

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CAROLINE MICHELY DA SILVA

TECENDO A GESTÃO CO-PARTICIPATIVA RUMO À SEGURANÇA  
ALIMENTAR: DESAFIOS DE UMA EXPERIÊNCIA DE PESQUISA-AÇÃO EM  
ITAPOÁ-SC

MATINHOS

2018

CAROLINE MICHELY DA SILVA

TECENDO A GESTÃO CO-PARTICIPATIVA RUMO À SEGURANÇA  
ALIMENTAR: DESAFIOS DE UMA EXPERIÊNCIA DE PESQUISA-AÇÃO EM  
ITAPOÁ-SC

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Territorial Sustentável, no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável, Setor Litoral, da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. Dra. Daniela Resende Archanjo  
Co-Orientador: Prof. Dr. Manoel Flores Lesama

MATINHOS

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Fonte  
Biblioteca da Universidade Federal do Paraná - Setor Litoral

S586e Silva, Caroline Michely da  
Tecendo a gestão co-participativa rumo a segurança alimentar:  
Desafios de uma experiência de pesquisa-ação em Itapoá SC / Caroline Michely da  
Silva ; orientadora Daniela Resende Archanjo ; co-orientador Manoel Flores  
Lesama. – 2018.  
132 p.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná - Setor Litoral,  
Matinhos/PR, 2018.

1. Segurança alimentar. 2. Gestão co-participativa. 3. Itapoá (Santa Catarina). 4.  
Sistema alimentar globalizado. 5. Soberania alimentar. I. Dissertação (Mestrado) –  
Programa do Mestrado em Desenvolvimento Territorial Sustentável. II. Título.

CDD – 353.997



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR LITORAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

## 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 CAROLINE MICHELY DA SILVA intitulada: **TECENDO A GESTÃO CO-PARTICIPATIVA RUMO À SEGURANÇA ALIMENTAR: A EXPERIÊNCIA DE PESQUISA-AÇÃO EM ITAPOÁ-SC**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

MATINHOS, 28 de Março de 2018.

  
DANIELA RESENDE ARCHANJO

Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

  
SILVANA MARTA TUMELERO

Avaliador Externo (UFPR)

  
ELAINE CRISTINA DE OLIVEIRA MENEZES

Avaliador Interno (UFPR)

Aos movimentos sociais em luta, e com amor aos meus pais, às minhas avós e aos meus avôs (*in memoriam*). Educar é ser exemplo, vocês me ensinaram que a honestidade e o trabalho adubam a alma, assim como toda árvore boa produz bons frutos.

## AGRADECIMENTOS

O caminho percorrido pareceu curto e, ao mesmo tempo, longo por sua intensidade. Foram momentos marcados por dedicação e abdicação de coisas simples, mas não menos importantes em minha vida. Agradeço a minha família que me ensinou andar com fé “que a fé não costuma ‘faiá’”, especialmente, aos meus pais que com muito amor me apoiaram, e apesar de algumas reclamações (risos) compreenderam minha ausência para que eu pudesse me dedicar nesse estudo.

Agradeço os amigos, colegas de trabalho e as “ondas do mar” que deixaram o peso das preocupações e das tensões mais leve. Às pessoas que cruzaram este caminho e (des)construíram saberes e conhecimentos que transformaram minha visão de mundo, especialmente, a Prof<sup>a</sup>. Daniela Resende Archanjo que acompanhou toda a caminhada, e nos momentos de incertezas e de transições em minha vida me apoiou com paciência e compreensão. Também, a Prof<sup>a</sup>. Silvana Marta Tumelero e Prof<sup>a</sup>. Marisete Teresinha Hoffmann Horochovski que se dedicaram e contribuíram muito para qualificar o presente estudo. E, por fim, agradeço os demais professores do *Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável* que nos momentos das aulas, dos encontros e discussões ampliaram minha visão sobre a humanidade e seus dilemas, alguns mais pessimistas e outros mais otimistas, mas todos semearam reflexões e pensamentos que levarei sempre comigo. Minha gratidão!

Mil novecentos e dezesseis!  
Realizamos nossa jornada,  
Uma conjuntura bem complicada!  
Vivendo um golpe da burguesia,  
Uma afronta a democracia.  
E contra a classe trabalhadora  
A elite covarde e opressora  
Demonstrando sua covardia

Sabemos que o estado burguês  
Sempre foi da classe dominante  
Eles até que aguentaram bastante  
Não sabiam da nossa capacidade  
Já mostraram sua falsidade  
Usando a própria constituição  
Tentaram anular a eleição  
Usando a imprensa pra  
sagacidade!

Assim a nossa Jornada  
Vai selar para sempre a união  
Nossa força e organização  
Para enfrentar estes bandidos  
Esta corja de atrevidos  
Fizeram dos trabalhadores  
Pobres e sofredores  
Miserável e sempre esquecido!

Esta Jornada é uma esperança  
No resgate de nossos valores  
Que no passado os produtores  
Perderam para a modernização  
Agora faremos mutirão  
Implantaremos agroecologia  
Se livramos da transgenia  
Que ameaça nossa nação!

Companheiros e companheiras  
É sempre nosso compromisso  
Não aceitar esse enguiço  
Mas cumprir com nosso dever  
Produzindo o que é de viver!

(Poesia feita pelo poeta Ariulino  
Alves, o Chocolate, integrante do MST,  
assentado da Reforma Agrária,  
especialmente para a 15ª Jornada da  
Agroecologia).



“Quando a gente come  
a gente transforma a natureza em gente.”  
Flávio Valente



## RESUMO

O presente estudo explora o sistema alimentar globalizado aprofundando a noção do consumo como um ato político, através do reconhecimento dos atores protagonistas do *império alimentar* e, ao mesmo tempo, dos movimentos sociais que resistem ao domínio hegemônico, atuando em favor da *Soberania Alimentar*. Evidencia-se a segurança alimentar como requisito essencial para modelos de desenvolvimento socialmente justos e ambientalmente prudentes, mas também, como um campo de lutas que representa as dinâmicas, e as relações entre os diversos interesses presentes na sociedade. Tendo em vista o modelo *desenvolvimento territorial sustentável*, observa-se a relevância de instituir espaços territorializados, plurais e radicalmente democráticos, para reconhecimento dos problemas e busca de soluções originais no campo da segurança alimentar. Destarte, a pesquisa tem como foco a dimensão sociopolítica da alimentação, reconhecendo a luta e embate dos movimentos e instituições (atores sociais) envolvidos nos processos de co-produção dos bens públicos. Neste cenário conflituoso, tendo como base os princípios e as diretrizes do Sistema Nacional de SAN (SISAN), enfatiza-se a necessidade de ações integrais e intersetoriais para enfrentamento da questão alimentar como um problema multidimensional e complexo. Em vista disso, no campo das políticas públicas, analisamos as interlocuções entre intersetorialidade, trabalho em rede e governança pública como categorias afetas à *gestão co-participativa* - que emerge na pesquisa como um termo genérico de modos de gestão que valorizam a cooperação e a qualidade das relações entre os atores. Enfatiza-se a necessidade de ruptura da cultura institucional patrimonialista no Brasil e dos modelos *top down* de gestão pública, para a construção de relações de cooperação e de co-responsabilidade entre o Estado, a Sociedade Civil e o Mercado. Desse modo, com vistas aos limites e possibilidades da *gestão co-participativa* identificados na revisão de literatura, e aos instrumentos e métodos da *pesquisa-ação*; em escala local buscou-se identificar a rede de atores locais afetas à segurança alimentar, para analisar e ativar o processo de mobilização dos atores locais para a entrada da SAN na agenda pública do Município de Itapoá, Santa Catarina - objetivo geral do presente estudo. Os processos empíricos da pesquisa indicaram uma série de limites para a mobilização dos atores e criação de espaços de co-participação, gerados por fatores externos e internos da governança municipal. Malgrado todos os desafios (limites e possibilidades) apontados, consideramos que foi possível tecer os primeiros nós rumo à segurança alimentar em Itapoá. Ademais, ressalta-se que o indigesto sistema alimentar globalizado e as lutas dos movimentos sociais de resistência, representam um campo fértil para estudos e pesquisas na área da ciência política, no intuito de denunciar os agentes fomentadores do *império alimentar*, explorando a trama de suas relações e formas de domínio, bem como publicizar informações relevantes para a orientação da escolha e consumo consciente de cada cidadão.

