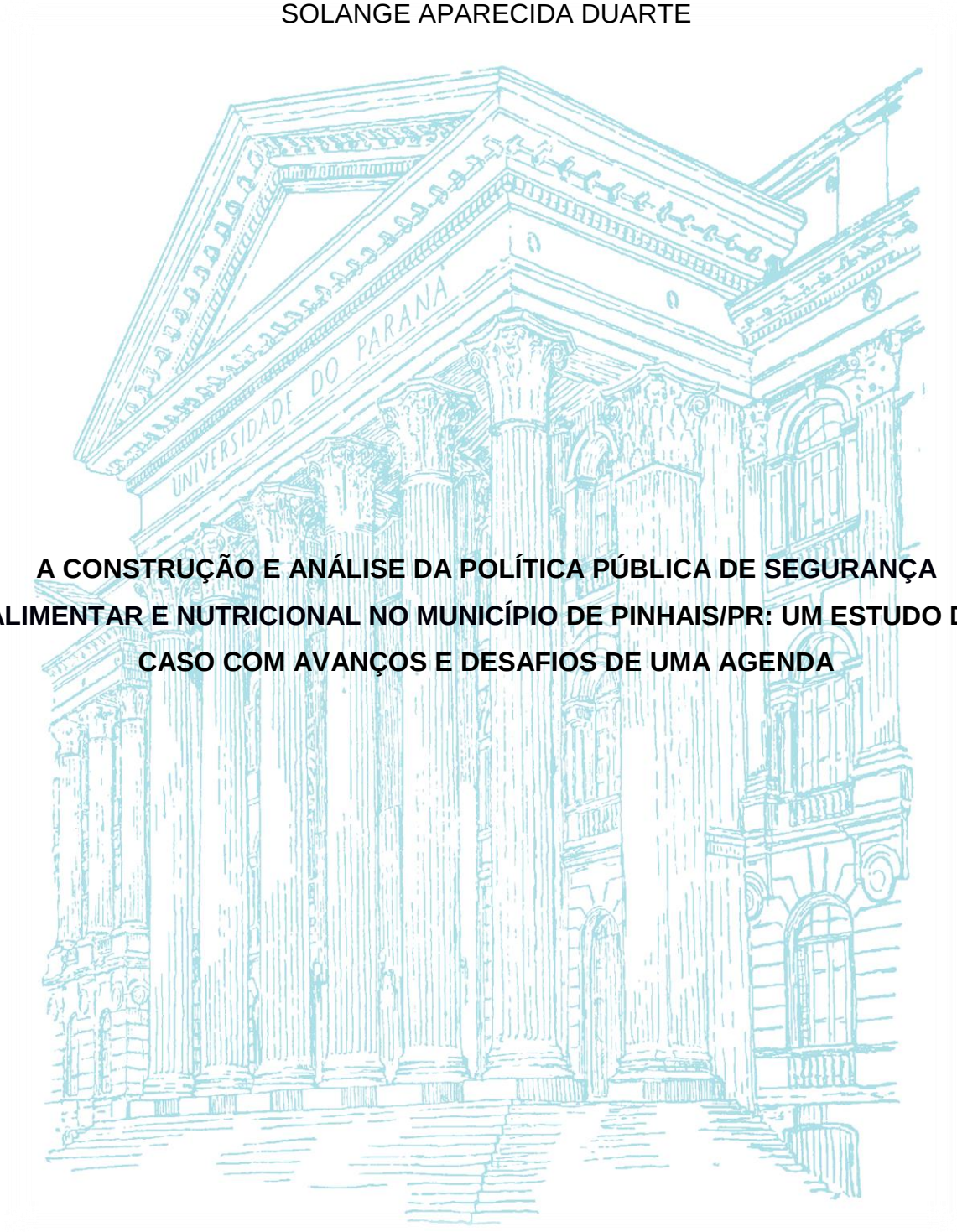
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

SOLANGE APARECIDA DUARTE



A CONSTRUÇÃO E ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO MUNICÍPIO DE PINHAIS/PR: UM ESTUDO DE CASO COM AVANÇOS E DESAFIOS DE UMA AGENDA

MATINHOS

2016

SOLANGE APARECIDA DUARTE

A CONSTRUÇÃO E ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO MUNICÍPIO DE PINHAIS/PR: UM ESTUDO DE CASO COM AVANÇOS E DESAFIOS DE UMA AGENDA

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Territorial Sustentável no curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável da Universidade Federal do Paraná

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Rossi Horochoviski.

MATINHOS

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Fonte
Biblioteca da Universidade Federal do Paraná - Setor Litoral
Romilda Santos CRB9/1214

D812 Duarte, Solange Aparecida
A construção e análise da política pública de segurança alimentar e nutricional no município de Pinhais/PR: um estudo de caso com avanços e desafios de uma agenda / Solange Aparecida Duarte; orientador Rodrigo Rossi Horochoviski. — 2016.
129 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná - Setor Litoral, Matinhos/PR, 2016.

1. Segurança alimentar e nutricional. 2. Políticas públicas. 3. Ação intersetorial. 4. Desenvolvimento territorial sustentável. I. Dissertação (Mestrado) – Programa do Mestrado em Desenvolvimento Territorial Sustentável. II. Título.

CDD – 363.856

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Setor LITORAL
Programa de Pós Graduação em DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL
Código CAPES: 40001016081P3

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **SOLANGE APARECIDA DUARTE**, intitulada: "**A CONSTRUÇÃO E ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO MUNICÍPIO DE PINHAIS/PR: UM ESTUDO DE CASO COM AVANÇOS E DESAFIOS DE UMA AGENDA**", após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua aprovação.

MATINHOS, 31 de Maio de 2016.

Prof RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

Prof IVAN JAIRO JUNCKES
Avaliador Interno (UFPR)

Prof DIOMAR AUGUSTO DE QUADROS
Avaliador Externo (UFPR)

AGRADECIMENTOS

Escrever é sempre uma tarefa árdua; para quem ficou por mais de uma década sem esta prática, se torna um desafio.

Agradeço primeiramente pela minha família, pai Alexandre Duarte (*in memorian*) e à minha mãe Maria de Lourdes Duarte que, ultimamente por muitos momentos ficou apenas apreciando a minha companhia, preocupada para não interferir e me atrapalhar na escrita. Te amo muito Mãe.

À Rede Mulheres Negras Paraná, em especial na pessoa de Angela Maria Martins da Silva e Alaerte Leandro Martins pela oportunidade da representação em órgãos de discussão da Segurança Alimentar e Nutricional.

Às minhas amigas de décadas, Ivone Carvalho dos Santos e Maria Helena Guarezi e também ao amigo Valdir Borges, que sempre me deram muita força na caminhada e apostaram no mestrado.

Ao meu orientador Prof. Dr. Rodrigo Rossi Horochoviski pelas orientações realizadas.

À amiga de mestrado Valéria de Oliveira, colega de linha pesquisa e depois amiga e muito parceira na construção de toda dissertação.

Aos amigos do mestrado Maria Carolina Nico Pinheiro da Veiga e Erick Renan Xavier de Oliveira que sempre estiveram prontos para os debates em especial nos momentos finais do trabalho.

Ao grande companheiro Alexandre Dullius que além de me acolher na sua casa, sempre teve a maior boa vontade em ler e contribuir na dissertação.

Aos professores Ivan Jairo Junckes e Diomar Augusto de Quadros, por aceitarem prontamente a compor a minha banca, bem como pelas suas valorosas contribuições para finalização do trabalho.

Aos docentes do PPGDTS que me acompanharam neste retorno à academia.

E por fim, aos gestores da política de Segurança Alimentar e Nutricional do município de Pinhais que foram muito receptivos e calorosos nas trocas de informações e experiências.

RESUMO

O presente trabalho traz como proposta, analisar a política pública de Segurança Alimentar e Nutricional no município de Pinhais, que foi estabelecida com todos os entraves que lhe inerente, que se efetivou na região metropolitana de Curitiba no estado do Paraná. Esta pesquisa, por se tratar de um Estudo de Caso, utilizou conceitos teóricos contidos nos estudos de Robert Yin, o qual traz por definição de que a sua utilização deve ocorrer exatamente quando o pesquisador tem pouco controle sobre o evento que se estuda, procurando responder a questões de “como” ou “por que” do estudo. Tendo como objeto desta pesquisa analisar como se deu a construção da política de SAN no município de Pinhais, tratando de compreender como esta política entrou como prioridade para a agenda governamental, para realizar esta análise, utilizou o modelo de Múltiplos Fluxos proposta por John Kingdon, uma vez que dentro do ciclo das políticas públicas, este estudo terá como fase principal a construção da agenda governamental. Mais três instrumentos foram utilizados para a composição do trabalho: revisão bibliográfica, levantamento e análise documental e entrevistas semiestruturadas com informantes chaves da política. Para análise das entrevistas utilizou-se a técnica de Análise de Conteúdo proposta por Laurence Bardin, o que trouxe neste quadro um formato de pesquisa qualitativa com elementos quantitativos. Para trabalhar esta pesquisa quali/quanti proposta na Análise de Conteúdo, no modelo de Múltiplos Fluxos, construíram-se, categorias que foram denominadas gerais para a análise dos fluxos e específicas para análises advindas do conteúdo das entrevistas. Para a decodificação dos dados coletados na proposta quantificada, utilizou-se um programa de contagem de palavras, e, para a proposta qualificada foi usada análise do discurso de cada entrevistado, as relações construídas entre o conteúdo explicitado nas falas e as palavras que as frequências demonstravam. Com este arcabouço, foi possível detectar dentre outros resultados que, todos os aspectos aparentes para a construção de uma política pública, configurem como propício no que diz respeito à vontade política percebida pelos gestores, fatores como, a interação do Estado com a sociedade civil, também foram fundamentais para a objetivar a construção das demandas. Neste quesito a pesquisa comprovou a satisfação da problemática trazida do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional COMSEA de Pinhais e no dado que diz respeito a proposta da construção da Câmara Intersetorial de SAN CAISAN, bem como demandar para a CAISAN, a construção do Plano Municipal de SAN o PLAMSAN.

Palavras Chaves: Segurança Alimentar e Nutricional. Políticas Públicas.
Agenda Governamental. Gestores da Política. Intersetorialidade.

ABSTRACT

The present study sought to analyze the public policy on food and nutrition security (SAN) in the city of Pinhais, that has been conducted with all the barriers inherent to it and was established in the metropolitan region of Curitiba, Paraná - BRAZIL. This research, which is based on a case study, used theoretical concepts in studies substantiated by Robert Yin (2001), whom defines that its use must take place exactly when the researcher has little control over the subject that is being reviewed, trying to answer questions such as how or why of the study. The present study sought to analyze the public policy on food and nutrition security (SAN) in the city of Pinhais. In order to carry out this analysis and comprehend how this policy became priority of the government agenda, it was used the model of Multiple Streams proposed by John Kingdon, once within the cycle of public policies, this study will primarily phase construction of the agenda government. Three more instruments were used to compose this study: bibliographical review, survey and document analysis, and semi-structured interviews with political key informants. For the interviews analysis it was used the content analysis technique proposed by Laurence Bardin, which brought in this chart a qualitative research with quantitative data format. In order to conduct this qualitative/quantitative research, proposed by the Content Analysis through the model of Multiple Streams, categories were nominated general for the flow analysis and specific for the analyzes resulting from the content of the interviews. To decode the data collected in the quantified proposal, it was used a word count tool and for the qualified proposal it was used the discourse analysis of each interviewed subject, the relationships built between the specified content in the speech and the words that were demonstrated by the frequencies. With this framework it was possible to reach, amongst other conclusions, the following: all of the apparent aspects for the construction of a public policy configures as suitable in which regards to the political will of the managers, factors such as the interaction of the State with civil society were also fundamental to objectify the constructions of the demands. In this aspect the research proved the fulfillment of the problematic brought from the Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - COMSEA (Pinhais' Food and Nutrition Security City Council) in which regards the proposal of a construction of the Câmara Intersectorial de SAN - CAISAN (Intersectorial House of Food and Nutrition Security) and also demand the construction of the SAN's Municipal Plan, the CAISAN.

Keywords: Food and Nutrition Security. Public Policies. Government’s Agenda. Political Managers. Intersectionality.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - PROPOSTA DE METODOLOGIA 21
FIGURA 2 - CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS 37
FIGURA 3 - MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON 42
FIGURA 4 - SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: SISAN 55
FIGURA 5 - LOCALIZAÇÃO DO PARANÁ NO MAPA DO BRASIL E AMÉRICA DO SUL 64
FIGURA 6 - LOCALIZAÇÃO DE PINHAIS NO MAPA DO PARANÁ 69
FIGURA 7 - PROPOSTA METODOLÓGICA DE CATEGORIAS DOS FLUXOS DE KINGDON E ANÁLISE DE CONTEÚDO DE BARDIN 75

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - QUESTÕES PARA A ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA 25
QUADRO 2 - DIMENSÕES DO ECODESENVOLVIMENTO. 32
QUADRO 3 - INFORMANTES CHAVES.....73
QUADRO 4 - FLUXO DE PROBLEMAS: QUESTÕES E BARREIRAS 76
QUADRO 5 - FLUXO DE POLÍTICA: ATORES E CRITÉRIOS.....79
QUADRO 6 - FLUXO DE SOLUÇÕES E ALTERNATIVAS: AÇÕES 84
QUADRO 7 - TAXAS E PERCENTUAIS DOS MORADORES DE PINHAIS QUE SERIAM A BASE PARA A CONSTRUÇÃO DO PLAMSAN NO MUNICÍPIO 88
QUADRO 8 - EIXO 1: APRIMORAMENTO DAS AÇÕES DE SAN EXISTENTES EM PINHAIS.....89
QUADRO 9 - EIXO 2: AMEAÇAS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÂO.....90
QUADRO 10 - EIXO 3: CONTROLE SOCIAL NO FORTALECIMENTO DO SISAN EM PINHAIS.....91

LISTA DE TABELA

TABELA 01 - POPULAÇÃO CENSITÁRIA SEGUNDO TIPO DE DOMICÍLIO E SEXO (2010). 70

LISTA DE SIGLAS

ATER	–	Assistência Técnica de Extensão Rural
CAISAN	–	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CNUMAD	–	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNSAN	–	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONAB	–	Companhia Nacional de Abastecimento
COMSEA	–	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA	–	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CORESAN	–	Conselho Regional de Segurança Alimentar e Nutricional
DHAA	–	Direito Humano Alimentação Adequada
FAO	–	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FESAN	–	Fórum Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional
FBSAN	–	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
GEASAN	-	Grupo de Estudos e Ações em Segurança Alimentar e Nutricional
IBASE	–	Instituto Brasileiro de Análise Sócio Econômica
INAN	–	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
IPEA	–	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOSAN	–	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS	–	Ministério do Desenvolvimento Social
ONG	–	Organização Não Governamental
PAA	–	Programa de Aquisição de Alimentos
PLANAPO	–	Plano Brasil Agroecológico
PLAMSAN	–	Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
PLANSAN	–	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAE	–	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNDH	–	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNSAN	–	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PR	–	Paraná
PRONAN	–	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PRONARA	–	Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos

PT	–	Partido dos Trabalhadores
SAN	–	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	–	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SEED	–	Secretaria de Estado da Educação do Paraná
SISAN	–	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
UFPR	–	Universidade Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 16
2 METODOLOGIA 21
3 SOBERANIA EM SAN E AS POLÍTICAS PÚBLICAS /SOCIAIS 29
3.1. SOBERANIA E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. 29
3.2. POLÍTICAS PÚBLICAS/SOCIAIS 34
4 POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL 49
4.1. A POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL. 49
4.2. A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO PARANÁ 64
4.2.1. Informações Preliminares 64
4.2.2. A Segurança Alimentar e Nutricional e a Construção da Política no Estado do Paraná; breve relato 65
4.3. A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO MUNICÍPIO DE PINHAIS E A CONSONÂNCIA COM AS POLÍTICAS NACIONAL E ESTADUAL; AVANÇOS E DESAFIOS DA AGENDA 69
4.3.1. Informações Preliminares 69
4.3.2. O Processo de Construção da Política de SAN em Pinhais e a determinação da Agenda Governamental 70
4.3.3. Da Concretude da Pesquisa 73
4.3.4. Ações e Desafios da SAN em Pinhais 88
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 98
REFERÊNCIAS 101
APÊNDICES 107
APÊNDICE 1 - ROTEIRO PARA A ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM OS GESTORES 107
APÊNDICE 2 - LISTA DE DOCUMENTOS 108
ANEXO 1 - LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006 109
ANEXO 2 – CARTILHA HORTA NO QUINTAL DE CASA – JARDIM PRODUTIVO 113

1 INTRODUÇÃO

Houve um momento histórico em que mesmo numa sociedade em que se falava sobre tudo, alguns temas eram silenciados, e, dentre eles, o direito de acesso ao alimento. Mesmo após Josué de Castro[1] ter feito a denúncia na década de 1940, a fome no Brasil continuou sendo tratada com causa específica pela carência da quantidade de alimentos e, não como um problema estrutural do Estado.

A Constituição Federal de 1988 sinalizou a importância, que as políticas públicas no Brasil, precisavam caminhar ao encontro das preocupações sobre os Direitos Humanos. Somente após 18 (dezoito) anos é que nosso País teve implementada uma Lei que trata 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; art. 3º da Lei nº 11.346/2006: Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional. (BRASIL, 2006).

A presente Lei que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), vem tratar de dois princípios fundamentais para a sua existência que são: a alimentação enquanto um direito humano e soberania alimentar. Essa soberania se apresenta vinculada na perspectiva de um povo, com base em práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que seja ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. Sendo assim, a partir de 2010 por meio do Decreto Nº 7.272 de 25 de agosto de 2010 nasce a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), com vistas a assegurar o direito humano a alimentação adequada.

Estudar política pública opta-se por explicar uma política social e todo o processo que permeia a ação, a tomada de decisão suas prioridades, além de suas fases, processos ou ciclos. DIAS e MATOS (2012). Estudar essa política, na perspectiva de análise de uma política pública neste trabalho, o foco será dado na definição da agenda, com suas fases, atores e os processos fundamentais.

Desta forma, a presente dissertação trata de um estudo de caso, cujo objeto era analisar como se deu a construção da política de SAN no município de Pinhais, o

[1] Josué de Castro, formou-se em medicina em 1929. Cientista e professor universitário no Brasil e no exterior, idealizou e implementou uma série de políticas e órgãos de Estado visando a melhoria das condições de vida e saúde da população. Foi também grande pioneiro dentro da disciplina de Geografia Humana.

que trata-se então de compreender como esta política entrou como prioridade para a agenda governamental na cidade de Pinhais (PR). Para compreender o processo de entrada na agenda, é preciso fazer um percurso de inserção do município, no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional SISAN e no ano de 2014, Pinhais era o único munícipio que atendia a esse critério. Sendo assim, este estudo propõe-se a identificar quais foram os fatores que se apresentaram como fundamentais, para que essa questão passasse a compor a agenda política do município. Para tal análise o enfoque será descrito utilizando o Modelo de Múltiplos Fluxos sobre John Kingdon (2011), que trata de percorrer os fluxos do processo decisório, da formação da agenda *setting*, que se efetiva através de uma "janela de oportunidades", e assim uma situação que anteriormente era apenas um problema, agora será tratado como uma política pública, compreendendo assim uma das fases do ciclo das políticas públicas.

A escolha do tema Política de Segurança Alimentar e Nutricional é fruto de estudos e das ações realizadas em diferentes situações por mim vivenciadas; essas foram em comunidades tradicionais, em discussões e atividades desenvolvidas com alunos enquanto professora de Ensino Médio, como também no trabalho com professores da Educação do Campo, enquanto parte integrante da coordenação da Educação do Campo na Secretaria de Estado de Educação do Paraná (SEED) no ano de 2010.

Tendo presenciado e participado do movimento desenvolvido no início dos anos de 1990, da Ação pela Cidadania contra a Fome e a Miséria, cuja maior expressão se deve à pessoa do sociólogo Herbert de Souza, o Betinho acrescidas das observações realizadas no espaço do meu trabalho, tomei gosto pelo tema. Após retomar que, no âmbito da 8ª Conferência de Saúde no ano de 1986 aconteceu uma prévia, do que viria a ser sete anos mais tarde a 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar, busquei então me aprofundar no tema, através dos dados do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) e suas correlações com a disciplina de matemática trabalhada no Ensino Médio. Atividades no entorno de todo estudo de função com os grupos nos três anos do Ensino Médio, me rendeu em 2008 um prêmio de Educador Nota 10. Outros estudos sobre SAN e ações foram acontecendo em espaços fora da escola com a filiação no ano de 2009, numa Organização Não Governamental (ONG) local onde tenho realizado a minha militância, me conferindo a responsabilidade junto a uma das representações de inserção da ONG, que este tema fosse também por mim respondido a partir de então.

No ano de 2010 fui convidada a fazer parte da Coordenação da Educação do Campo na SEED, quando no trabalho com os professores das Escolas do Campo, buscamos as correlações de que comida também é matemática, e num trabalho interdisciplinar, buscar compreender o que isso representa num país como o Brasil, retomando como tem sido travada essa construção na história da ocupação do Campo.

O trabalho desenvolvido em parceria com a Universidade Federal do Paraná (UFPR) – Setor Litoral, foi bastante significativo e inovador no que diz respeito à composição do tema na construção dos conteúdos, levando em consideração que a grande maioria dos docentes eram oriundos do Campo, logo, eram protagonistas da construção do trabalho a ser socializado e realizado em sala.

As discussões sobre as comunidades tradicionais continuavam, através de representações em conselhos para a efetivação e monitoramento da política pública de SAN enquanto Conselheira Titular no Conselho Regional de SAN (CORESAN) e Conselheira Suplente no Conselho Estadual de SAN (CONSEA), ambas representantes da Organização Não Governamental (ONG) Rede Mulheres Negras Paraná, na cadeira de sociedade civil.

Enquanto suplente no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional CONSEA Paraná, e com um amadurecimento no tema, entendo o quanto se faz necessário se debruçar sobre esta política, compreendendo com propriedade quais são as implicações da sua efetivação junto às pessoas que vivem em condição de vulnerabilidade e do quanto é umbilical a relação da fome/miséria com o crescimento econômico e outros vieses que no levantamento de todos os “mitos” poderíamos descrever.

Por isso para este estudo, pensei então na seguinte problemática: em que medida a implantação da política de SAN em Pinhais/PR, atingiu os objetivos propostos pelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA), tendo como base a política nacional de SAN.

Ainda pensando, na perspectiva de como se deram esses avanços busquei considerar as seguintes hipóteses: i) com a criação do COMSEA, houve a formulação de uma política no município de Pinhais/PR; ii) a implantação garantiu atingir os resultados propostos pelo COMSEA na política de SAN, abrindo demandas para a Câmara Intersetorial de SAN (CAISAN), com vistas a construção do Plano Municipal de SAN (PLAMSAN).

Com o propósito de verificação das hipóteses os objetivos trabalhados nesta pesquisa, foram; objetivo geral: Analisar a Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional no Município de Pinhais/PR, em relação aos objetivos descritos na Lei Orgânica de SAN (LOSAN) de nº 11.346 de 15 de setembro de 2006, dispostas no Art. 1º. Os objetivos específicos ficam assim definidos: i) Levantar quais aspectos tiveram relevância para que a política de SAN fosse uma prioridade no município de Pinhais/PR; ii) Identificar quais foram as ações intersetoriais envolvidas nas ações das políticas de SAN; iii) Analisar através do estudo de caso, os elementos propostos na política do COMSEA e efetivados pela CAISAN no município.

Para uma melhor compreensão da estrutura deste trabalho, a presente dissertação foi construída em quatro capítulos, além desta introdução.

O segundo capítulo trata da metodologia que foi utilizada na construção do documento, o qual optou-se por um Estudo de Caso, por entender que esta metodologia atende ao que o trabalho busca enquanto proposta: (YIN, 2001, p.21) “o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas de um evento da vida real”.

Para a efetivação do estudo foram realizadas entrevistas semiestruturadas. Para a análise das informações contidas no discurso dos entrevistados, a técnica utilizada será a de análise de conteúdo proposta por Lawrence Bardin que entende que a análise é rápida e eficaz na condição de se aplicar os discursos diretos e simples. (BARDIN, 1977, p.153).

Sendo o objeto da pesquisa, analisar como se deu a construção da política de SAN no município de Pinhais, trata-se então de compreender como esta política entrou como prioridade para a agenda governamental. Para este estudo, será utilizada a Teoria dos Múltiplos Fluxos proposta por John Kingdon que como explicita Capella (2004, p.21), “embora sejam relativamente autônomos, em momentos críticos estes fluxos convergem, produzindo mudanças na agenda”.

No terceiro capítulo foi discutido a construção da soberania para um desenvolvimento considerado como sustentável. Ainda neste capítulo, entender o que é a análise de uma política pública e suas implicações. Entender a participação de novos atores/sujeitos que integram as propostas na construção das agendas governamentais permeando a implantação e a implementação de políticas públicas como definido no PLAMSAN já na apresentação:

> [...]a Segurança Alimentar e Nutricional deve ser buscada de forma coletiva e intersetorial, integrando e articulando os esforços entre as várias áreas do Governo e Sociedade Civil, assegurando o Direito Humano à Alimentação Adequada e a Soberania Alimentar. (PINHAIS, 2014, p.5).

O quarto capítulo, traz toda a discussão da política de SAN. Iniciando uma passagem rápida, pela sua construção em nível de Brasil, fazendo um percurso pelo Paraná se culminando no município de proposição desta pesquisa. No item de concretude da pesquisa fica explicitado o procedimento da análise em si, com os resultados, e de como foi sendo construída a agenda através dos fluxos com a interlocução dos gestores na construção do Plano Municipal de SAN em Pinhais.

Enfim o quinto capítulo traz as considerações finais acerca da análise proposta e dá algumas contribuições na continuidade de trabalhos nesta perspectiva, fechando o trabalho.

2 METODOLOGIA

Para dar uma linha para a compreensão do processo na construção metodológica proposta, o fluxograma abaixo procura descrê-la com a referidas interfaces. A (FIGURA 1), contempla os procedimentos que compuseram a proposta deste trabalho. Um Estudo de Caso, no município de Pinhais/PR tem como objeto central os diálogos intersetoriais que aconteceram para que se pudesse efetivar a política pública proposta.

FIGURA 1 - PROPOSTA DE METODOLOGIA

FONTE: A autora (2016)

O Estudo de Caso aqui tratado, unidade de análise a política pública de segurança alimentar e nutricional no município de Pinhais, tem suas bases nos estudos de Yin (2001) que descreve em que situações a utilização desta metodologia se torna mais viável. Segundo Yin (2001), esta, se faz oportuna quando há, por parte do pesquisador, questionamentos acerca do “como” e “por que” desta pesquisa.

Sendo assim para Yin (2001, p.28), “faz-se uma questão do tipo "como" ou "por que" sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos sobre o qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle sobre os eventos”.

Para além desta definição o referido trabalho, também tem a classificação de ser do tipo de estudo explanatório, onde este tipo objetiva expandir teorias e não apenas enumerar frequências (cunho apenas estatísticos).

Como já descrita por Yin (2001) esta estratégia nos fornece e nos contempla, quando tratamos de situações onde os fatos acontecem em consonância com a pesquisa e ou aconteceu criando novas perspectivas de ação; ou seja, para “tratarmos de questões do tipo “como” e “por que”, quando o foco se concentra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto de vida real”. (YIN, 2001, p.19).

Ainda, o porquê de se utilizar tal estratégia para esta pesquisa, por entender que:

> O estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real - tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de alguns setores. (YIN, 2001, p.21).

Sendo assim, ao utilizar o Estudo de Caso, objetivou-se expandir e generalizar essa teoria, pois esta pesquisa se apresenta de cunho qualitativa, com um tratamento quantitativo de alguns dados que, porém, no trato quantitativo não se limitará apenas a enumerar frequências.

A proposta de um estudo neste formato se justifica, pois o que segundo Minayo e Deslandes (2003), coloca que numa pesquisa denominada tanto qualitativa quanto quantitativa, uma necessariamente não se opõe a outra, mas se complementam pela interação que ocorre entre ambas, o que se torna bastante desafiador se dar conta de que o fenômeno (pesquisa) e o contexto (momento) nem sempre são óbvios e prontos e, portanto, nem sempre casam para que facilite a conclusão, no produto final do trabalho.

Por isso, ainda com base em Yin (2001, p. 32), tem-se que a utilização do estudo de caso se dá pois: “Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

Analisar uma política, traz um conjunto de fatores que são complicadores para a leitura, e por isso se faz necessário que o pesquisador conheça o objeto e tenha clareza de onde pretende chegar.

Para entender como essa política se tornou importante para a gestão no município de Pinhais/PR, será utilizada a teoria do modelo de múltiplos fluxos *(Multiple Streams Model)* de Kingdon (2011), cujo estudo se dedica ao que vem perfazendo a construção da agenda de políticas governamentais (agenda-setting), o que neste trabalho, ficará definido como categoria geral da análise.

O modelo de Kingdon discute que, para que uma política ganhe destaque, entre tantas questões que são importantes para uma gestão, é preciso que ocorra um fluxo de três situações como explicita, Capella (2012, p.89), “Assim, para o modelo, a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas *(problems),* solução ou alternativas *(policies)* e a política *(politics).* Cada fluxo traz consistências que ao compor uma convergência dos três, gera para a política o que denomina-se de “janela de oportunidades” que garante a ascensão do problema para a agenda governamental.

