentos, inclusive para as crianças envolvidas no domicílio avaliado (FAO, 2025; Marra, *et al.*, 2025).

A publicação demonstrou que o Brasil saiu do Mapa da Fome, em sua média trienal de 2022 a 2024, período em que o país conseguiu reduzir a proporção de sua população em situação de subnutrição, com a classificação PoU para menos de 2,5%, limite estabelecido pela FAO para que um país deixe de figurar no indicador global. A fome em geral ainda atinge 673 milhões de pessoas no mundo, o que equivale a 8,2% da população mundial, apesar de representar uma leve melhora em relação aos anos anteriores (8,5% em 2023 e 8,7%

em 2022), porém ainda permanece acima dos níveis pré-pandemia. A classificação é baseada em médias móveis de três anos, para evitar distorções causadas por eventos pontuais, como crises econômicas ou desastres climáticos, sendo o ano de 2022 crítico para a fome no Brasil, com altos índices de insegurança alimentar, como demonstrado anteriormente, devido a Pandemia do Covid-19. O Brasil já havia demonstrado uma queda nestas condições em relação ao triênio anterior, com 3,2% de pessoas em subalimentação (6,7 milhões), número abaixo do registrado pela PNAD Contínua, no ano de 2022, de 4,1% (8,7 milhões) (FAO, 2025; Marra, *et al.*, 2025).

O relatório também pondera os impactos da inflação sobre os alimentos, onde desde 2020 tem superado a inflação geral em diversos países, dificultando o acesso a dietas saudáveis, especialmente em nações de baixa renda. Em 2024, cerca de 2,6 bilhões de pessoas no mundo eram incapazes de pagar por uma alimentação nutritiva, número ainda elevado, embora inferior aos 2,76 bilhões registrados em 2019. Contudo, a melhora foi desigual, pois em países de baixa renda, onde o custo de uma dieta saudável subiu mais do que nos países de renda mais alta, esse número aumentou de 464 milhões em 2019 para 545 milhões em 2024. Nos países de renda média-baixa (excluindo a Índia), subiu de 791 milhões para 869 milhões no mesmo período. No cenário colocado, as famílias em maior vulnerabilidade social tendem a optar por alimentos mais acessíveis e, geralmente, menos nutritivos, ou precisam reduzir a quantidade que comprem, o que deteriora a qualidade das dietas, em ambos os casos, torna aumentado o risco de insegurança alimentar (FAO, 2025; Marra, *et al.*, 2025).

Gráfico 2 – Dados sobre custo de uma dieta saudável



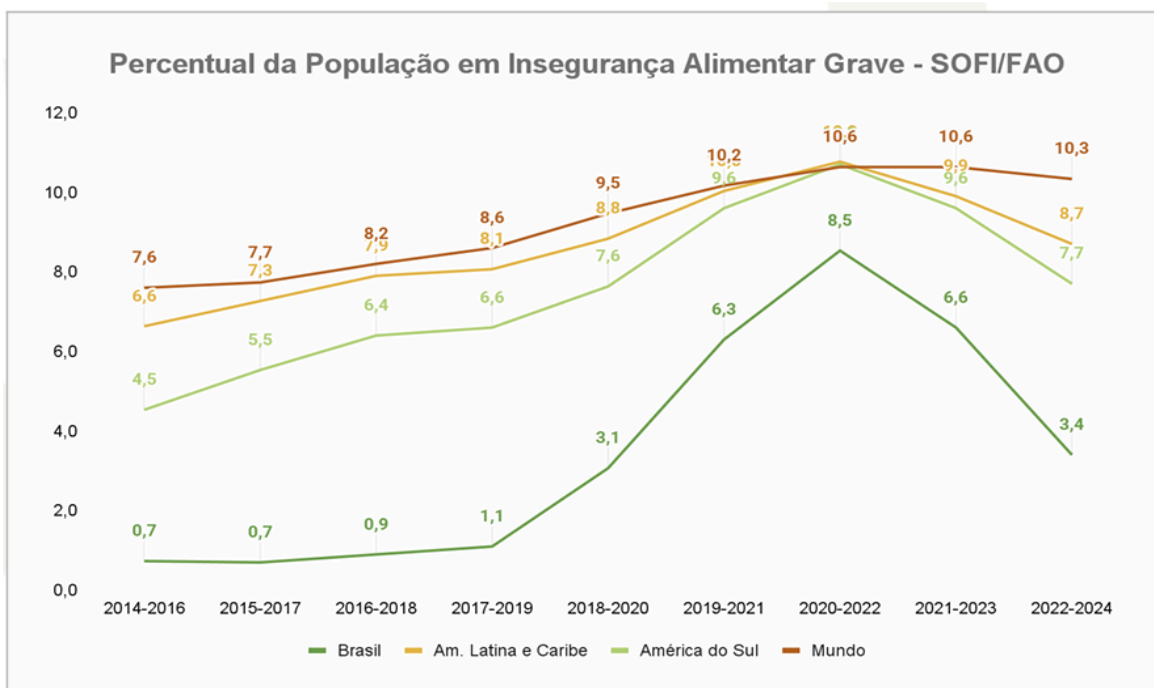
Fonte: FAO (2025).

Segundo o gráfico acima, o custo médio por pessoa de uma dieta saudável alcançou 4,46 dólares por dia no mundo, uma variação de 42,0% a mais em relação a 2017. Já no Brasil, o custo chegou a 4,69 dólares, uma variação de 48,9% em relação ao início da série histórica e de 3,1% em relação ao ano anterior. Na América do Sul, o custo chegou a 4,98 dólares, acima da média global, uma variação de 46,0% e de 2,7%, respectivamente. Ao comparar esse custo com as rendas disponíveis nos países, conclui-se que 31,9% da população global não consegue comprar uma refeição saudável. No Brasil, esse percentual chegou ao equivalente a 50,2 milhões de pessoas (23,7%).

O relatório SOFI 2025 recomenda uma combinação de medidas políticas para enfrentar a inflação dos alimentos como políticas fiscais direcionadas e com prazo definido, como programas de proteção social para proteger famílias vulneráveis, políticas monetárias críveis e transparentes para conter a inflação, e investimentos estratégicos em pesquisa e desenvolvimento agroalimentar, infraestrutura de transporte e produção, e sistemas de informação de mercado para melhorar a produtividade e a resiliência (FAO, 2025).

Segundo a FAO (2025) de 2023 para 2024, a prevalência global de insegurança alimentar moderada ou grave, na avaliação que considera restrições de acesso a alimentos adequados durante parte do ano, caiu levemente, de 28,4% para 28,0%, totalizando 2,3 bilhões de pessoas, isso representa 335 milhões a mais do que em 2019 (antes da pandemia) e 683 milhões a mais do que em 2015, quando a agenda de desenvolvimento sustentável foi adotada.

Gráfico 3 – Evolução percentual da população em Insegurança Alimentar Grave



Fonte: FAO (2025).

Segundo o Gráfico acima, a IA severa recuou levemente no mundo, com destaque para a América Latina e a América do Sul. No Brasil, a queda do último triênio para o atual foi de 6,6% (14 milhões), uma redução de 48,5%, atingindo agora 3,4% da população (7,1 milhões). Isso significa que 6,9 milhões de brasileiros deixaram de conviver com esse tipo de insegurança alimentar. Na América do Sul, o número passou de 9,6% para 7,7%, na América Latina e Caribe, a redução foi de 9,9% para 8,7%, e no mundo, foi de 10,6% para 10,3% (FAO, 2025).

A prevalência de insegurança alimentar moderada e severa estimada pela FAO segundo o relatório SOFI representa a proporção de pessoas que enfrentaram dificuldades no acesso a alimentos por falta de recursos ao longo do ano, o que resulta na redução da qualidade, diversidade e quantidade dos alimentos (FAO, 2025; Marra, *et al.*, 2025).

Nos indicadores de nutrição infantil, do SOFI, os atrasos no crescimento em crianças menores de cinco anos caíram de 26,4% em 2012 para 23,2% em 2024, refletindo avanços globais na melhora para a nutrição desta faixa etária (FAO, 2025).

Segundo o Diretor-geral da FAO, QU Dongyu, declarou em relação ao Relatório SOFI 2025 que:

[...] embora seja animador ver uma redução na taxa global de fome, devemos reconhecer que o progresso é desigual. O SOFI 2025 serve como um alerta crucial de que precisamos intensificar os esforços para garantir que todos tenham acesso a alimentos suficientes, seguros e nutritivos. Para isso, devemos trabalhar de forma colaborativa e inovadora com governos, organizações e comunidades, enfrentando os desafios específicos das populações vulneráveis, especialmente nas regiões onde a fome persiste (ONU, 2025, *online*).

Já o Presidente do FIDA, Alvaro Lario declarou que

[...] em tempos de alta nos preços dos alimentos e cadeias de valor globais em crise, precisamos intensificar os investimentos na transformação rural e agrícola. Esses investimentos são essenciais não apenas para garantir a segurança alimentar e nutricional, mas também para a estabilidade global (ONU, 2025, *online*).

A diretora executiva do UNICEF, Catherine Russell descreveu sobre o SOFI 2025 que:

Toda criança merece a chance de crescer e se desenvolver plenamente. No entanto, mais de 190 milhões de crianças com menos de cinco anos sofrem com a desnutrição, o que pode afetar negativamente seu desenvolvimento físico e mental, tirando delas a oportunidade de alcançar seu pleno potencial. O relatório SOFI 2025 reforça a urgência de agir em favor das crianças mais jovens e vulneráveis, especialmente diante da alta nos preços dos alimentos. Devemos trabalhar com governos, setor privado e comunidades para garantir que as famílias tenham acesso a alimentos acessíveis e nutritivos para que as crianças possam se desenvolver. Isso inclui fortalecer programas de proteção social e orientar os pais sobre alimentos nutritivos produzidos localmente, além de promover a amamentação, que oferece o melhor começo de vida para o bebê (ONU, 2025, *online*).

Todos os relatos demonstram a importância do monitoramento e de políticas públicas com o fim de reduzir a insegurança alimentar e nutricional em todos os diferentes territórios, e reforçar a importância de uma alimentação adequada e saudável integrada e acessível.

4 CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas e suas formulações demonstram passar por muitas transformações ao longo dos anos, na medida em que incorporam as contribuições de diferentes pesquisas teóricas e aplicadas em torno do comportamento dos atores sociais no processo de elaboração destas políticas, chamado de ciclo político, o qual compreende os mecanismos pelos quais as ações destas políticas afetam a sociedade e suas avaliações do impacto que estas geram, tendo o intuito de aumentar sua eficácia e efetividade nas suas ações, com o desenho necessário de políticas e programas mais aderentes aos problemas socioeconômicos, que por sua vez, permitem alcançar maiores retornos para a sociedade.

Porém, nota-se que quando há o estudo das políticas públicas, não há um consenso final entre os pesquisadores quanto ao seu conceito em si, sobre política pública, sua definição, tendo uma das principais explicações quando colocam estas constantes mudanças no sentido da palavra política pública, ou seja, ocorre a ressignificação do termo como vem ocorrendo ao longo dos anos (Agum; Riscado; Menezes, 2015).

O autor Thomas Dye menciona que política pública seria tudo aquilo que os governantes escolhem ou também não escolhem colocar em execução. Da mesma forma, o autor Lasswell procurou explicar o conceito de políticas públicas com “[...] quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (Agum; Riscado; Menezes, 2015, p. 4). Notando assim nas políticas públicas como um jogo de interesses, quem ganha e qual o motivo de ganhar. E outra explicação para política pública foi descrita pelo pesquisador brasileiro Leonardo Secchi (2013) que seria a direção para enfrentar um problema, ou seja, normativas que surgem com o intuito de enfrentar um problema.

Outro autor chamado Lynn (1980) considera que políticas públicas são ações dos governos que produzem efeitos específicos, e como argumenta Celina Souza (2006), como ações governamentais que emanam das políticas públicas. Já Peters (1986), refere-se que: “[...] política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” (Souza, 2006, p.5). Assim verificamos que os autores se inclinam e constroem diferentes formas de apresentar e explicar o conceito sobre a política pública, porém nenhuma seria de forma explicativa por si, pois, cada uma apresenta argumentos assertivos diferentes acerca da conceitualização de políticas públicas.

Celina Souza (2006) coloca o seguinte resumo sobre política pública, como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar

essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).

Ocorre então uma necessidade da definição do que determina uma política pública, pois alguns pesquisadores argumentam que a política partidária pauta as políticas públicas, em contraponto de outros que referem ao contrário, o autor Theodore Lowi, na década de 70 afirmou que as diretrizes políticas de um determinado grupo, determinam a política partidária, ou a mesma denominada com o termo “*politic*”, propondo uma reviravolta na relação causal entre política (*politic*) e políticas públicas (*public policies*). Lowi (1972), afirmou “*policies determine politics*”, ou seja, as políticas públicas que determinam a dinâmica política. Em outras palavras, dependendo do tipo de política pública que está em jogo, a estruturação dos conflitos, das coalizões e o equilíbrio de poder se modificam (Secchi, 2013).

Já o autor Easton, dita em suas análises a complexidade que há em volta das políticas públicas e não visualiza apenas como um fato que as determinaria, conceptualizando a relação entre o processo político, as políticas públicas, com seu respectivo contexto social, econômico e político do entorno. As políticas públicas são, no seu modelo, um *output* do sistema político, revelador da emergência, da natureza e da atividade do Estado. Neste sentido, Easton entende o processo político como um sistema em que cada componente não pode ser analisado isoladamente: a ação de cada um dos intervenientes no processo político só pode ser adequadamente percebida quando inserida em um todo (Araújo; Rodrigues, 2017).

Envolvendo também nisto, como citado acima, de ciclo das políticas públicas (*policy cycle*), ou seja, que ações são necessárias para a instalação das políticas públicas, podendo ser chamado também de processo de elaboração de políticas públicas (Secchi, 2013). Souza afirma que a denominação do ciclo de políticas públicas é uma tipologia que constitui um processo dinâmico de planejamento das políticas, pois podem variar e não possuírem uma estrutura fixa, podendo as fases geralmente estarem apresentadas de forma misturadas, com as sequências se alternando, pois muitas vezes as ações oriundas das políticas públicas são criadas antes mesmo da identificação do próprio problema (Secchi, 2013, p.43).

O primeiro autor a esclarecer ou delimitar as etapas para análise de políticas públicas foi Lasswell, na década de 50, onde declarou que o assunto está sujeito em processos, com fases a serem estudadas separadamente ou sem consonância com a etapa seguinte (Araújo; Rodrigues, 2017).

Sendo assim, Lasswell partiria da abordagem sistêmica das políticas públicas de Easton para a construção do modelo “*Policy Cycle*” ou modelo das etapas, propondo que as políticas públicas sejam analisadas como o resultado de um ciclo político que se desenvolve

por etapas, procurando investigar a fundo todo o sistema político, entendendo que cada parte do “*policy cycle*” compõe atributos decisivos e necessários à política pública. O ciclo possibilita um mapa conceitual com estas seguintes etapas: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, conclusão e avaliação. Com base em Lasswell, Charles O. Jones (1984) elaborou uma conceitualização de *policy cycle* em 10 etapas, tendo como fluxo: a percepção do problema; agregação; organização; representação do público-alvo; agendamento; formulação; orçamentação; concretização; avaliação; ajustamento ou conclusão (Araújo; Rodrigues, 2017).