**Palavras-chave:** Segurança Alimentar. Gestão co-participativa. Pesquisa-ação. Império Alimentar. Resistência e Movimentos Sociais.

## ABSTRACT

The present study explores the globalized food system, deepening the notion of consumption as a political act, through the recognition of the protagonist actors of the *food empire* and, at the same time, of the social movements that resist the hegemonic domination, acting in favor of *Food Sovereignty*. Food security is seen as an essential requirement for socially just and environmentally prudent development models, but also as a field of struggles that represent the dynamics, and the relationships between the various interests present in society. In view of the *sustainable territorial development* model, the importance of establishing territorial, pluralistic and radically democratic spaces to recognize problems and search for original solutions in the field of food security is observed. Thus, the research focuses on the socio-political dimension of food, recognizing the struggle and struggle of movements and institutions (social actors) involved in the processes of co-production of public goods. In this conflictive scenario, based on the principles and guidelines of the National Food and Nutrition Security System (SISAN), emphasis is placed on the need for integral and intersectoral actions to address the food issue - as a multidimensional and complex problem. Therefore, in the field of public policies, we analyze the interlocutions between intersectorality, networking and public governance as categories that are related to *co-participative management* - that emerges in the research as a generic term of participatory management modes. This management model is emphasized, emphasizing the need to break the patrimonialist institutional culture in Brazil and the top-down models of public management, for the construction of relations of cooperation and co-responsibility between the State, Civil Society and the Market. Thus, in view of the limits and possibilities of co-participative management identified in the literature review, and the instruments and methods of action research; on a local scale, the aim was to identify the network of local actors affected by food security in order to analyze and activate the process of mobilization of local actors for the entry of SAN in the public agenda of the Municipality of Itapoá, Santa Catarina, Brazil - general objective of the present study. The empirical processes of the research indicated a series of limits for the mobilization of actors and the creation of spaces of co-participation, generated by external and internal factors of municipal governance. Despite all the challenges (limits and possibilities) pointed out, we considered that it was possible to weave the first nodes towards food security in Itapoá. In addition, the indigestible globalized food system and the struggles of the social movements of resistance represent a fertile field for studies and research in the area of political science, in order to denounce the agents fomenting the *food empire*, exploring the plot of their relations and forms of mastery, as well as publicize information relevant to the orientation of the choice and conscious consumption of each citizen.

**Key-words:** Food and nutrition security. Co-participatory management. Action research. Food Empire. Resistance and Social Movements.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – MULTIDIMENSÕES E RISCOS AFETOS À SEGURANÇA ALIMENTAR .....	22
FIGURA 2 – ORGANOGRAMA DAS MAIORES EMPRESAS DE ALIMENTOS NO MUNDO.....	26
FIGURA 3 – SALDOS DO PRIMEIRO MÊS DE CAMPANHAS À PRESIDÊNCIA NO BRASIL EM 2010 E 2014 .....	30
FIGURA 4 – ESTRUTURA DO SISAN NACIONAL À INSTÂNCIA LOCAL.....	67
FIGURA 5 – ESPIRAL DO CICLO BÁSICO DA PESQUISAÇÃO.....	73
FIGURA 6 – MODELO DE FLUXOGRAMA PARA IDENTIFICAÇÃO DE ATORES..	77
FIGURA 7 – LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ITAPOÁS.....	81
FIGURA 8 – RECORTE GEOGRÁFICO DAS DIVISAS DE ITAPOÁ SC.....	82
FIGURA 9 – BARRA DO SAÍ, IMAGEM AÉREA VISTA DO NORTE AO SUL DE ITAPOÁ SC.....	82
FIGURA 10 – REDE DE ATORES/AÇÕES AFETOS À SEGURANÇA ALIMENTAR EM ITAPOÁ.....	100

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – TAXA DE CRESCIMENTO DE ITAPOÁ COMPARADA ÀS TAXAS DE SANTA CATARINA, REGIÃO SUL E DO BRASIL ENTRE 2000 E 2010 .....	82
GRÁFICO 2 – CRESCIMENTO POPULACIONAL DE ITAPOÁ COMPARADO AOS DEMAIS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE JOINVILLE.....	83
GRÁFICO 3 – PIRÂMIDE ETÁRIA DE ITAPOA.....	83
GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO POPULACIONAL POR IDADES DE 0 A 14 ANOS, 15 A 59 ANOS E 60 ANOS OU MAIS.....	84
GRÁFICO 5 – PARTICIPAÇÃO DOS PRINCIPAIS SETORES ECONÔMICOS NO PIB DE ITAPOÁ EM 2009.....	85
GRÁFICO 6 – POSTOS DE TRABALHO FORMAIS POR SETOR DE ATIVIDADES EM 2004 E 2010.....	86
GRÁFICO7 – DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS OCUPADAS POR SITUAÇÃO DE TRABALHO EM 2010.....	89
GRÁFICO 8 – DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS OCUPADAS POR CLASSES DE RENDIMENTO.....	90
GRÁFICO 9 – PERCENTUAL DE ELEITORES POR IDADE EM ITAPOÁ.....	95
GRÁFICO10 – PERCENTUAL DE ELEITORES POR ESCOLARIDADE E GRAU DE INSTRUÇÃO EM ITAPOÁ.....	96
GRÁFICO 11 – TAXA DE MÉDICOS EM 2016 EM ITAPOÁ, MICRORREGIÃO, SANTA CATARINA E BRASIL.....	99

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – PRICIPAIS LIMITES DA GESTÃO CO-PARTICIPATIVA .....	48
QUADRO 2 – POSSÍVEIS ESTRATÉGIAS PARA GESTÃO CO-PARTICIPATIVA.	49
QUADRO 3 – MARCOS HISTÓRICOS DA SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL .....	55
QUADRO 4 – CAMPOS DE PRÁTICA DE EAN NO SETOR PÚBLICO.....	60
QUADRO 5 - DIRETRIZES ÉTICAS DA PESQUISA-AÇÃO.....	75
QUADRO 6 – PESQUISADORES PARTICIPANTES.....	77
QUADRO 7 – ETAPAS DA PESQUISA EM CAMPO, ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS DA PESQUISA-AÇÃO.....	78
QUADRO 8 – ATORES ENTREVISTADOS.....	79
QUADRO 9 – RELATO ETNOGRÁFICO.....	108

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – ONZE CARACTERÍSTICAS DA PESQUISA-AÇÃO.....	72
TABELA 2 – EMPRESAS E EMPREGOS POR SETOR DE ATUAÇÃO EM ITAPOÁ NO ANO DE 2015.....	87
TABELA 3 – DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO OCUPADA POR SEÇÃO DE ATIVIDADE.....	88
TABELA 4 – DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR CLASSES SOCIAIS.....	91
TABELA 5 – DISTRIBUIÇÃO DAS FAMÍLIAS INCLUSAS NO CADASTRO ÚNICO POR RENDA PER CAPITA E ACESSO AO PBF.....	92
TABELA 6 – NÚMERO DE ALUNOS MATRICULADOS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA DE 2007 A 2010.....	93
TABELA 7 – DISTRIBUIÇÃO DOS ALUNOS POR MODALIDADE DE ENSINO.....	94
TABELA 8 - TAXAS DE NATALIDADE E MORTALIDADE INFANTIL DE CRIANÇAS DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE, ENTRE OS ANOS 2000 E 2010.....	97
TABELA 9 – QUANTIDADE DE EQUIPAMENTOS DO SUS EM ITAPOÁ.....	98

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BA	- Banco de Alimentos
BNDS	- Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CAE	- Conselho de Alimentação Escolar
CAISAN	- Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAPS	- Centro de Atenção Psicossocial
CEASA	- Centrais de Abastecimento
CGU	- Controladoria Geral da União
CIBRAZEN	- Companhia Brasileira de Armazenamento
CNSAN	- Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COBAL	- Companhia Brasileira de Alimentos
COMSAN	- Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CONAB	- Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CRAS	- Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	- Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DHAA	- Direito Humano à Alimentação Adequada
DTS	- Desenvolvimento Territorial Sustentável
EAN	- Educação Alimentar e Nutricional
EJA	- Educação de Jovens e Adultos
FAO	- <i>Food and Agriculture Organization</i>
GERCO	- Gerenciamento Costeiro
IA	- Insegurança Alimentar
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
INSS	- Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	- Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPTU	- Imposto
LOSAN	- Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MCP	- Movimento Campesino Popular
MDS	- Ministério do Desenvolvimento Social