Após a política de SAN ter ganhado espaço na agenda do município, para a concretização do que propôs o título desta pesquisa, ou seja, da análise em si da política pública de SAN, será utilizada a técnica de Análise de Conteúdo proposta por Lawrence Bardin que a define como “ um conjunto de técnicas de análise de comunicações, que faz uso de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”, (BARDIN,1977, p.31) que é composta por 3 fases ou etapas: i) pré-análise; ii) exploração do material e iii)tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

A pré-análise, é a fase que necessariamente cabe a todo pesquisador, que é a da organização do material a ser analisado (entrevistas) com vistas a torná-lo operacional. (BARDIN, 1977). Neste momento o pesquisador se permite todo contato com os documentos com as impressões e orientações.

A exploração do material, é a fase que diz respeito a todo processo de leitura e de codificação do material coletado. É onde conclui-se que a análise não é o final e nem a fase mais simples ou mais rápida, do trabalho, mas que traz possibilidades reais dos diálogos entre palavras coletadas e os textos explicitados pelas informantes chaves.

A exploração do material é ainda o momento de categorização e classificação destes, passando os dados brutos para os dados de forma organizadas. Mesmo que o pesquisador precise se ater a regra da exclusividade, “a fim de que um elemento não seja classificado em mais de uma categoria”. (BARDIN, 1977). Na proposta explicitada os elementos “palavra” categoria específica, dados quantitativos e textos “frases” categoria específica, dados qualitativos se entrelaçam construindo a unidade de registro.

Na inferência, tratamento de resultados e interpretação é que se trabalha com os dados codificados e categorizados; tratamento informático e a inferência que o tratamento dados aos polos da comunicação. (BARDIN, 1977). Para a interpretação, este é o momento em que busca o que se esconde por traz das falas e dos documentos produzidos (reescrita das entrevistas). Ainda Bardin (1977) explicita que o papel do analista é semelhante ao papel do terapeuta, arqueólogo, do detetive, ou seja, buscar cada vez mais fundo aquilo que ainda o pesquisador percebe que “quase” saiu no discurso obtido.

Importante ressaltar que essas fases após realizada a pesquisa de campo que neste estudo de caso, que se deu através do instrumento de entrevista semiestruturada. Essas entrevistas foram direcionadas a gestores da política no município, que se entende serem os principais atores da conjunção municipal, uma vez este estudo se trata da análise da política, enquanto problema que passa a compor a agenda do governo local. As questões que nortearam a pesquisa foram as apresentadas no (QUADRO 1).

QUADRO 1 - QUESTÕES PARA A ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

1.	Por que você acha que esta política se tornou importante para essa gestão?
2.	Quais foram as barreiras enfrentadas para a implantação da política?
3.	Que sujeitos foram fundamentais para que esta política fosse prioritária?
4.	Que critérios foram adotados e que levaram à execução desta política?
5.	Como a implantação dessa política no município contribuiu para o desenvolvimento local?

FONTE: A autora (2016)

A utilização da técnica de análise de conteúdo foi interessante para este trabalho pois, traz como ponto forte a possibilidade de responder aos objetivos do trabalho e procurando sempre ser “um instrumento para orientar uma conversa, com a finalidade que é a entrevista, em que o roteiro deve ser o facilitador de abertura, de ampliação e de aprofundamento da comunicação”. (MINAYO, 2004, p. 99).

Estes entrevistados que se apresentam em número de seis pessoas que a partir de então serão tratados como “Informantes”. A ordem de autoria dos referidos argumentos, os informantes aparecerão seguidos de uma sequência numérica em que foram realizadas as entrevistas, o que Bardin (1977) denomina de regra de enumeração (01, 02, 03, 04, 05, 06), também seguidos do nível que este se encontra enquanto partícipe na construção da política, nos cenários apresentados na política de SAN (nível estadual, municipal ou sociedade civil).

Se faz necessário também destacar que os dados que os entrevistados trazem na composição do argumento formando o corpus das respostas, é descrito pelo lugar em que se encontram ou encontravam quando da construção da política e que estes entrevistados hoje, em sua maioria, se encontram no município onde a pesquisa foi realizada.

As entrevistas foram gravadas e depois transcritas, o que já neste momento foi possível ir delineando como se deu o pensamento daquele conjunto de atores com relação ao processo (fluxo) de construção da política no município.

A análise proposta neste estudo foi composta por dois momentos e ainda por categorias: o primeiro foi a construção das categorias que denominei de geral, que tinha como foco, demonstrar como ocorreu em Pinhais a construção da agenda de SAN pelo que nos trouxeram o discurso de cada informante dentro dos fluxos. (CAPELLA, 2004). O segundo momento, que denominei categorias específicas, foi construído por meio do programa de frequência de palavras, linguística *inside*, busquei nestas frequências entender como as palavras se comportam no conteúdo trazido por cada informante, o que Bardin (1977) denomina “ordem significativa” e o seu comportamento na busca de analisar o que ratifica e ainda o que descarta na confirmação ou não das hipóteses, levantada nos discursos. O conteúdo explicitado na fala de cada gestor me possibilitou entender esta agenda através do olhar daqueles que têm a responsabilidade de efetivar a política no município o que Bardin (1977) denomina de “associação ou equivalência”. Estes gestores compõem o que dentro da estrutura da política de SAN denomina-se Câmara Intersetorial de SAN, CAISAN.

Os dados coletados numa perspectiva qualitativa a partir das entrevistas, apresentam comportamentos diferentes para a análise pois ora foi tratado por cada item dos informantes compondo assim uma forma linear de enxergar os dados, ou seja, analisar o que cada informante demonstrou no conteúdo das entrevistas por questão e ora foi tratado pelo todo que cada informante explicitou, ou seja, todas as questões de cada informante, buscando retratar de uma maneira mais holística de compreender a construção da política em si, demonstrando assim uma outra possibilidade de cada informante se pronunciar.

Os contextos explicitados de um modo geral pelos informantes, não se diferenciam muito, uma vez que estes, na sua maioria compõe o conselho de gestores, a CAISAN. Portanto, no momento da exploração do material, na categorização dos dados que foram denominados em geral (para a definição na agenda da política de SAN) utilizando os fluxos de Kingdon (2011), na categorização dos dados denominados de específicos (para o estudo dos resultados) os critérios de categorias que serão utilizados foram os descritos por Bardin (1977). As análises ocorreram num ir e vir para descrever o que resulta da quantificação, através de frequências das palavras no conteúdo das falas, bem como será feita a associação entre as frases

destes conteúdos e uma palavra e ou um conjunto das palavras que foram quantificadas.

Quanto às categorias de análises, que foram construídas, estas foram pensadas a partir da própria proposta desta pesquisa. O modelo de múltiplos fluxos de Kingdon como as categorias gerais e o material coletado e tratado pela análise de conteúdo Bardin como categorias específicas.

Ainda no que se trata da abordagem para a composição da pesquisa qualitativa e quantitativa, sem dúvida os dados quantitativos, obtidos através de programas de frequências, e que Bardin (1977, p.114) diz “A abordagem quantitativa funda-se na *frequência* de aparição de certos elementos da mensagem”, serão sempre elementos a trazer mais rapidamente uma resposta, pois a listagem de palavras obtidas, já se manifesta carregadas de uma mensagem a ser interpretada pelo pesquisador, através do contexto em que ela está colocada.

Já a abordagem qualitativa que propomos e que Bardin utiliza como “não quantitativa” também traz na aparição ou na ausência de palavras no texto, mensagens que precisarão estar contidas na análise do pesquisador. Dito isso por Bardin (1977, p.114) “abordagem não quantitativa, recorre a indicadores não frequenciais susceptíveis de permitir inferências; por exemplo, a *presença* (ou a *ausência),* pode constituir um índice tanto (ou mais) frutífero que a frequência de aparição”.

Bardin (1977), explicita que sendo a abordagem quantitativa vista como menos suscetível a erros por ser oriunda de métodos estatísticos, e por ser mais rígida e controlada, é mais útil para a verificação das hipóteses da pesquisa.

Já a análise qualitativa apresenta no seu desenrolar características particulares, pois nesta análise elementos não mensuráveis interpelam o momento da produção como também da análise do conteúdo explicitado, trazido para a construção do *corpus*, ou seja, quem fala e de onde fala são condicionantes que implicam no esforço do pesquisador ao compor o resultado da análise. Portanto sugere Bardin (1977, p. 115), “Este tipo de análise, deve ser então utilizado nas fases de lançamento das hipóteses, já que permite sugerir possíveis relações entre um índice da mensagem e uma ou várias variáveis do locutor (ou da situação de comunicação) ”.

Enfim, os demais instrumentos como a pesquisa documental, pesquisa bibliográfica serão utilizados no ir e vir auxiliando na construção e compreensão do processo de análise da pesquisa buscando uma maior fidelidade aos elementos

fornecidos pelos entrevistados, entendendo que apesar das semelhanças de ambas, a primeira se trata de documentos produzidos sem um olhar mais analítico e a segunda traz mais a contribuição dos diversos autores. (PINHEIRO, 2009).

3 SOBERANIA EM SAN E AS POLÍTICAS PÚBLICAS /SOCIAIS

3.1. SOBERANIA E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.

> "A consecução do Direito Humano a Alimentação adequada e da Segurança Alimentar e Nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões de produção e consumo dos alimentos"
> Artigo 5º LOSAN. (BRASIL, 2006).

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) traz para a mesa uma pauta que, compreendê-la precisamos dimensionar todos os elementos que a compõem. Discutir uma proposta de SAN significa, repensar a alimentação das pessoas numa outra perspectiva ao que está posto este sistema agroalimentar hegemônico, proposto pela agroindústria. Significa também pensar: o que está implícito em alimentar-se, para além do que apenas comer para matar a fome? Em que momento alimentar passou a se constituir um problema tanto quanto o da fome?

Quando Josué de Castro[2] falou da fome, enquanto médico provou que a falta da comida pressupunha um problema de saúde. Também o que ele certamente já imaginava, é que, haveria um momento em que alimentar-se constituiria um problema para além do causado pela falta do acesso a comida, mas também de saúde, político, cidadania e sobrevivência.

> Um dos grandes obstáculos ao planejamento das soluções adequadas ao problema da alimentação dos povos reside exatamente no pouco conhecimento que se tem do problema em conjunto, como um complexo de manifestações simultaneamente biológicos, econômicos e sociais. (CASTRO, 2005, p.16).

Pensar as relações existente por traz da fome, apesar da quantidade de alimento que se desperdiça, é dar conta de entender a tessitura necessária entre soberania, território, desenvolvimento e sustentabilidade que se apresentam como componentes, no ato de se alimentar. (BUAUNAIN, 2006).

---

[2] Versão utilizada nesta pesquisa do livro Geografia da Fome de Josué de Castro é de 2005. Vale lembrar que a versão original desta obra data de 1946.

Alimentar-se com qualidade, suscita muitas dimensões no indivíduo, ou numa comunidade de indivíduos, que não podem ser analisadas em larga escala, pois as comunidades são constituídas de valores que agrupam significados atrelados às suas constituições. (BRASIL, 2006).

Por isso, é importante buscar que a condição para se desenvolver seja de equidade para os diferentes povos. Já em 2005, a Carta de Bangkok na IV Conferência Internacional sobre Promoção de Saúde na Tailândia descreve:

> [...] a necessidade de priorização de políticas e programas, capazes de proporcionar o empoderamento das comunidades, melhorando a saúde e garantindo a equidade. Sugere que, no processo de globalização, devam ser abertas "novas oportunidades de cooperação para a melhoria da saúde" em relação a implementação das tecnologias de informação e comunicação e ao desenvolvimento de mecanismos mais equânimes de gestão regional e global, o que pode contribuir para o empoderamento de grupos mais vulneráveis, caso o processo seja de fato democratizado e garanta ampla participação social (OMS, 2005 apud RIGON, 2012, p. 101).

Um dos direitos fundamentais garantido no Artigo 1º da Constituição Federal de 1988 é a soberania. (BRASIL, 1988). Um Estado soberano define para o seu povo o conteúdo de seu desenvolvimento. Segundo Souza (2005, p.113), "Um dos principais indicadores de desenvolvimento é o número de pessoas pobres, com renda insuficiente para o atendimento das necessidades básicas". Com base no que Souza (2005) argumenta, qual é o nível em que se encontram os tratados e contratos feitos pelo Estado com os que o compõe acerca deste desenvolvimento? É possível determinar em que condições se obtém então esse desenvolvimento?

Um dos fatores implícitos para que se tenha um desenvolvimento sustentável é reconhecer que desenvolvimento e meio ambiente compõe um binômio inseparável, pois o desenvolvimento que nos propomos a tratar é o que se apresenta para além da obtenção de melhores indicadores econômicos, uma vez que há também que se considerar o trato de um elemento fundamental que é o se refere a preservação do meio ambiente. Para Buainain (2006) um desenvolvimento na perspectiva sustentável com vistas à construção da soberania para as discussões de SAN, tem o foco central no fortalecimento dos movimentos de transformação da agricultura familiar.

No campo das discussões sobre o meio ambiente, crescimento econômico e desenvolvimento temos as correntes ecológicas e as antiecologistas. Certamente, há correntes que mais se aproximam de uma perspectiva para a construção de um país soberano, como também outras que trilham para um caminho que justifica e garante

a proposta do ponto de vista de uma corrente globalizada procurando seus fundamentos na grande maioria em fontes de interesse do capital. (DUPAS, 2008).

O que agrega para a construção da SAN considerando a valorização do patrimônio natural existente no território, com vistas ao aproveitamento da capacidade e da criatividade é, pois estes se mostram segundo Dupas (2008):

> [...] preocupados com os efeitos do crescimento econômico sobre as áreas da natureza e também com os impactos ambientais ou riscos à saúde decorrentes da industrialização, da urbanização e da agricultura contemporânea. Acreditam no desenvolvimento sustentável, na modernização ecológica e na "boa utilização" dos recursos. (DUPAS, 2008, p.25).

Mesmo após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro no ano de 1992 que traz para o bojo das discussões e efetivações para um desenvolvimento sustentável, e tem como conclusão entre os 179 países reunidos, a agenda 21[3] como uma das metas para os países que a compõe, as preocupações com os temas ambientais na prática, ainda estão em segundo plano no que diz respeito à ações exercidas pelos governos. É preciso então, que haja por parte do Estado, nas três esferas, um esforço que garantam movimentos no sentido que tragam estes temas para a mesa e os discutam com a ressignificação de que estes temas são fundamentais. (BUAUNAIN, 2006).

Para Dias e Matos (2012, p.201) "As políticas públicas do meio ambiente são de competência comum de todos os entes federados e devem envolver a sociedade, tal como prevê a Constituição Federal". Sendo assim, na medida em que são efetivadas de forma articuladas as demais políticas públicas e dentre elas a de SAN, a tendência é que esse direcionamento desemboque para as ações locais, tornando cada ente da federação alinhado o que propicia na linearidade uma maior autonomia para atingir os problemas ambientais.

As atuações acontecem de forma global e para que essa autonomia se efetive é importante e necessário que haja uma maior interação entre Estado e população de forma local. Essa institucionalização das novas maneiras das interações implica como diz Raud (1998, p. 255) "em novas modalidades de apropriação dos recursos locais numa dinâmica complexa onde passam a ser redefinidas as articulações entre os

[3] A Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. (BRASIL, 2016).

vários níveis de governo, bem como entre os níveis local e global". Na visão de Ignacy Sachs, para que haja um desenvolvimento na perspectiva da sustentabilidade há cinco conceitos a considerar: a sustentabilidade social, a sustentabilidade econômica, a sustentabilidade ecológica, a sustentabilidade espacial e a sustentabilidade cultural, como traz o (QUADRO 2).

QUADRO 2 - DIMENSÕES DO ECODESENVOLVIMENTO.

1 Sustentabilidade Social – entendida como a consolidação de um processo de desenvolvimento baseado em outro tipo de crescimento e orientado por outra visão do que é a boa sociedade.

2 Sustentabilidade Econômica – possibilitada por uma alocação e gestão mais eficiente dos recursos e por um fluxo regular do investimento público e privado. [...] A eficiência econômica deve ser avaliada mais em termos macrossociais do que apenas por critérios de lucratividade microempresarial.

3 Sustentabilidade Ecológica – que pode ser incrementada pelo uso das seguintes alavancas: aumento da capacidade de carga da espaçonave Terra [...] limitação do consumo de combustíveis sólidos [...] redução do volume de resíduos e de poluição [...] autolimitação do consumo material pelos países ricos (...) intensificação da pesquisa de tecnologias limpas [...] definição das regras para uma adequada proteção ambiental [...].

4 Sustentabilidade Espacial – voltada a uma configuração rural – urbana mais equilibrada e a uma melhor distribuição territorial de assentamentos humanos e atividades econômicas [...].

5 Sustentabilidade Cultural - em busca das raízes endógenas dos modelos de modernização e dos sistemas rurais integrados de produção, privilegiando processos de mudança no seio da continuidade cultural e traduzindo o conceito normativo do ecodesenvolvimento em uma pluralidade de soluções particulares, que respeitem as especificidades de cada ecossistema, de cada cultura e cada local.

FONTE: Adaptado de Denardin e Sulzbach. VI Encontro Nacional de Anppas. Belém – PA, 2012.

Cada um destes conceitos precisa se fazer conhecidos, e, se praticados na sua integralidade, caminharemos para a superação do paradigma hegemônico na construção da soberania, com redução das assimetrias entre os pobres e ricos quebrando obstáculos de natureza política e institucional. (RAUD, 1998).

Nessa busca para o que Sachs denomina como “ecodesenvolvimento” ou desenvolvimento sustentável, outros “ecos” deverão ser ouvidos no constructo das relações e em especial no que tange o território que seriam todas as considerações acerca das dimensões do espaço político, econômico, cultural e natural que se colocam em movimento. (HAESBAERT; GONÇALVES 2006).

Também no território se articulam e se definem as ações pelas relações de poder. Nos momentos em que não se define em que fronteiras se dão essas relações dificultando o alcance, a compreensão e as ações do que venha a constituir soberania, alcançam um maior grau de dificuldade. Por isso Saquet (2013, p. 29) coloca: “Agora, os territórios, com novos significados, estão justapostos através das fronteiras e relacionados, política e geograficamente, no nível internacional, no qual, há uma fluidez e uma complementaridade moderna”. Sendo assim como as ações são executadas em nível global, há uma maior elasticidade do que sejam as fronteiras concordando para um grau mais elevado a dificuldade para que haja uma concretude na constituição da soberania.

Portanto, o repensar este desenvolvimento significa trazer como fato uma elevação do padrão de vida daqueles visivelmente menos favorecidos, concorrendo então para a diminuição do nível de pobreza, bem como construção da estrutura que irá sustentar essa proposta. Para isso as políticas públicas devem desempenhar um papel fundamental; e para que tenhamos políticas públicas eficientes precisamos de uma Estado fortalecido. (DEAN; CIMADAMORE; SIQUEIRA, 2006).

Para a decisão das políticas precisamos ter um Estado forte e comprometido com a perspectiva de redução das desigualdades tornando possível a inclusão social buscando minorar parte do problema. (DEAN; CIMADAMORE; SIQUEIRA, 2006).

Assim, a soberania está intimamente ligada ao desenvolvimento endógeno. Essa proposta reconhece os sujeitos como protagonistas da construção do seu espaço, e como sabemos que dar nome a cada coisa nos seus respectivos lugares é que nos traz o sentimento do fazer parte daquele território, Haesbaert e Gonçalves (2006), a possibilidade da soberania com vistas a um desenvolvimento que não seja efêmero e para poucos, mas sim num padrão de sustentabilidade para o agora vislumbrando um futuro.

A construção da soberania alimentar prescreve o trajeto de construção de um sistema agroalimentar local/alternativos em contraponto ao sistema agroalimentar global. Por isso diz Cassarino e Ferreira (2013):

> O que procura se desenvolver são iniciativas que estruturem processos diferenciados de desenvolvimento rural, baseados em sistemas agroalimentares alternativos em escala local, que visem e realizem articulações regionais, nacionais e internacionais, tendo como um dos pilares de sustentação a construção de circuitos de proximidade de comercialização e a valorização dos mercados locais. (CASSARINO; FERREIRA, 2013, p. 174).

Por isso, urge um novo olhar, avançado dos governantes, para uma mudança que articule uma sociedade, onde os limites do território, não sejam apenas diplomáticos, mas da consciência de uma construção desta instituição.

3.2. POLÍTICAS PÚBLICAS/SOCIAIS

As ações das políticas públicas/sociais se movimentam entorno de um Estado que, se apresenta na prática das relações deste, as funções políticas e de governo. Cabe então ressaltar que para a significação das políticas públicas, não tem outra construção senão na perspectiva de um Estado plural, com vistas a buscar as ações também de uma forma plural. (SOUZA 2006).

Neste plano fala-se de um Estado que passa então reconhecer uma atividade no ato de governar e, que esta ação se efetivará para cidadãos de direitos. Para que o Estado apresente a condição de Bem-Estar Social é preciso um sistema de proteção social que garanta aos cidadãos saúde, educação, renda mínima, segurança, habitação, saneamento, alimentação enquanto direito destes. Sendo assim, Rodrigues (2015), se coloca:

> Portanto, podemos afirmar que é o Estado que detém o poder e a autoridade para fazer valer, para toda a população que vive num território delimitado, as políticas que se processam de diversos interesses, necessidades e demandas da sociedade. (RODRIGUES, 2015, p.18).

Executar ações que visem a de garantia de direitos é fazer uso de uma ferramenta que venha também de uma esfera que seja de uma lógica do todo; segue então a perspectiva da política pública.

Os estudos de políticas públicas no Brasil, acontecem tardiamente em volta do final dos anos de 1970 início dos anos de 1980 – em comparação à Europa e Estados Unidos que datam de 1950. Mesmo assim não se tem uma definição que venha a contemplar enquanto conceito do que seja política pública. Aceita-se como colocam Dias e Matos (2012, p.11) ser uma expressão que "engloba vários ramos do pensamento humano, sendo interdisciplinar"; o que denota como princípio introjetar e referenciar as intervenções governamentais para uma ação comum. Ainda dos mesmos autores outra definição seria:

> São as ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade humana. (DIAS E MATOS 2012, p.12).

O Estado brasileiro na sua Constituição Federal de 1988, implementa como partícipe nas ações das políticas públicas novos atores que compõe o que se denomina de Movimentos Sociais. (BRASIL, 1988). Esses atores atuam coletivamente nos diferentes campos cujas identidades se fazem presentes com base nas suas experiências vivenciadas e nas construções sociais herdadas culturalmente. Gohn (2000) define movimentos sociais como:

> Ações coletivas de caráter sociopolítico, construídos por atores sociais pertencentes a diferentes classes ou camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. (GOHN, 2000, p.3).

Quanto ao que representa a participação destes movimentos para o novo formato de governo na execução de uma política pública, será melhor explicitado no capítulo a seguir.

O estudo que busca analisar uma política pública, também apresenta o seu grau de importância tanto quanto a própria política, uma vez que seus resultados deverão ser apresentados a contemplar além dos atores envolvidos, beneficiados e gestores, deve ser implementada de maneira a garantir a sustentabilidade das ações, do movimento e do espaço em questão.

A política pública é uma ferramenta de intervenção social e, portanto, os seus resultados têm impactos na economia. Por isso, Souza (2012), diz: "políticas públicas

repercutem na economia e na sociedade, daí porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade". Estudar política pública, em muitos casos, se dá na medida que se opta por explicar uma política social e todo processo que permeiam a ação desta propriamente dita. Daí se justifica a importância do seu estudo, uma vez que os seus resultados definem algumas das dimensões da vida dos cidadãos.

A construção de uma política pública tem relação direta com o sistema de governo que rege o país. No sistema presidencialista brasileiro, os processos de construção das políticas públicas passam pela coalizão que constitui a gestão em nome da governabilidade. Sendo assim, não necessariamente as promessas de palanque realizadas no período do pleito eleitoral se convertem na política pública prometida, pois na composição de uma gestão, os inúmeros e diferentes interesses se contrapõem. Sendo assim, no processo de formulação da política pública muitos fatores pesam nesta tomada de decisão. Para Souza (2012),

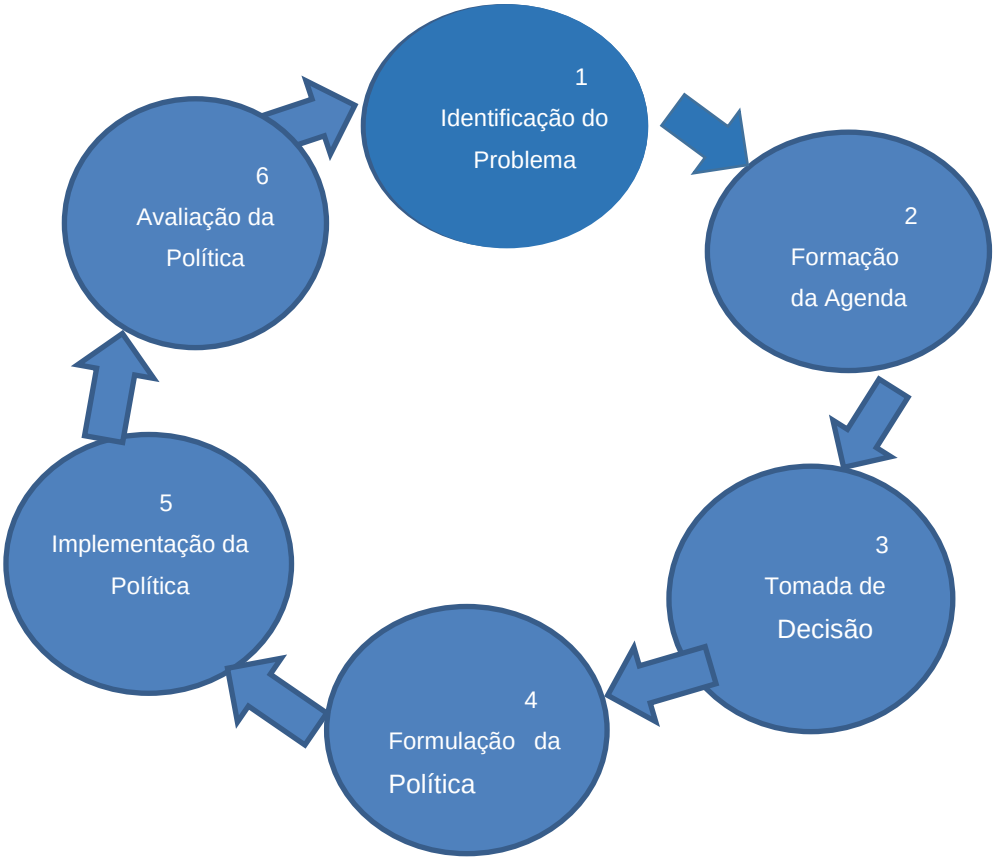
> A visão mais comum da teoria da escolha racional, de que o processo decisório sobre políticas públicas resulta apenas de barganhas negociadas entre indivíduos que perseguem seu auto-interesse, é contestada pela visão de que interesses (ou preferências) são mobilizados não só pelo auto-interesse, mas também por processos institucionais de socialização, por novas ideias e por processos gerados pela história de cada país. (SOUZA, 2012, p.82).

Mesmo com todas as diferentes visões e interesses, permeando a gestão de um governo, é necessário a tomada de decisão para as prioridades que devem expressar o "mote" da gestão. Por isso, em que pesem as contradições existentes no processo, será necessário a definição dos problemas que irão compor a agenda governamental. Há de ressaltar que para além do grupo da gestão formado pela coalizão dos partidos vencedores do pleito, atores visíveis, temos ainda que, para a definição da política pública a ser implantada, todos os atores que não são visíveis que também apresentam os seus interesses e que, de forma diferente dos componentes governamentais, possuem a sua moeda de troca já por antecipação conhecida pelos gestores. Por isso, para Bassi e Silva (2011):

> Cabe ressaltar que o governo não é o único ator no desenvolvimento e implantação de políticas públicas. Vários atores participam deste processo, como associações, Organizações Não Governamentais (ONGs), empresas, instituições públicas e privadas, entre outros, são consideradas importantes agentes de políticas públicas. (BASSI e SILVA ,2011, p. 316)

Não se tem um conceito fechado do que venha a ser uma política pública, porém, apesar das peculiaridades de cada autor na definição de uma política pública, ela constitui elementos comuns a todos os autores que são as suas fases, processos ou ciclos para a definição do que realmente será dado como prioridade. Essas fases da definição são compostas por: identificação do problema, formação da agenda, tomada de decisão; formulação da política, implementação e avaliação (FIGURA 2). Essas fases são interdependentes na ação, porém são sequencias para a compreensão. (SECCHI, 2010).

FIGURA 2 - CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



FONTE: A AUTORA (2016)

A (figura 2), busca demonstrar como se constrói e se descreve o processo no qual é pensado o ciclo de políticas públicas. Os ciclos ou fases das políticas públicas

são apresentados numa ordem, mas na execução eles acontecem de forma independentes pois alguns autores apresentam 5 fases, outros apresentam 6 fases e outros ainda 7 fases onde esta última seria a extinção da política. Nesta pesquisa, procuramos definir as fases apresentadas e defendidas pela maioria dos autores.

1. Identificação do Problema: a definição de um problema público compreende uma série de variáveis que podem interferir para que uma questão seja entendido como um problema. Isso acontece porque há um número significativo de demandas aguardando que aconteça uma intervenção política, tendo recursos limitados e, portanto, devem considerar envolvidos, elaboração e intervenção. (DIAS; MATOS, 2012). Outra definição é que se dá “Por meio da demanda de indivíduos e grupos de ação governamental”. (SILVA; BASSI 2012). Identificar um problema, não implica necessariamente compor a lista da agenda.