O autor brasileiro Leonardo Secchi (2013) também apresentou um modelo para o ciclo de política pública, com as seguintes sete etapas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Outra abordagem para o ciclo tem as seguintes etapas: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (Souza, 2006).

Em resumo, é possível colocar que esta última abordagem do ciclo das políticas é denominada sequencial, pois seriam tomadas como resultado de um processo que se desenvolve por etapas, num ciclo político que se repetiria, como um processo inacabado, que se repete e reconstrói (Araújo; Rodrigues, 2017). Um dos elementos para que o ciclo tenha a referida flexibilização, é a possibilidade de “*feedbacks*”, ou seja: retornos que os decisores políticos ou instituições possuem acerca das políticas públicas implementadas. Bem como, o ciclo também pode ter seu uso científico, uma vez que: “[...] se apresenta como uma ferramenta analítica que contribui para tornar clara e didática a discussão sobre um tema” (Raeder, 2014, p. 127).

Contudo, ocorrem alguns atributos que podem se sobressair no perfil das políticas públicas, como a presença de ações complementares da política que perpassam diferentes áreas do conhecimento, o que confere a elas um caráter multidisciplinar, desde sua concepção estendendo-se até a avaliação final dos resultados (Kroth; Geremia; Mussio, 2020; Menicucci; Gontijo, 2016), retomando assim a necessidade da avaliação das situações emergentes e na constância de políticas públicas já atuantes na minimização dos problemas de maior gravidade a toda a população.

[...] A análise, portanto, serve para aumentar as chances de uma boa formulação, decisão e posterior implementação de um curso de ação. Fazer análise com finalidade prática, prescritiva e de resolução de problemas públicos exige trabalho de pesquisa aprofundada, conversa com atores políticos, reuniões com a participação dos potenciais destinatários da política pública, coleta de documentos em repartições

públicas, leitura de notícias dos meios de comunicação... Fazer análise de política pública significa gerar informações, argumentos e consensos que forneçam uma base mais sólida à tomada de decisão pública. [...] Fazer análise de política pública é esforçar-se para que as políticas públicas sejam mais adequadas, tenham mais benefícios de longo prazo e sejam tecnicamente consistentes, socialmente sensíveis e politicamente viáveis (Secchi, 2016).

Portanto, tem grande importância a pesquisa e análise profunda de um problema público para posterior realização de melhorias e resoluções mais adequadas para as políticas públicas atuantes e resolutivas com uma maior efetividade e eficácia para toda população receptiva do processo.

5 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Como uma política para o alcance da SAN no Brasil temos portanto o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Segundo Silva, Pedrozo e Silva (2022), o PNAE remonta à década de 40, com origem no Serviço de Alimentação da Seguridade Social, fundado em agosto de 1940. Durante a década de 1950, o deputado federal e presidente do Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Josué de Castro, com o objetivo de sensibilizar globalmente para os problemas da fome e da miséria, promoveu projetos que evidenciassem a fome e a sua possível solução através da ação e vontade dos atores sociais. Em 1952, foi elaborado o Plano de Conjuntura Alimentar e Problemas Nutricionais do Brasil, que incluía questões nutricionais, ampliação da merenda escolar na época, assistência alimentar aos adolescentes, programas regionais, enriquecimento de alimentos básicos e apoio à indústria alimentícia. Desse projeto resultou a Campanha da Alimentação Escolar, instituída pelo Decreto nº 37.106, instituído em 31 de março de 1955, pelo presidente Getúlio Vargas. Foi somente em 1979 que o programa foi renomeado como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e seus objetivos foram sendo desenvolvidos progressivamente ao longo dos anos (Seminotti, 2021; Silva; Hespanhol, 2023).

A Constituição Federal de 1988, ao universalizar o direito à alimentação escolar e definir que este deveria ser garantido pelos três níveis de governo, foi o impulso decisivo para a transformação do PNAE em uma política de Estado, que desde então, outras leis foram responsáveis pelo seu crescimento e fortalecimento, que atende em média 40 milhões de estudantes todos os dias (Amorim; Ribeiro; Bandoni, 2020).

Em 1994, embora mais fortemente a partir de 2003, o PNAE sofreu pequenas alterações rumo à descentralização de recursos para os entes federados para aquisição dos alimentos, com maior participação e fiscalização das comunidades através da criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) e com a contemplação de uma agenda de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (Kroth; Geremia; Mussio, 2020; Silva; Pedrozo; Silva, 2022).

Como dito, dentre as condições mínimas de dignidade humana, está o direito essencial à alimentação, previsto na Constituição Federal do Brasil, mas que ainda nos dias atuais é um desafio a ser superado. A fome enfrentada por muitos brasileiros, a dificuldade em acessar uma alimentação mínima e adequada seja pelas condições financeiras impostas ou mesmo

pelo não acesso a alimentos de qualidade, fazem-se necessárias políticas públicas que atendam esta necessidade essencial em SAN para a população (Santos; Teixeira, 2022).

No Brasil, para atenuar a fome e como uma das estratégias governamentais de alcance da Segurança Alimentar e Nutricional, bem como para acesso a alimentos por uma parcela da população brasileira, como já relatado, encontra-se o PNAE, que foi desenvolvendo-se ao longo dos anos, surgindo com o fim de cumprir o atendimento da demanda e suprir as necessidades nutricionais de estudantes durante a estadia na escola, atendendo de forma gratuita, alunos matriculados nas redes estaduais, municipais e de educação básica, bem como as entidades filantrópicas de todos os municípios do país (Silva; Hespanhol, 2023).

Hoje, o PNAE, como citado anteriormente, supre pelo menos 15% das necessidades diárias de alimentação e nutrição dos alunos das escolas públicas durante sua permanência em sala de aula, o que contribui para o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial, o rendimento escolar, a aprendizagem e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio da realização de ações de educação alimentar e nutricional (EAN) e da oferta de refeições para os estudantes (Brasil, 2020).

Mas além da SAN durante o período escolar dos alunos, o programa amplia seu foco também para o desenvolvimento rural, local e sustentável pela Lei nº. 11.947/2009, destacando que no mínimo 30% dos recursos operacionais do PNAE sejam para aquisição de alimentos da Agricultura Familiar (AF), com processos de compra mais flexíveis, se comparados com a lei de licitações brasileira, por meio de Chamadas Públicas.

Por quase 50 anos de sua existência, o Programa foi de cunho assistencialista e centralizador, em que o Governo Federal era responsável pelo planejamento dos cardápios e realizava as compras para todo o país, sem espaço para contemplar a diversidade da cultura alimentar brasileira e sem gerar impactos positivos sobre o desenvolvimento regional sustentável (Amorim; Ribeiro; Bandoni, 2020).

A criação da Lei nº 11.947/2009, além de atender uma demanda antiga dos movimentos sociais ligados a AF, contemplou a valorização da produção agrícola local, orgânica e advinda das pequenas propriedades rurais, com caráter inovador de uma política intersetorial, dialogando com outros setores relacionados como a agricultura, a saúde, o meio ambiente e a assistência social (Amorim; Ribeiro; Bandoni, 2020).

Esta Lei foi a institucionalização definitiva da Medida Provisória 455/09, que também universalizou o PNAE, abrangendo toda a educação básica, desde a educação infantil até o ensino médio, além da educação para jovens e adultos. Além de reforçar a participação da comunidade no controle social das ações desenvolvidas pelos estados, distritos federais e

municípios com o programa e suas articulações, tendo o acompanhamento e fiscalização atualmente e diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), e também pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público (Silva; Pedrozo; Silva, 2022). Com a nova legislação, ocorre a previsão que a aquisição dos alimentos seja feita localmente (ou regionalmente), e a priorização de uma alimentação mais saudável, que contribua para melhorar a saúde e a aquisição de habilidades pelos estudantes, bem como para formar uma cultura de hábitos saudáveis de alimentação (Kroth; Geremia; Mussio, 2020; Silva; Pedrozo; Silva, 2022).

O governo federal atualmente repassa a estados, municípios e escolas federais, valores financeiros de caráter suplementar efetuados em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de alunos matriculados em cada rede de ensino (Brasil, 2020).

O valor repassado pela União até o ano em vigência a estados e municípios por dia letivo para cada aluno, definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino: Creches: R\$ 1,37; Pré-escola: R\$ 0,72; Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,86; Ensino fundamental e médio: R\$ 0,50; Educação de jovens e adultos: R\$ 0,41; Ensino integral: R\$ 1,37; Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2,56; Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,68 (Brasil, 2023). O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento.

A escola beneficiária precisa estar cadastrada no Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). As escolas filantrópicas, comunitárias e confessionais, sem fins lucrativos, que atendam aos critérios estabelecidos na Resolução CD/FNDE nº 6/2020, são consideradas integrantes da rede pública de ensino. É importante ressaltar que o cardápio escolar deve ser elaborado por nutricionista responsável técnica, respeitando as necessidades nutricionais, os hábitos alimentares e a cultura alimentar da localidade conforme estabelecido no artigo 17 da Resolução CD/FNDE nº 6/2020 (Brasil, 2020).

Na escola é de extrema importância as interações com os atores como nutricionista e os profissionais da educação, para elucidar a prática da alimentação saudável, com o PNAE, com vistas a suprir as necessidades nutricionais diárias, e formação de hábitos alimentares mais saudáveis, de acordo com a realidade social vivenciada (Arque; Ferreira; Figueiredo, 2021).

Os Órgãos Gestores/Áreas Gestoras, pelo ponto de vista operacional, que participam do PNAE são demonstrados no quadro 1 a seguir:

Quadro 1 – Órgãos Gestores/Áreas Gestoras participantes do PNAE

ÓRGÃO	FUNÇÃO
Governo Federal	Responsável pela definição das regras do programa e onde o processo de financiamento e execução da alimentação escolar são iniciados.
Entidades Executoras (EEx): Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as escolas federais	Responsáveis pelo desenvolvimento de todas as condições para o PNAE ser executado exatamente como a legislação determina.
Unidade Executora (UEX): Sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, vinculada à escola, sem fins lucrativos, que pode ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas	Funciona como o “Caixa Escolar”, “Associação de Pais e Mestres”, “Círculo de Pais e Mestres” ou “Unidade Executora”, representando a comunidade educativa na fiscalização, participação e controle.
Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	Responsável pelo controle social do PNAE, isto é, por acompanhar a aquisição dos produtos, a qualidade da alimentação ofertada aos alunos, as condições higiênico-sanitárias em que os alimentos são armazenados, preparados e servidos, a distribuição e o consumo, a execução financeira e a tarefa de avaliação da prestação de contas das EEx e emissão do Parecer Conclusivo.
Tribunal de Contas da União e Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União,	Órgãos de fiscalização do governo federal.
Ministério Público Federal em parceria com o FNDE	Recebe e investiga as denúncias de má gestão do programa.

Secretarias de Saúde e de Agricultura dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	Responsáveis pela inspeção sanitária, por atestar a qualidade dos produtos utilizados na alimentação ofertada e por articular a produção da agricultura familiar com o PNAE.
Conselho Federal e Conselhos Regionais de Nutricionistas	Fiscalizam a atuação desses profissionais.
FNDE	Responsável pela assistência financeira em caráter complementar, normatização, coordenação, acompanhamento, monitoramento e fiscalização da execução do programa, além da avaliação da sua efetividade e eficácia

Fonte: Sistematização com base em Brasil (2020).

O PNAE, como estratégia governamental em SAN, desde a sua criação, já recebeu inúmeras modificações como demonstrado, o que alterou seu modo de gestão, o público atendido, as características da alimentação ofertada e as parcerias sociais para sua aplicação, com o fim de permitir ao aluno de escola pública de ensino, o adequado crescimento e desenvolvimento psicológico, social e biológico, o aprendizado e o rendimento escolar, além da adoção de práticas alimentares mais saudáveis e estruturadas para alcançar os princípios e diretrizes afiliadas à perspectiva da alimentação adequada e saudável enquanto direito humano a ser garantido pelo Estado Brasileiro (Nero *et al.*, 2023).

E conforme Sousa (2020) declara que para uma política nacional de SAN faz-se necessário um conjunto de ações planejadas a garantir a oferta e acesso aos alimentos para a população, que assim promovam tanto a nutrição e a saúde, mas também tragam o envolvimento junto de áreas da saúde, educação, agricultura, desenvolvimento social, meio ambiente, bem como as esferas da produção, comercialização, controle de qualidade, acesso e consumo para o sucesso de um/a programa/política para a SAN.

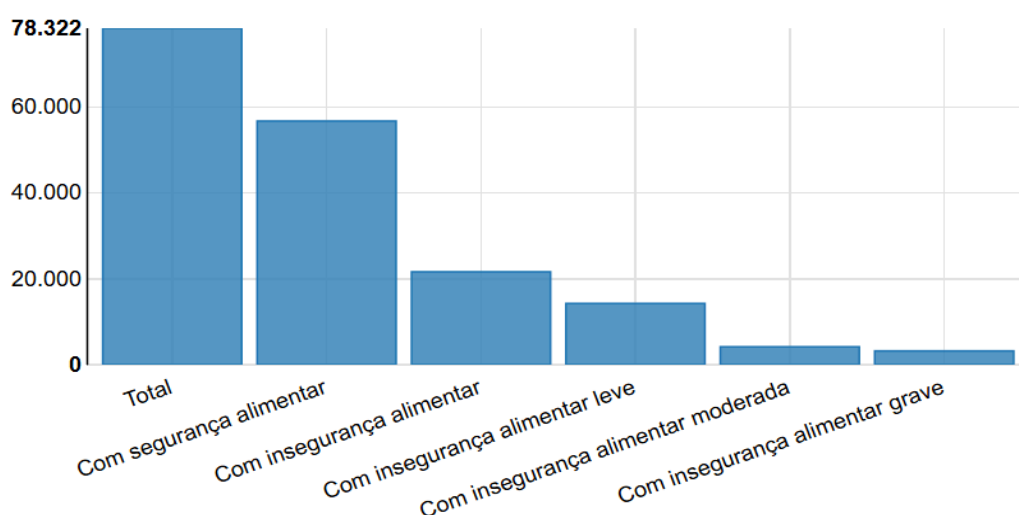
Com o PNAE, como uma política social de alimentação e nutrição que contribui também para a consolidação dos objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) conforme previsão na LOSAN, ocorre não somente a promoção da saúde, proteção de disfunções orgânicas, e prevenção de doenças crônicas não transmissíveis nos alunos em etapa escolar, pois receber uma alimentação saudável, tem um papel decisivo para o crescimento biopsicossocial e o desenvolvimento geral dos estudantes, com a formação dos seus hábitos alimentares, mas também proporciona uma melhor qualidade de vida, aumento na aprendizagem e maior rendimento em sala de aula, e com menor evasão escolar.

Sendo assim, o PNAE é um eixo fundamental para a garantia da SAN no país, esteado no emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares mais saudáveis, que engaje de forma transdisciplinar o seu funcionamento e comunicação para alcançar sua melhor versão como uma política de SAN no Brasil.