MEC	- Ministério da Educação
MEP	- Movimento Ética na Política
MPA	- Movimento dos Pequenos Agricultores
MST	- Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTE	- Ministério do Trabalho e Emprego
NASF	- Núcleo de Apoio à Família
OMS	- Organização Mundial de Saúde
ONU	- Organização das Nações Unidas
OPA	- Observação participante ativa
PAIF	- Proteção e Atendimento Integral à Família
PIB	- Produto Interno Bruto
PNAE	- Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSAN	- Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SAN	- Segurança Alimentar e Nutricional
SAMU	- Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SEMPA	- Secretaria Municipal de Pesca e Agricultura
SEAD	- Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário
SESC	- Serviço Social do Comércio
SISAN	- Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	- Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SMAS	- Secretaria Municipal de Assistência Social
SME	- Secretaria Municipal de Educação
SMS	- Secretaria Municipal de Saúde
SOBAL	- Soberania Alimentar
SUAS	- Sistema Único de Assistência Social
SUS	- Sistema Único de Saúde
TCU	- Tribunal de Contas da União
TFD	- Tratamento Fora de Domicílio
TSE	- Tribunal Superior Eleitoral
UBS	- Unidade Básica de Saúde
UFSC	- Universidade Federal de Santa Catarina



## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO .....	13
2.	INSEGURANÇA E RESISTÊNCIA: SOBRE O INDIGESTO SISTEMA ALIMENTAR GLOBALIZADO.....	20
2.1.	ENTENDENDO O DOMÍNIO DO AGRONEGÓCIO NO BRASIL.....	27
2.2.	RESISTÊNCIA: A LUTA DE MOVIMENTOS SOCIAIS POR ALTERNATIVAS AO DESENVOLVIMENTO E SISTEMAS ALIMENTARES MAIS JUSTOS.....	32
3.	POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: TRAJETÓRIA E PERSPECTIVAS PARA GESTÃO CO-PARTICIPATIVA	38
3.1.	DA INTERSETORIALIDADE PARA A GESTÃO CO-PARTICIPATIVA.....	39
3.1.1.	Aproximações à Governança Pública.....	42
3.1.2.	Aproximações ao trabalho em rede .....	46
3.1.3.	Os desafios (limites e possibilidades) da gestão co-participativa.....	48
3.2.	POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: TRAJETÓRIA, ATORES SOCIAIS E ATUAL ESTRUTURA (PRINCÍPIOS E COMPONENTES).....	51
3.2.1.	Trajétória histórica das políticas de Segurança Alimentar no Brasil.....	51
3.2.2.	Principais políticas vigentes no país (2016 - 2018).....	57
3.2.3.	Programa Bolsa Família (PBF) .....	57
3.2.4.	Educação Alimentar e Nutricional (EAN).....	59
3.2.5.	Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) .....	60
3.2.6.	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) .....	61
3.3.	Política e Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN/ SISAN): diretrizes, estrutura e equipamentos .....	62
3.3.1.	Princípios e Diretrizes .....	63
3.3.2.	Estrutura (componentes) e inter-relações.....	64
3.3.3.	Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (EPSAN)	67
3.4.	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES .....	68
4.	GESTÃO CO-PARTICIPATIVA DA SEGURANÇA ALIMENTAR EM ITAPOÁ/SC: OS DESAFIOS DE TECER A REDE LOCAL A PARTIR DA PESQUISA-AÇÃO.....	69

<b>4.1.</b>	<b>TRAJETÓRIA DA PESQUISA EM CAMPO .....</b>	<b>70</b>
<b>4.1.1</b>	<b>Aproximações à pesquisa-ação .....</b>	<b>70</b>
<b>4.2</b>	<b>ESPECIFICIDADES DE ITAPOÁ: BREVE DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL .....</b>	<b>80</b>
<b>4.2.1.</b>	<b>Aspectos demográficos .....</b>	<b>82</b>
<b>4.2.2.</b>	<b>Aspectos socioeconômicos .....</b>	<b>84</b>
<b>4.2.3.</b>	<b>Aspectos sociopolíticos .....</b>	<b>93</b>
<b>4.4</b>	<b>PRINCIPAIS IMPRESSÕES E ACONTECIMENTOS NO CAMINHO PERCORRIDO: O RELATO ETNOGRÁFICO DA PESQUISA-AÇÃO .....</b>	<b>106</b>
<b>4.5</b>	<b>“RESULTADOS ALCANÇADOS” .....</b>	<b>114</b>
<b>5.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>119</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>124</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Diante da pobreza e da gritante desigualdade de condições de vida no Planeta Terra, das calamidades sociais e ambientais que enfrentamos, observa-se a crescente busca de inovações e alternativas para novos modelos de desenvolvimento com perspectivas além do crescimento econômico. No entanto, reconhecemos que implantar modelos alternativos e contra-hegêmonicos representa um enorme desafio, frente aos imperativos do sistema econômico/político globalizado.

Entende-se aqui que desenvolvimento é um conceito polissêmico, que dá origem a diversas correntes teóricas, tais como os modelos: *desenvolvimentista*, *dependentista*, *desenvolvimento local*, *desenvolvimento sustentável*, *desenvolvimento durável*, *ecodesenvolvimento*, *desenvolvimento territorial*, *desenvolvimento territorial sustentável*, entre tantos (BIELSCHOWSKI, 2000; GODARD, 2000; PASSET, 1992; PECQUEUR, 2006; SACHS, 2002, 2008; SEN, 2000; VIEIRA, 2006, 2009). Portanto, desenvolvimento não é um consenso e as experiências empíricas dependem da vontade coletiva e política, da atuação de atores, implicando num complexo jogo de interesses com pressões e contrapressões da sociedade (MARINGONI, 2009). Não há uma receita ou fórmula ideal de desenvolvimento, e neste sentido, considera-se relevante refletir sobre as dinâmicas e as relações em jogo nos diversos espaços da sociedade.

No presente estudo, evidenciamos a segurança alimentar como requisito essencial para modelos de desenvolvimento socialmente justos e ambientalmente prudentes. Mas também, como um campo de lutas que representa estas dinâmicas, e as relações entre os diversos interesses presentes na sociedade.

Reconhecemos que ter acesso livre aos alimentos, ou usufruir da *soberania alimentar* (SOBAL)<sup>1</sup>, são direitos carregados de significados culturais, psicológicos, sociais, etc. Além do tema ser relevante quanto aos impactos gerados pelo sistema alimentar globalizado, do ponto de vista ambiental e ecológico. Assim, como aponta

---

<sup>1</sup> Conceito criado por movimentos sociais da Via Campesina, definido como: “o direito dos povos, comunidades, e países de definir suas próprias políticas sobre a agricultura, o trabalho, a pesca, a alimentação e a terra que sejam ecologicamente, socialmente, economicamente e culturalmente adequados às suas circunstâncias específicas. Isto inclui o direito a se alimentar e produzir seu alimento, o que significa que todas as pessoas têm o direito a uma alimentação saudável, rica e culturalmente apropriada, assim como, aos recursos de produção alimentar e à habilidade de sustentar a si mesmos e as suas sociedades” (VIA CAMPESINA, 2002).

o *Manifesto da 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional à Sociedade Brasileira*: “a comida de verdade é salvaguarda da vida. É saudável tanto para o ser humano quanto para o planeta, contribuindo para a redução dos efeitos das mudanças climáticas” (BRASIL, 2015).

Neste viés, para Sen (2000) a segurança alimentar é um exercício de liberdade, e Sachs (2012) aponta a segurança alimentar como um pilar, ao lado da segurança energética, para o *desenvolvimento sustentável*. Há uma interface dinâmica entre o alimento (meio ambiente), o ser humano (sociedade) e suas práticas culturais (cultura), que se realizam integralmente em um processo social incluyente e essencial ao desenvolvimento (VALENTE, 2002). Portanto, a realização da *segurança alimentar e nutricional (SAN<sup>2</sup>)* e/ou *SOBAL* é uma questão multidimensional, que implica desde a fome e doenças relacionadas à má alimentação, aos impactos ecológicos gerados pelo sistema agroalimentar globalizado.