A constituição de um problema nesta fase é sempre algo temporário pois a constituição deste conforme for o encaminhamento das discussões, este pode ser redefinido e adaptado pelos atores envolvidos. O processo de como os próprios atores discorrem sobre o problema interfere no resultado da definição deste problema. Para Souza (2006):

> A construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda. Quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão, ao passo que, quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou seja, a persuasão é a forma para a construção do consenso. (SOUZA, 2006, p.11).

2. Formação da Agenda: esta é a fase fundamental para este trabalho, por isso será melhor detalhada na sua definição e procedimentos, para que se possa promover todo o refinamento dos problemas discutidos e encaminhar os devidos ajustes dos problemas que irão compor a agenda governamental. Este estudo que contempla o modelo proposto por John Kingdon, haverá um processo em que três fluxos *(streams)* deverão convergir para então possibilitar a entrada de um problema para a agenda.

Esse fato se concretiza na medida em que algum ator político, que pode ser gestor público, organizações do terceiro setor ou ainda partidos políticos, tenha interesse em que este problema seja resolvido entrando para a lista de prioridades que é mais conhecida como agenda. (DIAS; MATOS, 2012).

A agenda governamental ou agenda *setting* Capella (2004), é apresentada na interferência para a resolução de um problema de maneiras diversas. “A agenda pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importante”. (SECCHI, 2010, p 35-36).

Com a ação dos atores políticos, há diferentes abordagens que são apresentadas, estudadas que se compreende como formas de um problema compor a agenda. Esse estudo discute o modelo dos múltiplos fluxos *(multiple streams)* proposto por John Kingdon que compreendem em: fluxo de problemas (*problems stream*), fluxos de soluções e alternativas *(policy stream)* ou *(policy alternatives)* e fluxo de política *(politics stream*). (CAPELLA, 2004).

No fluxo de problemas, para que um problema seja uma condição mais palpável a se constituir a agenda, esta pode acontecer sob três mecanismos: indicadores; eventos, crises e símbolos e *feedback* das ações do governo. Assim, sob um desses mecanismos e um elo entre problema e solução, o mesmo torna-se relevante criando a possibilidade política de compor a agenda.

O primeiro mecanismo denominado indicadores, é a possibilidade que deve apresentar os dados sobre o problema que está sendo discutido. Já de posse de dados preliminares sobre os custos e benefícios das ações sobre o problema demandado, vai se então criando corpo para que as discussões tenham êxito. Porém, segundo Capella (2004):

> Indicadores, no entanto, não determinem per si a existência de um problema, antes são interpretações que auxiliam a demonstrar a existência de uma questão. Assim, contribuem para a transformação de condições em problemas, principalmente quando revelam dados quantitativos, capazes de demonstrar a existência de uma situação que precisa de atenção. (CAPELLA, 2004, p.22)

Ainda para Souza (2006), o governo ainda tem três formas de decisão da agenda. Foco nos problemas, na política e nos participantes. O foco nos problemas é quando se assume que algo deve ser feito por eles; foco na política é a construção da consciência coletiva sobre a necessidade de enfrentar um problema. Essa consciência seria construída através de “processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias, aliados a força ou a fraqueza dos grupos de interesse” (SOUZA, 2006, p. 30), e foco nos participantes que podem ser os que

são visíveis (políticos, mídia, partidos, grupos de pressão) e os invisíveis (acadêmicos e burocratas).

O segundo mecanismo utilizado para o argumento de um problema para estar na agenda é: eventos, crises e símbolos, que se destacam quando acontecem grandes eventos como catástrofes naturais, ou crises econômicas ou políticas, nacionais ou internacionais. (DIAS; MATOS, 2012).

O terceiro mecanismo é o *feedback* de ações ou ainda de programas que foram desenvolvidos por governos. Conforme se apresentam os encaminhamentos dados nas ações e programas, já se tornam indicativos da dinâmica de se acompanhar os gastos, desenvolvimento das atividades para implementação, cumprimento de metas. (DIAS; MATOS, 2012).

O fluxo de Política, é formado pela dimensão política, com atuações, dinâmicas e regra próprias. Três mecanismos determinam este fluxo para que o problema tenha possibilidade de compor a agenda: clima ou humor nacional, forças organizadas ou políticas e mudanças de ou no governo.

Atores e fatos influenciam as formulações e alterações na agenda do governo. Estes componentes e atores que interfere diretamente na agenda como o “clima das forças políticas”, que é caracterizado por uma situação em que por um período os indivíduos criam ambientes propícios para as trocas e argumentos diante das ideias. Nesse período, “Essas ideias frutificam e permitem explicar por que algumas questões chegam à agenda, ao passo que outras, são descartadas”. (DIAS; MATOS, 2012)

Forças organizadas ou forças políticas organizadas: exercidas pelos grupos de pressão que são formados pela sociedade civil organizada e pelas forças políticas. Quando há consenso nestes grupos, a arena política indica que há um ambiente propício para uma mudança de direção. (CAPELLA, 2004). Já quando o ambiente fica bastante tenso, ou seja, “A percepção de que alguma proposta não conta com o apoio de alguns setores não implica necessariamente no abandono de sua defesa, mas indica que haverá custos durante o processo”. (CAPELLA, 2004, p. 27)

No terceiro mecanismo que pode interferir na mudança da agenda é mudanças de ou no governo: mudanças de pessoas em posições estratégicas, mudanças na composição do Congresso, nas chefias dos órgãos e das empresas públicas. (CAPELLA, 2004). Há também a interferência do presidente, que é um ator que mais influência na agenda, a alta administração pública como o poder legislativo e os grupos de interesse.

Há também o papel de um ator descrito por Capella (2004) em seus estudos sobre Kingdon (2003) que é “empreendedor de política” (que são indivíduos dispostos a investir em uma ideia), e que podem ou não fazerem parte do governo, mas que exercem influência na tomada de decisão. Mas para Kingdon (2003), sem dúvida o melhor momento para que haja uma grande mudança na agenda é o início de um novo governo. (CAPELLA, 2004, p 28).

No fluxo de soluções e alternativas, temos um conjunto de alternativas e soluções disponíveis para os problemas. As ideias geradas neste fluxo acontecem através do consenso ou persuasão sobre as ideias. As ideias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis são aceitas pelos formuladores de políticas. (CAPELLA, 2004, p 24).

Na proposta apresentada por John Kingdon (2011), descrito por Capella (2004), quando estes três fluxos convergem para um mesmo ponto (fim), o problema sobe para status de compor a agenda governamental, pois o problema é tomado como importante, o momento é propício e há alternativas disponíveis. (CAPELLA, 2004).

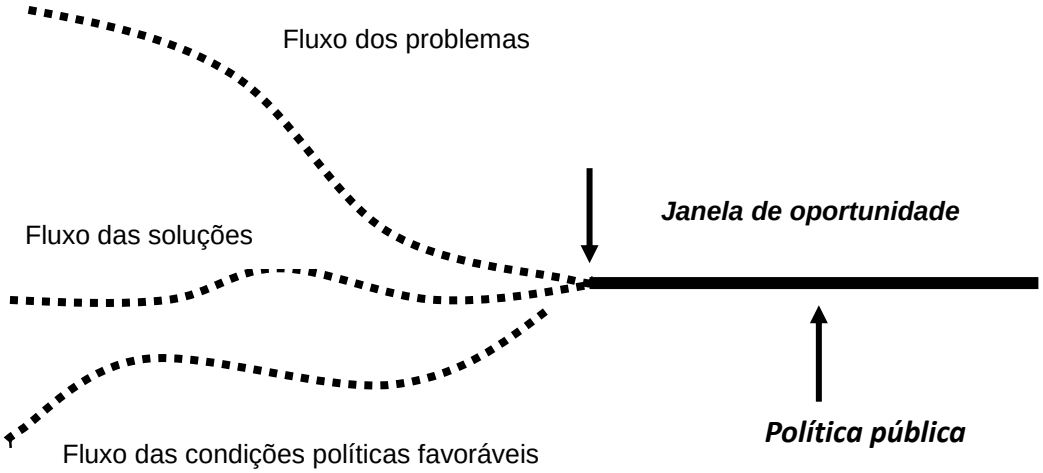
Todos esses componentes aproveitam quando surge uma “oportunidade para a convergência dos problemas, soluções e dinâmicas políticas, mudando a agenda”. (BASSI; SILVA, 2012, p. 26).

3.Tomada de decisão: através da fixação das prioridades como metas e objetivos a serem alcançados, os formuladores de políticas tomam uma decisão defendendo os seus interesses e recursos tanto materiais quanto ideológicos. Sendo assim, é percebido que há uma oportunidade de mudança na agenda proposta. Esse momento é percebido em especial pelos fluxos de problemas e o fluxo de políticas, com abertura de janelas para inserção de novas políticas. Porém, esse período de abertura é bastante transitório, o que deve então ser percebido e rapidamente aproveitado pelos formuladores de políticas. Esse a que se denomina “janela de oportunidade”. (CAPELLA, 2004).

4. Formulação da política: com a tomada de decisão dos formuladores de políticas, chega então o momento do problema se transformar em uma política pública. Será o desenvolvimento da proposta de política, pelo interesse de grupos. Os fluxos convergem para um mesmo ponto como demonstra a (FIGURA 3), e a janela de oportunidades se abre para que os formuladores de política, destinem ao problema

o *corpus* de uma política pública considerando todos os elementos que a compõem. (SECCHI, 2010).

FIGURA 3 - MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON



FONTE: SECCHI (2010)

5. Implementação da Política: quando se faz a análise de uma política pública, essa a fase que entra para a discussão, pois é aqui que a política sai da fala e do papel e se transforma em fatos concretos. O que é possível compreender como diferença, é o foco que se dá à análise ou seja se analisa a política pública do ponto de vista do gestor da política ou do ponto de vista do beneficiário da política. (DIAS; MATOS, 2012).

A análise terá ênfase, tal qual for denominada a concretização da política pública pela sua abordagem, e ou construção. Uma política pública pode ser abordada sob de duas maneiras; i) desconsiderando a problemática que descreve a formulação, com a participação dos atores que representam Estado; ii) construída a partir de uma demanda proposta por um grupo (público) ou sociedade civil ou seja levando em consideração todos os atores envolvidos. (ARRETCHE; MARQUES, 2012)

A primeira abordagem apresentada é a conhecida como *top-down*; esse modelo explicita uma proposta que vem de cima para baixo, o que já vem intrínseco a ideia de uma implementação perfeita, uma vez que segundo Oliveira (2013), “Este modelo parte de uma visão do ciclo de políticas públicas como um jogo de duas etapas distintas: formulação e implementação da política”. Porém, uma vez desconsiderado

todos os demais fatores que permeiam o processo da implementação, como fatores políticos, negociações (barganhas) e a própria forma como se deu a formulação, a implementação fica com entraves dos quais os formuladores não procuram na análise levar em conta. A segunda abordagem apresentada é conhecida como *bottom up*; esse modelo contrário ao que traz o *top-down*, continua o processo de negociação durante a etapa em que se implementa a política. Para Oliveira (2013),

> Para esta, os processos de negociação mantêm-se ao longo da implementação das políticas, provocando efeitos sobre o seu desenho. Assim ganham centralidade nesta abordagem as barganhas, estratégias e redes sociais envolvidas no processo de implementação. (OLIVEIRA, 2013, p. 22)

A política pública de SAN, traz como um dos princípios essenciais para a sua existência a intersetorialidade, que se apresenta como fundamental para a implementação, implicando retorno dos sujeitos beneficiados da política. Sendo assim, o modelo com a abordagem *top-down* não contempla as questões composta na agenda da SAN, a exceto no processo da análise quando olhar da perspectiva daqueles que decidem sobre a política. (SOUZA, 2003).

A intersetorialidade compreende todos os partícipes da política por inteiro para que seja possível contemplar a todas as suas dimensões pois, no modelo *bottom up* é possível, para que se possa rever novos caminhos. Sendo assim como diz Serafim e Dias (2012):

> A análise de política, ao focar no comportamento dos atores sociais e no processo de formulação da agenda e da política, busca entender o porquê e para quem aquela política foi elaborada, e não só olhar o conteúdo da política pública em si. (SERAFIM E DIAS, 2012, p. 122).

Mesmo com a colocação feita pelos autores, esta abordagem que será dada a política, fica explicitada na forma de gestão proposta pelo executivo nas três esferas de ação. Na construção da política de SAN, todos os processos precisam ser contemplados por isso dentro do Ciclos de Políticas Públicas cada fase é de fundamental compreensão.

Em toda política o propósito da sua existência é diretamente proporcional aos dados obtidos no seu resultado. Por isso diz Bassi e Silva (2012) “Afinal, a política é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. Sem a interação e

integração dos agentes para alcançar estes objetivos a política pública não tem vida e não interfere efetivamente naquela sociedade".

Com base no que se explicitou, para a análise de uma política pública, o que fica evidente são os vários fatores que estão imbricados com a concepção que compreende de Estado. O trato dado ao descrever como uma questão passa a compor a agenda e a forma de como uma política pública é implantada, também traz elementos da concepção e de que Estado está se tratando. (SOUZA, 2006).

Diante das buscas para a construção da análise há de se considerar alguns cuidados que compõe essa trajetória da análise. Tem sido muito comum no percurso haver uma discrepância no que venha a constituir a análise de uma política. Com relação a isso adverte Serafim e Dias (2012) que na análise o pesquisador precisa minimamente se dar conta do quão os elementos envolvidos na política se apresentam importantes bem como complexos e que ideologicamente o pesquisador é livre para se manifestar.

Ainda para Serafim e Dias (2012) diante de toda a produção que tem se dado acerca deste objeto ""políticas públicas", este se torna cada vez mais complexo, e passa também a ser cada vez mais influenciado pelas reflexões sobre ele".

6. Avaliação da política: dentro do ciclo de políticas públicas, a avaliação aparece como o último estágio do ciclo. No entanto, a avaliação pode perfeitamente acontecer durante todo o processo de implementação da política, pois na medida que se executa a política e avalia este momento, já é possível "tendo como foco a análise dos impactos (sociais, econômicos, ambientais e etc.), da política pública. (BASSI; SILVA, 2012, p. 31).

A avaliação deve considerar dados os qualitativos e quantitativos da política pois ao se analisar apenas os dados quantitativos, por serem de um modo geral mais palpável por ser estatísticos, corre-se o risco de variáveis importantes serem deixadas de lado, "como o apoio ou falta da comunidade envolvida, ausência de participação de algum grupo social ao longo do processo, falta de recursos ou sua má aplicação, resistências políticas e etc., que podem condicionar os resultados". (DIAS; MATOS, 2012, p.89).

O modelo de ciclo apresentado aqui, a última fase do ciclo é a avaliação. Porém, há autores que ainda consideram que existe mais uma fase do ciclo que seria a extinção da política. Mas ao compreender uma avaliação durante o processo, as

barreiras e equívocos podem ser sanados e ou amenizados durante a execução da política. Há também o olhar de que a política pública cumpriu o seu papel à qual esta foi proposta, “ocorrendo os casos em que o problema público foi resolvido, ou quando os problemas de implementação são insuperáveis, ou quando a política pública se torna inútil pelo natural término do problema”. (SECCHI, 2010, p.51).

Fica bastante evidente na proposta do ciclo que a sociedade civil organizada tem um papel importante nas ações das, e para as políticas públicas. Portanto, construir essa nova forma de pensar para a integração de forças, é o que propõe na prática a participação dos movimentos sociais nas parcerias que se realizam com o Estado. Isso só é possível acontecer em virtude de as instituições conceberem um modelo de gestão; a gestão participativa. Gestão essa que fica por assim definida como:

> [...] a devolução aos cidadãos do poder de decisão na formulação de políticas locais, através da estrutura de espaços que conformam a participação tanto do Estado, quanto da sociedade civil, produz novas formas de engajamento entre estes atores. Instituições de gestão participativa estão, agora, produzindo novas redes, novos mecanismos de comprometimento sobre acordos firmados e novos tipos de conexão entre ativistas de movimentos sociais, líderes comunitários, especialistas em políticas públicas, burocratas e as prefeituras. (WAMPLER, 2010, p.395).

A gestão participativa tem como pano de fundo, trazer para o âmbito local as discussões políticas e das políticas públicas/sociais. O arcabouço que cria as condições para a realização de uma ponte entre os espaços institucionais e aqueles que serão os contemplados desse novo modelo que são os movimentos da sociedade civil organizada.

O novo modelo de gestão que a Constituição de 1988 trouxe, requer que haja a inserção de atores da sociedade civil, exercendo um papel fundamental na construção de uma parceria para as ações do Estado. Para que esse novo modelo de gestão se fizesse ativo, muito se construiu desde os anos de 1960 até essa concretização nos anos de 1990 que até hoje é decorrente.

Não data de hoje as lutas da sociedade civil brasileira, é por ações que melhore a vida dos cidadãos junto ao Estado. As formas de se constituírem política e ideologicamente os movimentos sociais e as ONGs no percurso do período de 30 anos se diferem, pois, conforme conquistas foram acontecendo, algumas remodelações nas formas de continuar as lutas devem acompanhar a dinâmica da sociedade. (GOHN, 2000)

A proposta de falar da inserção destes movimentos enquanto partícipe efetiva no Estado que data do pós Constituição de 1988. Essa Constituição denominada como Constituição Cidadã, traz para o interior das decisões do Estado, uma nova participação que entra sem a decisão do voto, com as denominadas “associações e ou terceiro setor” pois passa a interferir no processo de decisões do Estado nas gestões, afetando inclusive em *acountability* dos governos. Para Cortês e Silva (2010),

> No entender dos analistas, interesses tradicionalmente excluídos do processo de decisão passariam a ser considerados, e gestores de políticas públicas e burocracias governamentais seriam induzidos a tomar decisões levando-os em conta. Embora houvesse discordância sobre a natureza dos interesses representados e do processo político que ocorria nesses fóruns (CÔRTES, 2005), havia concordância sobre sua importância em países em desenvolvimento, como o Brasil, para promover a boa governança e reduzir as possibilidades de manutenção de padrões autoritários de decisão e de formas clientelistas de relação entre governos e atore sociais. (CÔRTES e SILVA, 2010, p.427).

Esses atores que compõe os movimentos sociais organizados entram no cenário com o aval de parte da sociedade que se representa através das mobilizações e das pressões realizadas. Os movimentos sociais chegam com papéis e perspectivas definidas enquanto coartífices dessa nova conjuntura.

Nesta nova proposta de gestão, os movimentos sociais chegam para atuar com endereço determinado; ações sobre e com as políticas públicas/sociais. Por isso argumenta Gohn (2013):

> A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas. Portanto não será apenas a sociedade civil a grande dinamizadora dos canais de participação, mas as políticas públicas também têm papel fundamental. (GOHN, 2013, p. 240).

Essa nova perspectiva de intervenção chega se apresenta sob duas grandes perspectivas: primeira perspectiva; as ações dos movimentos sociais com suas atuações oriundas de sindicatos, igrejas e partidos políticos e segunda perspectiva; das ONGs que têm suas atuações definidas com recortes como idade, saúde, gênero, étnicos e demais elementos que compõe a diversidade.

Os movimentos sociais de um modo geral e tem realizado serviços com recursos privados ou ainda em parcerias com o Estado, em locais onde este Estado não consegue se fazer presente com políticas que são necessárias e essenciais para

determinadas parcelas da população que serão beneficiadas dessas políticas e isso se efetiva como diz Dias e Matos (2012, p.34) “transformam recursos públicos e privados em serviços e projetos de caráter social”.

Essas ações acontecem através da participação em locais estratégicos que são definidos e demandados pelos movimentos sociais e ONGs, e de um modo geral acontecem através de fóruns, conselhos e também de conferências. Para participar dessas instâncias, os atores precisam trazer na bagagem a competência e a responsabilidade de sua representação; porém não é uma premissa que define a permanência ou não destes nos espaços, pois prepara-los para as suas futuras intervenções acaba sendo uma das missões da maioria das ONGs, seja pelas suas especificidades ou ainda quando muitos dos atores são os sujeitos nas representações. (GOHN, 2000). Para além destes a compreensão de que a sua participação tem como foco deliberar sobre políticas públicas buscando sempre que possível, concluir as discussões em ações por consenso. (ALMEIDA, 2010).

Há ainda alguns postulados sobre a participação das ONGs e movimentos sociais enquanto o terceiro setor, o que cria uma possiblidade da inocorrência, de que estes busquem sempre se rever a sua missão, dado que as mudanças que vão ocorrendo com frequência na sociedade é quase imperceptível, desembocando no risco de ser engolido pelas instituições, bem como os seus representantes pela ação da cooptação destes por governos ou por partidos políticos dadas a pluralidade e complexidade das disputas existentes. (CÔRTES; SILVA, 2010).

As políticas sociais e em especial a de SAN, não se efetivam com qualidade, sem a participação da sociedade civil. Isto fica muito bem definido e explicitado na fala de alguns gestores quando da construção da política pública de SAN. Para a gestora em questão:

> A participação da sociedade civil organizada, tem sido fundamental na construção da política de SAN.O COMITÊ FOME ZERO que é formado pela sociedade civil, mesmo que vários municípios já tenham extinto o trabalho foi muito importante. O nosso também já foi extinto a partir dessa eleição deste novo CONSELHO de SAN em que agora foi agregado essas ações. Eles continuam prestando serviços essenciais nem que sejam só para assinar as listas de leite e tem para o controle do Estado, porém não existirão mais um comitê para tratar do específico. Foi desta maneira que eu descobri que o comitê fazia parte da política de SAN quando eu comecei a participar das discussões porque na verdade eu sou psicóloga não sou nutricionista. Porque antes eu até via as pessoas reunidas, mas eu não sabia que se tratava da política de SAN, afinal a gente também não tem que saber tudo vai aprendendo aos poucos. No comitê eles são todos muito comprometidos; então eles deram conta da parte do programa do leite muito bem dado e a fiscalização do bolsa família. Então assim entendo que foi primordial a participação da sociedade civil. As vezes a gente acha que os técnicos, o poder público, a gente vai fazer e acontecer escrever, mas se não tiver a sociedade civil juntos, se eles não estiverem engajados, podemos escrever papéis e toneladas de papéis que se eles não estiverem do nosso lado e a gente do lado deles, porque senão fica aquele conflito de achar que nós sabemos e eles só operacionalizam, nada disso, o mais importante é a sociedade civil trazer a demanda. (Informante Nº 05 – governamental – nível municipal).

Sobre a participação da sociedade civil na construção da política de SAN, confirma-se quando da configuração dos conselhos temos na sua formação dois terços da sociedade civil e um terço de participantes governamentais. (ROCHA, 2011).

Ainda com a informação de que o FBSAN, foi o grande responsável em 2004, pela reconstrução do CONSEA argumenta Maluf 2011:

> Um marco no campo da sociedade civil foi a criação, em 1998, do Fórum Brasileiro de SAN, justamente como desdobramento da mobilização social e também repercutindo iniciativas em curso nas esferas estadual e municipal. Congregando quase uma centena de entidades distribuídas em todas as regiões do país, o FBSAN tem cumprido, desde sua criação, papel decisivo na mobilização social e no avanço das formulações sobre SAN no Brasil, organizando a participação brasileira em fóruns internacionais e direcionando sua atuação para criar fóruns da sociedade civil e Conseas estaduais. (MALUF, 2011, p. 87 – 88).

Apesar dos elementos que permeiam as ações da sociedade civil, mesmo com todas as contradições que se apresentam, quando a serviço da efetivação de um projeto que precisa de articulações, para não cair em armadilhas de trazer para si responsabilidades que são do Estado, no enfrentamento das mazelas criadas por um modelo excludente, as ações são fundamentais pois representam uma possibilidade de que sujeitos sociais possam continuar a sua organização para as lutas, objetivando uma melhoria da qualidade de vida.

4 POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

DENUNCIE A FOME COMO FLAGELO FABRICADO
PELOS HOMENS CONTRA OS HOMENS.
JOSUÉ DE CASTRO

Iniciamos o século XXI com avanços nas conquistas de direitos mesmo que em algumas áreas, de forma muito lenta. Dentre tantos direitos que precisam ser garantidos, a problemática da fome, se encontra num estágio primário. Muitos fatores são necessários para que sejam articulados uma proposta a erradicar a fome no Brasil. Notícias ressoam de forma expressiva sobre o problema da carestia dos alimentos bem como o número de famintos confirmando a situação de pobreza e miséria dos grandes centros. Para Maluf (2011, p.10) “Essa é a visão que choca; porém, mais numerosa é a miséria oculta, que só se revela nos elevados índices de desnutrição infantil, na precariedade da vida no meio rural, no custo de alimentar-se para as famílias de baixa renda, etc.”.

No Brasil, dispomos de um grande número de programas sociais que podem minorar os problemas causados pela privação de alimentos. Mas se faz necessário levar a público o debate da qualidade dos alimentos implicando a produção e as condições em que esses alimentos são produzidos, onde ficam refletidos o aumento da obesidade que se dá entre quem não tem acesso a determinados alimentos, como a quem tem acesso a todo tipo de alimentos, ou seja entre pobres e ricos. (ROCHA, 2011).

Pensar na perspectiva da discussão política pública de SAN, muitos significados precisariam ser contemplados, porém, neste trabalho vamos nos ater compreender como aconteceu para esta política tornar-se importante para o município de Pinhais, considerando que já havia a implantação da política em âmbito nacional e estadual.

4.1. A POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL.

A questão da fome no Brasil, como um problema e que precisaria ser encaminhado, já era do conhecimento dos vários governantes desde o Brasil colônia,

como explicitam diferentes historiadores. (COUTINHO, 1988). O fato é que desde então até o presente momento, essa problemática que gera a insegurança alimentar está diretamente ligada à inúmeras questões e dentre elas a do acesso aos alimentos, a base de produção, o acesso à terra; latifúndio e também o acesso à água para a plantação. Sobre essa questão temos em Brasil (2013) que:

> Apenas na década de 1980, reconhece que uma das principais causas da insegurança alimentar da população era a falta de garantia de acesso físico e econômico aos alimentos, em decorrência da pobreza e da falta de acesso aos recursos necessários, principalmente acesso à renda e à terra/território. (BRASIL, 2013, p.14)

Mesmo após a denúncia pública realizada por Josué de Castro na década de 1940, a fome ainda não fora tomada como uma prioridade, uma vez que essa ação se estreita a uma tomada de decisão política por parte dos governantes. Em sua obra Geografia da Fome o dilema brasileiro: pão ou aço já no prefácio há uma cobrança do autor acerca do tema. Como médico, colocava sobre a questão da nutrição humana elementos que ele considerava como indispensáveis:

> Para que medidas projetadas possam atingir o seu objetivo, faz-se, no entanto, necessário intensificar e ampliar, cada vez mais, os estudos sobre alimentação no mundo inteiro, donde a obrigação, em que se encontram os estudiosos do problema, de apresentarem os resultados de suas observações pessoais, como contribuições parciais para o levantamento do plano universal de combate à fome, de extermínio à mais aviltante das calamidades, porque traduz sempre um sentimento de culpa, uma prova evidente da incapacidade das organizações culturais vigentes, em satisfazer a mais fundamental das necessidades humanas – a necessidade de alimentos. (CASTRO, 2005, p.15).

Ao se dedicar à problemática da fome, Josué de Castro percebe que muitos são os fatores que permeiam essa condição de insegurança alimentar. Já destaca, os interesses econômicos de minorias dominantes e os preconceitos morais, que desconsidera o alimento como componente cultural. Essa situação que se apresentam com frequência em religiões diferentes das cristãs e que passam ser contempladas pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e sua abrangência:

> A garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando prática alimentares e estilos de vidas saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população. (Artigo 4º, inciso IV, Lei 11.346/2006); (BRASIL, 2006).

Para esta forma, como também para compreender o problema da alimentação que assola a população Castro (2005) também diz que:

> Um dos grandes obstáculos ao planejamento de soluções adequadas ao problema da alimentação dos povos reside exatamente no pouco conhecimento que se tem do problema em conjunto, como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais. (CASTRO, 2005, p.16)

Os elementos que contribuem para a situação alarmante que Josué de Castro encontrou no Brasil e que o economista indiano Amartya Sen (2010) também traduz no seu escrito sobre Desenvolvimento como Liberdade é acerca das fomes coletivas, e todo o sistema que envolve tal fenômeno.

Por muito tempo no Brasil, especialmente na região nordeste, atribuía-se então o problema da fome à questão climática. Ao ficar escancarado que o clima é o menor elemento, sendo que no nordeste úmido, a situação de morrer de fome se apresentava ainda mais grave, e como diz Castro (2005) “com a predominância de ideias mais universalistas, da política de portas abertas, estas misérias acabam por transparecer”, e sendo assim, desde a década de 40, vão se construindo no Brasil, programas como tentativa de solucionar o que foi explicitado ao mundo.

Assim sendo, várias ações foram acontecendo no Brasil, por iniciativa do Ministério da Saúde diante dos números e dos níveis de insegurança alimentar apresentados por crianças. Nesta pesquisa serão citadas, as datas que mais foram destacadas nas pesquisas acadêmicas de análise da política pública de SAN.

Em 1939 a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), em 1972 a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e em 1976 ocorre que se cria o Programa Nacional de Alimentação de Nutrição (PRONAN).

O PRONAN assume então o caráter de programa onde a sua efetividade se dá com ações e dialogando com 8 ministérios que são: em primeiro lugar o da Saúde, e assim temos Educação, Trabalho, Indústria e Comércio, Interior, Previdência, Planejamento e Agricultura. Os membros componentes de cada um destes Ministérios formaram então um Conselho que tinha caráter Deliberativo para a implantação e implementação do programa. (RIGON, 2012).