6 ANÁLISE E AVALIAÇÃO DOS DADOS SOBRE (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR DO IBGE-PNAD

Através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-PNAD, do banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, do Módulo de Segurança Alimentar, foram encontrados os seguintes resultados quanto ao grau de (In)Segurança Alimentar no Brasil e em suas diferentes regiões no ano de 2023:

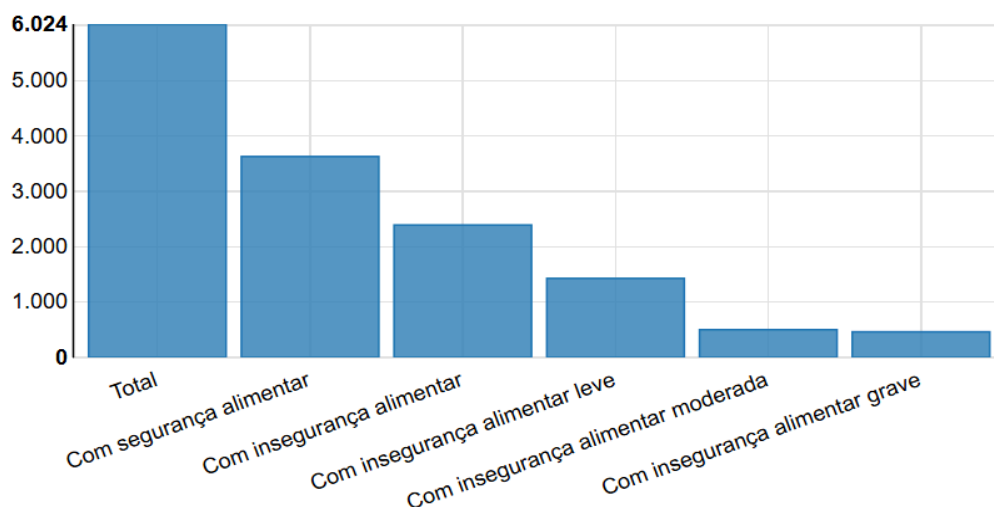
Gráfico 4 - Dados sobre (In) Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil



Fonte: IBGE (2023).

Após a análise da tabela acima, foram encontrados os seguintes resultados no ano de 2023 no Brasil, com avaliação total de 78.322 domicílios, sendo destes 56.704 domicílios encontrados em grau de segurança alimentar, 21.618 com algum grau de insegurança alimentar, divididos com 14.253 em insegurança alimentar leve, 4.161 em insegurança alimentar moderada e 3.204 em insegurança alimentar grave.

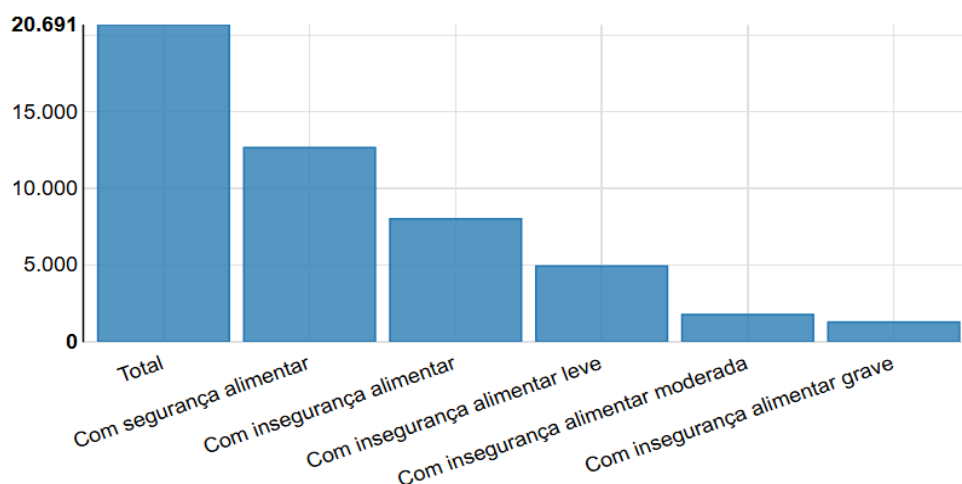
Gráfico 5 - Dados sobre (In) Segurança Alimentar e Nutricional na região Norte do Brasil



Fonte: IBGE (2023).

Na região Norte encontrou-se 6.024 domicílios avaliados ao total, tendo 3.631 em segurança alimentar, 2.393 em insegurança alimentar, e destes 1.429 em insegurança alimentar leve, 502 com insegurança alimentar moderada, 463 com insegurança alimentar grave.

Gráfico 6 - Dados sobre (In) Segurança Alimentar e Nutricional na região Nordeste do Brasil

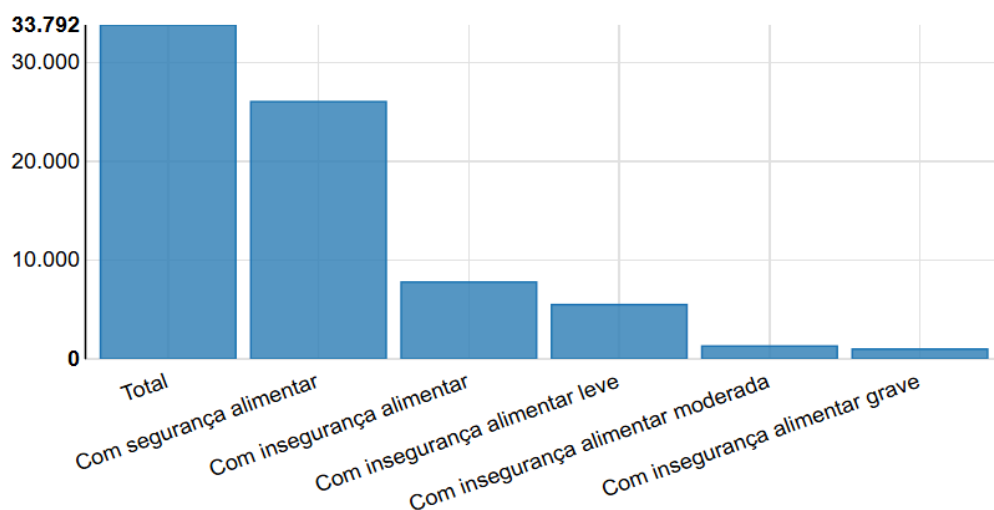


Fonte: IBGE (2023).

Na região Nordeste foram avaliados 20.691 domicílios, com 12.671 em segurança alimentar, 8.020 com insegurança alimentar, sendo destes encontrados 4.943 com insegurança

alimentar leve, 1.785 com insegurança alimentar moderada e com insegurança alimentar grave 1.292 domicílios.

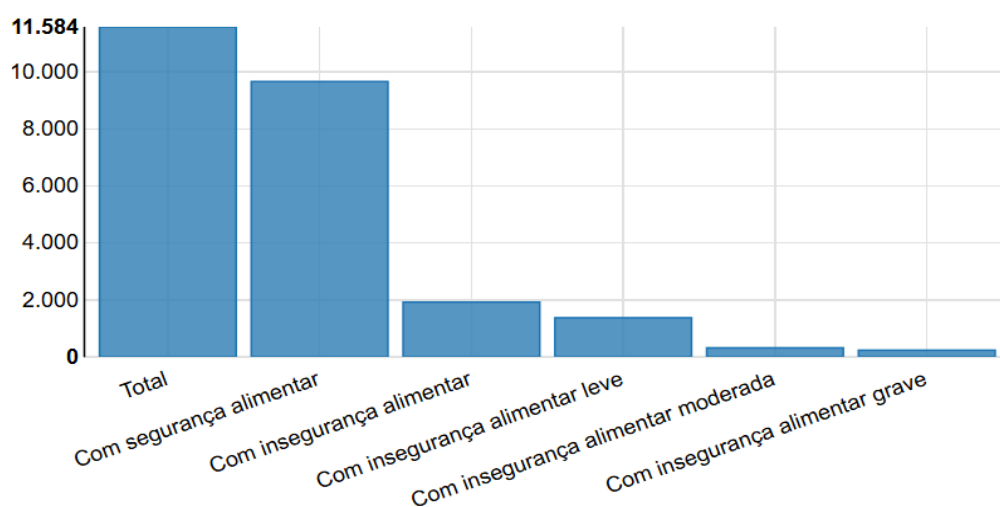
Gráfico 7 - Dados sobre (In) Segurança Alimentar e Nutricional na região Sudeste do Brasil



Fonte: IBGE (2023).

Na região Sudeste foram avaliados no total de 33.792, sendo encontrados 26.023 em segurança alimentar, 7.769 com algum grau de insegurança alimentar, divididos com 5.489 em insegurança alimentar leve, 1.291 em insegurança alimentar moderada e 990 domicílios em insegurança alimentar grave.

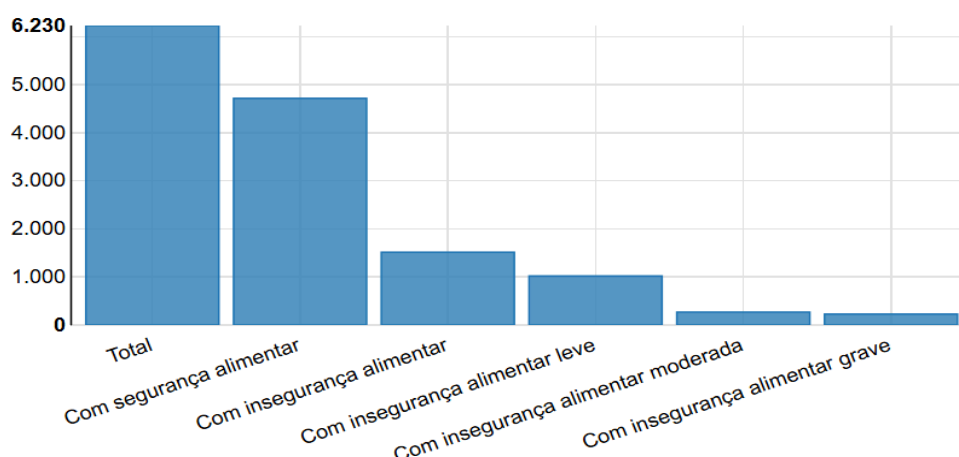
Gráfico 8 - Dados sobre (In) Segurança Alimentar e Nutricional na região Sul do Brasil



Fonte: IBGE (2023).

Na região Sul foram encontrados 11.584 ao total, com 9.663 em segurança alimentar, 1.921 com algum grau de insegurança alimentar, tendo 1.372 com insegurança alimentar leve, 316 com insegurança alimentar moderada e 233 com insegurança alimentar grave.

Gráfico 9 - Dados sobre (In) Segurança Alimentar e Nutricional na região Centro-Oeste do Brasil



Fonte: IBGE (2023).

Na região Centro-Oeste foram encontrados no total avaliados 6.230 domicílios, sendo destes 4.716 em segurança alimentar e 1.514 em insegurança alimentar, onde nestes 1.020 encontravam-se em insegurança alimentar leve, 268 em insegurança alimentar moderada e 227 em insegurança alimentar grave.

Em linhas gerais, observou-se no Brasil que a proporção de domicílios, de acordo com o grau de intensidade da Insegurança Alimentar e Nutricional, foi de: 18,2% leve, 5,3% moderada e 4,1% grave.

Podemos compreender que a IA leve ocorre quando há certa preocupação e incerteza em não ter o alimento de qualidade e em quantidade suficiente no futuro próximo, IA moderada ocorre a redução do consumo de alimentos (mudança no perfil da alimentação), e/ou possível falta de qualquer alimento em alguns momentos, e IA severa ocorre na redução do consumo de alimentos (alta mudança no perfil da alimentação), casos de falta de qualquer alimento (privação) e situação de fome (Ciriaco *et al.*, 2025).

Segundo Santos e Silva (2020) a chance de apresentar IA grave é maior para pessoas com nível menor de escolaridade, menor poder aquisitivo e que trabalham na informalidade. Os autores Bezerra, Olinda e Pedraza (2017) evidenciaram que quanto menor a renda familiar per capita, maior a incidência e a intensidade da IA.

Outra interligação segundo Ciríaco e colaboradores (2025) ocorre onde lares com chefes de domicílio mais escolarizados, definidos como aqueles com quatorze anos ou mais de estudo, possuem menores percentuais de IA moderada e grave, independentemente do contexto domiciliar (urbano ou rural), a educação do chefe do domicílio é fator importante para minimizar a IA, aumentando as chances de obter um emprego com melhor remuneração e minimizar as condições de IA, bem como essa relação pode ter também sobre a maior capacidade desses indivíduos de acessar recursos financeiros e informações sobre alimentação saudável, o que contribui para o acesso e a melhor tomada de decisões em relação à compra e ao preparo de alimentos. Pois o encontrado relata que cada ano adicional de estudo está associado a reduções significativas nas chances de IA, especialmente para os graus mais elevados de insegurança.

Destaca-se, porém, que a condição de IA não apresenta distribuição geográfica uniforme no país. Evidencia-se um alto grau de IA na região Norte e Nordeste, comparado com as outras regiões do Brasil, pois através do número avaliado em porcentagem, encontrou-se 39,7% ao total no Norte em algum grau de IA e muito próximo na Região Nordeste, 38,7% com algum grau de IA ao total dos avaliados, seguido pela região Centro Oeste com 24,3%, na região Sudeste com 22,99%, e a região Sul com 16,58% de toda a população avaliada em algum grau de IA. A situação é crítica para os estados do Norte e, principalmente, do Nordeste, que apresenta IA severa duas vezes maior que na região Sul, a região Sul tendo 2,0% do total de domicílios em IA grave, e o Nordeste com 6,2% com IA grave do total de domicílios avaliados.

A região que consegue alcançar maior percentual de domicílios reconhecidos na condição de segurança alimentar foi a região Sul com 83,4%, seguida da região Sudeste com 77%, seguida da região Centro Oeste com 75,7%, e a região Nordeste com 61,2%, e por fim a região Norte com 60,3% estando em segurança alimentar.

Segundo Domene e colaboradores (2023), insegurança alimentar pode ocorrer pela alta proporção de domicílios vivendo sem acesso a alimentos em quantidade e qualidade suficientes para o atendimento das necessidades nutricionais dos indivíduos residentes.

Estudos recentes destacam que a nutrição inadequada pode causar diversas complicações para a saúde humana, comprometendo a capacidade cognitiva da população, sobretudo por afetar funções como linguagem, memória e raciocínio dedutivo, inclusive resultando em um desempenho escolar inferior (Tavares; Lima, 2021).

Foi encontrado também, segundo Ciríaco e colaboradores (2025), que lares em situações de IA estão associados a chefes com menos anos de estudo, em que o responsável

pelo domicílio é mais jovem e vive em famílias com mais crianças, ou seja, um maior número de crianças na residência implica aumento nas chances estimadas de IA, demonstrando a importância também de políticas públicas que abranjam a estrutura familiar da população onde tem influência também na SAN.