Há décadas pesquisadores, profissionais, instituições etc., vêm debatendo a segurança alimentar e considera-se que é um conceito em processo de construção, embora seja notável o consenso sobre seu caráter multidimensional. São debatidos os diversos sistemas alimentares – as regras e relações que regulam os processos de produção, beneficiamento, industrialização, distribuição e acesso aos alimentos. E, justamente por implicar em diversas áreas e setores da sociedade, estes sistemas envolvem um amplo leque de atores sociais (BRANDEMBURG *et. al.*, 2016; BRASIL, 2011; BURLANDY, 2014; VALENTE, 2002; MARINGONI, 2009).

Tendo em vista o modelo *desenvolvimento territorial sustentável*, observa-se a preocupação de autores referente aos modos de atuação do Estado e de atores locais, para promoção de políticas de desenvolvimento e de combate à pobreza (CORRÊA, 2009; VIEIRA, 2006; LITTLE, 2015). Destarte, esta pesquisa tem como foco a dimensão sociopolítica e territorial da alimentação voltada ao desenvolvimento, sob a análise das perspectivas teórico-metodológicas da *gestão co-participativa*, ou co-gestão participativa, estratégias e modos de gestão capazes

---

<sup>2</sup> A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, Lei 11.346/2006, conceitua a segurança alimentar e nutricional como: “realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis” (BRASIL, 2006).

de construir em escala local possíveis soluções, para promoção da segurança alimentar e nutricional (SAN).

No campo das políticas públicas no contexto brasileiro, atualmente observa-se que a *participação social* e a *intersetorialidade* estão corriqueiramente presentes nos documentos técnicos que normatizam as políticas, principalmente dos sistemas que visam de forma direta ou indireta o enfrentamento da insegurança alimentar, tais como o Sistema Único de Saúde – SUS, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS (LEÃO, 2013). A *intersetorialidade* tem sido valorizada como importante estratégia de gestão institucional, na medida em que é evidenciada a ineficiência e a não efetividade das tradicionais políticas setoriais e de modelos *top-down* (de cima pra baixo) (NASCIMENTO, 2010). Da mesma forma, enfatiza-se a importância do envolvimento da população nos espaços e processos de tomadas de decisão e controle social das políticas públicas (COSTA e PASQUAL, 2006; AVRITZER, 2016).

#### 1.1. Justificativa e objetivos da pesquisa

Primordialmente reconhecemos que qualquer ser humano e qualquer sociedade dependem do alimento não só para sobrevivência, mas também para o desenvolvimento de suas aspirações e potencialidades. Esta dependência é essencialmente biológica, mas também envolve a cultura, a sociabilidade e a subjetividade individual e coletiva. Sobretudo, a produção de alimentos depende integralmente do ecossistema e representa o nosso elo essencial com a natureza, na medida em que nossa saúde está interligada à alimentação adequada, que por sua vez está interligada à saúde e qualidade do meio ambiente.

Em outras palavras, a alimentação é uma necessidade básica do ser humano e o ato de se alimentar envolve múltiplos aspectos que influenciam a qualidade de vida social e ambiental. Representa um fator essencial para o desenvolvimento e a construção de uma sociedade ambientalmente e culturalmente sustentável, considerada uma forma de mediação na relação sociedade e natureza (RIGON, 2005; VALENTE, 2002).

A legitimação da alimentação adequada como um direito humano é fruto de lutas e embates de movimentos sociais de resistência (populares, acadêmicos e

políticos), que reconhecem o cenário global da alimentação - marcado por uma calamidade de fomes coletivas e doenças relacionadas à má alimentação em diversos territórios do mundo, além da gradativa degradação cultural e ambiental - decorrente do modo predatório e colonizador do sistema agroalimentar globalizado.

Vale ressaltar que há décadas grande parte dos estudos e pesquisas que mencionam ou se concentram sobre a segurança alimentar, apontam esta problemática como uma questão essencialmente política e econômica (CASTRO [1946] 2011; KAPP, 1979; SACHS, 1986; CAPRA, 1981; EVANS, 2011).

Em escala nacional, apesar do avanço das políticas de SAN no Brasil nas últimas décadas, estudos atuais estimam a presente e forte incidência de insegurança alimentar em determinados territórios brasileiros (GUBERT, et al.,2010; SANTOS e SILVEIRA, 2006; VALENTE,2003).

É crescente o reconhecimento de que a insegurança alimentar vivida na contemporaneidade implica tão gravemente na saúde coletiva (em doenças relacionadas à má alimentação), quanto no meio ambiente, na territorialidade e em outros direitos sociais básicos. Neste sentido, o debate referente à *gestão co-participativa* de políticas públicas em busca de um sistema alimentar resiliente, visa uma gestão multilateral que possa alcançar resultados através de uma melhor integração entre todas as áreas afetas à segurança alimentar (EVANS, 2011).

A necessidade chave é de uma melhor integração entre as diferentes agendas de políticas. No momento, o sistema multilateral está fragmentado em numerosos “silos” de questões singulares: um grupo de agências lida com alimentos e agricultura, outra com energia, outra com mudança climática e assim por diante (EVANS, 2011, p. 26).

Outros estudos apontam a necessidade da *intersectorialidade* como ação estratégica fundamental para a efetivação destas políticas (BURLANDY, 2009, 2014; EVANS, 2011; COSTA; BRONZO, 2012). Considerando a escassez de experiências empíricas de *gestão co-participativa* no Brasil - ou especificamente de práticas com base nos modelos de *governança pública*, de *trabalho em rede* ou na própria efetivação da *intersectorialidade* - o presente estudo teve como pretensão analisar o processo de problematização, sensibilização e mobilização da rede de atores locais para a entrada da SAN na agenda política do Município de Itapoá, extremo nordeste do litoral catarinense. Nos objetivos específicos, buscou-se: a) investigar a segurança alimentar em uma perspectiva transescalar (global, nacional e local),

explorando sua relação com desenvolvimento, políticas de SAN no Brasil e *gestão co-participativa*; b) identificar a rede local de atores afetos às políticas de SAN, bem como suas ações, projetos e programas no município; c) discutir os desafios (limites e possibilidades) da *gestão co-participativa* para mobilização e integração de ações da rede de atores locais afetos à SAN em Itapoá/SC.

A seleção do recorte de pesquisa foi motivada pelo momento político em que a Prefeitura de Itapoá deveria instituir o *Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional* (COMSAN) até o ano de 2017. E, sobretudo, durante a vivência profissional como servidora pública na função de assistente social, identificou-se a necessidade de integrar as políticas de segurança alimentar existentes no município. Assim, a escolha dos instrumentos e métodos da *pesquisa-ação* teve como base o reconhecimento dos conflitos gerados pela simultaneidade das posições de pesquisadora e agente dos processos pesquisados.

Cabe ressaltar que o presente estudo apresenta alguns aspectos não convencionais nas pesquisas acadêmicas, que podem provocar algum tipo de estranhamento nos leitores e pesquisadores mais tradicionais. Primeiramente, a perspectiva de reflexão sob o objetivo geral da pesquisa não foca exclusivamente em uma categoria de análise, a escolha de três categorias (governança pública, intersetorialidade e trabalho em rede) deve-se ao reconhecimento de que não há uma única forma ou modelo ideal para os modos de gestão e resolução de problemas comuns, mas diversas estratégias e alternativas que podem ser co-criadas e adaptadas às especificidades territoriais.

Nesse sentido, optou-se por um termo genérico (*gestão co-participativa*) que permite dialogar com outras categorias de análise, que divergem em alguns pontos, mas se complementam em outros. Defende-se que o modo de gestão e/ou governança pode ser construído de forma original, de acordo com as especificidades do território, das dinâmicas e relações presentes no lugar.