As ações mais efetivas deste programa se deram com os Ministérios da Saúde e da Educação. Na década de 1980 vários ensaios se deram sobre os resultados que se tinham da fome, a ponto de em 1986, no interior da 8ª Conferência Nacional de

Saúde acontecer a realização da Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, que na época ainda não se tinha o componente Segurança Alimentar na proposta; aliás componente este que mais tarde só existe no Brasil que completa com o item Nutricional o que, portanto, compreende-se uma peculiaridade nossa.

A partir da Constituição de 1988 é que se tem um marco acerca da discussão mais incisiva na temática enquanto um problema de a ser encaminhado na perspectiva de uma política pública. Porém, não foi tão imediatamente que a problemática apresentada se faz importante para os governantes/representantes.

Após a publicação do Mapa da Fome em 1993 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA 1993), acontece no Brasil o movimento da Ação pela Cidadania contra a Fome e a Miséria, da ONG Movimento pela Ética na Política, tendo como principal representante o sociólogo Herbert de Souza (Betinho), que naquele momento era o Coordenador Geral do Instituto Brasileiro de Análises Sócio Econômicas (IBASE). O movimento tomou corpo pelo Brasil todo pois bem como diz Souza e Rodrigues (1994, p.54), “as ações precisam ser imediatas sim pois quem tem fome, tem pressa”.

Em 1993, com a ajuda da mídia por conta das denúncias da fome, em especial na TV Educativa, a pressão que havia do Partido dos Trabalhadores e das ações em andamento do trabalho realizado no Brasil pelo Movimento pela Ética na Política com o Lema “AÇÃO, Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida”, o então “Presidente Itamar Franco recebe o Plano de Combate à Fome e a Miséria, organizado pela Secretaria Executiva Ação da Cidadania/CONSEA, com o compromisso de efetivá-lo. No documento consta, também, o projeto de criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) que ocorre em 13 de maio de 1993”. (RIGON apud MORELLI, 2006).

Em 1994 acontece então a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA), organizada pelo CONSEA e pela Secretaria Nacional de Ação pela Cidadania (CONSEA, 1995), conferência esta considerada um marco por se tratar de elementos da sua constituição bastante avançada para a construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar.

Mesmo com a presença da mídia sobre os resultados satisfatório das ações executadas pelo Movimento pela Ética na Política; apesar de sido entregue uma proposta avançada e consistente definindo eixos estratégicos para uma Política Nacional de Segurança Alimentar que foi construída; ainda assim o Presidente eleito

Fernando Henrique Cardoso que assume em janeiro de 1995, não legitima a política e com isso ocorre, um retrocesso nas Políticas de Segurança Alimentar pois o CONSEA é extinto, e sendo assim não ocorre a implantação da política nacional proposta pelo conselho. (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996).

A discussão de Segurança Alimentar retoma o cenário enquanto política em 2003 quando é eleito o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva que em seu pronunciamento após o resultado da eleição explicita:

> "Enquanto houver um irmão brasileiro ou uma irmã brasileira passando fome, teremos motivo de sobra para nos cobrirmos de vergonha. Por isso, defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de "Fome Zero". E, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros, tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida. Pronunciamento realizado antes da posse em 2003 e ratificado na 5ª Conferencia de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasília, novembro 2015. (SILVA, 2015)

Sendo assim, faz se então a retomada da Política em si, mesmo que o Presidente Fernando Henrique Cardoso não tenha dado continuidade à ações enquanto política pública, muito se construiu pelos movimentos sociais para que a segurança alimentar, fosse compreendida como política pública. Com o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar (FBSAN), a segurança alimentar se apresenta com o componente Nutricional, referenciando como indicador de qualidade na alimentação e nutrição. Porém com a eleição de Lula, a discussão retoma o status de política pública, intenção esta que já era almejada desde o ano de 1993.

Neste momento, agora a política pública com o componente Nutricional passa a denominar-se Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), ficando alocada no Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS). O adjetivo Nutricional Segundo Maluf (2011):

> É peculiar da formulação brasileira acrescentado o adjetivo "nutricional" à expressão consagrada internacionalmente como "segurança alimentar". O propósito foi interligar os dois princípios que estiveram na base da evolução dessa noção no Brasil, que são o socioeconômico e o de saúde e nutrição, expressando a perspectiva intersetorial que orientou a construção do enfoque da SAN entre nós. (MALUF, 2011, p.18).

Após passados 11 anos encaminha-se a II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, que foi realizada em março de 2004 na cidade de Olinda em Pernambuco, onde a partir dos Princípios e Diretrizes definidas e com o (FBSAN)

encaminha-se as discussões para construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que foi promulgada sob Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que viria a constituir o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Pela LOSAN fica então compreendida no seu artigo 3º o seguinte:

> A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sema ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006. (BRASIL, 2006).

Para a efetivação da LOSAN, implanta-se então a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), através do Decreto Nº 7.272 de 25 de agosto de 2010 que dispõe nos seguintes termos acerca da PNSAN:

> Regulamenta a Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas a assegurar o direito humano á alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). (BRASIL, 2010).

O SISAN é o órgão que faz a interlocução entre os entes da federação e dispõe os critérios para que Estados e Municípios possam aderir à Política de SAN. Este traz as linhas de ação para que seja constituída a política pública de SAN, e define que para tal, os entes devem por sua vez constituírem o Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), que nos Estados e Municípios será a Câmara Intersetorial de SAN, que na prática é o Conselho dos Gestores da política, que tem como missão, articular e integrar as ações e programas demandados pelas Conferências. Esse Conselho em nível federal era composto em 2011 por todos os 19 ministérios que participavam do CONSELHO NACIONAL DE SAN. Já os Conselhos Estadual ou Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) ou (COMSEA), que na prática significa o conselho que propõe e monitora a política pública de SAN, pois é a instância de articulação entre o governo e a sociedade civil, podem ter na sua composição, todas as secretarias que compõe a CAISAN.

O SISAN[4] se apresenta organizado da conforme apresentada na (FIGURA 4).

FIGURA 4 - SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: SISAN

FONTE: Secretaria – Executiva da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional-CAISAN – 2011

A adesão ao SISAN tem algumas implicações por conta de alguns princípios que delineiam a política e que são fundamentais, pois sem estes, até por iniciativas anteriores descritas neste documento a ação não se efetiva. Os princípios são os seguintes: i) Intersetorialidade; ii) Ações conjuntas entre Estado e sociedade; iii) Equidade, superando as desigualdades econômicas, sociais, de gênero e étnicas (que vêm gerando discriminações principalmente contra negros e indígenas); iv) Articulação entre orçamento e gestão e v) Abrangências e articulações entre ações estruturantes e medidas emergenciais. (BRASIL, 2004).

Alguns desses princípios, na prática transitam, no âmbito da sociedade civil com mais tranquilidade, até porque esta política tem um forte apelo oriundo dos movimentos sociais. E outros que têm um compromisso mais centrado na ação do

[4] Organograma – Cadernos SISAN Nº 01/2011

governo apresentam algumas limitações, pois é preciso contar com a adesão dos componentes para a composição da política. (MALUF; MENEZES; VALENTE,1996).

A intersetorialidade é um dos princípios que apresentam maior desafio na sua composição, pois é preciso que diferentes setores dos governos, estejam empenhados e compreendam a importância do direcionamento das ações. Na própria composição das CAISANs, este aspecto do trabalho com as diferentes secretarias, torna-se por si só um movimento desafiador. Após identificar nas diferentes secretarias, as frentes de ações em comum, é necessário que haja o entendimento de cada gestor de que as ações necessitam acontecer de forma horizontal na perspectiva sistêmica. Esse princípio é o que define a possiblidade de se constituir a proposta nos diferentes entes federativo. RIGON (2012). Nesta construção ainda é preciso, que sejam criados os mecanismos de gestão e monitoramento integrado das ações.

As ações conjuntas entre Estado e sociedade civil, uma vez implantada a política, esta não se efetiva se esses dois componentes não formarem uma ação conjunta.

> Nem o governo nem as organizações da sociedade civil agindo isoladamente, têm condições de garantir a segurança alimentar e nutricional da população de modo eficaz e permanente. O esforço para a ação conjunta e coordenada é fundamental, de modo a que cada parte cumpra suas atribuições específicas, utilizando os recursos existentes de forma mais eficiente e com mais qualidade. (BRASIL, 2004, p.5).

Quanto à busca incansável pela equidade tem-se que, a insegurança alimentar é a consequência explícita do processo das desigualdades econômicas, de gênero e étnicas, e as de acesso a bens públicos.

E por isso no entendimento do CONSEA:

> Para superá-las, as políticas públicas, ou seja, as ações do governo e da sociedade de caráter público, devem ser planejadas e implementadas de forma democrática, visando a equidade econômica, social, de gênero, étnica e racial. Tanto as instituições do Estado quanto as não governamentais precisam desenvolver formas transparentes de utilização dos recursos disponíveis. (BRASIL, 2004, p.6).

A articulação entre orçamento e a gestão é o elemento que irá condicionar até que ponto se implementa a política pois, tanto os vários setores do governo como a

sociedade civil precisam gerenciar os recursos disponíveis de maneira responsáveis pois do contrário o objetivo da intersetorialidade fica comprometido. (BRASIL, 2013).

Abrangências e articulações entre ações estruturantes e medidas emergenciais, é que delimitam situações de caráter mais duradouro na construção da política. As ações estruturantes, em consonância com o objetivo delimitado, e as ações emergenciais é que serão voltadas a grupos em condições adversas de vulnerabilidade social e da saúde. (BRASIL, 2013).

A descrição de princípios que fundamentam a política pública de SAN, são os que na prática, num período mais próximo, aqueles que sustentam na execução da política; já os dois princípios mais amplos que são, O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e a Segurança e Soberania Alimentar são os que darão da sustentabilidade da política de SAN, uma vez que irão garantir a construção de seres humanos com cidadania e de organismos mais saudáveis. BRASIL (2013).

Sendo a Segurança Alimentar e Nutricional uma política pública bastante recente, datada de 2006, tem sido árdua a sua constituição neste estado democrático, e também a luta pelo reconhecimento para a construção deste direito. Para Rocha (2011, p.19) “O direito está fundado em uma estrutura interna de reconhecimento recíproco, tendo como fim a garantia de iguais liberdades para todos os indivíduos”. Efetivação desta política traz em seu bojo a concretude de um direito humano como já explicitado anteriormente. Sendo direito, como diz Sen (2010, p. 29) estas ações determinam particularmente a “expansão das capacidades de pessoas levar o tipo de vida que elas valorizam, e essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública”.

A SAN vem para a agenda do governo federal com base nas condições de Insegurança alimentar, ou ainda da condição da falta de alimento que parte da população vive, traz para a pauta de discussão o tabu como foi explicitado por Josué de Castro na década de 1940 que entendia que era imprescindível que houvesse um investimento sobre esta questão. De acordo com Rocha (2011, p. 33) “Os estudos de Josué de Castro possibilitaram que a fome fosse conduzida à discussão pública como um problema social que gerava exclusão”.

Sobre a dedicação de se estudar alimentação no combate a fome, diz Castro (2005):

> [...] faz-se, no entanto necessário intensificar e ampliar, cada vez mais, os estudos sobre a alimentação no mundo inteiro donde a obrigação, em que se encontram os estudiosos deste problema, de apresentarem os resultados de suas observações pessoais, como contribuições parciais para o levantamento do plano universal de combate a fome, de extermínio à mais aviltante das calamidades, porque traduz sempre um sentimento de culpa, uma prova evidente da incapacidade das organizações culturais vigentes, em satisfazer a mais fundamental das necessidades humanas – a necessidade de alimentos. (CASTRO, 2005. p.15)

Mas a segurança alimentar e nutricional vai para além do acesso ao alimento de qualidade em quantidade suficiente, mas também em discute-se as questões do acesso a água e também a terra pois são elementos que definem inclusive a natureza desta produção alimentar, o que já foi explicitado nos princípios da segurança e soberania alimentar.

A SAN também apresenta com grande enfoque na sua construção, um modelo a garantir condicionantes na sua implantação e implementação. A matriz desta produção alimentar, também irá constituir e qualificar a alimentação em nível da segurança para o componente nutricional e esta será um dos condicionantes. Para o CONSEA Nacional, em seus documentos, declara-se o consenso político, que discutir segurança alimentar há uma imbricação em perpassam elementos a cumprir uma produção socialmente justa, economicamente viável e ambientalmente sustentável. (BUAINAIN, 2006).

Portanto, para que a alimentação se mostre eficiente e que torne viável a concretização dessa demanda, há uma compreensão de que essa produção alimentar tenha sua matriz de base agroecológica, pois contempla a proposta na perspectiva de respeitar a todos que buscam na segurança alimentar, a sua sobrevivência e uma melhor qualidade de vida, bem como a questão ambiental. Para Buainain (2006):

> A agroecologia é entendida como campo do conhecimento que visa desenvolver as bases teóricas, científicas e metodológicas para o desenvolvimento de uma agricultura sustentável. Essa agricultura se estrutura em processos produtivos que são gerados pela interação do conhecimento científico e do conhecimento local, levando em consideração as bases ecológicas que regem os processos reprodutivos dos diferentes elementos do ecossistema. (BUAINAIN, 2006, p.58).

No Brasil, essa produção de matriz agroecológica, objetivada para uma agricultura sustentável que contemple a função precípua da segurança alimentar e nutricional é apresentada no papel desempenhado pela agricultura familiar e camponesa que é a responsável pelo combate à fome e erradicação da pobreza;

avanço conseguido e anunciado no ano de 2014 na Conferência Internacional de Segurança Alimentar e Nutricional em Roma, na sede da FAO onde o Brasil[5] foi premiado por ter sido extinto do mapa da fome. (FAO, 2014).

Sendo 2014 o Ano Internacional da Agricultura Familiar, que teve o seu encerramento no final de novembro em Manila nas Filipinas bem como o lançamento do Ano Internacional do Solo para 2015, as discussões acerca do tema possibilitaram que houvesse uma conscientização sobre a participação da agricultura familiar nestas ações. “Agricultura Familiar: alimentar o mundo e cuidar do planeta”; esse foi o tema do Dia Internacional da Alimentação comemorado em 27 de outubro de 2014.

Existem algumas discussões que se apresentam e são impulsionadas no entorno da proposta da matriz agroecológica e dentre eles os programas que implementados que compõe a prática na construção da SAN, que são: O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O PAA é um programa do governo federal criado no ano de 2003 alocado no MDS bem como seus recursos são provenientes deste mesmo ministério. É uma política para todos os Estados da federação e objetiva a aquisição de alimentos direto do agricultor sem licitação. O repasse dos alimentos são realizados diretamente para escolas, entidades sociais, hospitais e instituições cadastradas em que suas ações sejam afetas a SAN, através da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

O PNAE é um programa que já existe desde 1955, porém inserido no programa da SAN a partir de 2003, vem na perspectiva que se utilize para alimentação escolar alimentos provenientes da Agricultura Familiar a qual se apresenta da base agroecológica ou orgânica, uma vez que se pretende o processo de transição no Brasil dos alimentos que compõe a proposta da SAN; da agricultura convencional para a Agricultura Familiar ou assentados de Reforma Agrária.

No caso específico tem-se que o PNAE para Rigon (2012) “é um dos mais importantes pilares de acesso à alimentação adequada defendidos pelos princípios de SAN”, por conta do seu grau de institucionalização. Tem-se ainda que do recurso

[5] O Brasil e mais 12 países foram homenageados pela Organização da Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação FAO, como os mais novos países a entrarem na lista dos que obtiveram progressos recentes na luta contra a fome. Na cerimônia realizada na sede da FAO, em Roma, além do Brasil, receberam a homenagem Camarões, a Etiópia, o Gabão, a Gâmbia, o Irã, Kiribati, a Malásia, Mauritânia, as Ilhas Maurícias, o México, as Filipinas e o Uruguai. https://www.fao.org.br/FAOrabcf.asp

repassado aos Estados ou Municípios para o programa, 30% seja destinado para aquisição dos alimentos provenientes da Agricultura Familiar ou de assentados de Reforma Agrária. (BRASIL, 2009).

Para a concretude destes programas, existem iniciativas desenvolvidas e outras que ainda se encontram em andamento no que diz respeito à transição da agricultura convencional, ou seja, àquelas que fazem utilização de agrotóxicos, para a agricultura agroecológica. Em 2013 foi lançado o Plano Brasil Agroecológico (PLANAPO), que objetiva, “estimular e ampliar a produção agroecológica e aumentar a oferta de alimentos saudáveis à população brasileira”. BRASIL (2015). Como um dos resultados das ações do PLANAPO, tem-se então a construção do Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos (PRONARA)[6]. Em virtude desse novo foco, abre-se novas demandas e sendo assim o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), também começou a promover uma Assistência Técnica de Extensão Rural (ATER) para agricultores (as) familiares com as novas propostas para a base de produção no Brasil. (BRASIL, 2015).

É mister destacar que a efetivação de uma política como a de SAN, e o que representa para o país um confronto no modelo de desenvolvimento que é praticado. Os documentos de construção da política, são expressivos quando se trata da descrição do porquê essa política é necessária: retomar os modos sustentáveis de produção como dizem Baptista e Campos (2014) é buscarmos a justiça e equidade para propor um desenvolvimento com vistas a preservação da cultura e tradição dos povos, considerando as diversidades bem como propor um ambiente socialmente sustentável.

Efetivar a política de segurança alimentar e nutricional significa “trazer para a mesa” inúmeras variáveis que estão interligadas. É pensar no produto final que é o alimento, mas há de considerar a qualidade deste alimento; é levar em consideração a água para a produção deste alimento com qualidade e quantidade suficiente, (artigo 4º, I da LOSAN); é compreender que modelo de economia está imbricado, (artigo 4º,

[6] O Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos (PRONARA) elaborado por representantes do Estado e da sociedade, tem caráter intersetorial e ações de reponsabilidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Foi aprovado em dezembro de 2014, quanto ao mérito, na Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) e aguarda resoluções da Comissão Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO), para ser aprovada e homologada pelo governo quanto aos seus 6 eixos: de registro; de controle; monitoramento e responsabilização da cadeia produtiva; de medidas econômicas e financeiras e desenvolvimento de alternativas; de informação participação e controle social e de formação e capacitação.

II da LOSAN); é garantir a continuidade das culturas alimentares dos povos, e entre outras é contemplar as questões do território desta produção alimentar. (artigo 4º, IV da LOSAN). (BRASIL, 2006)

Outras dimensões essenciais para a existência da SAN como explicita o Decreto nº 7.272/2010, no artigo 3º, inciso III da PNSAN:

> Promover sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição de alimentos que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e que assegurem o consumo e acesso à alimentação adequada e saudável, respeitada a diversidade da acultura alimentar nacional. (BRASIL, 2010).

Isso significa a necessidade de se tratar de questões fundamentais de acesso à água e a terra para os sujeitos e incluindo também aos povos e comunidades tradicionais, pois todos estes trazem no bojo da sua alimentação, as comidas que representam a preservação da cultura alimentar, propiciando dessa forma a SAN na qualidade que se propõe o conceito da Soberania Alimentar como:

> A soberania alimentar é o direito dos povos de decidir seu próprio sistema alimentar e produtivo, pautado em alimentos saudáveis e culturalmente adequados, produzidos de forma sustentável e ecológica, o que coloca aqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração dos sistemas e políticas alimentares, acima das exigências dos mercados e das empresas, além de defender os interesses e incluir as futuras gerações. (FORUM MUNDIAL PELA SOBERANIA ALIMENTAR, 2007; apud BRASIL, 2013).

Nesta mesma perspectiva do respeito a todos e sua alimentação Maluf e Reis explicitam:

> Assim, disponibilidade de alimentos não é suficiente para garantir o direito à alimentação, na medida em que a garantia desse direito requer o respeito ao princípio ético do acesso digno à alimentação. Requer também que se considere a diversidade tanto nutricional quanto cultural das pessoas, das famílias, dos grupos sociais, das culturas regionais e nacionais, como requisito para se alcançar a soberania alimentar. (MALLUF; REIS, 2013, p.19).

O território enquanto espaço das disputas do poder, já nos demonstra o quanto precisamos avançar para a garantia de um modelo politicamente sustentável. Do ponto de vista da análise da segurança alimentar e nutricional o modelo proposto teria implicação direta com a soberania na compreensão e garantia do direito à comida de qualidade. Levando em consideração a questão das disputas existentes nos

territórios e a presença das grandes corporações industriais alimentares que não primam pela questão nutricional, para o atendimento aos princípios da soberania e da SAN, urge propostas alternativas que venha superar o modelo hegemônico que se apresenta excludente do ponto de vista econômico e essencialmente, sem o compromisso com a situação nutricional dos alimentos. Por isso dizem Cassarino e Ferreira (2013):

> Assim, a implementação de propostas de mercados agroalimentares alternativos, bem como a reflexão e sistematização de ideias em seu entorno, torna-se importante tarefa para demonstrar quais os caminhos possíveis para a reorganização de um sistema agroalimentar que tem sido particularmente ineficiente no que se refere à realização do direito humano à alimentação e, consequentemente, à soberania e segurança alimentar e nutricional. (CASSARINO; FERREIRA, 2013, p. 176).

Ainda na mesma linha, quanto à busca da soberania e a presença das corporações industriais alimentares temos que, segundo Santos (2001):

> O território é apresentado como arena de vetores externos, com a respectiva invisibilização do Estado no discurso, apesar de sua presença na dinâmica econômica e territorial. Nunca antes tão eficaz, a associação simbólica entre a divisão territorial do trabalho hegemônica e o território nacional revelava o poder incomensurável das grandes empresas. (SANTOS, 2001, p. 152)

Com base em todos os elementos explicitados, será muito importante levantar como foi possível concretizar esta política partindo da realidade de cada local. As políticas se efetivam localmente, mas as diretrizes são dadas num sistema mais amplo e por isso se faz necessário que os municípios se integrem no Sistema Nacional de Segurança Alimentar SISAN, pois quando se tem na diretriz 4 do eixo orientador II que trata de Desenvolvimento e Direitos Humanos no que diz respeito às políticas locais temos, “efetivação de modelo de desenvolvimento sustentável, com inclusão social e econômica, ambientalmente equilibrado e tecnologicamente responsável, cultural e regionalmente diverso, participativo e não discriminatório”. Programa Nacional dos Direitos Humanos. (BRASIL, 2010, p.43).

Sobre as garantias da segurança alimentar e nutricional temos na primeira ação programática: “ampliar e fortalecer as políticas de desenvolvimento social e de combate à fome, visando a inclusão e a promoção da cidadania, garantindo a segurança alimentar e nutricional, renda mínima e assistência integral às famílias”. (BRASIL, 2010, p.44).

Acerca da efetivação deste eixo o que se compreende e para que aconteça a SAN, como um fim temos na décima segunda ação programática:

> Fortalecer políticas públicas de fomento à aquicultura e às pescas sustentáveis, com foco nos povos e comunidades tradicionais de baixa renda, contribuindo para a segurança alimentar e nutricional e a inclusão social, mediante a criação e geração de trabalho e renda alternativos e inserção no mercado de trabalho (BRASIL, 2010, p.47).

Até que os agentes públicos compreendam a importância da utilização de registro de informações para a obtenção de melhores resultados, a academia de posse desta informação precisa demonstrar um compromisso maior com as populações que precisam das políticas públicas, uma vez que esse conhecimento já foi disseminado. Por isso, também, justifica a importância da intersetorialidade e fundamentalmente a participação da Educação, em todos os níveis, nesta política.

A que reforçar que o Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) e este, sempre se reporta a uma alimentação saudável, subentende-se que trata de uma alimentação fora do padrão hegemônico. Fala-se de um alimento onde há um outro pensamento e um outro propósito delineado, com vista a saúde daqueles que o consome. Falamos de uma produção com um outro padrão no trato com a terra, bem como no trato com a água e o acesso a estes bens que deveriam ser comuns à todos os humanos.

Esses dois elementos, "*bens que devem ser para todos"*, como cita a Constituição Federal de 1988 é o que traz a SAN pois vem intrínseco na proposta da soberania alimentar, que entende toda uma outra gestão para todos os elementos que a constituem.

Na Declaração do Fórum Mundial pela Soberania Alimentar e sobre o acesso a outros bens que não foram citados temos:

> [...] A soberania alimentar promove o comércio transparente, que garanta uma renda digna para todos os povos, e os direitos dos consumidores de controlarem sua própria alimentação e nutrição. Garante que os direitos de acesso e a gestão da terra, territórios, águas, sementes, animais, e a biodiversidade estejam nas mãos daqueles (as) que produzem os alimentos. A soberania alimentar supõe novas relações sociais livres de opressão e desigualdade entre homens e mulheres, grupos raciais, classes sociais e gerações. (FÓRUM MUNDIAL PELA SOBERANIA ALIMENTAR, NYÉLÉNY, 2007)

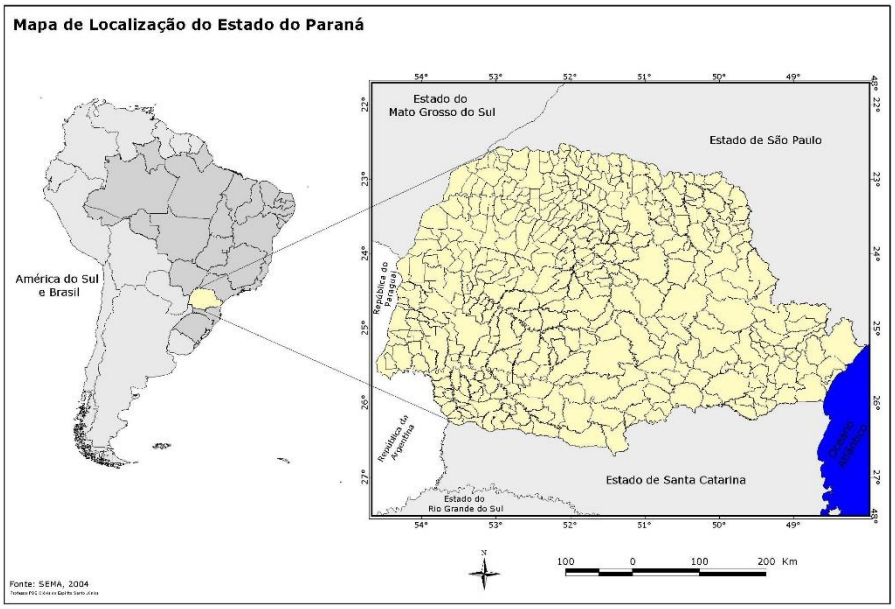
Enfim, a construção da SAN, traz para a “mesa de negociação” propostas que desafiam o vigente de agricultura e de economia, que concebe o alimento enquanto mercadoria e que portanto, não acessível àqueles que não tem o poder de troca, o que consequentemente, traz na sua estrutura que mercadoria é para quem tem acesso, logo comida como mercadoria é para alguns e, portanto, o acesso é para aqueles que podem e não para todos enquanto um direito. Pensar na SAN é compreender a alimentação e o ato de alimentar-se em uma outra perspectiva de sociedade.

4.2. A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO PARANÁ[7]

4.2.1. Informações Preliminares

O estado do Paraná está localizado no sul do Brasil, como indica a (FIGURA 5) e faz divisa com São Paulo, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina.

FIGURA 5 - LOCALIZAÇÃO DO PARANÁ NO MAPA DO BRASIL E AMÉRICA DO SUL



FONTE: IPARDES (2015).

[7] Os dados citados no texto foram obtidos do Instituto Paranaense de Desenvolvimento econômico e Social (IPARDES -2015), inclusive os citados pela autora Silvia do Amaral Rigon, porém a fonte do IPARDES 2011.

Atualmente possui uma população de 11.163.018 habitantes (IBGE–2015), e sua extensão territorial é de 199.880,200 km². O Paraná tem a sua formação populacional pelos seguintes grupos étnicos de indígenas, população negra e por portugueses. (IPARDES 2015). Também contou com descendentes de várias outras etnias que segundo são: poloneses, italianos, alemães, ucranianos, holandeses, espanhóis e japoneses. (RIGON, 2012 p. 136).

O Paraná se destaca no cenário nacional por ser o maior produtor de grãos e também com grande destaque na pecuária. Isso significa dizer que está bastante comprometido com esse sistema alimentar hegemônico pois apresenta na sua diversidade as seguintes contribuições:

> Atualmente a soja, o milho, o trigo, o feijão e a cana de açúcar sobressaem na estrutura produtiva do setor agrícola, observando-se, também, um forte avanço de outras atividades, como a fruticultura. No setor da pecuária, destaca-se a avicultura, com 25% de total de abates do país. Nos segmentos de bovino e suínos a participação do estado, atinge 4,9% e 17,3% respectivamente. (RIGON, 2012, p.137).

Esses dados são para que seja possível se localizar na perspectiva do que será a implantação da política de SAN num estado que tem essa apresentação no cenário alimentar, uma vez que a vinda dos grupos étnicos, a exceção dos portugueses, todos os demais vieram com a condição de que se estabeleceriam para assumir a agricultura. (RIGON, 2012).