O autor Belik (2003), há muitos anos, citou em sua pesquisa algumas possíveis indicações de atuação estatal para o enfrentamento da questão sobre SAN importantes e que até os dias atuais ainda faltam sua atuação para melhorar e colocar na prática para a redução da IA dos brasileiros, e que poderiam amenizar a situação como:

I) a manutenção de programas de transferência de renda condicionada para famílias em maior vulnerabilidade social;

II) a ampliação e o redirecionamento do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) que visa melhorar a situação nutricional dos trabalhadores, promovendo sua saúde e prevenindo doenças profissionais por meio de incentivos fiscais para as empresas participantes; Em 2025 novas regulamentações foram introduzidas para assegurar que os trabalhadores brasileiros tenham acesso a refeições nutritivas e apropriadas;

III) o combate à desnutrição materno-infantil, ampliando a atenção básica de saúde para este público;

IV) o fortalecimento do PNAE, com ampliação de produtos de melhor conteúdo nutricional vindos da agricultura familiar, que abranjam também o período de férias escolares, podendo também aos finais de semana;

V) a educação alimentar e nutricional com programas de informação para crianças em idade escolar e adultos, além do maior controle sobre a publicidade de alimentos;

VI) a garantia de segurança e vigilância da qualidade dos alimentos para prevenir riscos;

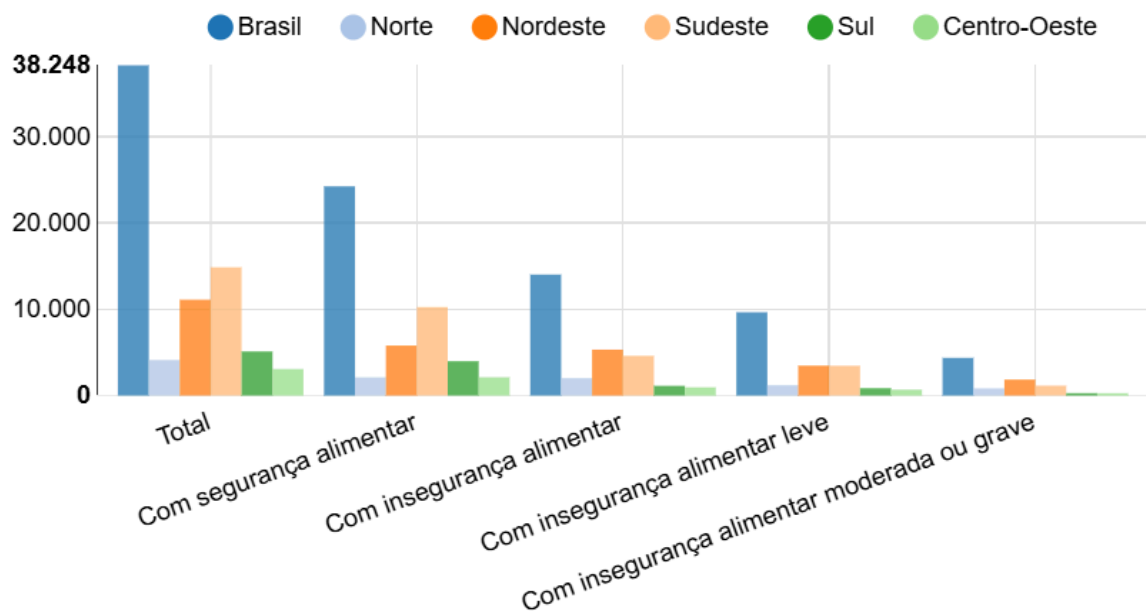
VII) estoques de segurança de alimentos para regular a oferta e evitar as tradicionais oscilações nos preços dos alimentos.

6.1 Análise e Avaliação da (In)Segurança Alimentar da PNAD em domicílios com moradores de 5 à 17 anos de idade e frequência à creche ou escola

Foram encontrados, conforme demonstrados nos gráficos 10, 11 e 12 os seguintes resultados da PNAD, do IBGE, do Módulo de Segurança Alimentar, com moradores de 5 à 17 anos de idade, no ano de 2023, por situação de Segurança Alimentar existente no domicílio, sendo o Gráfico 10, dados quantitativos gerais de domicílios em (In) Segurança Alimentar

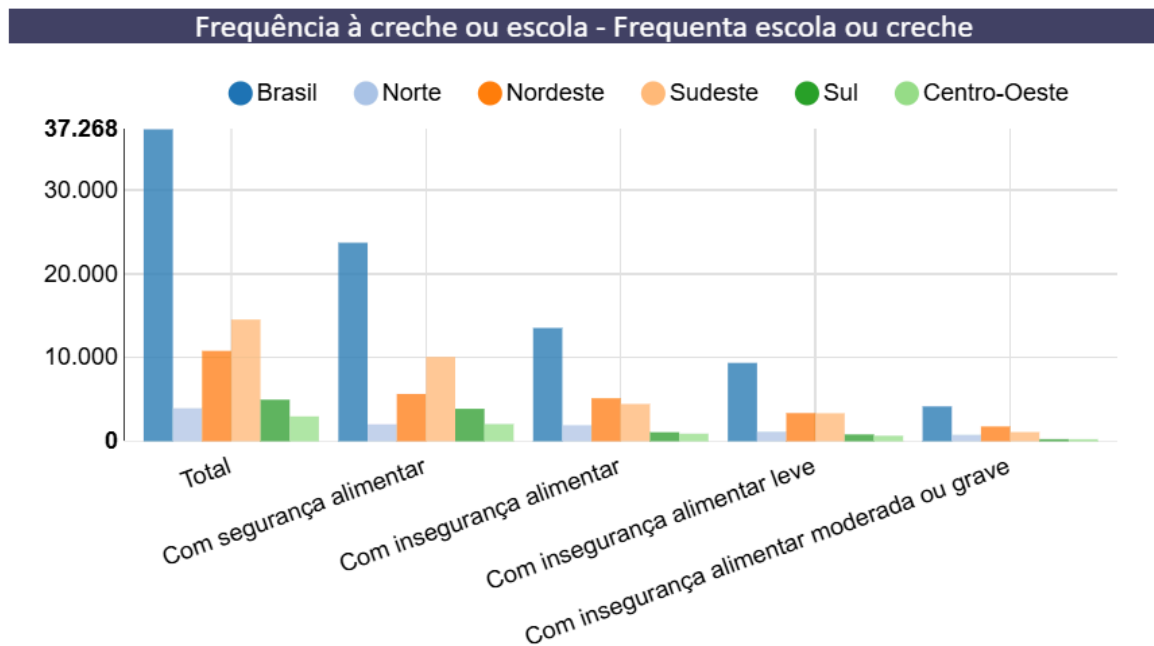
com e sem frequência à creche ou escola, no Gráfico 11 o quantitativo de domicílios com moradores de 5 à 17 anos de idade com frequência à creche ou escola e o Gráfico 12 com o quantitativo de domicílios com moradores de 5 à 17 anos sem frequência à creche ou escola, e posterior no Gráfico 13, a porcentagem conforme graus de (In)Segurança Alimentar dos moradores com e sem frequência à creche ou escola do Brasil e suas regiões.

Gráfico 10 – (In) Segurança alimentar no Brasil e suas diferentes regiões com moradores de 5 à 17 anos de idade



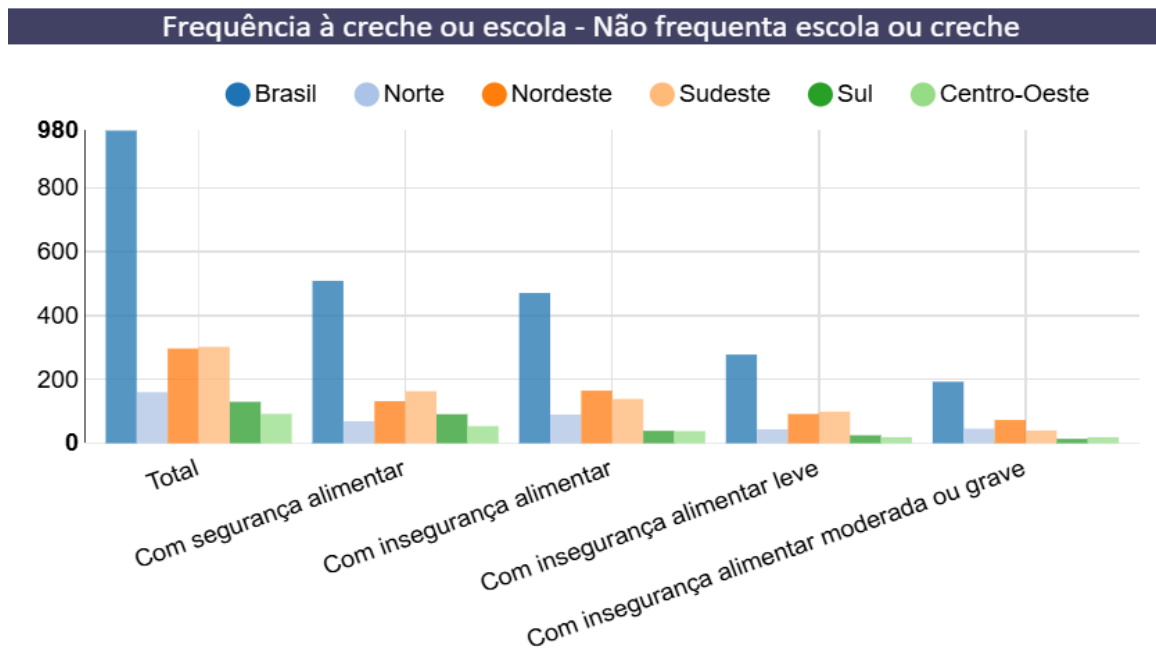
Fonte: IBGE (2023).

Gráfico 11 – (In) Segurança Alimentar no Brasil, e suas diferentes regiões, com moradores de 5 à 17 anos de idade com frequência à creche ou escola



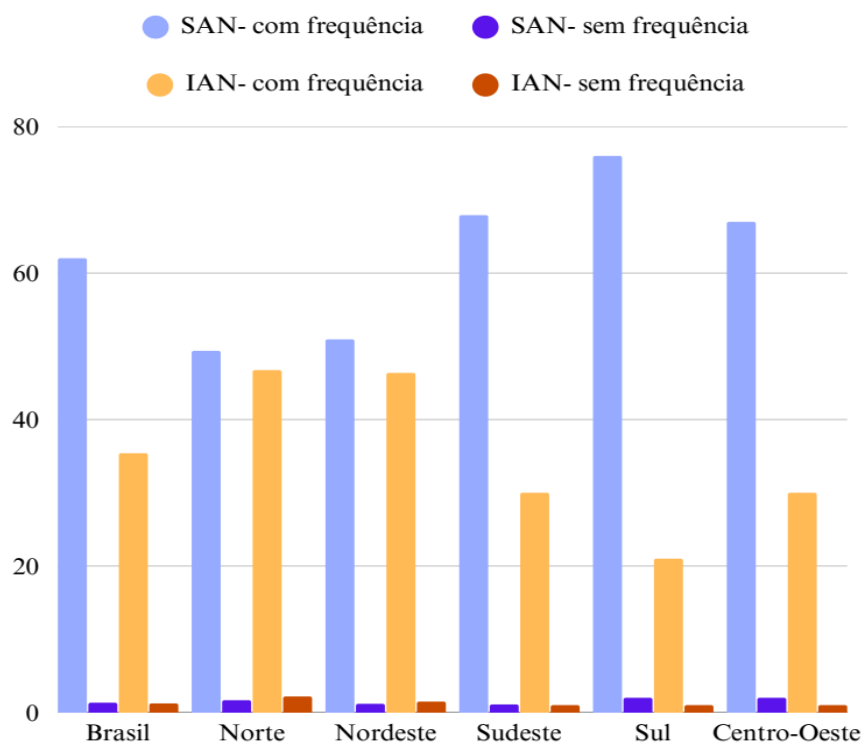
Fonte: IBGE (2023).

Gráfico 12 – (In) Segurança Alimentar no Brasil, e suas diferentes regiões, com moradores de 5 à 17 anos de idade sem frequência à creche ou escola



Fonte: IBGE (2023).

Gráfico 13 – Porcentagem de (In)segurança alimentar no Brasil, e suas diferentes regiões, com moradores de 5 à 17 anos de idade com e sem frequência à creche ou escola



Fonte: Sistematização com base em IBGE (2023).

A partir dos gráficos 10, 11 e 12 com moradores de 5 a 17 anos de idade, por situação de segurança alimentar existente no domicílio, frequência à creche ou escola e qual a situação do domicílio, foram encontrados os seguintes resultados do ano de 2023, no Brasil tiveram avaliados ao total de 38.248 domicílios, sendo encontrados moradores frequentando a escola ou creche em 37.268, e tendo 980 que não frequentam a escola ou creche. Destes avaliados foram encontrados 24.236 ao total em segurança alimentar, 23.727 em segurança alimentar que estão frequentando a escola ou creche e 509 em segurança alimentar que não estão frequentando a escola ou creche. Com insegurança alimentar foram encontrados 14.012 domicílios, tendo 13.541 com algum grau de insegurança alimentar com moradores frequentando escola ou creche, e 471 em insegurança alimentar com moradores não frequentando escola ou creche, tendo destes o total 9.644 em insegurança alimentar leve, e destes 9.366 em insegurança alimentar leve frequentando escola ou creche, e 278 em insegurança alimentar leve não frequentando escola ou creche. Com insegurança alimentar moderada ou grave foram encontrados 4.368 sendo 4.175 com insegurança alimentar

moderada ou grave frequentando escola ou creche e 193 com insegurança alimentar moderada ou grave não frequentando escola ou creche.

Na região Norte foram avaliados ao total de 4.113, sendo destes 3.954 frequentando escola ou creche, 160 não frequentando escola ou creche. Do total avaliado, 2.100 estão em segurança alimentar, 2.031 em segurança alimentar frequentando escola ou creche e 69 em segurança alimentar que não estão frequentando a escola ou creche. Com insegurança alimentar foram encontrados 2.014, tendo 1.923 com algum grau de insegurança alimentar frequentando escola ou creche, e 90 em insegurança alimentar não frequentando escola ou creche, sendo destes 1.192 em insegurança alimentar leve, 1.148 em insegurança alimentar leve frequentando escola ou creche, 44 em insegurança alimentar leve e não frequentando escola ou creche. Com insegurança alimentar moderada ou grave foram encontrados 821 domicílios, sendo 775 destes com moradores encontrados com insegurança alimentar moderada ou grave frequentando escola ou creche e 46 com insegurança alimentar moderada ou grave não frequentando escola ou creche.

Na região Nordeste foram avaliados ao total 11.105 domicílios, sendo destes 10.808 com moradores frequentando escola ou creche e 297 não frequentando escola ou creche. Destes avaliados 5.791 estão em segurança alimentar, 5.658 em segurança alimentar frequentando escola ou creche e 132 em segurança alimentar que não estão frequentando a escola ou creche. Com algum grau de insegurança alimentar foram encontrados 5.315, tendo 5.150 com algum grau de insegurança alimentar frequentando escola ou creche, e 165 em insegurança alimentar não frequentando escola ou creche, sendo destes 3.466 em insegurança alimentar leve, 3.374 em insegurança alimentar leve frequentando escola ou creche, 92 em insegurança alimentar leve e não frequentando escola ou creche. Com insegurança alimentar moderada ou grave foram encontrados 1.849 moradores sendo 1.776 com insegurança alimentar moderada ou grave frequentando escola ou creche e 73 com insegurança alimentar moderada ou grave não frequentando escola ou creche.