Por segundo, como veremos adiante, a *pesquisa-ação* é uma metodologia que foca na qualidade do processo da pesquisa que deve ser traçada de forma compartilhada e cooperada entre os atores sociais envolvidos, e não de forma individualizada. Isto implica mais na valorização da qualidade do processo da pesquisa, do que propriamente no alcance de resultados específicos.

## 1.2. Metodologia e apresentação dos capítulos

Tendo em vista que a metodologia corresponde ao caminho do pensamento e aos métodos de abordagem da realidade, incluindo a concepção e a articulação da realidade empírica com a teoria científica (MINAYO, 2009); a presente pesquisa teve como norte duas fases principais: i) a fase da pesquisa exploratória; e ii) a fase da pesquisa em campo.

A primeira fase, de modo geral, baseia-se na revisão narrativa de literatura de fontes secundárias, e teve como perspectiva de análise avançar a discussão conceitual e idealizada sobre (in)segurança alimentar, partindo para o reconhecimento de que a questão alimentar é fruto de um sistema global pautado por projetos políticos e societários de alguns grupos dominantes. Nesse sentido, buscou-se identificar os principais agentes influentes neste sistema global.

Tendo em vista que o imperialismo capitalista representa um projeto distintivamente político de parte dos atores sociais, para fins privados e políticos (HARVEY, 2003; CASTELLS, 2009); e que ao mesmo tempo, há atores sociais que lutam e resistem em favor de projetos contra-hegemonicos de desenvolvimento, como também de sistemas alimentares alternativos (PLOEG, 2008; ESCOBAR, 2016; BUNDEMBURG et al., 2016), observa-se que a questão alimentar ilustra excelentemente este campo de disputas e conflitos de interesses. Assim como é notável a tamanha contradição existente entre o *império alimentar* - o domínio do agronegócio nos sistemas reguladores da agricultura, da produção e consumo de alimentos (PLOEG, 2008), e a soberania alimentar (SOBAL) – como um conceito amplo criado por movimentos sociais da via campesina.

Assim, no primeiro capítulo visou-se investigar a segurança alimentar na contemporaneidade, ressaltando a importância de identificar as agências e atores fomentadores do sistema alimentar globalizado, e como as relações políticas e mercantis se estabelecem em escala nacional. Partindo deste contexto, visamos demonstrar a questão alimentar como um campo de lutas, reconhecendo a mobilização dos movimentos sociais que atuaram e atuam em prol da construção da política pública de segurança alimentar.

O segundo capítulo apresenta as perspectivas da gestão co-participativa no âmbito das políticas públicas, a trajetória histórica da construção de políticas de



segurança alimentar no Brasil ao atual Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e os principais programas vigentes no país. Também, apresenta-se no último subitem, considerações preliminares sobre o desafio de tecer novas relações no âmbito da governança rumo à segurança alimentar.

A revisão narrativa de literatura foi elaborada com base na análise de conteúdo e documental através de observações sistemáticas de livros, teses, dissertações, artigos científicos e fontes jornalísticas. Dentre as bases de dados (eletrônicas de acesso livre) utilizadas, destaca-se: *Scielo*; *Banco de Teses da CAPES*; *Portal de periódicos da Capes*; *Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)*; *Livre - Portal para periódicos de livre acesso na Internet*; *Portal de periódicos UFSC*; *Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil*; e o *Repositório Digital Institucional UFPR*.

Os critérios de seleção das literaturas foram: fontes secundárias publicadas até o ano de 2017 – para fins de análise com perspectiva histórica do tema, e entre os anos de 2010 a 2017 – com vistas a analisar o contexto contemporâneo do problema de pesquisa; publicações em português e espanhol; e estudos com resultados significativos e/ou referenciados em outras publicações.

Para a interpretação dos dados obtidos na fase exploratória da pesquisa, optou-se pela descrição narrativa de conteúdos referentes: à identificação dos agentes do sistema alimentar globalizado - e suas relações; e aos limites e possibilidades da *gestão co-participativa* no campo da segurança alimentar.

A segunda fase da pesquisa, descrita no terceiro capítulo, teve abordagem quanti-qualitativa em que a coleta de dados quantitativos teve como objetivo buscar informações e indicadores sobre aspectos sociais, demográficos, sociopolíticos e socioeconômicos do município de Itapoá, a fim de caracterizar as especificidades deste território. E, a coleta de dados qualitativos teve como norte a *pesquisa-ação política* (TRIPP, 2005), focando na rede de atores locais afetos à segurança alimentar no âmbito do município de Itapoá/SC.

## **2. INSEGURANÇA E RESISTÊNCIA: SOBRE O INDIGESTO SISTEMA ALIMENTAR GLOBALIZADO**

O estado da insegurança alimentar no mundo é preocupante. De acordo com a FAO<sup>3</sup> (2017), ainda existem 815 milhões de pessoas cronicamente subalimentadas e milhões de crianças ameaçadas de malnutrição. A fome voltou a crescer no mundo por consequência dos conflitos (guerras e milhões de pessoas refugiadas), das mudanças climáticas e crises econômicas. Enquanto 155 milhões de crianças com menos de cinco anos de idade sofrem com a subnutrição e 52 milhões estão com peso abaixo do ideal, estima-se que 41 milhões de crianças sofrem com sobrepeso – tendências consequentes de profundas alterações nos hábitos alimentares (FAO, 2017).

Trata-se de um fenômeno social, político e econômico em que o mundo produz a quantidade de alimentos suficiente para suprir as necessidades alimentares de toda a população do planeta, mas o sistema alimentar que determina as regras e as relações globais tem favorecido um cenário de injustiça (EVANS, 2011). A economia política globalizada continua avançando, segundo Harvey (2003), numa lógica territorial e capitalista de poder que assumem uma tradição imperial, predatória e colonizadora. A flexibilização das relações entre capital e trabalho, bem como as barganhas do mundo financeirizado, interferem nas diversas faces da vida social.

O alimento e o ato de alimentar-se sofrem um intenso processo de mercantilização, em que, ter acesso à alimentação torna-se cada vez mais dependente da condição econômica de cada cidadão. Isto em um mundo que enfrenta constante volatilidade de preços, mudanças climáticas e outros tipos de estresses econômicos, ambientais, sociais e políticos (EVANS, 2011).

A diversidade da alimentação tem sido reduzida, na medida em que a hiperespecialização e homogeneização dos sistemas de produção agrolimentar têm aumentado. De modo geral, a base da alimentação mundial tem sofrido influências

---

<sup>3</sup> FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations(Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação).

deste sistema de produção e distribuição em escala planetária, massificando o alimento como mercadoria, como *commodities*. Vale ressaltar ainda, que

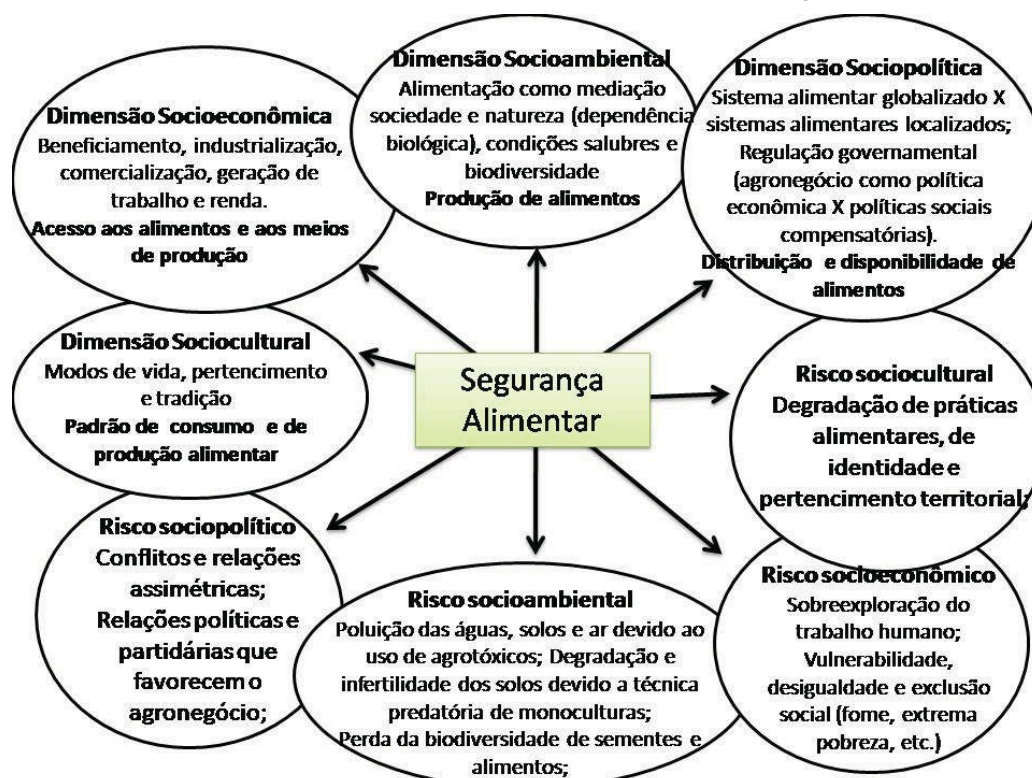
a caracterização do alimento enquanto mercadoria surge por meio de um sistema alimentar cada vez mais concentrado e determinado por poucas empresas transnacionais, sendo essa uma das conseqüências da crise estrutural do capitalismo (MACHADO; OLIVEIRA; MENDES, 2016, p. 505).