4.2.2. A Segurança Alimentar e Nutricional e a Construção da Política no Estado do Paraná; breve relato

A política de SAN, chega no Paraná, em 2004, num momento em que há um alinhamento político entre os governos estadual e federal. Sendo Roberto Requião de Mello e Silva o governador do Estado (2003-2010), entende-se que neste momento, a janela de oportunidades para a proposta da política de SAN se encontra aberta. Por conta, do afinamento entre os partidos PT, do governo federal e PMDB do governo estadual, dá se uma impressão que a política de SAN, se pronuncia como uma proposta *top down*, porém, a concretude se dá uma vez que, parte daqueles beneficiados da política, são os que também fizeram parte das discussões para a existência da mesma enquanto política pública

O envolvimento da estrutura governamental na consolidação da política de SAN no Estado, foi um dos aspectos que sugere, num olhar externo, que veio como uma imposição do governo, e isso em especial para a área da Educação. A compreensão de que a educação seria um setor fundamental para as discussões e futura implementação da SAN, fica explicitado na fala da entrevistada nº 01 dizendo:

> [...], vendo que se nós conseguíssemos trazer o Estado como consumidor e não só como gestor, e nesse período a gente dizia que o maior restaurante do Brasil chamava-se ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, e traze-la como uma possiblidade de associar a qualidade da alimentação das crianças na escola com a qualidade da produção dos agricultores no campo e levando junto também com as entidades sócio assistenciais a alimentação da compra direta do agricultor nós estaríamos fazendo uma intervenção enquanto concepção de estrutura social e de Estado. (Informante 01 – gov – nível estadual).

Para uma melhor compreensão acerca da relação que se forma do início do capítulo, a fala a que se refere a informante é do ano de 2004, quando esta era ocupante de um cargo público, porém, antes atuava como sociedade civil, na discussão da política desde os anos 1980. O Paraná neste período buscou para compor as equipes de trabalho de muitas das políticas, membros da sociedade civil que atuavam em várias frentes destas políticas. Sobre essas articulações, para melhor implementar as políticas na relação Estado – sociedade civil, Pinheiro (2009) coloca:

> Fica evidente que a organização e a posição estratégica de atores (tanto do Estado quanto da Sociedade civil) comprometidos com a PNSAN foram o mote que garantiu o êxito alcançado no seu processo de aprovação. A distribuição de atores sociais e políticos, historicamente comprometidos com o tema, através de cargos e funções na relação do Estado com a sociedade civil garantiu o arranjo político necessário para a consolidação do processo. [...] Na temática de SAN, o ideário de afirmação da alimentação como direito social se consolida na década de 2000 com a articulação de militantes e atores sociais e políticos dessa temática (muitos presentes desde a década de 1970 nos projetos propostos pelo INAN). A união da vontade política representada por atores e debates provenientes do Partido dos Trabalhadores e de lideranças do governo Lula, com a dedicação e compromisso de profissionais técnico-acadêmicos e da sociedade civil, representada pelo FBSAN, encontrou no CONSEA um espaço para a concertação de interesses e legitimação do ideário da PNSAN. (PINHEIRO, 2009, p. 192).

Nesta construção toda é que se faz necessário informar que, para a adesão à política de SAN vinha todo um pacote de benefícios que comporia a sua efetivação no Estado como foi o programa do PAA, na Compra Direta do Agricultor que naquele momento histórico, eram poucos os Estados que tinham aderido ao programa e o

Paraná era um deles. Aderir ao programa via CONAB, por exemplo, por si só não garante a sua implementação, mas é preciso todo um compromisso maior, pois sempre há as contrapartidas exigidas pelos sistemas e também as ações das secretarias que compõe a intersetorialidade da política. Rigon (2012) coloca:

> No entanto, há a exigência de uma contrapartida do governo estadual, que atuará como agente de definição da implementação ou não da política no seu território, a partir do momento em que disponibiliza ou não o recurso necessário e atende ou não às exigências definidas pelo governo federal. Deve ser lembrado, entretanto, que esse movimento indutor do nível federal, que no âmbito da implantação de políticas sociais de caráter progressista pode ser bastante positivo, em situações de governos centralizadores, pode ter desdobramento preocupantes nas esferas estadual e municipal, caso as decisões que envolvam tais programas não sejam concebidas democraticamente, respeitando as especificidades e necessidades dos diferentes níveis de gestão. (RIGON, 2012, p.251).

O Paraná, apresentando uma estrutura favorável para a instituição da política de SAN, para que a mesma seja constituída de fato, era necessário o cumprimento da criação dos itens exigidos para que aconteça a política. O CONSEA, a CONFERÊNCIA e a CAISAN.

Outro fator que muito impulsionou e contribuiu para a criação do CONSEA no Paraná, foi o Grupo de Estudos e Ações em Segurança Alimentar e Nutricional GEASAN, criado em 1997, a partir do Seminário de “Vigilância Nutricional e Alimentar e sua interface com a Segurança Alimentar”.

> Os objetivos trabalhados pelo GEASAN eram: divulgar o conceito de segurança alimentar e nutricional e seus eixos estratégicos; viabilizar a integração e a implementação das ações desenvolvidas por seus integrantes, contribuindo para a construção da Segurança Alimentar e Nutricional no nível local; apoiar a formação de Conselhos Locais de Segurança Alimentar e Nutricional. (PARANÁ, 2015).

O Fórum Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional FESAN que tem sido o grande impulsor nas questões de SAN no Estado nos últimos dois mandatos, em que se tem um governo onde esta política não tem sido prioridade. A proposta de criação do fórum se deu após uma visita de Dom Mauro Morelli, membro do Conselho Nacional e do Fórum Brasileiro, em atividades com a sociedade civil no ano de 2003. Em maio do mesmo ano, após um Seminário da Região Sul sobre SAN e as estratégias de ação, os membros participantes se reuniram para criar o Fórum Paranaense de Segurança Alimentar e Nutricional, que veio então a se denominar FESAN. O I Encontro Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional foi realizado pelo

FESAN no dia 16 de outubro de 2003, dia internacional da Alimentação criado pela FAO que tinha como lema: “Vamos acabar com a Fome”.

A constituição do CONSEA no Paraná na sua composição definida em 1/3 de entidades governamentais e 2/3 da sociedade civil teve como participantes governamentais as seguintes secretarias: Educação; Saúde; Trabalho, Emprego e Economia Solidária; Justiça; Família e Desenvolvimento Social, Meio Ambiente e Recursos Hídricos e Ciência e Tecnologia e Ensino Superior. A finalidade definida pelo CONSEA – PR no Capítulo II do Regimento interno é:

> Finalidade a promoção e a proteção dos Direitos Humanos à Alimentação Adequada no território do Estado, através da definição da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional e da formulação das diretrizes, para a implantação do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional SISAN. (PARANÁ, 2015).

A I Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional CESAN aconteceu em fevereiro de 2004, onde se confirmam então alguns dos requisitos para a efetivação da política no estado do Paraná. Neste período descrito que compreende a construção da política no Estado, ficam pendentes, os demais elementos que vão sendo construídos ao longo dos demais anos de atuação da política de SAN no Estado. O SISAN e a CAISAN estadual que só foram criadas no ano de 2010.

4.3. A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO MUNICÍPIO DE PINHAIS E A CONSONÂNCIA COM AS POLÍTICAS NACIONAL E ESTADUAL; AVANÇOS E DESAFIOS DA AGENDA.

4.3.1. Informações Preliminares

O município de Pinhais, cujo nome traz referência à árvore arbórea Pinheiro, está localizado na região sul do Brasil, no estado do Paraná e dista 8,9 km do centro da capital, Curitiba. Foi desmembrado do município de Piraquara em 20 de março de 1992 e faz divisas com os municípios de Colombo e Quatro Barras ao norte, São José dos Pinhais ao Sul, Piraquara a Leste e Curitiba ao Oeste. É o menor município em extensão territorial no Estado com uma área de 61,137 Km², definido de Projeto de Lei Nº 9906/1966. (IPARDES, 2015).

A (FIGURA 6) traz o município de Pinhais dentro do estado do Paraná, com a sua extensão minúscula descrita anteriormente.

FIGURA 6 - LOCALIZAÇÃO DE PINHAIS NO MAPA DO PARANÁ

FONTE: IPARDES (2015).

Atualmente possui uma população de aproximadamente 127,045 mil habitantes IPARDES (2015), sendo considerado um município essencialmente urbano, como pode ser observado na (TABELA 01).

TABELA 1 - POPULAÇÃO CENSITÁRIA SEGUNDO TIPO DE DOMINCÍLIO E SEXO (2010)

TIPO DE DOMICILIO	MASCULINA	FEMININA	TOTAL
Urbana	56.809	60.199	117.008
Rural	----------	----------	----------
TOTAL	56.809	60.199	117.008

FONTE: IBGE (2015)

Sendo Pinhais um município essencialmente novo, possui uma história de 24 anos e, portanto, a sua estrutura populacional, quando da emancipação já estava organizada sendo hoje composta percentualmente por (69% de brancos, 30% de negros, 0,25% de indígenas e 0,65% de asiáticos)[8]. Neste período de 24 anos foram realizados seis pleitos para a prefeitura tendo a proposta deste estudo a ser realizado no quinto pleito com reeleição para o sexto mandato executivo em Pinhais.

4.3.2. O Processo de Construção da Política de SAN em Pinhais e a determinação da Agenda Governamental

No ano de 2008, na quinta candidatura para o executivo de Pinhais assume no município o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) Luiz Goularte Alves, conhecido com o seu codinome de candidato como Luizão com 64,2% dos votos válidos. Luizão já tinha sido vereador do município por dois mandatos e foi o primeiro deputado estadual residente em Pinhais, logo, trazia um arcabouço de dados e conhecimentos de cada espaço do município bem como as mazelas urgentes para interferências.

Com o compromisso público de fazer de Pinhais uma das melhores cidades para se viver com o Slogan “As pessoas em primeiro lugar”, era preciso viabilizar todas as possibilidades para cumprimento do que foi apresentado, bem como alinhar as pautas políticas do município, na medida do possível, com o as do Governo Federal.

[8] Valores percentuais adaptados pela autora com dados numéricos do IPARDES (2015) com a População descrita na tabela 01 uma vez que não foi possível realizar esta distribuição com a População atual.

Tendo o PT, uma história congruente com a do município e, portanto, já havia um acompanhamento dos vários processos decisórios, já se tinham conhecimentos das linhas de ação que obtiveram resultados satisfatórios implementadas anteriormente, com dados do legislativo e estudos que foram produzidos, o que segundo Souza (2003):

> Com a redemocratização e o novo desenho de gestão das políticas sociais, proliferam trabalhos, especialmente dissertações e teses, sobre as políticas públicas adotadas por governos locais, em especial os administrados pelo PT, quando conhecemos ainda muito pouco sobre como outros partidos políticos governam as cidades e implementam suas políticas públicas. (SOUZA, 2003, p.16-17).

Para alinhar a construção do processo local de políticas com o governo federal, era necessário que a composição das equipes deste novo governo, conformasse ideais para a constituição das políticas que iriam dar o mote dessa nova gestão municipal. Sendo assim, nesta perspectiva, é importante que estes profissionais, sejam eles funcionários públicos, ou cargos indicados com atores da sociedade civil, tragam consigo ideias e propostas viáveis concomitante.

Por conta do quanto é importante ter essa compreensão, Capella (2012), descreve:

> Nesse processo competitivo de seleção, as ideias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico, e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que apresentam valores compartilhados contam com a aceitação do público em geral e com receptividade dos formuladores de políticas. (CAPELLA, 2012, p.91).

Assim sendo, em Pinhais, vários dos formuladores de políticas participaram da escrita do Plano de Governo que seria implementada no município, a partir do pleito de 2008. De posse dos dados, sobre a arrecadação do município e onde estes eram priorizados, já se tinham uma prévia de como se dariam as discussões para as propostas no âmbito da implementação das políticas públicas.

No que diz respeito a SAN, a política já estava delineada pelos governos estadual e federal. Por isso, alguns atores, que são os formuladores de políticas e analistas de grupos de interesse concentraram seus esforços neste problema. Sendo que estes atores escreveram o Plano de Governo nas diferentes áreas, a SAN já fazia parte do que comunica Kingdon (2011) sobre o que denomina de (policy primeval soup) ou “Caldo Primordial de Políticas”.

Sendo o “clima” e o “humor nacional” Kingdon (2011) totalmente favoráveis, semelhante ao que Capella (2004, p.26) denomina de ““solo fértil” para algumas ideias “germinarem””, a composição das forças políticas davam seu aval sobre o consenso da política de SAN, que, foram sendo definidas as amarrações que se fariam necessárias dentro do próprio governo. Nesta linha de raciocínio, no município, passou a compor a equipe, um funcionário de carreira que teve participação ativa na construção desta política no Estado.

Com o conhecimento de toda a legislação da SAN, morador de Pinhais e pertencente ao PT, este gestor público somava muitos dos critérios que contemplava o que propõe no modelo dos múltiplos fluxos, iniciando aí a corrida pelo que Kingdon (2011), define como fluxo de problema, político e soluções e alternativas. Vislumbrando a abertura dessa janela para a política, inicia-se então o processo de busca para a implantação da política em Pinhais que segundo o Informante 02 perfaz o caminho dessa construção:

> Bem inicialmente nós observamos que precisávamos identificar quais as principais áreas que tinham as ações voltadas dentro dessa temática da SAN. Assim identificamos dentro da gestão pública pessoas nessas secretarias a exemplo da Educação, Saúde, Assistência Social, Desenvolvimento Econômico que seriam as principais que tinham ações voltadas para esta temática. E aí nós na realidade nós buscamos informações junto à política nacional de SAN as diretrizes do governo federal buscando orientações junto ao governo estadual nas instâncias dessa temática do CONSEA estadual e definimos exatamente a necessidade de elaboração de algumas diretrizes no município para abordar essa temática com diversas pessoas dentro da gestão pública. (Informante 02 – gov – nível de Município).

Como Pinhais é um município sem área rural a análise da política de SAN acontecerá no nível da preocupação de que maneiras poderemos ter um município mais sustentável, o acesso aos alimentos, direcionados às camadas menos favorecidas, e essencialmente a qualidade destes alimentos que são acessados pela população. Neste sentido Maluf (2011) coloca:

> O sistema alimentar mundial se reestruturou na direção de focalizar mais o alimento que a agricultura, de modo que o centro da atuação das corporações agroalimentares deslocou-se da agricultura para estratégias conectadas á diversificação do consumo alimentar. Nessa mesma direção, o enfoque das políticas alimentares redirecionou-se da produção agrícola para questões “urbanas” de acesso, distribuição e consumo, entre elas, as relacionadas à sanidade dos alimentos. (MALUF, 2011, p.47)

Numa proposta de análise de SAN, a questão referente a sanidade dos alimentos, também seria importante, pois um dos direcionamentos fundamentais desta política tem a ver com o elemento saúde para as pessoas, porém, esse foco não cabe nesta pesquisa pois não faz parte do objeto, mas essa questão trazida por Maluf, vem imbricada com o princípio da soberania alimentar.

Que a política pública de segurança alimentar e nutricional como uma das prioridades, ou seja, que fazia parte da agenda do governo local já se tinha conhecimento, porém como se deu esse processo e que fatores implicaram para a construção dessa agenda é o que vamos buscar, para depois constituir a análise da política proposta neste estudo.

4.3.3. Da Concretude da Pesquisa

Questões que nortearam a entrevista com os informantes chave:

1. Porque você acha que esta política se tornou importante para essa gestão?
2. Quais foram as barreiras enfrentadas para a implantação da política?
3. Que sujeitos foram fundamentais para que esta política fosse prioritária?
4. Que critérios foram adotados e que levaram à execução desta política?
5. Como a implantação dessa política no município contribuiu para o desenvolvimento local?

QUADRO 3 - INFORMANTES CHAVES

Nome	Participação	Nível	Local
Informante 01	Governamental	Estadual	Pinhais
Informante 02	Governamental	Municipal	Pinhais
Informante 03	Governamental	Estadual	UFPR
Informante 04	Governamental	Municipal	Pinhais
Informante 05	Governamental	Municipal	Pinhais
Informante 06	Sociedade Civil	Estadual	UFPR

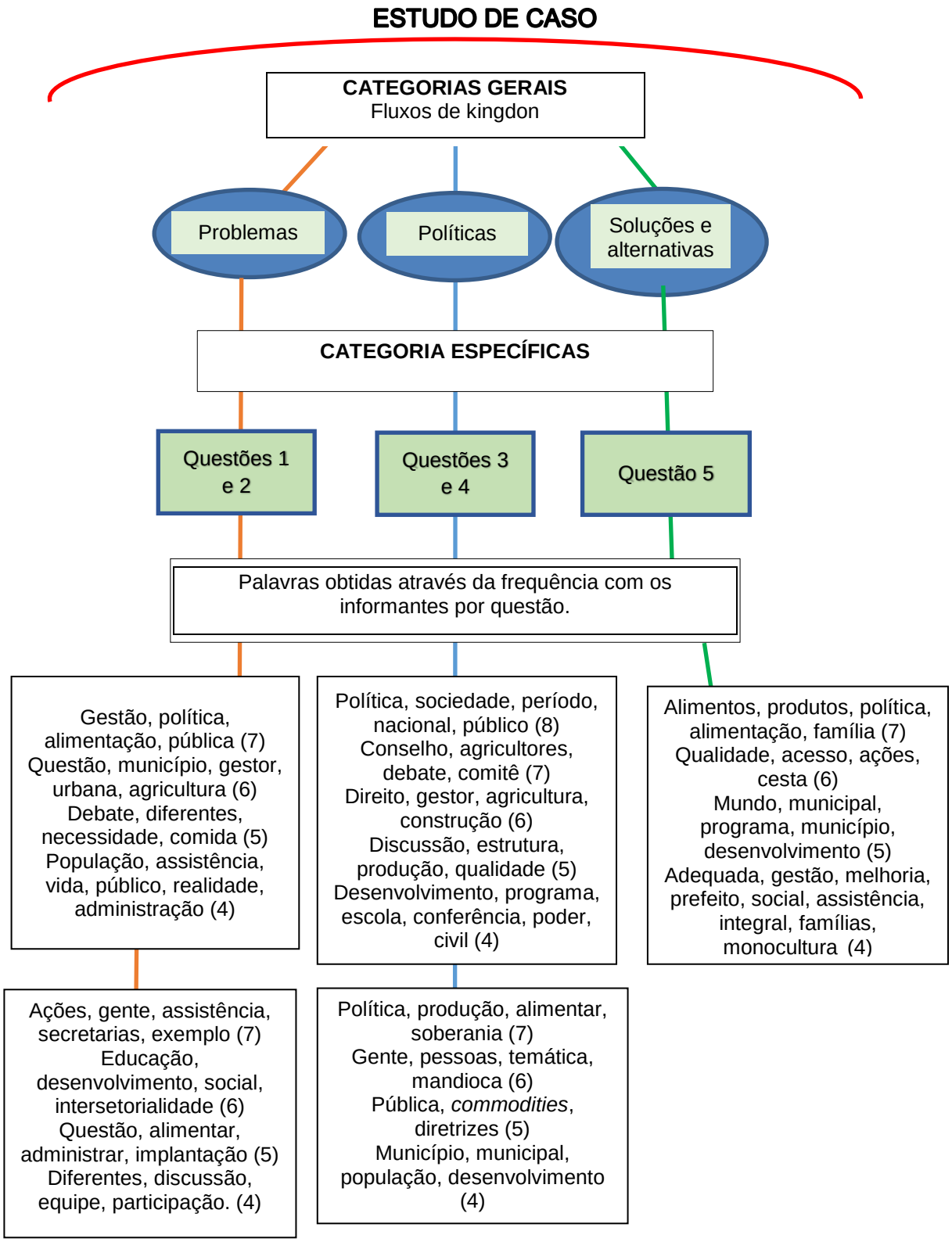
FONTE: A autora (2016).

Retomando o descrito na metodologia temos que a (FIGURA 7) procura evidenciar o caminho percorrido, quanto ao trato das estratégias da pesquisa. No grande guarda-chuva está o Estudo de Caso, que foi trabalhado dentro do ciclo de políticas públicas, e que compõe as várias fases da efetivação da política. Esta

pesquisa, dentro do ciclo, fixa-se no momento da construção da agenda governamental com a opção da política na agenda e as ações que confirmam esta política. Para descrever este trabalho, nesta fase, utilizou-se a teoria dos múltiplos fluxos, defendida por John Kingdon.

No que se denominou categoria específica, utilizou-se a técnica da análise de conteúdo defendida por Laurence Bardin. Para as ações da análise do conteúdo explicitado pelos entrevistados, apresentou-se então as pesquisas já denominadas de quantitativa e qualitativa. Os dados quantitativos, representados pelas palavras é o número de vezes que as palavras apareceram no discurso dos informantes no contexto de cada questão. Já os dados qualitativos referem-se as falas comuns, também retiradas do conteúdo dos discursos dos informantes e, esta coleta foi realizada a partir de cada questão.

FIGURA 7 - PROPOSTA METODOLÓGICA DE CATEGORIAS DOS FLUXOS DE KINGDON E ANÁLISE DE CONTÉUDO DE BARDIN



FONTE: A autora (2016).

A seguir, os (QUADROS 4, 5 e 6) irão apresentar a discussão dos fluxos de Kingdon (2011), bem como trarão os conteúdos refletidos nos discursos dos informantes chaves da política no município de Pinhais.

Iniciemos a discussão pelo fluxo de problemas representado no (QUADRO 4).

QUADRO 4 - FLUXO DE PROBLEMAS: QUESTÕES E BARREIRAS

CATEGORIA GERAL Fluxo de Kingdon: Problemas *(problems stream)*	Fluxo em que uma questão passa a ser um problema quando este chama a atenção dos formuladores de políticas públicas, através de 3 mecanismo: indicadores; eventos, crises e símbolos e feedback das ações governamentais.
CATEGORIA ESPECÍFICA Elementos Institucionais: Questões e Barreiras – Itens a considerar quantitativamente	Gestão, política, pública, questão, gestor, intersetorialidade, diferentes, assistência, agricultura, secretaria.
CATEGORIA ESPECÍFICA Elementos Institucionais: Entrevistas – Itens a considerar qualitativamente.	Através do formulador da política o gestor se sentiu tocado; alimentação como prioridade para a qualidade de vida; compreensão do gestor pelo que seria a DHAA; alinhamento com a política nacional; convergência de várias políticas públicas. Construção da política nas secretarias; Intersetorialidade; cadeia produtiva; questão agroecológica; modos de produção; concepção do papel do Estado.
COMO LEVANTAR	Revisão bibliográfica Levantamento documental Essência das entrevistas por itens Conferência de hipóteses Conferência dos objetivos propostos

FONTE: A autora (2016)

As questões que compõe este fluxo são as seguintes: **a. Por que você acha que esta política se tornou importante para essa gestão? b. Quais foram as barreiras enfrentadas para a implantação da política?** Ao responderem as referidas questões nos deparamos com a preocupação que fica explicitada no que Capella (2004) denomina de “condição” para que o problema componha a agenda governamental.

Responder ao item do porquê a política se tornou prioridade para o Executivo, vem exatamente de encontro com a própria articulação se dá para chamar a atenção dos formuladores de políticas públicas como Kingdon coloca e que fica explicitado na fala da Capella (2004):

> A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de políticas pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de agenda setting, no qual diversas outras agendas são colocadas, aguardando a atenção desses formuladores. (CAPELLA, 2004, p.23).

Para Kingdon (2011), como um fluxo de problema, houve no município de Pinhais o desdobramento de dois mecanismos para que a política de SAN compusesse a agenda governamental que foram: eventos e o feedback das ações governamentais. Para destacar os mecanismos considerados, estes se apresentam em consonância, ou seja, um alinhamento que passou a existir entre a política exercida no município com a política nacional de SAN. Tal afirmação é considerada, uma vez que é possível buscar essa compreensão na fala dos informantes.

Para Kingdon (2011), esses mecanismos não são suficientes para que um problema componha a agenda do governo, porém, no caso do município de Pinhais estes mecanismos que confere elementos deste fluxo, foram os que definiram para que esta política ascendesse da condição de uma questão e passasse então a constituir um problema.

E com base na explicitação de uma informante chave, pela compreensão e compromissos políticos assumidos, ocorreria uma crise que como definem Matos e Dias (2012, p.71) “o custo de não resolver o problema é maior que o de resolvê-lo”, a política foi então definida como prioridade, compondo o leque de agendas assumidas pelo governo. Sendo assim tem sentido a fala da informante quando argumenta:

> Pela necessidade da gestão municipal de se adequar à Constituição Federal de 1988, adotando medidas com o objetivo de promover e prover o Direito Humano à Alimentação Adequada e Segurança Alimentar e Nutricional visando o bem estar da população do Município de Pinhais, nos forneceram todas as condições, para que as secretarias atuarem, incluindo todos os momentos que fossem necessários as liberações para as reuniões. (Informante 05 – gov – nível municipal).

Entendendo então por que esta agenda se torna importante para o município, apesar de uma importante barreira que seria a intersetorialidade das secretarias, fica muito eminente a participação do formulador da política no convencimento do gestor, quanto pelo que se dá a construção da política da SAN que é o Direito Humano a Alimentação Adequada. Esse entendimento e, portanto, a prioridade de ter a questão alimentar como essência já discutia Josué de Castro, quando fez a seguinte colocação acerca de como os governantes compreendem este problema em face à economia:

> Orientada a princípio pelos colonizadores europeus e depois pelo capital estrangeiro expandiu-se no país uma agricultura extensiva de produtos exportáveis ao invés de uma agricultura intensiva de subsistência, capaz de matar a fome do nosso povo. (CASTRO, 2005, p.267).

Em Pinhais, pelo que fica reforçado na fala dos gestores da política é que, com as sucessivas discussões que se deram, houve também uma tendência à compreensão do que seria então, o papel do Estado (Executivo municipal), diante das políticas públicas, o qual de modo planejado e organizado deve intervir para efetivação do bem público. (BASSI; SILVA, 2011).

Quando se analisa no quadro, na perspectiva qualitativa, frases colocadas denotando que seriam barreiras para a implantação da política, como: "*cadeia produtiva, questão agroecológica e modos de produção"*, entendo que como objeto desta análise não nos cabe tratar, pois seriam elementos a trazer para uma construção na perspectiva dos beneficiários da política e que aí sim com certeza, esses três elementos seriam um grande indicador de barreira para a efetivação da política, pois caberia uma ação do Estado numa perspectiva do enfrentamento ao modelo tradicional de agricultura.

Em contraponto, as frases: *"alimentação como prioridade para a qualidade de vida; compreensão do gestor pelo que seria o DHAA",* além de confirmar as palavras proposta pela quantificação dos textos dos informantes nas entrevistas, como: gestão, políticas, gestor, intersetorialidade, públicas, agricultura e etc., também confirmam as hipóteses levantadas neste estudo, como afirma a informante na sua fala:

> Em dias de hoje, o argumento diante do gestor tem que ser tal, que se ele não entender na conversa a coisa irá se resolver através da voz das ruas. E como dizia a minha mãe: o governo funciona como feijão, só na pressão. Todos as vezes quando nos reunimos para deliberar sobre a pauta do CONSEA, o que sempre engendramos primeiro será ação ou reação do gestor sobre as novidades da política de SAN. (Informante 06 – sociedade civil – nível estadual)

Quanto à intersetorialidade que é a estratégia que tem característica primordial e específica desta política de SAN, foi colocada pelos entrevistados, quando se referiam às ações nas diferentes secretarias, o que a priori denotava com ares de barreira, porém em outros momentos quando houve a explicitação dos próprios entrevistados, que a partir da compreensão do gestor sobre a SAN, estes substantivos antes problemas, foram compondo importantes relações no processo de

construção da política, é o que diz a Informante 04 – governamental – nível municipal) “depois que a gente começa a entender, tudo fica muito mais fácil”.

Ainda fazendo paralelos entre as palavras que formam os dados quantitativos e as frases que compõe o texto, temos que as palavras *assistenciais* e *diferentes* se relacionam diretamente com as frases, *convergência de várias políticas públicas* e *concepção do papel do Estado*. Isto nos remete que os gestores da política nas suas diferentes secretarias têm trabalhado na busca de trazer para seus espaços as discussões de qual é o papel da intersetorialidade na efetivação da política no cotidiano, e a contribuição dada pelo executivo.

A seguir vamos observar todas as relações definidas por Kingdon (2011) sobre como foi sendo desenvolvido o fluxo de política como descreve o (QUADRO 5).

QUADRO 5 - FLUXO DE POLÍTICA: ATORES E CRITÉRIOS

CATEGORIA GERAL Fluxo de Kingdon: Política *(politics stream)*	Fluxo se dá pela coalizão e são construídas a partir de barganha e negociação política. Neste fluxo 3 elementos exercem influência sobre a agenda: o clima ou humor; forças políticas e mudanças dentro do governo.
CATEGORIA ESPECÍFICA Elementos Institucionais: Atores e Critérios – Itens a considerar quantitativamente	Política, sociedade, conselho, civil, debate, construção, conferência, produção, população, desenvolvimento, temática, poder, diretrizes, gestor, município.
CATEGORIA ESPECÍFICA Elementos Institucionais: Entrevistas – Itens a considerar qualitativamente.	As Leis Municipal nº 1.276/2012 e Lei 1.482/2013 que criam os componentes do Sistema de SAN: COMSEA e CAISAN e CONFERÊNCIA; a criação do COMSEA que vem composto por 2/3 da sociedade civil e 1/3 de gov; os servidores lotados nas diferentes secretarias que se identificaram com a discussão da política; a participação da sociedade civil organizada; os programas do governo federal que já existiam no município como o programa “Fome Zero”. Observação nas diferentes secretarias de ações que eram voltadas para essa temática, mas que não se compreendiam enquanto SAN; buscamos informações junto à política nacional de SAN as diretrizes do governo federal buscando orientações junto ao governo estadual nas instâncias dessa temática do CONSEA estadual; definição exata da necessidade de elaboração de algumas diretrizes no município para abordar essa temática com diversas pessoas dentro da gestão pública ampliando o espaço de visão na gestão pública com relação ao que representaria.
COMO LEVANTAR	Revisão bibliográfica Levantamento documental Essência das entrevistas por itens Conferência de hipóteses Conferência dos objetivos propostos

FONTE: A autora (2016).