Na região Sudeste foram avaliados ao total 14.852 domicílios, sendo destes 14.551 com moradores frequentando escola ou creche e 302 não frequentando escola ou creche. Destes avaliados, 10.249 estão em segurança alimentar, 10.086 em segurança alimentar frequentando escola ou creche e 163 em segurança alimentar que não estão frequentando a escola ou creche. Com algum grau de insegurança alimentar foram encontrados 4.603, tendo 4.465 com algum grau de insegurança alimentar frequentando escola ou creche, e 139 em insegurança alimentar não frequentando escola ou creche, sendo destes 3.453 em insegurança alimentar leve, 3.354 em insegurança alimentar leve frequentando escola ou creche, 99 em

insegurança alimentar leve e não frequentando escola ou creche. Com insegurança alimentar moderada ou grave foram encontrados 1.151 moradores, sendo 1.111 com insegurança alimentar moderada ou grave frequentando escola ou creche e 40 moradores com insegurança alimentar moderada ou grave não frequentando escola ou creche.

Na região Sul foram avaliados ao total 5.107, sendo destes domicílios encontrados 4977 com moradores frequentando escola ou creche e 130 não frequentando escola ou creche. Destes avaliados, 3.978 estão em segurança alimentar, 3.887 em segurança alimentar frequentando escola ou creche e 91 em segurança alimentar que não estão frequentando a escola ou creche. Com insegurança alimentar foram encontrados 1.129, tendo 1.090 com algum grau de insegurança alimentar frequentando escola ou creche, e 39 em insegurança alimentar não frequentando escola ou creche, sendo destes 852 em insegurança alimentar leve, 827 em insegurança alimentar leve que estão frequentando escola ou creche, e 25 em insegurança alimentar leve que não estão frequentando escola ou creche. Com insegurança alimentar moderada ou grave foram encontrados ao total de 277, sendo destes 263 em insegurança alimentar moderada ou grave frequentando escola ou creche e 14 em insegurança alimentar moderada ou grave que não estão frequentando escola ou creche.

Na região Centro-Oeste foram avaliados ao total 3.070 domicílios com moradores de 5 a 17 anos, sendo destes 2.978 estão frequentando escola ou creche e 92 não frequentando escola ou creche. Destes avaliados, 2.118 estão em segurança alimentar, 2.065 em segurança alimentar frequentando escola ou creche e 54 em segurança alimentar que não estão frequentando a escola ou creche. Com algum grau de insegurança alimentar foram encontrados 951 moradores, tendo 913 com algum grau de insegurança alimentar frequentando escola ou creche, e 38 em insegurança alimentar não frequentando escola ou creche, sendo destes 682 estavam em insegurança alimentar leve, 663 em insegurança alimentar leve frequentando escola ou creche e 19 em insegurança alimentar leve e não frequentando escola ou creche. Com insegurança alimentar moderada ou grave foram encontrados 270 moradores sendo 251 com insegurança alimentar moderada ou grave frequentando escola ou creche e 19 com insegurança alimentar moderada ou grave não frequentando escola ou creche.

Ficou evidenciado que ocorre a baixa na falta da frequência à escola ou creche pelos moradores de 5 a 17 anos, com apenas 2,56% do total avaliado, que não estão indo à escola ou creche por alguma razão não descrita pelo IBGE. O que também notou-se através desta análise que em todas as regiões brasileiras, além da alta frequência dos alunos até a escola, mesmo estes alunos estarem frequentando a escola não foi observado a redução da

insegurança alimentar em algum grau nestes estudantes, pois a taxa ocorre em maior quantidade, em todas as regiões, de insegurança alimentar nos alunos que frequentam a escola, sendo encontrado 35,4% dos alunos do total avaliado, frequentando a escola ou creche, e 1,23% em insegurança alimentar não frequentando a escola ou creche.

Os gráficos 10, 11 e 12 estão demonstrados com o número de domicílios avaliados com moradores de 5 a 17 anos de idade, os graus de (In) Segurança Alimentar, quando avaliamos por região, conforme demonstrado no gráfico 13, podemos observar sua porcentagem que em SAN com moradores que frequentam a escola ou creche, foi encontrada maior na região Sul com 76,11%, seguida da região Sudeste com 67,91%. Com SAN não frequentando escola ou creche foi encontrada maior também na região Sul com 1,78%, seguido da região Centro Oeste com 1,75%. Já com insegurança alimentar moderada ou grave frequentando a escola foi encontrada maior na região Norte com 18,84%, como demonstrado acima que a região com maior IA geral encontra-se também na região Norte, seguida pela região Nordeste com 15,99% em insegurança moderada ou grave.

Para os que não frequentam a escola ou creche também não modifica, pois a maior IA moderada ou grave foi encontrada na região Norte com 1,11%, seguido também pela região Nordeste com 0,66%, com sequência pela região Centro Oeste com 0,62% de IA moderada ou grave, e com as regiões Sul e Sudeste tendo um empate, sendo as duas regiões com menor e mesmo valor encontrado com moradores de 5 a 17 anos em IA moderada a grave de 0,27%. Estes dados reforçam que em algumas regiões são necessários melhores e maiores investimentos para a redução de IA tanto para a população alvo infantil e adolescente, quanto para a população em geral, como citado nas regiões Norte e Nordeste.

A alimentação escolar seria um fator que poderia amenizar as condições de insegurança alimentar com o consumo de alimentos variados em alguma refeição ofertada pela escola, porém o que demonstra não ser suficiente para o fim de extinguir a insegurança alimentar nesta população. Alguns estudos apontam que fatores como a idade, sexo, consumo de alimentos competitivos à alimentação escolar, presença de cantina na instituição, o fato de crianças e adolescentes possam se alimentar antes de irem para a escola, tamanho da escola, e principalmente a situação socioeconômica da família possuem associação com o consumo ou não da alimentação ofertada pela instituição de ensino e sua SAN (CESAR, et al 2020; ARAGI; BANDONI, 2025).

Em um estudo de Bandoni e Aragi (2025) onde analisou e aplicou a EBIA em 702 estudantes, demonstrou que 49,86% apresentou algum grau de insegurança alimentar, mesmo do total, houveram 79,2% que indicaram que consomem pelo menos uma vez na semana a

alimentação escolar ofertada e somente 8,83% disseram que não fazem o consumo dos alimentos ofertados na escola, e correlacionando ao consumo alimentar destes alunos, onde também foi avaliado, houve maior prevalência de IA entre os estudantes que relataram não ter consumido feijão, fruta fresca, verdura e legume no dia anterior à pesquisa, colocando as consequências geradas pela IA, uma vez que esta se relaciona tanto com a qualidade, quanto com a quantidade de alimentos disponíveis nos domicílios.

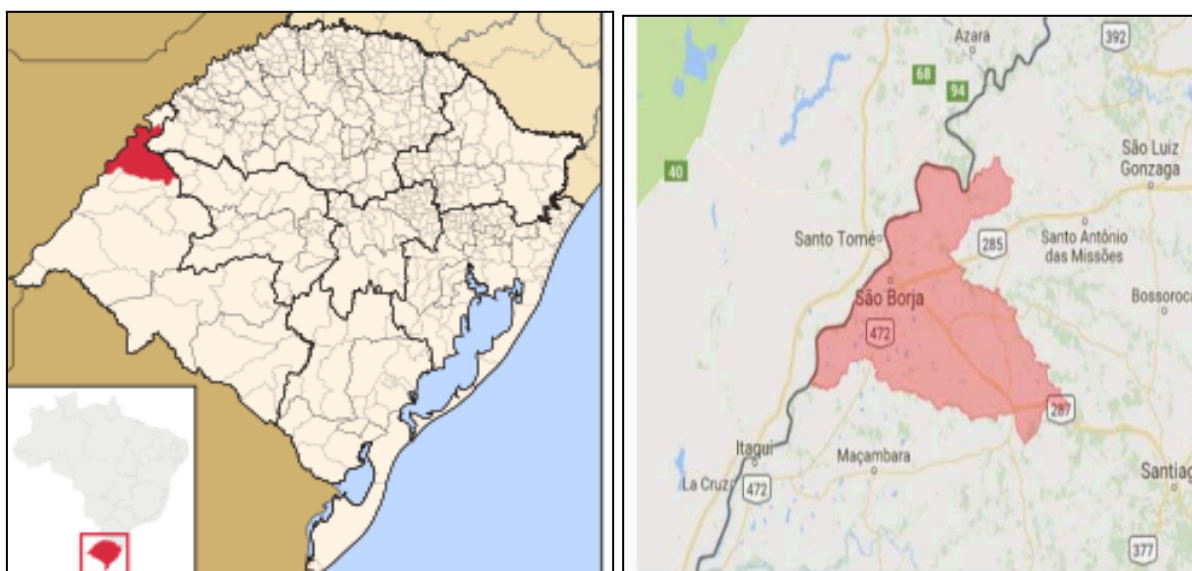
No estudo de Cohen *et al.* (2021), houve a associação entre SAN em estudantes que recebiam alimentação escolar universal e gratuita, neste caso verificaram que a alimentação por ser gratuita a família conseguia aumentar o seu poder de compra por não ter de gastar com muitos alimentos, podendo utilizar em outros investimentos alimentares e, consequentemente, aumentando a SAN na residência.

No estudo de Amorim *et al.* (2022), onde realizou sua avaliação com 1.705 estudantes do ensino fundamental, de diferentes municípios do Estado de São Paulo, aplicando a EBIA aos seus pais/responsáveis em uma reunião de pais e professores, a maioria apresentou algum grau de insegurança alimentar, com total de 56,5% após análise pela EBIA. O consumo regular de alimentação escolar por estes alunos (>3 vezes/semana) foi relatado por 78,5% do total, o que reforça o demonstrado na pesquisa, pois os estudantes mesmo em consumo da alimentação escolar gratuita ofertada pela escola não exime da multifatorialidade no alcance da segurança alimentar somente através do PNAE.

7 CARACTERIZAÇÃO E ÍNDICES DE SÃO BORJA/RS

O município de São Borja, cidade sede do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, está localizado na Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, sendo banhado pelo rio Uruguai, fronteira natural com a cidade de Santo Tomé, localizada na província de Corrientes, na Argentina. Tem como municípios limítrofes Garruchos, Santo Antônio das Missões, Maçambará, Itaqui, Itacurubi, Unistalda. Fundado em 1682 pelos padres jesuítas, sendo a primeira cidade dos Sete Povos das Missões, apresentando a civilização mais antiga do Estado do Rio Grande do Sul, e uma das mais antigas do Brasil, sendo povoada desde sua fundação.

Figura 1 - Mapas com a localização de São Borja no Brasil e Rio Grande do Sul

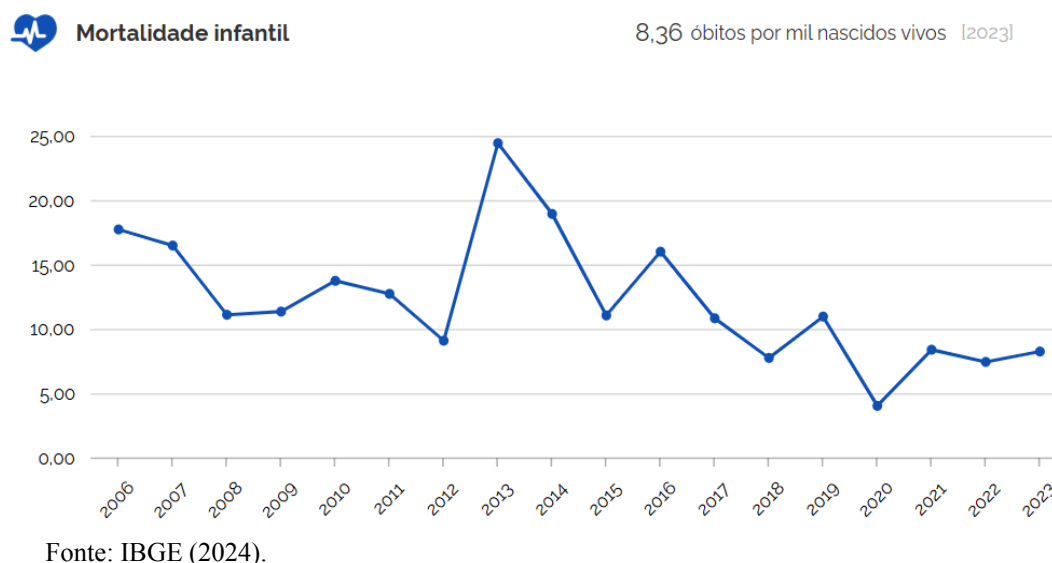


Fonte: Wikipédia, 2025.

Segundo os últimos dados de 2024, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), São Borja conta com uma área territorial de 3.616,674km², uma população de 59.676 pessoas, densidade demográfica de 16,50 hab/km². O nível de escolarização dos habitantes entre 6 a 14 anos é de 99,41%. Possui índice de desenvolvimento humano municipal de 0,736, último dado avaliado em 2010.

Possui avaliação da Mortalidade Infantil conforme demonstrado no histórico do gráfico seguinte, do IBGE, sendo a avaliação no ano de 2023 de 8,36 óbitos por mil nascidos vivos.

Gráfico 14 – Taxa de mortalidade infantil em São Borja - RS

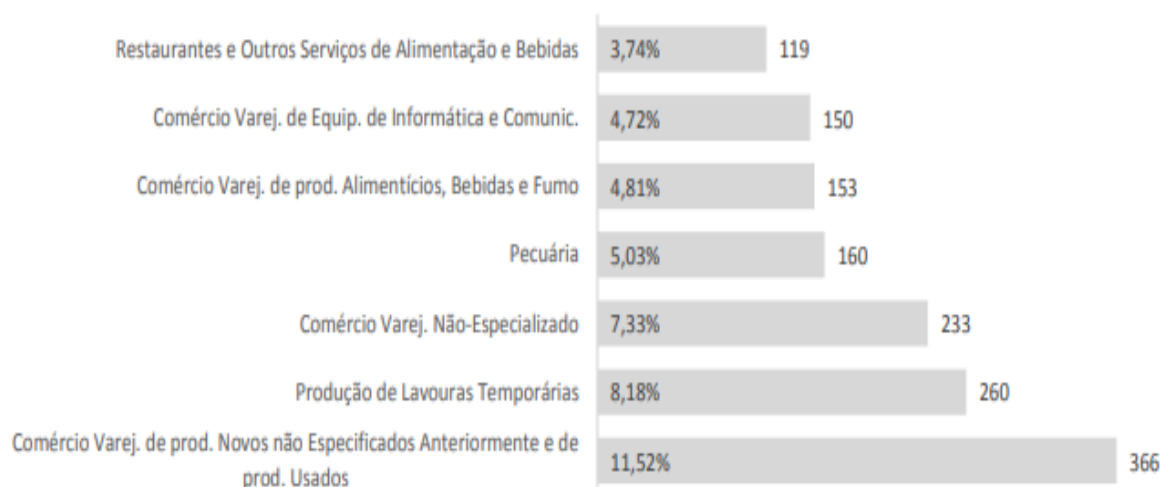


No que se refere a dados econômicos, total de receitas brutas realizadas em 2024 foi de R\$ 390.357.052,86, tendo em 2022 o produto interno bruto (PIB) per capita de R\$ 43.012,23. Ainda, conforme dados do último censo do IBGE, no que se refere às questões de renda, o salário médio mensal dos trabalhadores formais era de 2,2 salários-mínimos, sendo 22,67% da população, que corresponde a 13.528 pessoas, considerada como população ocupada no mesmo período. Ainda, tais dados apontam que 37,0% da população de São Borja apresenta rendimento nominal mensal per capita de até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo.