Neste contexto as sociedades estão cada vez mais vulneráveis aos efeitos do mundo financeirizado, cujos interesses estão acima dos que resistem e lutam para a manutenção da vida humana no planeta, pois é claro que alimentar-se adequadamente é uma das condições cruciais para que a vida se perpetue.

As pessoas e os países pobres estão mais expostos aos preços altos dos alimentos e altamente vulneráveis às barganhas deste sistema globalizado, além dos riscos da escassez de recursos e das mudanças climáticas. É provável que os riscos socioambientais aumentem no futuro, e os impactos estão cada vez mais evidentes em diversos aspectos e dimensões da vida.

A insegurança alimentar não só aflige milhões de pessoas na contemporaneidade, mas impacta no ecossistema de múltiplas formas. Neste sentido, ressalta-se que a segurança alimentar é um conceito amplo, de caráter multidimensional e complexo (BRASIL, 2011).

FIGURA 1- MULTIDIMENSÕES E RISCOS AFETOS À SEGURANÇA ALIMENTAR



FONTE: a autora (2018), com base em Capra (1986; 2002) e Valente (2002)

Os alimentos representam a relação de dependência dos seres humanos para com a natureza, pois para desenvolver suas capacidades e potencialidades é preciso ter uma alimentação adequada, considerada uma condição necessária para tal desenvolvimento.

Tão importante quanto a capacidade dos alimentos em manter a vida humana, são os significados que as pessoas lhe atribuem. Os alimentos significam valores, referências, a memória de um povo, guardando uma relação direta com a sua identidade. Por isso, cada região apresenta uma determinada cultura alimentar, que constitui-se no resultado da relação que a população local desenvolve com o ambiente em que vive, produzindo seus alimentos, suas práticas e suas preparações culinárias característica (PARANÁ, 2009, p.9).

Recentemente, a importância cultural dos alimentos tem sido valorizada, pois, os produtos de origem local perderam muito espaço durante o processo de crescimento da monocultura empresarial. Tal processo comprometeu a agricultura tradicional como a principal atividade das comunidades rurais, provocando a perda de valor comercial e simbólico da culinária e cultura local, responsável por dar sentido ao trabalho e às relações sociais destas comunidades. Já nas grandes cidades não

há cultura própria, mas, um consumismo nivelado - alimentar-se reduz a consumir o que o mercado globalizado oferece nas prateleiras dos mercados. Desta forma, “a degradação das práticas alimentares e a perda da memória alimentar representam a presença de uma grave crise dos valores dessa mesma sociedade, que passa a desconsiderar a construção de sua própria história” (PARANÁ, 2009, p. 9). Sobretudo, não ter acesso à alimentação adequada e/ou à terra para produção são indícios de uma sociedade injusta e desigual.

Na década de 1980, autores já apontavam como o modelo de produção alimentar dominante e o processo que o converte em mercadoria, prejudicavam o ambiente devido à extensão da monocultura que, geralmente, utiliza energia “não limpa” produzindo poluição no ecossistema (CAPRA, 1981; RAMOS; 1981). Ainda, as ameaças à saúde coletiva também pela contaminação da água e dos alimentos, devido à utilização de uma grande variedade de produtos químicos tóxicos: aditivos alimentares sintéticos, pesticidas, agrotóxicos, plásticos e outros.

Enquanto os países “desenvolvidos” sofrem com as doenças crônicas e degenerativas da má alimentação; o “Terceiro Mundo” é flagelado por morbidades decorrentes de doenças nutricionais e infecciosas. Isto nos leva a crer que a deterioração de nosso meio ambiente natural e cultural tem sido acompanhada de um correspondente aumento nos problemas de saúde dos indivíduos, sendo a alimentação inadequada a maior responsável pelas enfermidades mais recorrentes no mundo (CAPRA, 1981, p.13-14).

Quanto à dimensão econômica no segundo milênio, Capra (2002, p. 146) apontou o apoio da Organização Mundial do Comércio (OMC)<sup>4</sup> para o sucateamento da produção local em favor das importações e exportações. As consequências são as quilometragens embutidas no alimento - a distância “da terra à mesa”- que impõe sobre o meio ambiente uma carga enorme: novas rodovias e aeroportos que cruzam florestas antes intocadas; novos portos que destroem mangues e habitats litorâneos;

---

<sup>4</sup> Cf. Capra (2002, p.129-146) A OMC foi criada em meados da década de 1990, o “acordo de Washington” caracterizado pelo “livre comércio”, foi exaltado pelos grandes empresários e políticos como uma nova ordem que viria beneficiar todas as nações, gerando uma expansão econômica mundial cujos frutos acabariam chegando a todas as pessoas, até às mais pobres. A conhecida globalização ou neoliberalismo tem como um dos princípios, que os países pobres devem dedicar-se à produção de uns poucos produtos específicos para exportação a fim de obter moeda estrangeira, e devem importar a maior parte das demais mercadorias. Essa ênfase na exportação levou ao rápido esgotamento dos recursos naturais necessários para a produção de produtos agrícolas de exportação em um grande número de países.

e o maior volume de transporte que polui o ar, além dos freqüentes derramamentos de petróleo e de produtos químicos nos oceanos. “A contribuição da produção de alimentos exportados e importados para o aquecimento global é de seis a doze vezes maior do que a da produção local, em virtude do aumento das emissões de CO<sub>2</sub> (gás carbônico)” (idem, p.146).

Outra questão preocupante, diz respeito à modificação genética de sementes promovidas por grandes empresas agroquímicas. A maioria das sementes está sendo esterilizada, com efeito, perdem a capacidade de reprodução. Isto ameaça o futuro da SOBAL, sob o risco de extinção de sementes crioulas (nativas) que se reproduzem naturalmente, e de dependência da agricultura para compra destas sementes patenteadas por estas empresas multinacionais (*Monsanto [EUA], Syngenta [Suíça], Dupont [EUA], Basf [Alemanha], Bayer [Alemanha] e Dow [EUA]*<sup>5</sup>).

Esta questão tem mobilizado diversos movimentos sociais para luta e resistência a este mercado predador, que se manifestam em diversos territórios do mundo. No Brasil, podemos citar o *Movimento de Pequenos Agricultores, Movimento de Mulheres Camponesas, Movimento Sem Terra*, entre tantos (BORRAS, 2004; FABRINI, 2007).

Considerando as diferentes dimensões da segurança alimentar, nota-se que o sistema alimentar globalizado mobiliza diversos atores e setores da sociedade, e portanto, considera-se importante reconhecer a dinâmica das agências fomentadoras deste sistema e dos movimentos sociais de resistência. Principalmente, tendo em vista que o *imperialismo capitalista* (HARVEY, 2003) representa um projeto distintivamente político de parte dos atores sociais, cujo poder se baseia justamente no domínio de um território e na capacidade de mobilizar recursos naturais e humanos para fins privados e políticos.