Dos fluxos apresentados pelo modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, este fluxo de política é que mais retrata e traz para a arena de negociações a expressão do modelo federalista implementado no Brasil. Os atores que participam nesta perspectiva trazem exatamente o que argumenta Ribeiro (2012), em nome da construção do exercício da democracia. Sendo assim, na esfera subnacional (município) não seria diferente uma vez que há a compreensão de que, com a descentralização do recurso, quanto mais próximo for o governo dos beneficiários, melhor será a provisão do que se têm para as políticas sociais. (RIBEIRO, 2012).

Sendo assim para encaminhar a análise para este fluxo utilizou-se as seguintes questões: **a. Que sujeitos foram fundamentais para que esta política fosse prioritária? b. Que critérios foram adotados e que levaram à execução desta política?** Buscar a análise neste fluxo, sem dúvida se torna um tanto que mais desafiador quanto interessante, pois mesmo o grupo de entrevistados sendo um coletivo que compõe o conselho de gestores CAISAN, o conteúdo das falas sempre traz o quanto é preciso trabalhar em conjunto com o legislativo do município, exatamente como acontece nas demais esferas da federação.

Isto deixa muito claro o quanto o envolvimento de diferentes atores é essencial e influenciam na definição da política pública. Por isso, Bassi e Silva (2012, p.21) argumentam que "a política pública é constituída pelos grupos de interesse, específicos àquela temática, mas representativos para externar a ação do governo por meio daquela política para atender uma determinada demanda". Isso se expressa no conteúdo, de alguns dos informantes, quando do depoimento:

> Foi importante que alguns dos vereadores conhecessem do que trata a política, especialmente o Presidente da Câmara, pois sendo assim eles nos ajudaram muito, no convencimento dos demais para a votação das leis que dizem respeito a política. Também quando discutíamos com os deputados estaduais, foi fundamental a participação de deputados que fosse ligado às cooperativas de orgânicos para fazer o lobby na Assembléia Legislativa. (Informante 06 – sociedade civil – nível estadual).

Esse depoimento traz muito dos elementos que designa este fluxo. As barganhas que são feitas, para que a questão ganhe um novo *status* passando a compor a agenda governamental, e as forças políticas que agem para que as intervenções sejam satisfatórias. Após o problema se tornar uma política pública, é importante estabelecer essas parcerias que passam a ser conclusivas para que as ações se efetivem na perspectiva que propõe o §Único do artigo 2º do COMSEA:

> O COMSEA estabelecerá diálogo permanente entre o Governo Municipal e a organizações sociais nele representadas com o objetivo de formular políticas públicas e na definição de diretrizes e prioridades que visem a garantia do direito humana à alimentação adequada. (PINHAIS 2012).

As análises e depoimentos nos remetem que o humor e as forças políticas, como defendidas por Capella (2004) em seus estudos em Kingdon (2003) como mecanismos que desencadeiam a possibilidade da política ir para a agenda governamental, estão alinhadas na defesa da política de SAN no município, pois além de se instituir nos documentos os conselhos COMSEA E CAISAN, foram criadas, após a identificação dos afetos à política dentro de cada secretaria, as devidas condições e capacitação daqueles que se propuseram a representar àquela secretaria na CAISAN. Sobre esses investimentos feitos nos componentes dos conselhos Faria e Uriela (2010) já definem que dadas as diferenças de informações que chegam aos integrantes, bem como os reflexos destas acerca das experiências individuais, esses momentos se tornam essencialmente importantes para o sucesso da política.

> [...] servidores que tinham interesse em sensibilizar a população realmente e nesse interesse inicial essas pessoas foram organizadas em grupo foram orientadas para que esses grupos terem um aprofundamento de estudos e conseguir iniciar uma política propriamente dita para ser levadas aos gestores. Eu acredito que os critérios adotados foram esse a de sensibilização inicial. (Informante 04 – governamental – nível municipal).

> Você vê que tudo é uma questão de vontade da gestão de estar colaborando, de fazer, as coisas e possibilitar os técnicos de fazer. Porque quando a gente vai em reuniões a gente escuta muito, “eu estou aqui, mas nem poderia estar porque hoje eu tinha isso, tinha aquilo para fazer e estou aqui”. Entendeu. E nós aqui não temos esse problema. Olha quando precisamos nos ausentar, se tem um congresso lá em qualquer lugar, a prefeitura não pode pagar, a gente paga mas tem direito a ir entendeu, isso que é importante disponibilizar o espaço, tempo, se não perder aquele tempo criando ou construindo uma política nova. Na verdade, nós não perdemos nada aqui a gente só ganha. (Informante 05 – governamental – nível municipal).

Notadamente sempre os informantes, se colocam sobre essa preocupação do governo, quanto à fazer esses links na busca pela capacitação, como fica definido no PLAMSAN, a parceria com a UFPR no setor da Saúde no curso de Nutrição, passa na sequência a se tornar um ator fundamental nas intervenções feitas com a intersetorialidade da política. Decisão que literalmente demonstra o valor desta política pública no olhar da gestão: quer alguém melhor para dialogar acerca dos temas que

permeiam a segurança alimentar e nutricional do que profissionais que discutem a Nutrição ou ainda as Nutricionistas?

Também há de se considerar, que estando o município alinhado politicamente, com a política nacional e estadual como foi a demonstrado em alguns discursos dos informantes e levando em consideração todos os elementos definidos pela categoria geral da tabela para o encaminhamento da política, percebe-se também uma preocupação do governo, no investimento na máquina pública. Isso, mesmo não ficando tão óbvio no momento, é um dado importante no tocante a aptidão que a gestão demonstra na articulação com as demais políticas.

Esse critério é bastante expressivo quando da decisão dos servidores em participar da política proposta.

> E aí na realidade nós buscamos informações junto à política nacional de SAN as diretrizes do governo federal buscando orientações junto ao governo estadual nas instâncias dessa temática do CONSEA estadual e definimos exatamente a necessidade de elaboração de algumas diretrizes no município para abordar essa temática com diversas pessoas dentro da gestão pública ampliando o espaço de visão na gestão pública com relação ao que representaria o trabalho da política de SAN. (Informante 02 – governamental – nível municipal).

Voltando a análise apenas para o campo quantitativo, há no (QUADRO 5) duas palavras que apesar de aparecerem na (FIGURA 7), tanto na questão referente aos atores quanto aos critérios, elas não refletem no conteúdo dos discursos no quadro do campo qualitativo. As palavras são “desenvolvimento” e “construção”.

Para que se possa delinear um modelo de desenvolvimento proposto na fala do informante em questão, precisaríamos trabalhar a análise deste conteúdo mais do ponto de vista, dos participantes na composição dos 2/3 dos integrantes do COMSEA que compete a sociedade civil, ou ainda que esta análise viesse enquanto avaliação do ponto de vista do beneficiário. Sendo assim, é importante compreender a diferença existente entre estes dois conceitos muito próximos (análise e avaliação) e que muitas vezes são confundidos quando da explicitação nas propostas de pesquisas. Para tanto diz Serafim e Dias (2012):

> Embora compartilhem o objeto central que exploram (a política pública), a avaliação e a análise constituem exercícios bastante diferentes. O avaliador, por um lado, se ocupa, fundamentalmente, da apreciação dos resultados da política (ou ainda ações, programas e projetos), atentando para categorias como eficiência, eficácia e efetividade, derivados da comparação entre metas e resultados (CAVALCANTI, 2005). O analista, por sua vez, atenta para elementos de natureza muito mais sutil. Sua preocupação central é com o processo de construção da política pública, em especial no que se refere à definição da agenda. (SERAFIM e DIAS, 2012, p. 126)

Como questão primordial para o processo de construção da política de SAN no município, é colocada pela maioria dos informantes, o quanto houve a busca sensível pelo acerto no encaminhamento da política. As incidências de vários atores demonstram que parlamentares, representantes do governo e sociedade civil, precisam sempre buscar a qualificação do debate político sobre a política. A própria composição de secretarias na CAISAN e com acréscimos de representações do governo ainda em cadeiras do COMSEA foi condicionante para o sucesso da política.

É importante ressaltar que neste caso de Pinhais, como já foi colocado anteriormente, a política do município está em consonância com a política nacional e isso é o que coloca Ribeiro (2012, p. 161) que dentre as variáveis que implicam a dinâmica para inserção de uma política na agenda, a primeira seria: “Ideologia do partido no poder ou da composição da coalizão do governo”.

Sendo assim, é notadamente comum no discurso dos gestores o consenso da importância da política, bem como do momento político (janela de oportunidade) tornando assim o ambiente propício para que a política de SAN se efetive. (CAPELLA, 2012).

Para a análise das categorias, na categoria específica tem um a palavra “produção” que apareceu como demonstra a (FIGURA 7) com incidência significativa nas falas, porém ela traz um duplo sentido, quando colocada no contexto da fala dos informantes. Ela traz a produção no sentido específico da construção das leis que iriam estabelecer os componentes da política que são: COMSEA, CONFERÊNCIA E CAISAN.

Fica também definido que quando se fala em produção, quer também se reportar para as diferentes situações existentes em locais das repartições públicas que é a produção de ideias para o convencimento e a chegada num consenso sobre a importância da política de SAN.

E por fim, o (QUADRO 6) discute como a política foi contemplada no município através do que se entende por fluxo de soluções e alternativas.

QUADRO 6 - FLUXO DE SOLUÇÕES E ALTERNATIVAS: AÇÕES

CATEGORIA GERAL Fluxo de Kingdon: Soluções e alternativas *(policy stream) ou (policy alternatives)*	Fluxo em que o consenso é construído com base na persuasão e difusão de ideias.
CATEGORIA ESPECÍFICA Elementos Institucionais AÇÕES – Itens a considerar quantitativamente	Alimentos, produtos, política, alimentação, famílias, qualidade, acesso, ações, cesta, adequada, gestão, municipal.
CATEGORIA ESPECÍFICA Elementos Institucionais: Entrevistas – Itens a considerar qualitativamente	Atendimento às famílias; melhoria da merenda escolar; implantação do PLAMSAM; horta no quintal; melhoria da vida das famílias; construção do PLAMSAN; mudança na visão de compreender a assistência social; condições de acesso aos alimentos; direito humano à alimentação adequada adquirido constitucionalmente; a preocupação que a gestão tem com as famílias; melhoria das condições de acesso aos alimentos; população com consumo mais consciente.
COMO LEVANTAR	Revisão bibliográfica Levantamento documental Essência das entrevistas por itens Conferência de hipóteses Conferência dos objetivos propostos

FONTE: A autora (2016).

Ao formular a questão: “**Como a implantação dessa política no município contribuiu para o desenvolvimento local”** no roteiro da entrevista, a compreensão é que as declarações prestadas pelas informantes chaves deverão evidenciar o fluxo de soluções e alternativas, que segundo (Kingdon, 2003 apud Capella, 2004) ideias e propostas são colocadas em circulação.

Sendo assim, estas ficam expressas nas ações que a política implementará no município confirmando as hipóteses levantadas na proposta deste estudo. Para tanto, após idas e vindas de discussões e convencimentos acerca do que era efetivamente essencial estar contido no Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, o mesmo foi construído com as propostas de realização de algumas ações com vistas a construção de outras.

O art. 4º da Lei 11.346/2006 LOSAN, explicita sobre a abrangência da SAN e que, portanto, identificar quais foram as ações construídas no município na perspectiva de atender ao que propõe a lei tanto quanto a um dos termos que objetiva este trabalho converge para a construção do PLAMSAN como demonstra e se faz presente na fala da informante:

> A implantação da Política de SAN no Município, trouxe a necessidade de se discutir ações que dessem visibilidade ao Direito Humano à Alimentação Adequada e a Soberania Alimentar dentro de todas as políticas municipais. A gestão municipal a partir da aprovação do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional tem mais conhecimento da realidade do município e responsabilidade de possibilitar a operacionalização das ações elencadas no Plano, através da CAISAN e do COMSEA. A partir do momento em que nós sentamos com o Prefeito pra mostrar o plano, e que foi pra secretaria de governo e que todo mundo aprovou, então agora, eles têm mais uma responsabilidade enquanto gestores municipais (Executivo). Na verdade, todo o grupo do primeiro escalão que acompanhou o Plano se colocou a disposição também. (Informante 5 – governamental – nível municipal)

A gestora nos informa que, a construção do PLAMSAN traz para o Executivo do município, o compromisso maior na medida que propostas aprovadas que confere a intersetorialidade das ações, bem como o que também se efetiva no que se apresenta dentro da categoria de alternativas que para tanto são as ideias que foram consideradas. (KINGDON, 2003 apud CAPELLA, 2004).

Outra ação proposta no município enquanto integrante de um pacote de possibilidade que contribui para o acesso às informações é a construção de materiais permanentemente como folders explicativos e outros materiais, até mesmo muito didáticos, como cartilhas. Muitos desses materiais são construídos em parceria com as famílias, que trazem um saber da sua origem rural, e também com a UFPR no Setor de Nutrição, o qual a parceria se dá através de um Projeto de Extensão na matéria de Educação Alimentar e Nutricional.

A parceria citada anteriormente se propõe para muito mais além do que a confecção de materiais informativos, mas com atividades práticas de informações no armazém da família no momento em que os munícipes utilizam o espaço para as suas compras.

> O armazém da família é um equipamento público de Pinhais que garante o acesso ao direito básico ao alimento DHAA. A população tem acesso ao alimento com 30% mais barato que o mercado convencional com produtos de qualidade. Mas dentre esses produtos, na pauta de produtos como eles dizem, existem alimentos que não são saudáveis que eu até gosto de chamá-los de produtos industrializados e não de alimentos, porque é a indústria que diz que eles são alimentos, como: o macarrão instantâneo, achocolatados, biscoitos recheados. [...] então qual foi o trabalho que as alunas fizeram; elas colocaram as quantidades, trabalharam com três questões em relação aos produtos industrializados: a quantidade de açúcar, gordura e sal nos alimentos, colocando visualmente quanto teria de gordura por exemplo no macarrão instantâneo, quanto teria de sódio neste macarrão e conversaram com as pessoas no momento de suas compras. E dando dicas de como elas poderiam substituir; ao invés do macarrão instantâneo preferir o macarrão integral com farinha de trigo integral que também está disponível no armazém; ao invés do arroz polido preferir o arroz integral e tudo o que fosse possível substituir nestes alimentos e que está disponível ali. Então a ação educativa é para isso, para que realmente as pessoas se empoderem do que tem nestes produtos industrializados, para que elas possam fazer uma opção consciente do que é mais saudável. (Informante 3 – governamental – nível estadual).

Considerando que uma das diretrizes de que dispõe o SISAN no artigo 9º inciso VI que trata “o estímulo ao desenvolvimento da pesquisa e a capacitação de recursos humanos”, (BRASIL, 2006), o município busca realizar trabalhos com o que a gestão considera como “carro chefe” para a disseminação da política que é a Secretaria de Educação, tanto na formação de professores acerca da política, como com atividades mais próximas ainda, que são com as merendeiras.

A primeira atividade executada neste sentido foi um curso que realizaram com as merendeiras no Assentamento do Contestado no município da Lapa, região metropolitana de Curitiba, onde o gestor da CAISAN explicita:

> Outra questão importante que contribuiu na melhoria então nessa perspectiva da qualidade de vida das crianças em Pinhais foi um curso com as merendeiras também realizado em 2010-2011 orientando para essa questão do aproveitamento do alimento especialmente de origem vegetal, e o curso possibilitou que as merendeiras tivessem contato com o preparo desses alimentos aproveitando integralmente os produtos na medida que são produtos de origem orgânica, fortalecendo então essa aliança do esforço no município do gestor público com as pessoas envolvidas no processo de preparo da comida pros alunos e o envolvimento das famílias dos alunos que recebem orientações exatamente a partir da escola com o cuidado da alimentação. (Informante 2 – governamental – nível municipal).

Importante avanços que o município tem apresentado na proposta de efetivação de ações para o acesso ao alimento diz respeito a projetos que executa como o “Horta no Quintal de Casa”. Este projeto tem como foco principal famílias com até 3 salários mínimos e que ao se dirigirem ao posto de inscrição do Armazém da

Família para a aquisição dos alimentos, tomam conhecimento do projeto e ali mesmo podem se inscrever. Caso estas famílias por motivo qualquer não acessam alimentos nos armazéns, também podem se inscrever no projeto através dos Centros de Referência de Assistência Social CRAS mais próximo da sua residência; por isso, a esta se torna uma das secretarias fundamentais na composição da CAISAN.

Procurando as conexões que venham a refletir o que trazem os dados quantitativos explicitados no (QUADRO 6) e mais os elementos trazidos pelos informantes chaves, é possível verificar que estes encontram-se em sintonia com as propostas contida nos documentos dos conselhos tanto nacional quanto o municipal, trazendo como satisfatória para a segunda hipótese proposta neste trabalho que discute o seguinte: a implantação do COMSEA, garantiu atingir os resultados propostos na política nacional de SAN. Isto fica compreendido na apresentação do PLAMSAN:

> Apresentamos o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional para o quadriênio 2014-2017 que traz oito diretrizes com base na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, expressando as ações desenvolvidas no Município de Pinhais, com o intuito de melhorar as condições de acesso à alimentação adequada, em consonância com as Políticas Nacional e Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional e tendo a aprovação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. (PINHAIS, 2014, p.5).

As justificativas se fundamentam, quando Bardin (1977) coloca de como se dá o tratamento dos dados qualitativos e quantitativos. Quando notamos na categoria específica quantitativa as palavras alimentos, alimentação, qualidade e adequada é possível compreender que estas frequências ficam evidenciadas nas frases da categoria da categoria específica qualitativa “condições de acesso aos alimentos” e “direito humano à alimentação adequada adquirido constitucionalmente”.

Essas categorias nos trazem o que argumenta Minayo (2005), quando diz que a análise do ponto de vista quantitativa e qualitativa se complementam. É importante repetir, o quanto o pesquisador precisa ter feito várias leituras acerca do que propunham os entrevistados no conteúdo dos seus discursos.

É importante que, dos muitos dados obtidos no município quando da criação do PLAMSAN, alguns foram bastante significativos e que formavam a base para a busca de referência sobre o que seria primordial ser contemplado no plano como demonstra o (QUADRO 7), abaixo.

QUADRO 7 - TAXAS E PERCENTUAIS DOS MORADORES DE PINHAIS QUE SERIAM A BASE PARA A CONSTRUÇÃO DO PLAMSAN NO MUNICÍPIO

TAXA / PERCENTUAL	BRASIL	REGIAO SUL	ESTADO	PINHAIS
Taxa de extrema pobreza dos moradores de domicílios particulares permanentes em Pinhais – 2010.	30,33%	12,59%	14,39%	4,6%
Percentual de moradores com mais de 60 anos e com renda domiciliar per capta de até ¼ de salário mínimo de domicílios particulares permanentes em Pinhais – 2010 .	5,7%	2,6%	2,9%	6,3%
Percentual de moradores com pelo menos uma deficiência e com renda per capta de até ¼ de salário mínimo em Pinhais – 2010.	1,8%	2,2%	2,1%	2%

FONTE – IBGE 2010

O (QUADRO 7), no que diz respeito ao percentual de moradores com mais de 60 anos, ratifica o sucesso do projeto Horta no Quintal de Casa que traz para esses moradores a retomada de se construir as suas relações com a terra. Por mais esse fator fica demonstrado que a criação do PLAMSAN no município de Pinhais, teve na sua construção fica garantido o objetivo 2 desta pesquisa bem como a verificação satisfatória da solução do problema proposto.

4.3.4. AÇÕES E DESAFIOS DA SAN EM PINHAIS

Sobre a ótica do que foi proposto no PLAMSAN, temos então avanços em forma de ações que aconteceram, indicando os primeiros sinais de um novo olhar acerca do que seria para a implementação do plano proposto, a fome e a alimentação adequada. Isso entende-se na fala do informante:

> E aí o prefeito foi bem receptivo entendeu e então uma das coisas que já falei lá em cima, sobre a melhoria da qualidade da licitação, dos alimentos da licitação, a melhoria do cardápio dos coffee break que são servidos em grandes eventos. Agora esses cardápios foram feitos pelas nutricionistas da rede; cardápios esses que são exigidos na licitação. (Informante 5 – governamental – nível municipal).

É feita referência no que diz respeito à proposta quanto à postura adotada pelos gestores, como quem concebe que se faz necessário fazer a lição de casa, para servir de exemplo, para no trato com os demais setores, bem como ir construindo já nas primeiras iniciativas as referidas mudanças de hábito tão propagada. Propor um

novo *coffee break*, para servir em eventos das secretarias, tem impacto direto naqueles que darão continuidade da política nas gestões seguintes.

No entanto como fazer essa construção, não apenas na visão dos gestores, mas também, em atividades em que a presença da sociedade civil seja significativa enquanto proponente de ações onde seja possível, oferecer para a comunidade alimentos que venham retratar novas possibilidades. Essa atividade se apresenta como um desafio para os que estão imbuídos da discussão da SAN. Essa preocupação se torna significativamente evidente no depoimento de um informante que explicita então:

> Como é que o comportamento humano ele se dá a partir de uma dominação de uma visão quase que exclusivamente do mercado. Na cidade com todas as facilidades que as pessoas têm de ter acesso a compra de alimentos especialmente processados ou minimamente processado, as pessoas parecem que não têm uma reflexão das dificuldades que são enfrentadas na área da saúde pelo consumo desses alimentos. Em algumas ações a gente percebe principalmente em datas comemorativas ou algum evento de que ainda não há uma reocupação de uma mudança de atitude; as pessoas vão sempre pelo caminho mais fácil, do produto pronto do produto elaborado industrialmente, a máquina do sorvete que faz o sorvete de forma rápida e congela, a máquina do algodão doce que é um processo rápido e que a criança adora, ou de outros produtos né mas que no conjunto do consumo desses elementos compromete a saúde das pessoas. (Informante 2 – governamental – nível municipal).

Quando se trata das implicações a gestão tem procurado trazer nas reuniões da CAISAN, as discussões de propostas. Os (QUADROS 8, 9 e 10), demonstram como foi o processo de construção de todos os elementos, que foram contempladas com detalhes e incluídas como parte do documento do PLAMSAN. A ideia de colocar os quadros tais quais foram pensados pelo município é para ter mais próximo o passo a passo dado até chegar ao primeiro produto sobre o pontapé na política de SAN no município.

QUADRO 8 - EIXO 1: APRIMORAMENTO DAS AÇÕES DE SAN EXISTENTES EM PINHAIS

TEMA	PROPOSTA	SITUAÇÃO
Feira de orgânicos desativada	Reativar a feira de orgânicos anexa ao armazém da família/próximo ao terminal	Não reativada
Falta de rigidez na aplicação das penalidades por parte da vigilância sanitária	Discutir o código municipal de vigilância em saúde para aumentar a rigidez na aplicação das penalidades	2013: 49 autos de infração; 45 processos administrativos sanitários 2014:46 autos de infração; 39 processos administrativos sanitários

		Mudança de paradigma: Visa como órgão educativo, não apenas punitivo.
Hortas escolares	Conscientização dos escolares sobre a importância da alimentação saudável om a inclusão da horta escolar no projeto político pedagógico.	Implantado (está em revisão para ser adicionado à Proposta Pedagógica Curricular em 2015).
Perfil nutricional dos escolares de Pinhais.	Atendimento individual/em grupos dos escolares com sobrepeso e obesidade com equipe multidisciplinar.	Em andamento (projetos)

FONTE: CAISAN/Pinhais (2014)

Sobre a situação real no ano de 2015, o item sobre a feira de orgânicos essas se conformam na PLAMSAM e forma reativadas, bem como já foi feito o levantamento do perfil nutricional das crianças nas escolas.

QUADRO 9 - EIXO 2: AMEAÇAS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÂO ADEQUADA E PROPOSTAS DE PROTEÇÃO DAS AMEAÇAS

TEMA	**PROPOSTA**	**SITUAÇÃO**
-Análise da água. -Fiscalização -Melhoria da qualidade da coleta de resíduos sólidos (melhor disposição)	Fortalecer ações intersetoriais para assegurar a potabilidade da água bem como o seu reaproveitamento; Ampliar a fiscalização garantindo a correta destinação de resíduos. Implantar o Programa “Troca Verde’; Troca de resíduos recicláveis por hortifrutigranjeiros.	Programa Nacional de Vigilância da Qualidade da Água para o Consumo Humano (Vigiagua). 2013: 863 coletas de água, 16 fora do padrão de potabilidade. 2014: 672 coletas de água, nenhuma fora do padrão de potabilidade.
-Marketing -Alto consumo de alimentos industrializados.	Ampliar ações educativas para estímulo da alimentação saudável Garantir a interpretação correta dos rótulos de alimentos e estimular a publicidade de alimentos saudáveis.	Implantado: EDUCANVISA: 2013 (maio e junho): atividades desenvolvidas pelos professores em sala de aula, conforme conteúdo em sala de aula, conforme conteúdo repassado pela VISA; Visita a um supermercado do município. 2014 (setembro e outubro: atividades desenvolvidas em sala de aula inserindo o conteúdo EDUCANVISA às atividades curriculares (tema: alimentação saudável e influência da propaganda de alimentos). Novo guia alimenta; ações educativas nas escolas; grupos de saúde.
Abastecimento	Estimular o aumento da produção de Hortas no Quintal de Casa, com compra do excedente pela prefeitura, aumentando a renda e qualidade do alimento e assegurando assessoria técnica aos	Em andamento Fomento das Hortas Familiares; Entrega de cartilhas com orientação sobre alimentação saudável;

	agricultores urbanos com a contratação de engenheiro agrônomo.	Projeto de pesquisa em SAN em parceria com o setor de Nutrição da UFPR; Aquisição de alimentos orgânicos da Agricultura Familiar pelo PNAE.
Falta e profissionais	Aumentar número de nutricionistas no quadro de profissionais na prefeitura municipal de Pinhais para assegurar ações permanentes de alimentação e nutrição, na rede de SAN do município, incluindo um profissional nutricionista para atuar na Secretaria Executiva do COMSEA.	Não implantado

FONTE: CAISAN/Pinhais (2014).

QUADRO 10 - EIXO 3: CONTROLE SOCIAL NO FORTALECIMENTO DO SISAN EM PINHAIS

TEMA	PROPOSTA	SITUAÇÃO
Conhecimento do tema	-Sensibilização ao tema SAN, através de realização de eventos no Município, como fóruns de discussão.	Implantado (fórum em outubro)
Divulgação das ações	-Divulgação e integração com outros Conselhos Municipais, nos locais de trabalho (secretarias), nas escolas, ambientes comerciais, assiciaççoes, criando canais de acesso ao COMSEA, como “disque-COMSEA, jornal, folder,site,e-mail.	Parcialmente implantado (divulgação no site da prefeitura; divulgação na ação Justiça no Bairro).
Formação e divulgação da SAN	Espaço físico, infraestrutura e recursos humanos para formação continuada aos conselheiros e divulgação de dados relacionados à SAN (com dados do Município para estudo e articulações).	Implantado -(Ecovida; -Recurso humano; -Articulação com a Rede Ecovida; -Curso de plantas Medicinais; - Realização de palestras; -Distribuição de material informativo; -Participação na Comissão Regional Metropolitana de SAN; -SEMAS: operacionalização das ações descritas no plano de SAN como: Programa Bolsa Família, Programa Leite das Crianças, participação no Curso de Plantas Medicinais e Condimentares, parceria Armazém da Família, reuniões da Rede para acompanhamento de casos de usuários em situações diversas inclusive insegurança alimentar, parceria Horta no Quintal de Casa, participação em eventos na áreas de SAN.
Ações de SAN	Mapear ações de SAN no Município, junto à sociedade civil.	Implantado: Pesquisa em parceria com o curso de Nutrição da UFPR.

FONTE: CAISAN/Pinhais (2014).

Após verificados os parâmetros entre o que demonstram os QUADROS e o que ficou como propostas a serem cumpridas no PLAMSAN, as ações deverão se intensificar, bem como os desafios. Enfrentar os desafios a convergir para que os resultados alcançados sejam potencializados, é pensado metodologicamente quando o município investe suas fichas com ações na Assistência Social, para presente imediato e na Educação enquanto espaço de ações para o presente e para o futuro no curto, médio e longo prazo. Isto fica bastante explicito nas seguintes ideias:

> O CRAS deverá articular com a rede socioassistencial e setorial, a abordagem da temática Educação Alimentar e Nutricional, sempre que identificar no seu território esta necessidade. Neste contexto, também são necessárias ações permanentes de educação em SAN na rede municipal de ensino, permitindo o aperfeiçoamento das ações e troca de informações sobre alimentação saudável e segura, envolvendo toda a comunidade escolar. A implantação das hortas escolares orgânicas deverá ser incentivada enquanto eixo pedagógico nas Unidades Escolares. É importante dar continuidade à formação permanente dos professores, educadores, pedagogos e diretores em Educação Alimentar e Nutricional em busca da promoção de práticas e hábitos alimentares saudáveis, bem como a continuidade de atividades educativas realizadas com os alunos da rede municipal ao longo de todo o ano letivo. (PINHAIS, 2014, p.57-58).