Em relação ao perfil econômico da Fronteira Oeste observam-se na faixa de fronteira com a Argentina, como São Borja, a produção de grãos; a pecuária; as agroindústrias, couro e calçado; as indústrias de máquinas e implementos agrícolas. Na faixa de fronteira com o Uruguai, destacam-se a pecuária extensiva e o cultivo de arroz, além de polos de vitivinicultura e investimentos em energia eólica (Brasil, 2016).

Segundo a avaliação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas-SEBRAE, no ano de 2014, na cidade de São Borja/RS, houve a participação dos funcionários trabalhadores nos seguintes segmentos de mercados:

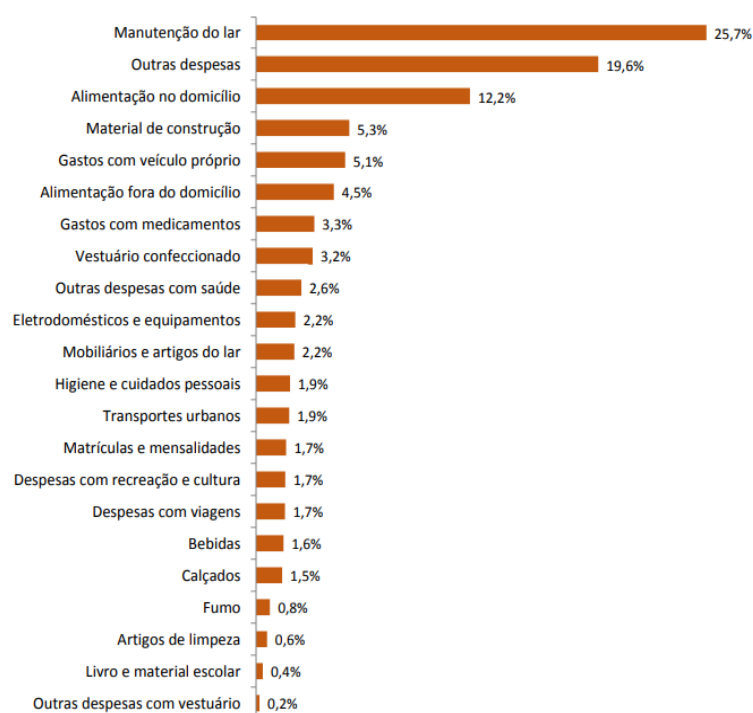
Gráfico 15 – Porcentagem de trabalhadores por segmento no mercado de trabalho em São Borja – RS



Fonte: SEBRAE (2016).

O SEBRAE também avaliou em 2016, na cidade de São Borja/RS o potencial de consumo urbano por tipo de despesa, conforme o gráfico abaixo e notou-se que os gastos com alimentação no domicílio ficaram em 12,2%.

Gráfico 16 – Potencial de consumo por tipo de despesa



Fonte: SEBRAE (2016).

7.1 Segurança Alimentar e Nutricional em São Borja-RS

Após diversos levantamentos sobre a cidade de São Borja-RS, foram descritos e demonstrados abaixo, sobre o tema da pesquisa em segurança alimentar e nutricional, as entrevistas com os atores das políticas, nutricionistas, os funcionários públicos dos setores administrativos das Secretarias Municipais de Educação, Saúde e de Desenvolvimento Social da cidade e assistentes administrativos e extensionistas rurais da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural-EMATER de São Borja-RS, e as pesquisas em bancos de dados sobre a cidade disponibilizadas para o seu acesso.

Conforme a lei municipal de nº 3.255, no dia 23 de dezembro de 2003, foi criado o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - COMSEA no Município de São Borja/RS, com caráter consultivo, como espaço de articulação entre o governo municipal e a sociedade civil para a formulação de diretrizes para políticas e ações na área da Segurança Alimentar e Nutricional. Porém, segundo os servidores públicos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social este Conselho não existiria ou teria sido extinto há muitos anos, sem conseguirem descrever a data correta de sua extinção.

No dia 13 de Setembro de 2019, a Administração Municipal de São Borja/RS assinou convênio com o Ministério da Cidadania, onde aderiu ao Programa do Governo Federal de Aquisição de Alimentos (PAA), com vigência mínima de cinco anos e com possível prorrogação por igual período. Criado em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos tem duas finalidades principais: promover o acesso das pessoas à alimentação, principalmente encontradas em maior vulnerabilidade, e incentivar a produção da Agricultura Familiar. Para isto, o programa compra alimentos produzidos pela Agricultura Familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional, a fim de atender estas situações de vulnerabilidades, além de poder doar esses alimentos para organizações como das redes socioassistencial, públicas e filantrópicas de ensino, saúde e justiça, e para equipamentos de SAN, que é como são chamados os Restaurantes Populares, ou as Cozinhas Comunitárias, ou os Bancos de Alimentos, entre outros que atendam as pessoas vulnerabilizadas, que não teriam o acesso à alimentos de forma regular e adequada, ou seja, encontradas em IA (Brasil, 2025).

O PAA inicialmente, como dito criado em 2003, através do art. 19 da Lei nº 10.696, e reinstituído pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, e regulamentado pelo Decreto nº 11.802, de 28 de novembro de 2023, é um programa estratégico, tanto no combate à fome, quanto na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional. Além disso, o PAA apoia a

estruturação da cadeia produtiva da Agricultura Familiar no sentido de contribuir para a composição de uma cesta básica com alimentos saudáveis, cujas diretrizes contidas no Decreto nº 11.936/2024 e Portaria MDS nº 966/2024 podem orientar as diversas ações de governo voltadas para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada, desde a produção, abastecimento, comercialização e consumo de alimentos, na perspectiva da promoção da alimentação adequada e saudável, da Soberania e da Segurança Alimentar e Nutricional, e no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

O PAA também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares. Além disso, o programa promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; fortalece circuitos locais e regionais e redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo e o associativismo. O orçamento do PAA é composto por recursos federais do Ministério da Cidadania, a execução do programa pode ser feita por meio de seis modalidades: compra com doação simultânea, compra direta, apoio à formação de estoques, incentivo à produção e ao consumo de leite, compra institucional e aquisição de sementes.

Destaca-se o caráter transversal do PAA, que hoje está presente, entre outras iniciativas, na implementação da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades (Decreto nº 11.822/2023), do Programa Cozinhas Solidárias (criado em julho de 2023, por meio da Lei 14.628/2023 e instituído pelo Decreto nº 11.937/2024 e pelas Portarias Nº 977 e 978), nas ações de promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar (Decreto nº 11.821/2023), entre outras (Brasil, 2025).

A Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades é uma grande oportunidade de reduzir a IA nos centros urbanos, tendo o objetivo de ampliar a produção, o acesso, a disponibilidade e o consumo de alimentos adequados e saudáveis, priorizados os territórios periféricos urbanos e as populações em situação de vulnerabilidade e risco social criada pelo Decreto nº 11.822 do ano de 2023, com o fim de fortalecer os sistemas alimentares saudáveis, sustentáveis e circulares, incluídos os sistemas agrícolas tradicionais, e a governança de ações relacionadas à alimentação urbana e periurbana, além de promover ambientes alimentares urbanos saudáveis e sustentáveis, circuitos locais e regionais, da produção ao consumo de alimentos, e sistemas integrados e sustentáveis de abastecimento alimentar. Tendo como eixos definidos para esta Estratégia a oferta e disponibilidade de alimentos saudáveis nos equipamentos públicos e sociais de Segurança Alimentar e Nutricional; a oferta e disponibilidade de alimentos saudáveis nos equipamentos públicos e

privados de abastecimento; a promoção de ambientes alimentares urbanos que favoreçam a alimentação adequada e saudável; a produção de alimentos saudáveis e sustentáveis nas cidades e em seu entorno; a redução das perdas e dos desperdícios de alimentos; a educação alimentar e nutricional, comunicação e informação sobre alimentação adequada e saudável; a articulação intersetorial entre as áreas de assistência social, Segurança Alimentar e Nutricional e saúde, entre outras, com vistas à oferta de ações e serviços para famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional em âmbito local (Brasil, 2023b).

Segundo os extensionistas rurais da Emater da cidade de São Borja-RS, o PAA teria tido atuação até o ano de 2024 na cidade com o objetivo maior para a aquisição de alimentos de agricultores para doação aos atingidos pela seca e/ou enchente na cidade, com sequência de atuação de aquisição por esta modalidade pelas sedes militares do Exército Brasileiro de São Borja-RS.

As ações da Emater/RS-Ascar, prestadas desde 1955, diretamente às famílias e suas organizações produtivas e sociais, são executadas visando o Desenvolvimento Rural Sustentável do estado do Rio Grande do Sul, observando as pactuações com o Governo do Estado, através da Secretaria Estadual de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (SEAPDR), com as prefeituras municipais, os movimentos e entidades sociais, e se estrutura mantendo a estratégia histórica de uma Assistência Técnica e Extensão Rural e Social planejada, continuada. Tem por missão “Promover o desenvolvimento rural sustentável através da prestação de serviços de Assistência Técnica, Extensão Rural e Social, Classificação e Certificação, em benefício da sociedade do Rio Grande do Sul”.

A Emater/RS-Ascar atua no incremento da produção, produtividade e qualidade dos produtos das famílias assistidas, atuando no planejamento e gestão das propriedades e na profissionalização do seu público assistido, utilizando de tecnologias variadas e tendo como princípios a diversificação produtiva e a agroindustrialização. Também promover o uso racional dos recursos naturais, atuando em ações que orientem para a conservação do solo e da água, a correta utilização dos insumos agropecuários, a utilização de fontes de energias renováveis, respeitando a legislação ambiental e com vistas à adoção do Sistema de Produção Integrada. Atua no assessoramento ao público e suas organizações, na defesa e garantia dos direitos socioassistenciais, promovendo ações de inclusão social e produtiva, de maneira articulada com órgãos públicos de defesa de direitos para a promoção da cidadania e o enfrentamento das desigualdades sociais (Governo RS, 2025).

Segundo os extensionistas rurais da EMATER de São Borja/RS, foi relatado que não é alcançado a venda da porcentagem mínima de 30% de produtos oriundos da Agricultura

Familiar para a Secretaria Municipal de Educação e outras Instituições Estaduais de ensino, conforme a legislação preconiza e exige que as escolas atendidas pelo PNAE tenham a aquisição destes produtos com no mínimo 30% do valor total recebido. Relataram que além de poucos produtores de produtos da Agricultura Familiar, as suas áreas são pequenas de produção para os mesmos, relataram que os produtores não conseguiriam assim cumprir com as propostas das Chamadas Públicas das escolas e as quantidades necessárias nos períodos exigidos, assim reduziria a venda e o alcance da diversificação da alimentação escolar ofertada pelas escolas na cidade com alimentos vindos destas produções. Os alimentos em maiores quantidade encontrados, produzidos e ofertados conforme sua sazonalidade pelos agricultores familiares da cidade e vendidos para as escolas foram verduras, legumes, temperos e frutas, como alface, couve folha, abóbora cabotiá, beterraba, cenoura, espinafre, repolho, cheiro verde, batata doce, laranja, morango, bergamota ponkan e produtos das agroindústrias como ovos, queijo, requeijão, doce de leite, pães, cucas, biscoitos, tubérculos descascados e sucos integrais.

Após levantamento de dados e entrevistas, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, é feito uma triagem pelas assistentes sociais da Secretaria, com o cadastro de famílias, quando consideradas em vulnerabilidade social, segundo critérios de suas condições socioeconômicas, considerando múltiplos fatores e dimensões que afetam a sobrevivência destas pessoas como renda, acesso a serviços básicos, condições de moradia, trabalho, relações familiares, e conforme os critérios estabelecidos, poderiam receber cestas básicas disponibilizadas pela Prefeitura, conforme suas necessidades, de forma eventual ou em casos de extrema vulnerabilidade recebem mensalmente, até alcançar plenas condições de independência destas famílias.

Após o levantamento de dados, no ano de 2025, a Prefeitura distribui mensalmente em média o total de 766 cestas básicas adquiridas por licitação pública à todas as famílias cadastradas junto aos Centros de Referência de Assistência Social da cidade. Quando necessário, a população de São Borja também tem disponível o acesso e consumo de uma refeição completa ao dia através do restaurante popular, mas quem acessa o consumo das refeições no restaurante popular, automaticamente não receberia cestas básicas. Segundo os profissionais da Secretaria de Desenvolvimento Social, pessoas em situação de rua ou outros moradores em extrema vulnerabilidade não precisariam realizar pagamento algum para consumir a refeição diária no local, relatam que após também uma conversa com as assistentes sociais da Secretaria, com integrantes da família, elas definem qual valor será pago, menor que R\$ 10,00 por integrante da família, dependendo dos critérios e renda de cada

familiar, sendo que em média quem ganha até meio salário mínimo pagaria R\$3,00 por refeição por integrante e a população em geral também pode consumir no local com o valor total de R\$ 10,00 por pessoa. Segundo o levantamento de dados, o restaurante serve em média 50 refeições diárias.

Segundo a nutricionista da Secretaria de Desenvolvimento Social, em 2025 estão regulamentando na cidade de São Borja-RS para ocorrer a aderência da cidade ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional-SISAN, o sistema público que visa garantir o DHAA no Brasil. Este Sistema foi instituído pela Lei nº 11.346/2006 e envolve a participação de diversos setores do governo e da sociedade civil, e articula políticas e ações em âmbito nacional, estadual e municipal, com o objetivo de promover a SAN da população.

Após levantamento de dados e também através de entrevistas com a Secretaria de Saúde da cidade, a partir do ano de 2022, considerando a amplitude de acesso do Sistema Único de Saúde (SUS) junto à população, principalmente por meio da Atenção Primária à Saúde (APS), a Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde incentivou a aplicação do instrumento de Triagem para Risco de Insegurança Alimentar (TRIA) para avaliar o risco de Insegurança Alimentar nos domicílios e a partir deste diagnóstico, organizando a articulação entre o SUS com outros setores que se relacionam com a garantia da SAN (Governo RS, 2024).

Com a aplicação da TRIA ocorre a identificação mais ágil dos indivíduos e famílias expostos à situação de IA e para a cooperação intersetorial nos municípios com encaminhamentos aos serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop), para acesso às ações de Proteção Social Básica e Especial, aos equipamentos públicos, programas e ações do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), como exemplo Cozinhas Comunitárias, Cozinhas Solidárias, Restaurantes Populares e Bancos de Alimentos, quando disponíveis (Brasil, 2025).

Segundo dados, a situação alimentar e nutricional da população brasileira é um importante indicador para a área também da saúde, pois além do acompanhamento do estado nutricional e do consumo alimentar já realizados na rotina da APS, a partir do ano de 2023, a TRIA foi inserida no Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC) da Estratégia e-SUS APS. As perguntas da TRIA ficam disponibilizadas na Ficha de Cadastro Individual (FCI) de cada paciente presente na Coleta de Dados Simplificada (CDS) e no Aplicativo e-SUS Território, além dos sistemas próprios integrados, aplicados por diferentes trabalhadores da saúde da

APS, como agentes comunitários de saúde, enfermeiros e outros profissionais (Governo RS, 2024).