Neste cenário, é crescente o papel dos atores privados e não governamentais nas diversas formas de *governança* da produção, distribuição e comercialização dos alimentos. Dentre eles, as grandes corporações: “os produtores, processadores e varejistas de larga escala que estão cada vez mais dominando o mercado

---

<sup>5</sup> Ver em: <<http://reporterbrasil.org.br/2013/11/grupo-de-seis-empresas-controla-mercado-global-de-transgenicos-2/>>; <<https://www.brasildefato.com.br/2017/01/19/bayer-monsanto-dowdupont-syngentachemchina-o-risco-das-fusoes-para-a-agroecologia/>>; <[https://www.cartacapital.com.br/economia/syngenta-china-e-eua-mais-algumas-linhas](https://www.cartacapital.com.br/economia/syngenta-china-e-eua-mais-algumas-linhas/)>; Acessados em 02 de fevereiro de 2018.

alimentício e determinando a formulação das regras da governança alimentar” (BRASIL, 2013, p.52).

Segundo Brasil (2013), as corporações multinacionais como a *Monsanto*, a *Cargill*, a *Archer Daniels Midland*, a *Mosaic*, o *Walmart*, e o *Carrefour*, controlam pelo menos um quarto do mercado global de sementes, pesticidas, fabricação e comercialização de alimentos no varejo. Ainda de acordo com a autora, os papéis destes atores se estendem para além do *lobby* aos governos, influenciando as instituições de pesquisa e difusão do conhecimento, e a definição de normas e regras de produção.

No contexto da alimentação trata-se de um *império alimentar*<sup>6</sup> estabelecido. As grandes corporações dominam através da lógica mercantil, do baixo custo de preços de alimentos altamente processados, produzidos e distribuídos em larga escala. Além de influenciarem e criarem barreiras para outros sistemas alimentares alternativos - que dizem respeito à organização social, dinâmicas de uso, acesso e concepção da terra e de práticas de agriculturas culturalmente tradicionais. Em outras palavras, através da dinâmica global mercantil, as grandes agroindústrias (empresas de produtos agrícolas, de modo geral) exercem controle de produção, circulação e comercialização dos alimentos – práticas de poderes em escalas globais e locais, na organização e gestão dos territórios em que se instalam (PLOEG, 2008).

Já a indústria alimentícia exerce influência nos hábitos alimentares da população em nível mundial, e é importante ressaltar como um grupo pequeno de empresas multinacionais se camuflam nas prateleiras dos mercados, atrás de embalagens que sugerem diversas marcas diferentes. Podemos ilustrar através da *Figura 2*, a seguir:

---

<sup>6</sup> Segundo Ploeg (2008), a noção de império alimentar refere-se ao exercício de domínio do agronegócio nos sistemas reguladores da agricultura, da produção e consumo de alimentos.

FIGURA 2 – ORGANOGRAMA DAS MAIORES EMPRESAS DE ALIMENTOS NO MUNDO



FONTE: Mundo da Geografia (2015)

Castells (1999) afirma que, nesta trama de relações e trocas de fluxos de informações e de capitais, boa parte dos fluxos não são passíveis de controle nacional diante das influências da economia global nos mais diversos territórios, assim como aponta Harvey (2003) e os autores brasileiros Santos e Silveira (2006) e Castro (2005).

É notável que no sistema alimentar globalizado, por exemplo, os fluxos funcionam em diferentes escalas territoriais, pode-se citar como exemplos: as corporações multinacionais (que possuem as patentes e monopolizam o fornecimento das sementes e pesticidas); a indústria alimentícia e os grandes varejistas de alimentos em larga escala; o Estado que age como regulador das relações em escala nacional; os grandes produtores que abastecem em diferentes escalas; os pequenos produtores e os consumidores em escala local.

No que diz respeito ao papel do Estado, mesmo que não lhe seja possível controlar parte desses fluxos, no campo jurídico o Estado ainda assume boa parcela da responsabilidade por instituir os regimes sociopolíticos, inclusive para amenizar os custos sociais e ambientais gerados pelo sistema capitalista (SACHS, 2002).



Abordar a segurança alimentar nessa perspectiva, remete pensar que a ação do Estado não ocorre de forma isolada, mas em constante articulação com os demais atores sociais e seus respectivos interesses. Dentre as forças envolvidas, importa destacar que, apesar do *império alimentar* estar estabelecido, há atores sociais que lutam e resistem em favor de projetos contra-hegemônicos de desenvolvimento e de sistemas alimentares alternativos (PLOEG, 2008; ESCOBAR, 2014; BUNDEMBURG *et al.*, 2016).

A questão alimentar ilustra excelentemente a diversidade de disputas e conflitos de interesses, na medida em que percebemos a abissal contradição entre o *império alimentar* (o domínio do agronegócio) e a *soberania alimentar* (conceito criado por movimentos sociais da Via Campesina).

## 2.1. ENTENDENDO O DOMÍNIO DO AGRONEGÓCIO NO BRASIL

As relações entre a elite rural e Governo sempre foram tênues e remontam a história do Brasil. Em outras palavras, “a concentração da propriedade da terra está profundamente enraizada na formação histórica do país” (BUAINAIN e PIRES, 2003, p.1)<sup>7</sup>. Desde o Brasil-Colônia a elite rural exerce forte influência sobre o poder político e econômico no território nacional, impedindo o acesso à terra aos negros, povos originários, migrantes e trabalhadores rurais “pobres”. Mesmo após a Independência do Brasil (1822) esta lógica se perpetuou, configurando a nação desigual no que se refere à gênero, classe e etnia, que caracteriza o Brasil até hoje (BUAINAIN e PIRES, 2003).

Ainda que a Constituição Federal de 1988 - reconhecida como “Constituição Cidadã” - tenha desmontado discursivamente as diferenças étnicas no campo dos

---

<sup>7</sup> Em um breve resgate histórico, se analisarmos as raízes desses problemas e suas relações com os elementos que configuram e legitimam a realidade atual, podemos deduzir que a questão agrária expressa este contexto histórico e contemporâneo que caracterizou o Brasil pela exclusão dos segmentos sociais que não tiveram acesso às terras. Fomos destinados à desigualdade social, que teve sua origem nas formas de exploração do meio ambiente e na forma como se deu o processo de ocupação do território brasileiro desde seu descobrimento, assim como nas lutas pela liberdade e pela terra desde o Brasil-Colônia. Tais raízes remontam este Brasil, desde as leis coloniais, as quais introduziram graves desigualdades na distribuição das terras, e, a partir da segunda metade do século XIX, o funcionamento do mercado fundiário. Este consolidou-se no período colonial, mas não apenas a concentração fundiária, também a relação latifúndio e minifúndio que marcou tanto a dinâmica agrária brasileira (BUAINAIN e PIRES, 2003).

direitos, atualmente temos uma estrutura fundiária preservada e preconceitos ideológicos que perpetuam e reforçam as injustiças e desigualdades sociais. Ademais, persiste a herança histórica de que políticas de reforma agrária impossibilitam o progresso e o desenvolvimento do país.

A exemplo disso, em 2017, com base em discursos progressistas e desenvolvimentistas, a Câmara dos Deputados do Brasil rejeitou denúncias graves contra o atual Presidente da República, Michel Temer. Notícias circularam na mídia nacional denunciando as barganhas utilizadas para a “compra” de votos de parlamentares, nas quais legislações ligadas ao meio ambiente e à segurança alimentar foram usadas como moeda de troca.

No Brasil temos uma quantidade considerável de deputados que compõem a bancada ruralista em favor do agronegócio. Conforme mapeamento realizado pela agência de reportagem e jornalismo “Agência Pública”, são 207 deputados que compõem esta bancada, considerada uma das mais atuantes da Câmara dos Deputados (MEDEIROS; FONSECA, 2016).

Segundo a “Agência O Globo”, a bancada ruralista representa 41% dos parlamentares da Câmara, que decidiu que a acusação de corrupção contra Temer não deve seguir para o Supremo Tribunal Federal (STF), conforme esta reportagem:

Encurralado por denúncias de um lado e pedidos de impeachment de outro, o presidente Michel Temer intensificou a barganha entre governo e base aliada para garantir a própria blindagem no Congresso. No cenário de busca voto a voto, a agenda ambiental entrou para o centro das negociações como moeda de troca importante na conquista do apoio da bancada ruralista. (...) No balcão atual de negociações com o governo, estão propostas tão ou mais impactantes para a preservação da natureza, segundo especialistas, como a flexibilização de regras para licenciamento ambiental, liberação de agrotóxicos e venda de terras para estrangeiros. O governo prepara uma medida provisória sobre dívidas bilionárias de produtores ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural) sob a pressão de parlamentares ligados ao agronegócio, que pleiteiam anistia de multas, descontos e maior prazo para pagar (O GLOBO, 2017).