No que diz respeito aos desafios com a comunidade, o PLAMSAN também traz para a pauta o trabalho com as hortas urbanas de natureza agroecológicas, bem como ações no que tange as pessoas que apresentam necessidades alimentares especiais.

Partindo do entendimento que a SAN é uma política de ação essencialmente intersetorial, a sua efetivação está imbricada com a ação de diferentes atores sociais e por isso diz Siliprandi (2013):

> As políticas públicas voltadas para a garantia desse direito, para serem eficazes, devem se assentar em princípios como equidade, intersetorialidade, sustentabilidade, descentralização e participação social, articulando diferentes setores do governo e da sociedade civil. (SILIPRANDI, 2013, p. 187).

Para além dos avanços alcançados no que diz respeito às ações demandadas pelo COMSEA, há ainda muitos desafios na efetivação do PLAMSAN, com bem fica colocado no capítulo 5 do plano. A participação com vistas a mudanças na qualidade do que os munícipes buscam se evidenciam nos diferentes depoimentos dos gestores informantes.

Notadamente, a qualidade do que está sendo ofertado pra comunidade e a organização interna com os gestores tem caminhado para grandes saltos na construção da política de SAN no município.

Considerando o cenário político nacional, no qual o município fez uso de tudo que lhe cabia na perspectiva de todo o alinhamento com a política nacional, é possível compreender Pinhais neste cenário, por que Pinhais foi o primeiro município do Estado a fazer parte do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) pois, um dos critérios para todo investimento numa política pública é se ter o máximo de controle de como tem se dado a sua implementação. Mas só esse controle, seja em qualquer nível (municipal, estadual ou nacional), não é suficiente para que se garanta a concretude da política. Sobre isso diz Pinheiro (2009):

> Por isso, não podemos nos iludir que, perante a estrutura política e institucional brasileira, a mera organização de um sistema de gestão seja suficiente para dar conta da complexidade da questão da SAN. A questão central é discutir se a garantia plena da SAN é possível na ordem capitalista vigente. Como garantir condições para o cumprimento pleno do DHAA perante um desenvolvimento excludente? Qual a natureza das concessões, acordos e barganhas políticas necessárias para oportunizar essa transformação? Qual a capacidade institucional que as política públicas têm para o exercício concreto da instersetorialidade? (PINHEIRO, 2009, p.212)

A preocupação demonstrada pela autora me remete a que se entender que a soberania alimentar é o grande mote para estes desdobramentos. Preocupação como esta, mas de forma mais pontual explicitou a informante 01, quando explicita no seu discurso, uma grande inquietação com a possibilidade da extinção de uma cultura alimentar fundamental para os brasileiros. A fala nos traz experiência vivida com a questão da cultura do feijão.

> Eu estava numa reunião do CONSEA no ano de 2004, quando a gente fez um encontro com alguns agricultores do Vale da Ribeira, e esses agricultores que estiveram presentes nesse momento foram pra conversar sobre a produção, o plantio o modo do plantio do feijão. O preço do feijão, e a possibilidade que diante tantas dificuldades do próprio plantio e do próprio preço de que as culturas da região estavam substituindo o plantio do feijão, a compra da semente do feijão, por outros produtos; e eles acenavam assim quem disse que o prato brasileiro pode permanece arroz e feijão. Essa questão me deixou bastante sensível a pensar na cultura alimentar do Brasil sem o feijão. Diante de como poderia um produto desaparecer por uma lógica de um mercado, de um sistema capitalista onde a monocultura, a produção agrícola está cada vez mais estimulada de acordo com a tecnologia do seu manejo vamos dizer assim, pois a própria forma da produção desse alimento pode leva-lo a ser extinto. (Informante 01 – gov – nível estadual).

Tal inquietude já era também arguida por Josué de Castro nos anos de 1940 quando da sua grande obra “Geografia da Fome” denunciava sobre as suas experiências que vivenciou pelo Brasil. (CASTRO, 2005). Por isso historicamente falando a questão alimentar, só não foi resolvida porque sempre se justificou pelo viés da quantidade de pessoas como declarou Malthus, e não pela questão da política excludente que o capitalismo propaga, como descreveu e comprovou Josué de Castro.

Por isso foi preciso que, ao se pensar numa estratégia para resolver o problema da fome, dois princípios fossem fundamentais neste do processo: a intersetorialidade da política e construção da soberania alimentar. Mesmo o que demonstrou Pinheiro (2009) acima, que precisamos pensar o hoje, mas a longo prazo, temos que caminhar na busca da nossa autossuficiência. A proposta de termos um desenvolvimento na perspectiva endógena já está delineando esta trajetória.

Neste contexto, percebe-se que novamente todos os atores que protagonizam esta política, são convocados para a ação. Nesta convocação, com vistas a construção dessa soberania estes atores necessitam se instrumentalizar para fazer frente ao que está instalado e com proposta de perpetuar.

Sobre toda essa construção diz Raud (1998):

> A vitalidade econômica desses espaços parecem depender de três fatores principais: do fato de terem conservado um espírito de abertura face às inovações internas ou externas, da existência de indivíduos dotados de novas competências e da consolidação das instituições dotadas de flexibilidades suficientes para a indução de mudanças ajustadas às necessidades do momento. (RAUD, 1998, p. 225)

Com esta compreensão para o enfrentamento do modelo colocado, esta pesquisa correspondeu às questões levantadas quando da proposta deste estudo. A grande questão se inicia no que John kingdon traz e que diz respeito ao fluxo de problemas e que os formuladores de políticas públicas, quando engajados nas discussões pertinentes, são fundamentais no papel junto à gestão que se coloca no poder. Ainda do que Lawrence Bardin nos demonstrou com os elementos trazidos dos dados coletados pode-se perceber, o quanto a organização da gestão e o envolvimento daqueles que podem direcionar a política também é um fator significativo para a agenda governamental.

Percebendo como se dão os diálogos e como são os desdobramentos, é notada a importância de se estudar sobre a SAN e as suas diferentes abordagens que

sempre trazem os conflitos para a pauta. A percepção da consonância da política com as esferas estadual e federal, já é um caminho a ser desencadeado durante o processo de construção da política local. Estar alinhado com as demais esferas é interessante na medida que as discussões são de um modo geral recorrentes no que diz respeito aos elementos na implantação de políticas públicas, e, essas discussões também auxiliaram para a continuidade da mesma, até onde foi possível construir em alicerces anteriores. (PINHAIS, 2014).

Com base nos dados e possibilidades trazidos pelos gestores da política no município de Pinhais, entende-se desafiador o papel dos municípios no tocante ao cumprimento do problema proposto nesta pesquisa pois este foi respondido de forma satisfatória, na medida em que o conselho local que fora implantado COMSEA, contemplou de forma orgânica, os elementos CAISAN E SISAN, consonantes com as políticas estadual e nacional e em especial uma construção firme com a sociedade civil.

Por conta destas amarrações, e mais o município estar inscrito no SISAN, fecham os critérios necessários para que fosse possível desenvolver a pesquisa neste município.

A participação da sociedade civil é sem dúvida um dos grandes trunfos na consolidação desta política como foi nos momentos para que o COMSEA de Pinhais pudesse assim delinear seus objetivos que eram o de: implantar e construir, a CAISAN e esta construir o PLAMSAN.

Com a perspectiva de garantir a confirmação das hipóteses propostas, os gestores explicitam com muita tranquilidade, mesmo com caráter mais amplo, acerca do que é preciso para que os diferentes conselhos trabalhem e construam em conjunto, as demandas advindas da construção de um plano de SAN. O alcance que se tem em todas as dimensões com a criação do PLAMSAN trouxe, bem como motiva sem dúvidas, impactos políticos, trabalhos desenvolvidos em diferentes dimensões do indivíduo por conta intersetorialidade, e impactos estratégicos, com vistas a que programas e projetos referentes a política permaneçam, transformando essa realidade sistêmica. (BURLANDY; MAGALHÕES; FROZI, 2013).

Há também que se considerar, que Pinhais testemunhou no momento da construção do PLAMSAN, protagonista importantes da sociedade civil, e isto fica muito explicitado na fala de uma informante quando a mesma afirma que:

> Entendo que foi primordial a participação da sociedade civil. As vezes a gente acha que os técnicos e o poder público, que a gente vai fazer e acontecer, escrever, realizar, mas se não tiver a sociedade civil juntos, se eles não estiverem engajados, podemos escrever papéis e toneladas de papéis que se eles não estiverem do nosso lado e a gente do lado deles, nada se efetiva; porque senão fica aquele conflito de achar que nós sabemos e eles só operacionalizam, nada disso, o mais importante é a sociedade civil trazer a demanda. (Informante 05 – governamental – nível municipal).

Sendo assim, os dados e todos os elementos aqui coletados, como as informações fornecidas pelos informantes já remetem o quanto avançou a política no município e o quanto é desafiador a construção da SAN nos ambientes urbanos.

Há posicionamentos marcados pela comunidade, daqueles que acessam os equipamentos públicos, que por conta da mídia e da cultura alimentar hegemônica, ação de implantar inovações torna-se algo quase que utópico, pois contra argumentar sobre algo que já é habitual, comer e mesmo comprovando o quanto é prejudicial à saúde as pessoas, não conseguem se desvincular daquilo que está posto e que a maioria compreende como gostoso, belo e melhor. Neste momento é que a educação permanente executa a sua função primordial. Quanto a isso temos:

> Eu sou professora de Educação Alimentar e Nutricional e um dos grandes desafios da educação alimentar e nutricional é garantir que a população se alimente de forma adequada e saudável. Não tem como a gente dizer pra pessoa se alimentar de forma adequada e saudável se a gente não garantir que a pessoa tenha acesso a uma alimentação adequada e saudável. (Informante 3 – governamental – nível estadual).

A ação das políticas públicas se faz necessárias e presentes. A política de SAN por si só já traz no seu princípio a preocupação com este desafio e por isso mesmo propõe a intersetorialidade definindo então algumas secretarias que são fundamentais como: educação, saúde, assistência social, desenvolvimento econômico e agricultura.

Apesar de o presente trabalho não ter como objetivo apenas trabalhar com a saúde, entende-se a relevância que tem a contribuição dos profissionais de saúde na construção da política, fato este que só poderá ser contemplado, com a continuidade dos estudos de SAN, pois neste trabalho não foi possível contar com a participação desta secretaria enquanto informantes da pesquisa.

Ainda como consequência desta pesquisa entende-se que o município está muito bem preparado pois construiu o seu plano para 2014 a 2017 e que, portanto, uma nova etapa se inicia para a discussão. Importante lembrar que a relação orgânica

entre a máquina estatal e o dia a dia da população é um elemento fundamental para a continuidade da política.

A definição dos objetivos descritos na LOSAN (2006) também congrega, para que os municípios trabalhem em conjunto, fato este que a longo prazo será muito profícuo para os avanços locais e regionais da política. Isto se efetiva na medida que mais municípios vão se inserindo e assim fortalecendo na construção dos COMSEAS, que por consequência terão mais CAISANs com vistas a fortalecer o SISAN local. Datada de junho de 2016 com um total de 30 municípios paranaenses inscritos no SISAN, 17 municípios em fase de homologação e 12 municípios com a documentação encaminhada para as prefeituras pela CAISAN estadual, entendo que é possível ampliar as possibilidades de propor a produção de mais trabalhos acadêmicos nesta área.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados contidos neste trabalho, refletem as construções realizadas e, portanto, contempladas desde dezembro de 2013, data esta da inscrição do município no SISAN, até meados do que se produziu em 2015. A inscrição do município no SISAN, foi o componente que levou a escolha deste município para a análise da política.

Esta pesquisa traz uma análise na perspectiva *top down*, uma vez que seus resultados refletem a ótica dos atores (decisores) da política, Souza (2003), porém compreendo a grande a contribuição que o município oferta para os avanços da soberania alimentar. Essa conclusão só foi possível, pois a metodologia escolhida concede aos tomadores de decisão um papel central. Esta leitura se dá na perspectiva que recorra a um desenvolvimento, que agregue e contemple um número maior de pessoas com vistas a melhora da utilização desta e de outras ações das políticas públicas.

Ainda há para considerar que a metodologia do modelo dos múltiplos fluxos, proposto por John Kingdon (2011) e utilizado nesta pesquisa, possibilitou algumas conclusões na sua utilização que vale a pena explicitar:

1. Mesmo que o modelo tenha sido pensado para a análise de políticas públicas em nível macro Kingdon (2011), fica aqui comprovado, que a sua contribuição no trato com as políticas locais tem uma eficiência semelhante;
2. Que na sua aplicação localmente as variáveis, palavras fortes e que aparecem nos discursos, ficam bastante evidentes, mesmo que a interpretação dos dados seja apenas de cunho quantitativo, como fica demonstrado no primeiro item de categorias específicas, elencadas na construção dos QUADROS 4, 5 e 6 para a análise da política.
3. Se torna evidente que o trabalho aqui apresentado, com esta metodologia e mais a estratégia da análise de conteúdo que traduziu esta pesquisa quali/quanti o modelo ganha um destaque uma vez que dentro dos trabalhos pesquisados quando da revisão bibliográfica no levantamento do que se tem produzido no Brasil, este trabalho com SAN é o primeiro.
4. Ainda, como proposta de continuação deste trabalho, seria bastante viável e muito interessante no que diz respeito ao uso do modelo enquanto categoria

específica quantitativa, utilizar um trabalho com “REDES”, para determinar o alcance da capilaridade da política bem como a eficiência da aplicabilidade política de SAN no local. Penso que essa análise seria muito válida tanto na perspectiva *top down* como na perspectiva *botton up*.

5. O modelo quando aplicado local, em especial para a política de SAN, demonstra a um curto prazo, o andamento das ações determinadas, conseguindo rever com propriedade os objetivos propostos de maneira segura, pois os fluxos traduzem os elementos utilizados na construção da política e em que nível tem sido a contribuição dos atores envolvidos.

Vale então destacar o item “e” explicitado, pois, a participação de alguns atores é fundamental determinando assim a conjugação de qualquer política pública. No que diz respeito a possibilidade de ocorrer esta pesquisa, no município de Pinhais, este fator foi determinante, uma vez que no momento da definição do trabalho só havia no Paraná o município de Pinhais inscrito no SISAN, provando mais uma vez que só se obtém uma mudança de agenda, se ao abrir a janela de oportunidades uma política só se torna importante se houver os atores certos, (formuladores de políticas, sociedade civil organizada, políticos), no lugar certo e na hora certa.

Considera-se, que o modelo proposto nesta pesquisa se torna viável para a análise de qualquer política pública, e demonstrado no conjunto de políticas implementadas pelo município de Pinhais e dentre elas a de SAN, que os resultados foram positivos, tanto para a reeleição do prefeito Luizão com 94% dos votos válidos no pleito de 2012, como também o município torna-se referência para o Estado do Paraná, no tocante a experiência exitosa da implantação da política de SAN.

A produção de materiais sobre SAN de acesso para a população, como cartilhas, panfletos são distribuídos nas várias ações realizadas nas praças, bosques e em especial nos finais de semana que se realizam os atendimentos do programa “Justiça nos Bairros”.

Outro fato significativo na política de SAN enquanto resultado satisfatório das ações implementadas no município de Pinhais foi o artigo publicado na revista *“Global Compact Cities Programme 2015”* cuja chamada era *“Cities for the future” Innovative and principles-basead approaches to urban equity, sustainnability and governance*, artigo este intitulado *A comprehensive approach to urban agriculture in Pinhais*. O artigo retrata toda a construção, para a implantação e implementação da política de SAN no município de Pinhais.

E por fim este trabalho, me trouxe um grande desafio uma vez que não existia um modelo para se tomar como base; porém, entendo que hoje possibilita e instiga análises da mesma e de outras perspectivas fazendo uso da metodologia. Estas podem ser com diferentes associações estratégicas ou mesmo apenas se aprofundando no modelo proposto por John Kingdon uma vez que este modelo demonstra por que alguns problemas se tornam importantes para a agenda governamental e mais ainda, conclui-se que essa proposta pode perfeitamente ser aplicada para qualquer política pública e em qualquer esfera de governo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Debora Rezende de. **Metamorfose da representação política:** licções práticas dos conselhos municipais de saúde no Brasil. In L. Avritzer (org) A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Ed. Cortez, v. 3 2010. p.129-174.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **"Condicionantes Locais da descentralização das Políticas de Saúde".** In: HOCHMAM, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Orgs) políticas Públicas no Brasil. 3ª Reimpressão, Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012. p.173-206.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Edições 70, Lisboa/PORTUGAL: 1977.

BASSI, Nadia Solange Schimidt; SILVA, Christian Luiz da. **O uso de Estudos Prospectivos no Processo de Políticas Públicas**. Revista de Políticas Públicas. Volume 15, Nº 2, p. 315-325, São Luís MA, jul/dez 2011.

BAPTISTA, Naidison de Quintella; CAMPOS, Carlos Humberto. **"Possibilidades de construção de um modelo sustentável de desenvolvimento no Semiárido"**. In: I. L. Conti e E. O. Schroeder (orgs). Convivência com o Semiárido Brasileiro: Autonomia e Protagonismo Social., Brasília: Ed. IABS, 2014. p. 59-72.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília. Senado Federal, 1988.

BRASIL. CONSEA: C**onselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional -** Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Texto de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2004.

BRASIL. Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006. Dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, 2006.

BRASIL. Lei 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento à alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, 2009.

BRASIL. Decreto nº 7272 de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006 que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional SISAN e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 26/8/2010. Brasília, 2010.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Programa Nacional de Direitos Humanos PNDH 3. Brasília DF, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS/ Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN/ Câmara Interministerial de

Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN. Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Primeira edição. Brasília, 2011.

BRASIL. **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome MDS e Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos ABRANDH. Brasília, 2013.

BRASIL. Documento de Referência da 5ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional. Lema: Comida de Verdade no Campo e na Cidade: por direitos e soberania alimentar. Brasília, 2015.

BRASIL. **Agenda 21 Global**. Ministério do Meio Ambiente MMA. Disponível em http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global: acesso em 02/01/2016.

BUAINAIN, Antonio Márcio**. Agricultura Familiar, Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável**: questões para debate. Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) representação no Brasil. Volume 5, Brasília, 2006.

CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. **O Processo de Agenda Setting na Reforma da Administração Pública (1995 – 2002)**. 245 f. Tese (Doutorado em Ciência Sociais) – Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2004.

CAPELLA, Ana Claudia N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de formulação de Políticas Públicas**. In: HOCHMAM, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Orgs) políticas Públicas no Brasil. 3ª Reimpressão. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012. p. 87-124.

CASSARINO, Julian Perez; FERREIRA, Angela Duarte Damasceno. **Agroecologia, construção social de mercados e a constituição de sistemas agroalimentares alternativos**: uma leitura a partir da Rede ECOVIDA de Agroecologia. In: NIERDELE, Paulo André; ALMEIDA, Luciano de; VEZZANI, Fabiane Machado. (Orgs). Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura. Curitiba: Editora Kairós, 2013. p. 171-214.

CASTRO Josué de. **Geografia da Fome**; o dilema brasileiro: pão ou aço. 5ª Edição. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro RJ, 2005.

CORTES, Soraya Vargas; SILVA, Marcelo Kunrath. **Sociedade Civil, Instituições e Atores Estatais**: Interdependências e Condicionantes da Atuação de Atores Sociais em Fóruns Participativos. Estud. Sociol. Araraquara: 2010. v.15, n.29, p. 425-444.

COUTINHO, A. O. N. Alimentação do brasileiro: “uma visão histórica”. Saúde em Debate 1988, p.32-39.

DEAN, Hartley; CIMADAMORE, Alberto; SIQUEIRA, Jorge. **A pobreza do Estado:** reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global. CLACSO. São Paulo/SP, agosto 2006.

DECLARAÇAO DE NYÉLÉNY. **Fórum Mundial Pela Soberania Alimentar.** Selingue/Mali, 2007. Disponível em: http://www.nyeleni.org/spip.php?article327: acesso em 03/01/2016.

DENARDIN, Valdir Frigo; SULZBACH, Mayra Taisa. **Sustentabilidade de Alternativa de Produção Comunitária Desenvolvida por Agricultores Familiares em Unidades de Conservação no Litoral do Paraná.** VI Encontro Nacional ANPPAS. Belém, 2012, p.06.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas. Princípios, Propósitos e Processos**. Editora: Atlas S.A. São Paulo, 2012.

DUPAS, Gilberto. **O impasse ambiental e a lógica do capital.** In: Meio ambiente e crescimento econômico: Tensões estruturais. DUPAS Gilberto (org). Editora: UNESP. São Paulo, 2008.

FAO. **Organização das Nações Unidas para a Agricultura FAO**. FAO reconhece os avanços brasileiros no combate à fome. Brasília 2014. Disponível em: https://www.fao.org.br/FAOrabcf.asp: acesso em 02/01/2016.

GOHN, Maria da Glória. **500 Anos de Lutas Sociais no Brasil:** movimentos sociais, ONGs e terceiro setor. Revista Mediações. Volume 05, Nº 01, p. 11-40, Londrina PR, jan/jun 2000.

GOHN, Maria da Glória. **Sociedade Civil no Brasil**: movimentos sociais e ONGs. Meta: Avaliação. Rio de Janeiro, v.5, n. 14, p. 238-253, 2013.

HAESBAERT, Rogério; GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **A nova des-ordem mundial**. Coleção Paradidáticos. Editora: UNESP, São Paulo, 2006.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSITICA. Pesquisa de Orçamentos Familiares POF 2008-2009: despesas, rendimentos e condições de vida. Rio de Janeiro: 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSITICA. Diretoria de Pesquisa – DPE. Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS. Brasília, 2015.

IPARDES – INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Cadernos Estatístico do Município de Pinhais. 2015.

IPEA – INSTITUTODE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. O Mapa da Fome no Brasil. Brasília, 1993.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Polices**. United States: Editora Longman, 2011.

MALUF, Renato S. **Segurança Alimentar e Nutricional**. 3ª Edição. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2011.

MALUF, Renato S; REIS, Márcio Carneiro dos. **Conceitos e Princípio de Segurança Alimentar e Nutricional.** In: ROCHA, Cecília; BURLANDY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana (orgs). Segurança Alimentar E Nutricional; perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas**.** Rio de Janeiro/RJ: Editora Fio Cruz, 2013. p. 15-42.

MALUF, Renato S; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flavio L. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**, Campinas, 1996. v. IV, p. 66-88.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira. **Caminhos do Pensamento Epistemologia e Método.** Coleção Criança Mulher e Saúde. 1ª reimpressão. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2003.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **As fases do processo de políticas públicas**. In: Marchetti, Vitor. (Org). Políticas Públicas em debate. ABCD Maior, UFABC São Bernardo do Campo SP, 2013. p. 15-37.

PARANÁ. **Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.** Secretaria da Agricultura e do Abastecimento. Disponível em: http://www.consea.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2. Acesso em 10/12/2015.

PINHAIS. Lei nº 1276, de 04 de janeiro de 2012. Institui no município de Pinhais o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMSEA. **Sistemas Leis Municipais**, Pinhais, 16/12/2015.

PINHAIS. Lei nº 1482, de 13 de dezembro de 2013. Cria os componentes do município de Pinhais, estado do Paraná, do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN**. Sistemas Leis Municipais**, Pinhais, 01/04/2014.

PINHAIS. Decreto 1078, de 31 de março de 2014. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN. **Sistemas Leis Municipais**, Pinhais, 01/04/2014.

PINHEIRO, Anelise Rizzolo de Oliveira. **Análise Histórica do Processo de Formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006):** atores, ideias, interesses e instituições na construção do consenso político. 236 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

RAUD Cécile. **O Ecodesenvolvimento e o Desenvolvimento Territorial:** Problemáticas Cruzadas. In: VIEIRA, Paulo Freire. RIBEIRO, Maurício Andrés. FRANCO, Roberto Messias. CORDEIRO Renato Caporali. (Orgs) Desenvolvimento e Meio Ambiente no Brasil: A contribuição de Ignacy Sachs. Porto Alegre/Florianópolis: Editora: Pallotti/Aped, 1998. p.253-262.

RIBEIRO, Uriella Coelho; FARIA, Cláudia Feres. **Entre o legal e o real:** o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In L.

Avritzer (org) A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Ed. Cortez, v. 3, 2010. p. 57-92

RIGON, Silvia do Amaral. **A construção de políticas públicas promotoras de Saúde:** um estudo de caso sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná. 535 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Universidade de São Paulo Faculdade de Saúde Pública, São Paulo, 2012.

ROCHA, Eduardo Gonçalves. ***Direito à Alimentação****:* Teoria Constitucional – Democrática e Políticas Públicas. Ed. LTr, São Paulo SP 2011.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. Editora: Publifolha, São Paulo, 2015.

SANTOS, Milton. **O Brasil: território e sociedade no século XXI**. Editora Record, Rio de Janeiro RJ, 2001.

SECCHI, Leonardo*.* **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções de território**. 3ª Edição. Editora: Outras Expressões, São Paulo, 2013.

SEN Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de: Laura Teixeira Motta. Ed. Companhia das Letras, São Paulo SP, 2010.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. **Análise de Política:** Uma revisão da Literatura. Policy analysis: a review. Cadernos de Gestão Social. ISSN: 1982-5447. Vol. 3, Nº 1, jan/jun. Bahia, 2012.

SILIPRANDI, Emma Cademartori. **A Alimentação como um tema político das Mulheres.** In: ROCHA, Cecília; BURLANDY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana (orgs). Segurança Alimentar E Nutricional; perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas**.** Rio de Janeiro/RJ: Editora Fio Cruz, 2013. p. 187-198.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Discurso proferido após eleição em 2003 e reforçado na 5ª CNSAN. Brasília 2015.

SOUZA, Herbert de; RODRIGUES, Carla. **Ética e Cidadania**. Coleção Polêmica. Editora Moderna, São Paulo, 1994.

SOUZA, Celina. **"Estado do Campo" da Pesquisa em Políticas Públicas.** Revista Brasileira em Ciências Sociais, 2003. V. 18, n. 5.

SOUZA, Celina. **"Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós 1988".** Revista de Sociologia Política. Curitiba, 2005. n.24, p.105-121

SOUZA, Celina. **“Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas”.** In: HOCHMAM, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Orgs) políticas Públicas no Brasil. 3ª Reimpressão, Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012. p. 65-86.

WAMPLER, Brian. **Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades política, associativa e de políticas públicas.** In L. Avritzer (org) A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Ed. Cortez, v. 3, 2010. p. 394-440

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**. Planejamento e Métodos. Tradução Daniel Grassi. 2ª Edição. Ed. Artmed, Porto Alegre RS, 2003.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 - ROTEIRO PARA A ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM OS GESTORES

Questões norteadoras:

1. Porque você acha que esta política se tornou importante para a gestão?
2. Quais foram as barreiras enfrentadas para a implantação da política?
3. Que sujeitos foram fundamentais para que esta política fosse prioritária?
4. Que critérios foram adotados e que levaram à execução desta política?
5. Como a implantação dessa política no município contribuiu para o desenvolvimento local?

Pela participação e composição da CAISAN, a sugestão dada pelo orientador Prof. Dr. Rodrigo Rossi Horochoviski é que se colha os vários pontos de vista para ser tabulado levando em conta:

1. o relato pela pessoa que a vivenciou com o seu ponto de vista;
2. o momento histórico que viveram as informantes. (Temporalidade que deve estar contida no relato).

Local, data.

APÊNDICE 2 - LISTA DE DOCUMENTOS

- Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006.

- Lei 11.947, de 16 de junho de 2009.

- Decreto nº 7272 de 25 de agosto de 2010.

- Lei nº 1276, de 04 de janeiro de 2012.

- Lei nº 1482, de 13 de dezembro de 2013.

- Decreto 1078, de 31 de março de 2014.

- O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. MDS

- Documento de Referência da 5ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional.

- DECLARAÇAO DE NYÉLÉNY. **Fórum Mundial Pela Soberania Alimentar.** Selingue/Mali, 2007. Disponível em: http://www.nyeleni.org/spip.php?article327: acesso em 03/01/2016

ANEXO 1 - LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006.

Regulamento

Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

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

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:

I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;

II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e

VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

Art. 5º 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.

Art. 6º O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional.

CAPÍTULO II

DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

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

§ 1º A participação no SISAN de que trata este artigo deverá obedecer aos princípios e diretrizes do Sistema e será definida a partir de critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser criada em ato do Poder Executivo Federal.

§ 2º Os órgãos responsáveis pela definição dos critérios de que trata o § 1º deste artigo poderão estabelecer requisitos distintos e específicos para os setores público e privado.

§ 3º Os órgãos e entidades públicos ou privados que integram o SISAN o farão em caráter interdependente, assegurada a autonomia dos seus processos decisórios.

§ 4º O dever do poder público não exclui a responsabilidade das entidades da sociedade civil integrantes do SISAN.

Art. 8º O SISAN reger-se-á pelos seguintes princípios:

I – universalidade e eqüidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação;

II – preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas;

III – participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo; e

IV – transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão.

Art. 9º O SISAN tem como base as seguintes diretrizes:

I – promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais;

II – descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;

III – monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo;

IV – conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população;

V – articulação entre orçamento e gestão; e

VI – estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.

Art. 10. O SISAN tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País.

Art. 11. Integram o SISAN:

I – a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN;

II – o CONSEA, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, responsável pelas seguintes atribuições:

a) convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio;

b) propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução;

c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

d) definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN;

e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN;

f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional;

III – a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional, com as seguintes atribuições, dentre outras:

a) elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação;

b) coordenar a execução da Política e do Plano;

c) articular as políticas e planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal;

IV – os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e

V – as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

§ 1º A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional será precedida de conferências estaduais, distrital e municipais, que deverão ser convocadas e organizadas pelos órgãos e entidades congêneres nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, nas quais serão escolhidos os delegados à Conferência Nacional.