A TRIA é um instrumento validado cujo objetivo é identificar o risco de Insegurança Alimentar no domicílio (Carvalho *et al.*, 2022; Poblacion *et al.*, 2021), por meio de duas perguntas objetivas, apresentando "SIM" e "NÃO" como opções de resposta. Não é seu objetivo, portanto, realizar o diagnóstico de IA e seu respectivo grau, como faz a EBIA. As perguntas da TRIA são:

I- Nos últimos três meses, os alimentos acabaram antes que você tivesse dinheiro para comprar mais comida?

II – “Nos últimos três meses, você comeu apenas alguns alimentos que ainda tinha, por que o dinheiro acabou?”.

O domicílio seria classificado como “em risco de insegurança alimentar” quando pelo menos um membro da família, com 18 anos ou mais, responda “SIM” às duas perguntas da TRIA. Quando todos os indivíduos com 18 anos ou mais de um domicílio responderem “NÃO” a pelo menos uma das perguntas, será considerado que o domicílio não está em situação de risco de IA. A TRIA é reaplicada aos membros do domicílio no mínimo em 3 (três) meses e no máximo em 6 (seis) meses após o primeiro momento de identificação da situação de risco (Brasil, 2025; Governo RS, 2024).

Na cidade de São Borja, após análise com os profissionais da Secretaria de Saúde do município, no ano de 2025, nos relatórios do Sistema e-SUS da cidade foram encontrados ao total de 510 residentes em risco de insegurança alimentar no domicílio, de uma população atualizada de 59.676 habitantes.

7.1.1 Estratégias Nutricionais encontradas nas escolas de São Borja-RS

Através da Secretaria Municipal de Saúde, na cidade de São Borja-RS ocorre a aplicação de ações de Segurança Alimentar e Nutricional, e a promoção da alimentação saudável, por meio de atividades de Educação Alimentar e Nutricional, como um dos temas propostos pelo Programa Saúde na Escola (PSE), do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação, instituído em 2007 pelo Decreto Presidencial nº 6.286. Este programa tem o objetivo de contribuir para a formação integral dos estudantes por meio de ações de promoção, prevenção e atenção à saúde, com vistas ao enfrentamento das vulnerabilidades que comprometem o pleno desenvolvimento de crianças e jovens da rede pública de ensino, com diferentes temas aplicados nas escolas pelas equipes de saúde (Brasil, 2007).

A aplicação destas atividades ocorre anualmente, segundo dados da Secretaria de Saúde do município, em 30 escolas diferentes, com em média duas turmas por escola de diferentes ciclos, turnos e faixas etárias, de ensino infantil e fundamental, para maior abrangência, sobre o tema para promoção da alimentação saudável, sendo este, um dos pilares do DHAA e SAN.

Foi encontrado também a proposta a fim de aumentar a SAN dos alunos também em duas escolas na cidade, com a confecção de hortas escolares, conforme preconiza o artigo 6º do decreto nº 11.821, de 2023, que dispõe sobre os princípios, os objetivos, os eixos estratégicos e as diretrizes que orientam as ações de promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar, conforme o parágrafo III, do eixo “Educação Alimentar e Nutricional” que compreende a inclusão da temática nas atividades práticas com os estudantes, como oficinas culinárias e organização de **hortas no ambiente escolar**, com a utilização dos alimentos produzidos na alimentação ofertada, respeitando a infraestrutura das escolas.

O primeiro caso foi encontrado na Escola Municipal de Ensino Fundamental República Argentina, localizada em um bairro com uma população considerada em vulnerabilidade social. O projeto surgiu como parte integrante para uma feira de jovens empreendedores, onde os alunos arrecadam uma verba através da venda de parte dos alimentos produzidos pela horta escolar. Segundo relatos da diretora da escola, um amigo da escola realiza os canteiros da horta, a adubação e o plantio é feito pelos próprios alunos, onde os mesmos realizam as regas e o cuidado com a horta, para posterior consumo também na alimentação escolar, demonstrados a seguir nas figuras 2, 3 e 4.

Figura 2 - Horta Escolar da EMEF República Argentina



Fonte: Acervo pessoal; EMEF República Argentina (2025).

Figura 3 - Horta Escolar da EMEF República Argentina



Fonte: Acervo pessoal; EMEF República Argentina (2025).

Figura 4 - Horta Escolar da EMEF República Argentina



Fonte: Acervo pessoal; EMEF República Argentina (2025).

A maior quantidade dos alimentos produzidos na horta escolar, conforme as figuras 2, 3 e 4 são para o consumo na alimentação escolar, onde os próprios alunos também realizam a colheita e entregam para as merendeiras(os) da escola no dia a dia, e posteriormente realizam o seu consumo. Nenhum aluno, mesmo em vulnerabilidade social, levaria os alimentos para sua residência, pois segundo a diretora, não fariam uma seleção destes alunos, e sim consumiriam os mesmos na escola.

Outra escola que há a realização de horta escolar na cidade de São Borja-RS é no Centro Escolar de Turno Integral Municipal Neuza Goulart Brizola-CETIM, também construída em um bairro considerado com uma população em vulnerabilidade social. Segundo a professora responsável que participa da plantação e organização da horta, a horta faz parte de um projeto da escola chamado Arte na Horta. A professora trabalha com os alunos do 1º ao 5º ano de educação, com o 1º ano trabalha com as mudas de cebolinha, que eles plantam em potes pequenos e distribuem para os alunos da turma, do 2º ao 5º ano, trabalha desde a adubação, preparo da terra, plantio, limpeza e aguação, de alface, couve, salsa e cebolinha, conforme figuras 5 e 6.

Figura 5 - Horta Escolar da Escola CETIM



Fonte: Acervo pessoal; CETIM (2025).

Figura 6 - Horta Escolar da Escola CETIM



Fonte: Acervo pessoal; CETIM (2025).

Segundo a professora, enfatiza que “durante os momentos na horta relato a importância de respeitar a natureza, utilizar produtos naturais, sem produtos químicos como agrotóxicos, produzir seu próprio alimento, de onde alguns alimentos vem com o objetivo de aumentar o seu consumo”. Todos os temperos e alimentos produzidos na horta, conforme figuras 7 e 8, são destinados para a alimentação escolar dos alunos, nenhum aluno levaria após a colheita dos produtos para suas residências, apenas para consumo na escola.

Figura 7 - Horta Escolar da Escola CETIM



Fonte: Acervo pessoal; CETIM (2025).

Figura 8 - Horta Escolar da Escola CETIM



Fonte: Acervo pessoal; CETIM (2025).

Além das propostas expostas anteriormente, conforme os relatos das nutricionistas da Secretaria Municipal de Educação, quando algum aluno encontra-se em maior vulnerabilidade e/ou em IA, e/ou baixo peso para idade, tendo avaliação anualmente através de antropometria pelas nutricionistas da Secretaria de Educação e com os anos iniciais das turmas selecionadas pelas nutricionistas da Secretaria da Saúde pelo Programa Saúde na Escola, as nutricionistas

da Educação fariam o encaminhamento da família do aluno para ter o apoio com a Secretaria de Desenvolvimento Social, porém se encontrado em uma escola vários alunos nesta condição, segundo seus relatos, também aumentam a produção de uma refeição por turno, por exemplo se no turno pela manhã ocorre apenas o lanche da manhã, acrescenta-se um café da manhã, ou vice-versa, e as nutricionistas da Saúde quando encontram algum aluno em baixo peso para idade, são entregues documentos aos pais recomendando que seu filho(a) consulte na Unidade Básica de Saúde mais próxima de sua residência para encaminhamento com uma nutricionista e se necessário, conforme relatos da nutricionista da Secretaria da Saúde, após a avaliação desta criança, ocorre a adequação no consumo alimentar, e há a disponibilidade gratuita ofertada pela Prefeitura Municipal de São Borja e do Estado do Rio Grande do Sul através da Farmácia Especializada de suplementos alimentares líquidos e em pó infantis e adultos, para a complementação alimentar se necessário destes pacientes para recuperação nutricional geral do déficit nutricional de uma forma mais ágil e também adequação no alcance de peso e crescimento adequados para a idade.

8 CONCLUSÃO

Foi demonstrado a importância e a necessidade da construção de diferentes políticas públicas para o aumento da SAN nas populações analisadas do estudo, principalmente estudantes e suas famílias. Também foi verificado que mesmo os estudantes estando em frequência na escola, sendo atendidos pelo PNAE, encontram-se maior parte em insegurança alimentar e nutricional, o que conforme os dados demonstrados do IBGE, colocam a carência da ampliação do alcance do PNAE, pois este apresenta como obrigatoriedade em suprir apenas 15% das necessidades diárias de alimentação do aluno em um dia inteiro, assim ir seu atendimento para além do período letivo, com novas políticas de SAN à toda a população em vulnerabilidade social de forma resolutiva, fixa e não volúvel torna-se necessário para ocorrência da manutenção da SAN da população estudantil e seus familiares e para a redução da IA.

Demonstrando também a importância do papel do Estado como protagonista no combate à fome e da redução da miséria no país, reforçando o fortalecimento das políticas sociais existentes, que apesar da sua contribuição, o PNAE isoladamente não consegue atender a complexidade da SAN, sendo fundamental a intersetorialidade com outras políticas públicas. A manutenção da universalidade é fundamental para o PNAE a fim de seguir contribuindo com a SAN e na alimentação dos escolares, onde também propicia um melhor aporte nutritivo, principalmente para os estudantes em situação de maior vulnerabilidade social, no entanto como visto, faz-se necessário a ampliação das suas ações além do programa, principalmente para os escolares que se encontram em algum grau de IA.

Bem como, torna-se substancial o aumento e manutenção de valores financeiros enviados da esfera federal às entidades executoras, de uma suplementação financeira por parte das esferas estaduais e municipais de forma mais homogênea, ou mesma obrigatória, para o alcance da oferta de uma alimentação mais adequada, diversificada, saudável, com prioridade na compra de alimentos regionais, sazonais, de produção local em todas as regiões brasileiras, com o intuito de evitar a execução de uma política desigual, ainda que a mesma seja para alcance a todos para as diferentes regiões brasileiras.

Na cidade de São Borja-RS, também ficou evidenciado, confirmando o descrito no Decreto 11.821/2023, da construção de algumas práticas que alcançam os objetivos de ações de promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar, através de hortas escolares e também aplicação de atividades de EAN, assim possibilitando a formação de

hábitos alimentares saudáveis nos alunos, o desenvolvimento de habilidades para o autocuidado e o bem-estar no ambiente escolar, a construção de sistemas alimentares saudáveis, justos e sustentáveis, mesmo que de uma forma pequena e local, com a prevenção de formas de má nutrição, da obesidade e de outras doenças crônicas através de uma alimentação mais saudável.

Mas torna-se muito importante em São Borja-RS o aumento do empenho para uma maior produção local de produtos oriundos da agricultura familiar, mesmo que dificultado pela alta produção de grãos na região local, ou mesmo por ser mais rentável esta produção do que a produção com outros produtos, pois a produção de produtos da agricultura familiar por ser feita em menor escala, envolveria uma produção diversificada, com diferentes tipos de culturas e criações em uma mesma propriedade, tornando-se essencial para o aumento da SAN da população, também para aumento na venda para a alimentação escolar, e melhora na qualidade, diversificação com alimentos regionais, locais e o aporte nutricional destas refeições. Além da necessidade do aumento da união dos gestores locais para utilizar esses produtos de forma a acompanhar a produção e sazonalidade dos mesmos, não ocorrer desperdícios ou perda dos produtos produzidos na região, e aumento na articulação intersetorial, entre as secretarias, para o alcance dos objetivos colocados na legislação do PNAE.

Sugere-se também o retorno do funcionamento do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional- COMSEA no município de São Borja-RS, para aumento das discussões, articulações e formulação de diretrizes sobre o assunto com a sociedade civil e o município. Também que as hortas escolares sejam multiplicadas, assim mais espaços teriam utilidade para aumento de uma alimentação adequada e saudável, e a realização em maior escala de educação alimentar e nutricional. E o restaurante popular poderia ter outras unidades nos bairros, principalmente em áreas com populações em maior vulnerabilidade social, a fim de criar uma rede de proteção alimentar e aumentar os veículos de SAN no município.

A intersetorialidade nas políticas de SAN, possibilita que esta mesma problemática possa ser analisada por diferentes perspectivas, para alinhar a elaboração, a execução e a avaliação de diferentes políticas interligadas, com os objetivos e organização das ações unidas a um mesmo fim.

Assim, a importância de suscitar as necessárias reflexões através da pesquisa sobre as políticas públicas aplicadas, como a do PNAE, entre outras citadas e o quanto elas se modificam ao longo da história e podem ser inseridas na lista de objetos de outras diferentes

políticas públicas, ou surgimento de novas políticas públicas, podendo definir os seus rumos ou mesmo acabarem esquecidas em seus princípios iniciais.

Na presença de diretrizes nutricionais mais fortes, locais e com acesso a alimentos adequados, o acesso às refeições escolares gratuitas universais têm grandes benefícios para os alunos, às escolas e à população em geral, porém mais pesquisas são essenciais sobre o PNAE e SAN, e sua intersetorialidade, as maneiras pelas quais a participação e os benefícios ideais podem ser alcançados por meio de mudanças como as citadas com intuito de fortalecer e melhorar a população receptora destas políticas, e de outras políticas transversais e obter o maior alcance com o maior número de pessoas em segurança alimentar e nutricional.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, O. B.; PADRÃO, S. M. Direito humano à alimentação adequada: fome, desigualdade e pobreza como obstáculos para garantir direitos sociais. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 143, p. 121-139, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/7GNQn7tYqWL6wYZncbLRnSN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2025.

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda Política**. São Carlos, SP, v. 3, n. 2, p. 12-42, jul./dez., 2015. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67>. Acesso em: 18 set. 2025.

ALMEIDA FILHO, N.; TAVARES E AZEVEDO, L. L. Segurança alimentar e nutricional na América do Sul e BRICS: avanços e “nuvens” no horizonte. **Economia e Sociedade**, [s.l.], v. 28, n. 67, n. 3, p. 717-739, set./dez., 2019.

AMORIM, A. L. B. **A contribuição do Programa Nacional de Alimentação Escolar à segurança alimentar e nutricional**. 2021. 210 f. Tese (Doutorado Interdisciplinar em Ciências da Saúde) - Universidade Federal de São Paulo, Instituto de Saúde e Sociedade, Santos, 2021.

AMORIM A. L. B, *et al.* The contribution of school meals to food security among households with children and adolescents in Brazil. **Nutrition**, [s.l.], v. 93, 2022.

AMORIM, A. L. B.; RIBEIRO J. R. S.; BANDONI, D. H. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54 n. 4, p. 1134-1145, jul-ago, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/3M5gJhkvYCFrvnJKZqZyCYQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2025.

ANTONIOLLI, E.; CRISTOFOLI, M. S. A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios do norte do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 37, n. 3, p. 1346-1369, set./dez. 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/109074/65751>. Acesso em: 18 set. 2025.

ARAGI, J. C.; BANDONI, D. H. Segurança alimentar e Alimentação Escolar: consumo e comportamento alimentar de estudantes de uma instituição federal de ensino. **Ciência e Saúde Coletiva**, abr. 2025. Disponível em: <http://cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/seguranca-alimentar-e-alimentacao-escolar-consumo-e-comportamento-alimentar-de-estudantes-de-uma-instituicao-federal-de-ensino/19566?id=19566&id=19566>. Acesso em: 18 set. 2025.

ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. L. Modelos de análise de políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, [s.l.], n. 83, p. 11-35, 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/spp/pdf/2662>. Acesso em: 18 set. 2025.

ARQUE, R.G.C.; FERREIRA, J., C., S.; FIGUEIREDO, R.S. A importância nutricional da merenda escolar para a comunidade. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 14, p. 1-8, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/rsd/article/download/21852/19394/262600>. Acesso em: 18 set. 2025.

AZEVEDO, D.C. Vamos, sim, falar da fome! **Revista Katálisis**, Florianópolis, v.25, n. 3, p. 488-497, set.-dez. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/Gnzm5RSPrZRsnCypdhCxsF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2025.

BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, [s.l.] v. 12, n. 1, p. 12-20, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/y9DcgRjXh7V9YPDKqdqrHCK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2025.

BEZERRA, T. A.; OLINDA, R. A.; PEDRAZA, D. F. Insegurança alimentar no Brasil segundo diferentes cenários sociodemográficos. **Ciência e Saúde Coletiva**, [s.l.] v. 22, n. 2, p. 637-651, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/rzZKSfNkKfPnKWpWgV9Hrsc/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 set. 2006.

BRASIL. **Decreto no 6.286, de 5 de Dezembro de 2007**. Institui o Programa Saúde na Escola - PSE, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 dez. 2007.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2009.

BRASIL. **Segurança Pública nas Fronteiras: Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico**-Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE nº 6, de 08 de maio de 2020**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2020.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 02, de 10 de março de 2023**. Altera a Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2023a.

BRASIL. **Decreto nº 11.822, de 12 de dezembro de 2023**. Institui a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2023b.

BRASIL. **Decreto nº 11.821, de 12 de dezembro de 2023**. Institui sobre os princípios, os objetivos, os eixos estratégicos e as diretrizes que orientam as ações de promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2023c.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Primária à Saúde. Departamento de Prevenção e Promoção da Saúde Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição. **NOTA TÉCNICA Nº 30/2025-CGAN/DEPPROS/SAPS/MS. Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2025.

BUENO, M.C.; FRANCO, J. G.; LEAL, G. V. S.; KIRSTEN, V. R. Insegurança alimentar e fatores sociais, econômicos e nutricionais em estudantes de escolas rurais. **Cadernos de Saúde Coletiva**, v. 29, n. 2, p. 153-162, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cadsc/a/PcFTB5s6Mjgwmdn6w7rZJTJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2025.

BURITY, V.; FRANCESCHINI, T.; VALENTE, F.; RECINE, E.; LEÃO, M.; CARVALHO, M. F. **Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010.

CAMPOS, F. R. **Revisão Integrativa de Estudos sobre Políticas Públicas de Combate à Fome da América Latina e do Caribe**. 2023. 320 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Políticas, Porto Alegre, 2023. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/266260/001186511.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 set. 2025.

CARVALHO, R. E. S.; POBLACION, A.; GOUVEIA, A. V. S.; CORREIA, M. E. G.; SEGALL-CORRÊA, A. M.; COOK, J.; SILVEIRA, J. A. C.; Validade do instrumento para triagem de domicílios em risco de insegurança alimentar em diversos estratos da população brasileira. **Cadernos de Saúde Pública**, [s.l.], v. 38, n. 7, p. 1-15, 2022. Disponível em: Acesso em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/YGQp55rNc5Rkvk6vxQC87Ld/?format=pdf&lang=pt>. 18 set. 2025.

CASTRO, J. **Geografia da Fome**. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1984

CESAR, J. T.; TACONELI, C. A.; OSÓRIO, M. M.; SCHMIDT, S. T. Adesão à alimentação escolar e fatores associados em adolescentes de escolas públicas na região Sul do Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s.l.], v. 25, n. 3, p. 77-88, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/GFrPLNNGCd54NqGDTM4GwDB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2025.

CIRÍACO, J. S.; ANJOS JUNIOR, O. R.; SILVA, S. P.; LINS, G. J. G. M.; SOUSA, C. B. **Insegurança alimentar e nutricional no Brasil: análise de fatores determinantes em domicílios urbanos e rurais em 2023**. Rio de Janeiro: Ipea, 2025. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/2ea8fbb6-b63a-4a4d-a30d-01775fcd87b8/content>. Acesso em: 18 set. 2025.

COHEN, J. F. W. *et al.* Universal School Meals and Associations with Student Participation, Attendance, Academic Performance, Diet Quality, Food Security, and Body Mass Index: A Systematic Review. **Nutrients**, 2021.

DOMENE, S. M. A. *et al.* Segurança alimentar: reflexões sobre um problema complexo. **Estudos Avançados**, v. 37, n. 109, p. 181-206, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/fWcBkcLhN577MztGLnddSDn/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2025.

FAO - FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Food security: policy brief**. Roma: FAO, 2006

FAO - FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **The State of Food Security and Nutrition in the World: Safeguarding against economic slowdowns and downturns**. Roma: FAO; 2019.

FAO - FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **The State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI)**. [S.l]: FAO, 2025. Disponível em: <https://www.fao.org/publications/fao-flagship-publications/the-state-of-food-security-and-nutrition-in-the-world/en>. Acesso em: 18 set. 2025.

FRUTUOSO, M.F.P.; VIANA, C.V.A. Quem inventou a fome são os que comem: da invisibilidade à enunciação – uma discussão necessária em tempos de pandemia. **Interface**, Botucatu, v.25, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/LPHP93S94TgNtKbGtRZtDcs/?lang=pt>. Acesso em 18 set. 2025.

GOVERNO RS - GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. Divisão da Atenção Primária à Saúde do RS. Registro da TRIA no PEC e-SUS APS. **Governo RS**, jun. 2024. Disponível em: <https://atbasica-admin.hml.rs.gov.br/upload/arquivos/202407/03150936-registro-da-tria-no-pec-e-sus-aps.pdf>. Acesso em: 18 set. 2025.

HUNGRIA, M. (org.). **Segurança alimentar e nutricional: o papel da ciência brasileira no combate à fome**. Rio de Janeiro : Academia Brasileira de Ciências, 2024.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018**. Brasília: IBGE, 2019.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua de 2023**. Brasília: IBGE, 2023.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Segurança Alimentar (2013)** Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2014.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares: 2017-2018:** análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE; 2020.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018:** avaliação nutricional da disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

KROTH, D. C.; GEREMIA, D. S.; MUSSIO, B. R. Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma política pública saudável. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 25, n. 10, p. 4065-4076, out. 2020. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/csc/a/7VCwpwHHvPb8KxQYdqBb35M/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2025.

LISBÔA, C. M. P.; FONSECA, A. B. Abordagem de segurança alimentar nutricional nos currículos das universidades federais brasileiras: principais enfoques. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 29, n. 3, p. 1-13, 2020. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/8D4byGLvQVfWZPQSKvgCpFR/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 18. Set. 2025.

MARRA, E. *et al.* **Relatório de Análise Técnica- SOFI 2025:** pacto contra a Fome. [s.l.]: Instituto Fome Zero, 2025. Disponível em:
<https://pactocontrafome.org/arquivo/analises/SOFI-2025-Analise-tecnica.pdf>. Acesso em: 18 set. 2025.

MENICUCCI, T. M. G.; GONTIJO, J. G. L. (org.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo:** tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2016.

MILLÁN SMITMANS, P. **Terminar com el hambre:** seis políticas públicas claves. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa, 2014.

MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 17 n. 48, 2003.

MORAIS, D. C. *et al.* Insegurança alimentar e indicadores antropométricos, dietéticos e sociais em estudos brasileiros: uma revisão sistemática. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 05, p. 1475-1488, 2014. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/csc/a/hTDB7QSGT5f6P9smKXkC3HR/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2025.

NERO, D.S.M. *et al.* O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) a partir da sua gestão de descentralização. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, v.31, n.118, p. 1-23, jan./mar. 2023.

NORONHA, G. S. *et al.* **Alimentação e nutrição no Brasil:** perspectiva na segurança e soberania. Rio de Janeiro: Edições Livres; Fundação Oswaldo Cruz, 2023.

ONU - Organização das Nações Unidas. Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. **ONU**, 2015. Disponível em:
<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 18 set. 2025.

ONU - Organização das Nações Unidas. Fome diminui, mas ainda atinge 673 milhões de pessoas em todo o mundo. **ONU**, 28 jul. 2025. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/298770-onu-fome-diminui-mas-ainda-atinge-673-milh%C3%B5es-de-pessoas-em-todo-o-mundo>. Acesso em: 18 set. 2025.

OTTONI, I. C.; OLIVEIRA, B. M. P. M.; BANDONI, D. H. The National School Feeding Program as a promoter of Food and Nutrition Education actions in Brazilian schools. **O Mundo da Saúde**, São Paulo. v. 43, n. 2, p. 374-389, 2019.

POBLACION, A. *et al.* Validity of a 2-item screening tool to identify families at risk for food insecurity in Brazil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, 2021.

RAEDER, S. Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 121-146, jan./jun. 2014.

REDE PENSSAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil –Vigisan 2020**. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. **Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/RS-ASCAR)**, 2025. Disponível em: <https://www.rs.gov.br/busca?q=&orgao=89>. Acesso em 18 set.2025.

ROCHA, N.P. et al. Análise do programa nacional de alimentação escolar no município de Viçosa, MG, Brasil. **Revista de Saúde Pública**, n. 52, 2018.

RODRIGUES, A.R. *et.al.* Mapas, fome e planejamento territorial. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 26, n. 1, jan./apr. 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/drnSQSB5vN3wRFwDmXBWcWM/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2025.

ROSA, J. G. L. DA; LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B. DE. **Políticas Públicas: introdução**. 1. ed. Porto Alegre : Jacarta, 2021.

SALGADO, B.T.; DELGROSSI, M.E. Segurança Alimentar e PNAE: o que mudou durante a pandemia? **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, São Paulo, v. 29, p. 1-12, 2022. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8663762>. Acesso em: 18 set. 2025.

SANTIAGO, R. A. *et al.* Vulnerabilidade à insegurança alimentar no brasil: um olhar sobre os dados da POF 2017-2018. **Estudo & Debate**, Lajeado, Rio Grande do Sul, v. 30, n. 1, p. 7-30, 2023. Disponível em: https://www.anpec.org.br/sul/2022/submissao/files_I/i3-7200a354a46c5c466767fea0dcaa5439.docx. Acesso em: 18 set. 2025.

SANTOS, D. M. **A alimentação escolar como estratégia de educação alimentar e nutricional: uma revisão da literatura**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Nutrição), Universidade Federal do Pernambuco, 2018.

SANTOS, R. S.; SILVA, M. M. C. Percepção de insegurança alimentar nos domicílios brasileiros com crianças e adolescentes: uma análise multinomial. *In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, Salvador, Bahia. **Anais [...]**. Salvador: Anpur, 2020.

SANTOS, E.V.R.; TEIXEIRA, E.K.M. **O PNAE como estratégia de combate a fome no Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social), Universidade Federal de Alagoas, Alagoas, 2022.

SARAIVA, E. Política Pública: dos clássicos às modernas abordagens. Orientação para literatura. **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SCHOTTZ, V. A incorporação de princípios de segurança alimentar e nutricional ao programa nacional de alimentação escolar: trajetória e perspectivas. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, [s.l.], v. 39, n. 1, 80–98, 2019.

<https://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/89>. Acesso em: 18 set. 2025.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECCHI, L. **Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SEGALL-CORRÊA, A. M.; MARIN-LEON, L. A segurança alimentar no Brasil: proposição e usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 16, n. 2, p. 1-19, 2009.

SEMINOTTI, J. J. O programa nacional de alimentação escolar (PNAE). **Revista Latino-americana de Relações Internacionais**, v. 3, n. 3, p. 110-127; set-dez, 2021.

SEBRAE/RS - SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DO RIO GRANDE DO SUL- SEBRAE/RS. **Perfil das Cidades Gaúchas-São Borja/RS**. [s.l.], 2016. Disponível em: https://www.portaldasmissoes.com.br/uploads/municipios/0000023_Perfil%20Economico%202016%20Sao_Borja.pdf. Acesso em: 18 set. 2025.

SILVA, D. P. Um balanço da história do monitoramento e da avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Brasil. **Cadernos do FNDE**, v. 3, n. 5, jan./jul, 2022.

SILVA, E. K. S. *et al.* Insegurança alimentar em idosos observada a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD. **Faz Ciência**, [s.l.], v. 25, n. 41, p. 103-118, jan./jun. 2018.

SILVA, I. M. G. **Promoção de hábitos alimentares saudáveis no ambiente escolar: fortalecimento das ações de educação alimentar e nutricional e do programa de alimentação escolar**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Nutrição), Universidade Federal do Pernambuco, 2018.

SILVA, S.U.; MONEGO, E.T.; SOUZA, L.M.; ALMEIDA, G.M. As ações de educação alimentar e nutricional e o nutricionista no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23 n. 8, ago. 2018.

SILVA, E. R. F; HESPANHOL, R. A. M. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): origem, mudanças e impactos. **ACTA Geográfica**, v. 17, n. 43, 44-58, set. 2023.

SILVA, E.A.; PEDROZO, E.A.; SILVA, T.N. The PNAE (National School Feeding Program) activity system and its mediations. **Frontiers in Environmental Science**, v. 10, 2022.

SOARES, M. D., SILVA, E. O., SANTOS, L. A. Interações entre práticas alimentares e identidades: ressignificando a escola pública e a alimentação escolar. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. 11, Out. 2019.

SOARES, S. C. **O papel das políticas públicas de segurança alimentar através do PNAE: um estudo de caso de uma escola da rede estadual de educação do Paraná no município de Toledo**. 2022. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural Sustentável). Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2022.

SOUZA, J. M. M. Do direito humano à alimentação e à segurança alimentar ao direito à terra: reflexões necessárias em políticas públicas. **OIKOS: Família e Sociedade em Debate**, v. 31,n. 1, p.264-282, 2020

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

SPERANDIO, N.; MORAIS, D. de C. Alimentação escolar no contexto de pandemia: a ressignificação e o protagonismo do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 28, 2021.

TAVARES, A.O. *et al.* PNAE e ações no Estado do Rio de Janeiro durante a pandemia. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, São Paulo, v. 29, p. 1-15, 2022.

TAVARES, L. H. S.; LIMA, A. C. C. Segurança alimentar, composição domiciliar e pobreza no Brasil: um estudo a partir dos microdados da PNAD para o período 2004-2013. **Planejamento e Políticas Públicas**, [s.l], n. 58, 2021.

TREMÉA, E.; SCHAURICH, A. C. S.; SILVA, E. K. S. O direito humano à alimentação adequada e à segurança alimentar e nutricional no contexto das políticas alimentares brasileiras. **Revista Quero Saber**, Toledo, Paraná, v.1, n. 2, 2020.

TRIVELLATO, P.T. **Programa Nacional De Alimentação Escolar (Pnae): Participação da Agricultura Familiar em Viçosa-MG e a situação de (In)segurança Alimentar e Nutricional de famílias de agricultores fornecedores**. 2018. Dissertação (Mestrado em Agroecologia). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais, 2018.