§ 2º O CONSEA será composto a partir dos seguintes critérios:

I – 1/3 (um terço) de representantes governamentais constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional;

II – 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e

III – observadores, incluindo-se representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de organismos internacionais e do Ministério Público Federal.

§ 3º O CONSEA será presidido por um de seus integrantes, representante da sociedade civil, indicado pelo plenário do colegiado, na forma do regulamento, e designado pelo Presidente da República.

§ 4º A atuação dos conselheiros, efetivos e suplentes, no CONSEA, será considerada serviço de relevante interesse público e não remunerada.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 12. Ficam mantidas as atuais designações dos membros do CONSEA com seus respectivos mandatos.

Parágrafo único. O CONSEA deverá, no prazo do mandato de seus atuais membros, definir a realização da próxima Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a composição dos delegados, bem como os procedimentos para sua indicação, conforme o disposto no § 2º do art. 11 desta Lei.

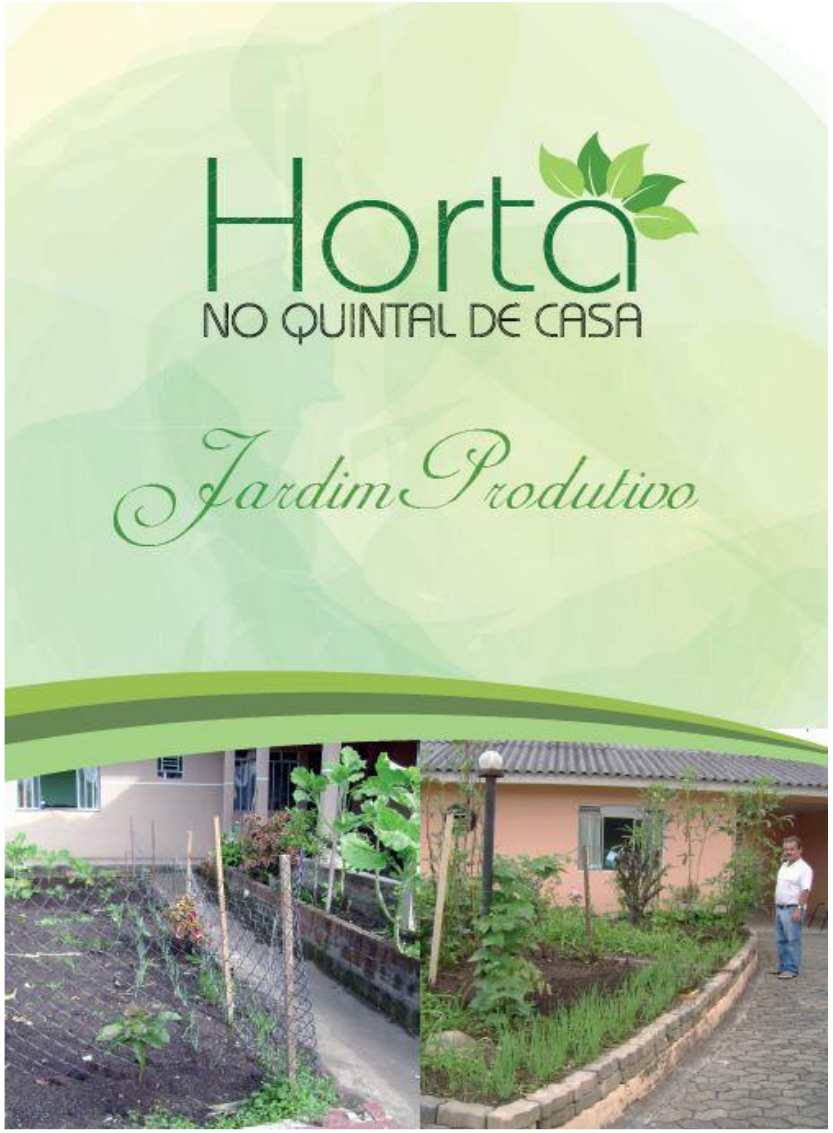
Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 15 de setembro de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Patrus Ananias

Este texto não substitui o publicado no DOU de 18.9.2006.

ANEXO 2 – CARTILHA HORTA NO QUINTAL DE CASA – JARDIM PRODUTIVO



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Horta
NO QUINTAL DE CASA

Jardim Produtivo

Os alimentos naturais, não processados industrialmente, possuem **vitalidade**, condição fundamental para assegurar uma melhor saúde...

"QUE TEU REMÉDIO SEJA O TEU ALIMENTO E QUE TEU ALIMENTO SEJA O TEU REMÉDIO"
(Frase dita por Hipócrates – Médico Grego – considerado o Pai da Medicina. Viveu no período de 460 a 377 antes de Cristo)

ELABORAÇÃO
Departamento de Agricultura e Abastecimento
Rua América do Sul, 682 – Centro
CEP: 83323-370 – Pinhais – PR
Telefone: (41) 3912-5089
www.pinhais.pr.gov.br

Tiragem: 2.000 exemplares
VENDA PROIBIDA

Apresentação

Com esta Cartilha, pela administração do Município de Pinhais, repassamos algumas informações e recomendações para o trabalho de implantação e desenvolvimento de horta e pomar no Quintal de Casa, ocupando espaço, quando for o caso, junto com plantas de jardim.

O paisagismo pode e deve ser compreendido e construído contemplando diferentes espécies de plantas, incluindo, junto com as flores, as hortaliças, plantas medicinais e frutas.

Fica, assim, o desafio de construir o Jardim Produtivo, o Paisagismo Multifuncional. Afinal, todas as plantas, como criaturas vivas da natureza, são belas e admiráveis. A tela de pintura mais famosa de Van Gog (Vincent Willem van Gogh – Pintor Holandês – viveu de 1853 a 1890) é exatamente a que trata do consumo de batatas (Os comedores de batatas – 1885). A tela mais conhecida é a que mostra os Girassóis (Girassóis na Jarra – 1888/1889), que além de ser o girassol uma linda flor é um importante cereal como alimento.

Neste trabalho, de orientação para a construção do Jardim Produtivo, buscamos valorizar e estimular o conhecimento que as pessoas têm sobre o trabalho com a terra, especialmente relacionado à produção de comida (hortaliças, frutas, plantas medicinais e condimentares, etc.) fazendo-o junto com o cultivo de flores.

É importante e necessário que as pessoas coloquem em prática os conhecimentos que possuem com o trabalho de plantas visando a produção de comida. Afinal para quem tem uma história ligada ao meio rural nada deve ser obstáculo para organizar um Jardim Produtivo no quintal de casa.

Vamos olhar para a história da nossa família. Para a história das nossas origens, das nossas raízes.

- Quem somos?
- De onde viemos?
- O que sabemos e conhecemos sobre a produção de alimentos naturais?

- Como era a produção da maior parte dos alimentos que nossos avos e nossos Pais colocavam na mesa para as refeições da família?
- Em nossas lembranças, qual a importância da agricultura, da roça, da lavoura para a produção de alimentos saudáveis?
- Será que nossos avos e nossos Pais, para produzir os alimentos, usavam venenos e adubo químico como é usado hoje em dia?
- Será que para eles fazerem uma lavoura, uma horta ou um pomar, dependiam essencialmente de usar adubo químico ou buscavam outros recursos para adubar a terra?

Olhando para essa situação do passado (um passado não muito distante!!!), percebemos que a nossa vida mudou bastante. Nós mudamos bastante. Ficamos mais limitados e com pouquíssimas condições de produzir a maior parte da nossa comida. Podemos, assim, dizer que, no processo de produção da própria comida, sofremos uma deformação cultural.

Ao migrarmos para a cidade abandonamos práticas e hábitos de trabalhar a terra como meio de produção e reprodução da vida. Na cidade passamos a dar mais importância para plantas de jardim, a exemplo de flores, plantas ornamentais e grama, ao invés de usar de forma mais adequada os espaços disponíveis para a produção de comida. Essas plantas, que serão nossa comida, podem ser cultivadas junto com as flores, formando assim o Jardim Produtivo. O paisagismo multicolorido e multifuncional.

"Cultivar comida é a mais importante atividade humana"
(Paul Ehrlich. Biólogo da Universidade Stanford, Califórnia, EUA. 2000)

Condições Básicas para a Hórta e Pomar

Localização e Preparo do Local:

É necessário que se tenha a máxima preocupação com o solo, que é a base principal para o desenvolvimento das plantas. Ter um solo fértil, com bastante matéria orgânica, é um fator fundamental para se ter uma boa produção, com plantas sadias.

As plantas são seres vivos e, para se desenvolverem e produzirem, precisam de uma boa alimentação, que deve ser garantida pela Matéria Orgânica e umidade no solo.

As hortaliças, em geral, precisam ficar em exposição direta ao sol, pelo menos de 4 a 5 horas por dia, tanto na fase de desenvolvimento quanto na fase de produção.

Então, preparar um canteiro é como preparar a mesa para a refeição da família. Se os alimentos a serem colocados na mesa são ricos em nutrientes e são alimentos saudáveis, as pessoas terão boa saúde. Assim acontece também com as plantas. Precisamos caprichar no preparo do canteiro, fazendo-o com bastante Matéria Orgânica, usando adubo Composto ou Húmus. Com a matéria orgânica o solo terá também uma boa umidade, essencial para o desenvolvimento das plantas.

Formato do Canteiro

Considerando as condições do espaço existente no quintal de casa, recomenda-se que cada família ou pessoa trabalhe o mais livre possível na preparação dos canteiros, especialmente quanto ao local e tamanho desses canteiros.

Não há necessidade de seguir rigorosamente as recomendações, quanto a medidas de tamanho para os canteiros, encontradas em algumas literaturas. O arquiteto dessa construção é você. Então, seja criativo e mãos à obra.

Importante: Nas residências que tem animais (cachorro e gatos) é necessário se fazer a proteção da horta.

É claro que a existência de corredores para circulação entre os canteiros é importante e necessária.

Assim, os canteiros, tendo corredores laterais, não devem ter largura maior do que 1,20 metros.

Quando o canteiro é feito junto a um muro, recomenda-se uma largura não superior a 0,80 metros, pois haverá apenas um corredor em uma lateral do canteiro.

Para uma melhor fixação e desenvolvimento das plantas, a exemplo das hortaliças, recomenda-se que o solo seja trabalhado numa profundidade de pelo menos 15 a 20 centímetros. Recomenda-se utilizar uma Pá de corte para facilitar esse trabalho de mexer o solo nessa profundidade maior.

Atenção: Manter o canteiro (o solo) coberto é importante para proteger a vida existente na terra. Isso ajuda a manter a umidade no solo e protege do sol forte e das chuvas fortes.

O uso de diversos recipientes
(Vasos, Caixas, Garrafas Pet, etc...)

A oportunidade de se aumentar o espaço, para cultivar hortaliças em casa, pode ser feita com o uso de recipientes, a exemplo de Vasos, Caixas ou mesmo de Garrafas Pet. Esse aspecto, para o uso de recipientes, depende muito da criatividade de cada pessoa interessada.

Compostagem

O processo chamado de Compostagem compreende a produção de um adubo orgânico chamado de COMPOSTO. A Compostagem é feita utilizando-se, basicamente, materiais orgânicos de origem vegetal. No caso das residências utilizam-se diversos produtos, a exemplo de folhas de árvores, ramos da poda de árvores e de flores, corte da grama, cascas de frutas e de legumes, folhas de verduras, cascas de ovos, erva mate do chimarrão, pó de café, dentre outros materiais possíveis.

Esse material, colocado em uma pilha no quintal ou mesmo dentro de algum recipiente, pela ação da natureza (chuva, sol, vento, microorganismos) entra em decomposição ("apodrecimento"), transformando-se em um bom adubo, que é o Composto.

Atenção: Considerando as condições de espaço existente na maioria das residências, não recomendamos o uso de alimentos cozidos para a Compostagem.

COMPOSTAGEM

Preparo de material para a Compostagem

Jogar o material no monte da compostagem

Composto (Húmus) já pronto

Canteiro preparado com o composto

Composto: Produto resultante da COMPOSTAGEM. É obtido pela decomposição ("apodrecimento") de material orgânico, especialmente de origem vegetal. É um bom adubo orgânico natural.

Terra Fértil: É a terra que contêm uma boa quantidade de matéria orgânica, estando nela os micro e macro nutrientes necessários para a planta se alimentar e se desenvolver.

Terra de Mato: É a terra que, pela ação da natureza, se formou a partir da decomposição ("apodrecimento") de todo o material orgânico, especialmente de origem vegetal e animal existente na mata. É claro que o solo em si tem também sua formação a partir da decomposição de materiais de origem mineral, mas não é o caso que aqui estamos tratando para a compostagem no quintal de casa.

Atenção: Podemos, sim, utilizar o Pó de Rocha para enriquecer o Composto, colocando Pó de Rocha diretamente na pilha de compostagem ou mesmo aplicando diretamente no solo quando do preparo dos canteiros.

Importância das minhocas: As minhocas são excelentes colaboradoras para o trabalho de decomposição do material orgânico. Além dos muitos seres vivos existentes no solo, que fazem parte do grupo de micro-organismos, que atuam no processo de decomposição do material, a exemplo das bactérias, dos fungos, das algas, existem as minhocas, que pertencem à Mesofauna. Elas atuam como uma fábrica de adubo de excelente qualidade, que é o Húmus. Assim, o Composto é a base para as minhocas produzirem o Húmus, que pela ação do seu processo de digestão o produto é enriquecido de nutrientes, que são absorvidos facilmente pelas plantas pelo sistema de raízes. A planta se alimenta pelas raízes. Assim, quanto mais alimento bom existir no solo, melhor será o desenvolvimento, a produção e a saúde da planta.

Aproveitamento da cinza:
A cinza da madeira é rica em nutrientes, podendo, assim, ser utilizada no preparo dos canteiros, misturada com a terra ou mesmo no Composto.

Orientação de Plantio e Espaçamento

Espaçamento entre as plantas: Calcule o espaçamento entre plantas sempre imaginando a planta já desenvolvida.

Exemplo: alface = 20 cm; Almeirão = 20 cm; Abobrinha = 50 cm; Tomate e Pepino = 50 cm.

Para o Tomate e Pepino recomenda-se o uso de estacas para que cresçam no sentido vertical, como plantas trepadeiras, ficando amarradas na estaca, ocupando menos área.

Plantio das mudas de hortaliças: Com o canteiro preparado, fazer a cova (o berço) e molhar o local antes de colocar a muda. Em seguida colocar a muda e firmar com a terra já adubada. Feito isso, molhar novamente.

Atenção: Não colocar adubo diretamente na cova para plantar a muda. Uso da rotação de culturas. Sempre que possível, procurar não plantar a mesma cultura no mesmo local no canteiro.

Propriedades das Hortaliças

Hortaliças	Propriedades
Abobrinha	Hortaliça de fácil digestão, rica em niacina (Piridoxácido), além de ser fonte de vitaminas do complexo B. Possui poucas calorias.
Agrião	Hortaliça rica em vitamina C e em sais minerais. O agrião é mais rico em ferro que a couve e o espinafre e os talos são ricos em iodo.
Alface	Importante fonte de sais minerais, principalmente de cálcio e de vitaminas, especialmente a vitamina A.
Almeirão	Fornece vitaminas A, C e do complexo B, além de ser boa fonte de fósforo e ferro.
Beringela	Contém cálcio, ferro e fósforo e pequenas quantidades de vitamina A e B5.
Beterraba	Rica em açúcares. Destaca-se como uma das hortaliças mais ricas em ferro, tanto na raiz quanto nas folhas.
Brócoli	É uma hortaliça com poucas calorias, sendo recomendável em regimes de emagrecimento. Possui considerável teor de vitamina C. Também é fonte de fósforo, ferro, cálcio e fibras.
Cará	É um alimento energético e também se destaca como fonte de vitaminas do complexo D.
Couve	É muito rica em nutrientes, especialmente cálcio, ferro, vitaminas A, C, K e B5. É escassa em calorias, mas satisfaz muito bem a sensação de apetite.
Espinafre	É uma hortaliça saborosa, rica em ferro e excelente fonte de vitaminas A e B2, além de fornecer cálcio, fósforo, potássio e magnésio. Combate anemia e desnutrição.
Inhame	É um rizoma rico em carboidratos sendo uma excelente fonte energética. Também é rico em vitaminas do complexo B e sais minerais como cálcio, fósforo e ferro.
Pepino	O pepino contém pequena quantidade de vitaminas A, C, B1, B2, e de sais minerais. É uma hortaliça refrescante, ideal para consumo em dias quentes.
Pimentão	É uma das hortaliças mais ricas em vitamina C e quando madura é excelente fonte de vitamina A. Também é fonte de cálcio, fósforo e ferro. Possui poucas calorias.
Quiabo	Boa fonte de vitaminas, em especial as vitaminas A, C e B1, além de fornecer cálcio.
Rúcula	Rica em sais minerais e vitaminas A e C.
Tomate	Fonte de vitaminas A e C e de sais minerais como potássio e magnésio.
Repolho	Fonte de vitamina C. Também fornece vitaminas B1, B2, E e K, além de sais minerais, sobretudo cálcio e fósforo.

Espécie	Época para Semeadura/Plantio												
	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Colheita (dias)
Abobrinha	■	■						■	■	■	■	■	60
Agrião	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	70
Alface	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	70
Almeirão	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	40 - 50
Beringela	■	■						■	■	■	■	■	100
Beterraba	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	70
Brócoli		■	■	■	■	■							100
Cará					■	■	■	■	■				120
Cebola			■	■	■								180
Cebolinha	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	60
Cenoura	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	90
Chicória	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	90
Coentro	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	40 - 60
Couve	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	60 - 90
Couve Chinesa			■	■	■	■	■	■	■	■			60
Couve Flor	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	90
Ervilha			■	■	■	■	■						60 - 80
Espinafre			■	■	■	■	■						50 - 60
Feijão Fava			■	■	■								120
Feijão Vagem	■	■						■	■	■	■	■	50 - 60
Inhame									■	■	■		180 - 210
Jiló	■	■						■	■	■	■	■	90
Melancia	■								■	■	■	■	100
Melão	■								■	■	■	■	100
Nabo	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	40 - 50
Pepino	■	■	■					■	■	■	■	■	70
Pimentão	■	■						■	■	■	■	■	100 - 120
Quiabo	■	■						■	■	■	■	■	80 - 90
Rabanete	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	25
Repolho	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	120
Rúcula	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	40
Salsinha	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	70
Tomate	■							■	■	■	■	■	100

Confira na Tabela a melhor época para semear. Os meses demarcados em verde são os ideais para o plantio.

Recomendações

Quando fizer semeadura para produção das mudas, não coloque muita terra sobre as sementes, principalmente quando as sementes forem muito pequenas, a exemplo da semente de cenoura.

Feita a semeadura, cubra o canteiro usando algum material leve, tal como: sacos velhos de estopa, galhos com folhas, ou mesmo outros materiais que possam ser removidos quando iniciar a germinação. Então, assim que iniciar a germinação, aparecendo as plantinhas, eleve essa cobertura a uma altura de uns 15 a 20 cm. É ideal que as mudinhas que estão nascendo possam tomar algumas horas de sol, mas não no horário de sol muito quente. Para isso será necessário retirar a cobertura e colocá-la novamente quando o sol estiver muito quente.

As mudas recém formadas devem ir para o canteiro definitivo quando tiverem de 3 a 4 folhas. De preferência faça o transplante das mudas ao final da tarde quando o sol estiver menos quente. Molhe o canteiro aonde for colocar a mudinha, mas sem encharcar a terra.

Atenção: Para o caso da Cenoura, a princípio, a semeadura é feita no canteiro definitivo, em pequenos sulcos.Usar o espaçamento de no mínimo 25 cm entre um sulco e outro. Após a germinação, quando a plantinha atingir uma altura de 5 a 8 cm é feito o raleio, retirando-se o excesso de plantinhas.

Importância da Água para as hortaliças – Desde o momento do plantio da muda no canteiro definitivo até o inicio da produção, sempre que não chover, é necessário regar o canteiro todos os dias, fazendo-o preferencialmente sempre no final da tarde, quando o sol estiver menos quente.

Recomenda-se que seja usado um Regador, com chuveirinho fino, para regar os canteiros e NÃO com uso direto da mangueira. Pode-se colocar a extremidade da mangueira no interior do Regador, facilitando, assim, o trabalho de regar os canteiros.

Manejo e Cuidado

A serragem, a casca de arroz ou mesmo as folhas do Pinus (acículas), podem ser utilizadas para cobertura nos canteiros, mas NÃO devem ser misturados ao solo, pois no processo de decomposição diminuem a fertilidade do solo. Ao mexer novamente no canteiro, para plantar uma nova cultura, recomenda-se fazer a retirada desse material da cobertura do canteiro.

- Importância da Água: a água é um fator importante para o desenvolvimento das plantas. Sempre que possível, regar, pelo menos, uma vez ao dia.
- Regar com regador de chuveirinho fino, de preferência ao final da tarde.
- Não regar em horário de sol forte.

Controle de insetos e doenças nas plantas

Controle do Pulgão

Inseticida de Cebola e Alho

Função: Controlar pulgões em cebola, alho, beterraba e feijão. No tomateiro funciona como fungicida.

Ingredientes:

3 cebolas médias

5 dentes de alho

10 litros de água

Modo de preparar: Moer ou triturar a cebola e o alho, em seguida misturar bem essa pasta em 5 litros de água, espremer bem para sair todo suco, coar e misturar ao restante da água.

Modo de usar: pulverizar sobre as plantas 1 vez por semana.

Extrato de Fumo

Modo de preparar: Coloque um pouco do fumo de rolo picado em uma tigela e cubra com álcool (líquido ou gel). Quando o fumo tiver absorvido todo o álcool, coloque novamente um pouco de álcool diluído em água.

Deixe por 48 horas em local fresco.

Após as 48 horas, esprema o preparado utilizando um pano rolo e guarde o liquido em uma garrafa em local escuro.

Modo de usar: Pulverize este extrato sobre a planta para espantar os pulgões.

Tripes e Pulgão na Cebola

Calda Primavera

Função: Controlar TRIPES e, assim, controlar também as viroses, em especial o vírus do vira-cabeça no tomateiro.

Ingredientes:

- 100 gramas de folhas da planta Primavera
- 10 litros de água
- 25 gramas de sabão neutro.

Modo de Preparar: Lavar as folhas com sabão neutro e bater no liquidificador com um pouco de água. Derreter os 25 gramas de sabão em um pouco de água. Coar a solução.

Modo de Usar: Colocar no pulverizador o líquido coado e acrescentar o sabão derretido e completar os 10 litros de água, misturando bem. Pulverizar sobre as plantas 1 a 2 vezes por semana.

TRIPES – É um inseto muito pequeno, que na fase adulta tem uma cor marrom-escuro. Ele se alimenta sugando a seiva da planta, a exemplo das folhas da cebola, localizando-se especialmente na base das folhas.

Frutos Bichados

Isca para mosca das frutas

Função: Atrair as moscas e evitar que coloquem os ovos nos frutos, ainda pequenos, e assim diminuir o nível de infestação de brocas e lagartas nos frutos.

Ingredientes:

1,5 ml de vinagre (uma colherinha)

350 gramas de açúcar mascavo/mel ou suco de frutas

5 litros de água

Modo de preparar: Misturar todos os ingredientes. Pegar uma garrafa Pet, fazer 4 furos de 1 centímetro na parte mais alta a uns 10 cm abaixo da tampa. Colocar a mistura na garrafa até chegar a uns 5 cm do volume e fechar.

Modo de usar: Pendurar as garrafas nas árvores, amarrando-as pelo gargalo com arame ou barbante, a cerca de 2 metros de altura, sempre do lado que o sol nasce. Distribuir os frascos pelo Pomar, aproximadamente 2 por frutífera. Trocar a mistura 1 vez por semana.

Observação: Não é necessário fazer o preparado novo para cada troca. Tendo sobra daquele anteriormente preparado, ele pode4 ser armazenado, desde que em recipiente aberto. A fermentação torna o preparado mais atraente para as moscas.

Repelente de Formigas

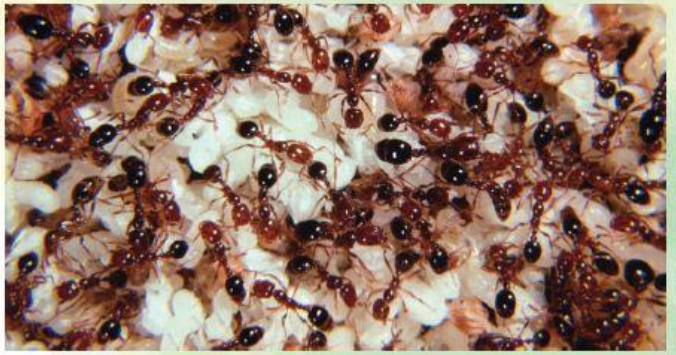
Inseticida de Arruda

Função: Repelente de formigas e outros insetos

Ingredientes:

- 100 gramas de folhas de Arruda
- 1 litro de água

Modo de preparar e usar: picar as folhas, colocar na água e guardar em local escuro por 24 horas. Depois desse tempo, coar a solução e misturar em 20 litros de água. Pulverizar sobre as plantas e nos locais aonde aparecem as formigas.



Como deixar as plantas mais resistentes aos ataques de insetos

Uso da Cavalinha

A Cavalinha é uma planta que tem alto teor de Sílica – (SiO_2), que deixa o tecido da planta mais resistente.

Ingredientes:

- 50 gramas de Cavalinha seca ou 150 gramas de Cavalinha fresca
- 5 litros de água

Preparo: Cortar a Cavalinha em pedaços e colocar nos 5 litros de água. Deixar ferver por 20 minutos. Em seguida diluir essa solução em 45 litros de água (1:10)

Atenção: Pulverizar sobre as plantas em horário não de sol quente.

Passarinhos na Horta Como Espantar

Recortar em material leve e resistente, a exemplo de isopor ou papelão, a figura de um pássaro com tamanho de uns 30 a 40 cm. Pendurar com fio de linha no espaço da horta em condições que o vento possa balançar a figura, assustando, assim, os pássaros menores, a exemplo do Pardal.

Recomenda-se pintar, com cores fortes, algumas partes da figura (Asas e cauda) para dar maior visibilidade.

Fertilidade do Solo

Em geral os solos nesta região são bastante ácidos, o que prejudica o desenvolvimento das plantas, especialmente das hortaliças.

Há nessa questão também o fato de muitos terrenos terem sido aterrados com material que não oferece condições adequadas para o plantio das hortaliças.

Calcário

O Calcário é utilizado para a correção da acidez do solo. Recomenda-se utilizar a quantidade de aproximadamente 200 a 250 gramas por metro quadrado do terreno.

Como aplicar: espalhar o calcário sobre o canteiro e virar o solo numa profundidade de 15 a 20 centímetros. Fazer essa aplicação a cada 2 anos.

O calcário demora em torno de 2 a 3 meses para reagir plenamente no solo e criar as condições favoráveis para as plantas absorverem os nutrientes necessários para o seu bom desenvolvimento.

Adubo Orgânico Composto

Nessas condições, quando se tratar de adubo orgânico composto adquirido no comércio, aplicar em média 3 kg do produto por metro quadrado do canteiro, misturando com a terra, numa profundidade de 15 a 20 cm.

Pó de Rocha

Esse produto, que pode ser encontrado no mercado, contem na sua composição uma grande quantidade de nutrientes, que são os elementos químicos existentes na rocha, ajudam a melhorar as condições de fertilidade do solo. Existem no Pó de Rocha importantes elementos químicos, que são nutrientes para as plantas, tais como: fósforo, magnésio, cálcio, potássio. Com uma situação de um solo mais equilibrado em nutrientes, a planta se desenvolve melhor, com mais saúde, ficando também menos suscetível ao ataque de insetos e doenças.

Ao contrário do adubo químico, o pó de rocha assegura que os nutrientes, necessários para as plantas, a exemplo dos três macronutrientes Nitrogênio, Fósforo e Potássio (NPK), permaneçam no solo por mais tempo, contribuindo de forma mais duradoura para a fertilidade do solo.

"O pó de rocha não agride o meio ambiente... Ele é trabalhado pelos microorganismos e pelas raízes e, assim, o solo se regenera..." (Bernardo Knapik, biólogo – SC)

Referências Bibliográficas

ARL, Valdemar. Compostagem. Projeto Iguatu. Boletim Técnico 02. Curitiba - PR.

BURG, Inês C & MAYER, Paulo Henrique. Alternativas Ecológicas para prevenção e controle de pragas e doenças. Francisco Beltrão - PR, 2009, pg. 52-79.

INSTITUTO PARANAENSE DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (EMATER). Cartilha de biofertilizantes e caldas defensivas para uso em Agricultura Ecológica. Mandaguari-PR, 2011.

JORNAL CORREIO RIOGRANDENSE. Edição de 13 de Outubro de 2010.

MANUAL DE HORTALIÇAS NÃO CONVENCIONAIS, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo - Brasília – 2010.

REVISTA AGROECOLOGIA HOJE. Ano I, número 5. Outubro/Novembro de 2000. Botucatu - SP.

KERDNA Produção Editorial Ltda.
Verduras e Legumes
Alimentação-saudável.info
www.cnph.embrapa.br
Emater DF
geral@emater.df.gov.br
Canto Verde – horta caseira
www.cantoverde.org/horta

PREFEITURA
DE PINHAIS