Além da flexibilização da legislação ambiental e ocupação de terras, a liberação do uso de agrotóxicos tem grande impacto na segurança alimentar, também do ponto de vista da saúde coletiva. A “Agência O Globo” afirma que,

Outro tema que deve avançar a passos largos é o projeto de lei que afrouxa regras de registro e uso de agrotóxicos no país. A ideia é

permitir a utilização de defensivos hoje proibidos por serem considerados nocivos à saúde. É discutida também a retirada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) no processo de autorização de substâncias, para deixá-lo apenas com a pasta da Agricultura, reduto dos grandes produtores (O GLOBO, 2017).

Outro indicador das estreitas (e escusas) relações estabelecidas entre governos/governantes e elites empresariais é a tradição brasileira de doação financeira por parte de empresas aos candidatos à presidência e outros cargos eletivos no país. Nas eleições de 2014 a *JBS* e a *Ambev*, ambas do setor alimentício, estiveram dentre as três empresas que mais doaram às campanhas políticas<sup>8</sup>.

Segundo o Jornal “Folha de São Paulo”, a *JBS* lidera o ranking de financiadores de campanhas. Em entrevista realizada com a assessoria da empresa, o jornal publicou:

Por meio de sua assessoria, a empresa informou que “faz esse tipo de doação há bastante tempo” para “participar do processo político”. “Nossas doações seguem as relações que mantemos com os partidos, tanto nacionalmente quanto nos Estados”, disse (FOLHA DE SÃO PAULO, 2014).

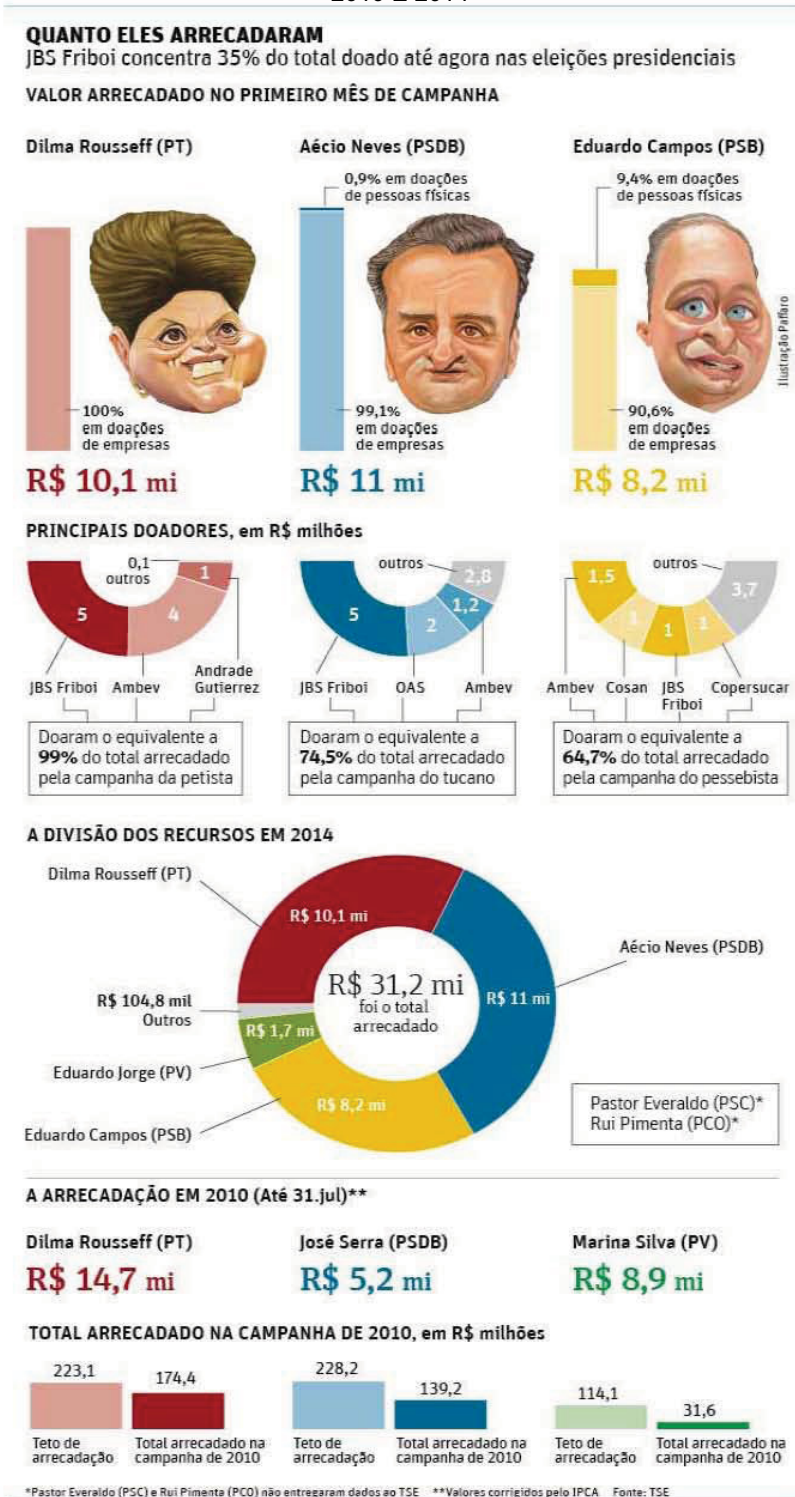
A seguir, a *Figura 3*<sup>9</sup> apresenta os valores financiados nas eleições de 2014 e nas eleições de 2010:

---

<sup>8</sup> Diversas agências de jornalismo e revistas eletrônicas publicaram, entre agosto e setembro de 2014, sobre a liderança das empresas do setor alimentício “JBS” e “Ambev”, e a construtora “OAS” nas doações financeiras à campanha eleitoral no Brasil neste mesmo ano. Os dados dizem respeito somente ao primeiro mês de campanha, de acordo com o relatório publicado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Ver em: <<http://epocanegocios.globo.com/Informacao/Acao/noticia/2014/08/jbs-ambev-e-oas-aparecem-como-maiores-doadores-dos-candidatos-presidencia.html>>; <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,doacoes-de-campanha-somam-r-1-bi-das-quais-metade-vem-de-19-empresas-imp-,1560289>>; <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/08/1496943-tres-empresas-bancam-65-da-arrecadacao-de-presidenciaveis.shtml>>; <<https://www.brasil247.com/pt/247/poder/149259/JBS-Ambev-e-OAS-lideram-em-doa%C3%A7%C3%B5es-a-presidenci%C3%A1veis.htm>>; <<https://oglobo.globo.com/brasil/empresa-jbs-friboi-a-maior-doadora-das-campanhas-de-dilma-aecio-13517327>>; <<https://www.pragmatismopolitico.com.br/2014/09/os-10-maiores-doadores-de-campanha-nas-eleicoes-2014.html>>; acessados em 01 de novembro de 2017.

<sup>9</sup> Os dados dizem respeito somente ao primeiro mês de campanha, de acordo com o relatório publicado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

FIGURA 3 – SALDOS DO PRIMEIRO MÊS DE CAMPANHAS À PRESIDÊNCIA NO BRASIL EM 2010 E 2014



FONTE: Jornal Folha de São Paulo (2014)

Outras empresas do setor alimentício também financiaram as campanhas presidenciais, além da *JBS*<sup>10</sup> (setor agropecuário), e da *Ambev*<sup>11</sup> (indústria de bebidas), em pesquisa no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Eleitoral (TSE), identificou-se doações das empresas: *Copersucar* (exportadora de açúcar e etanol); *Arosuco Aromas e Sucos* (indústria de bebidas ligada às marcas da *Ambev*) como uma das dez empresas que mais doaram nas Eleições de 2014, totalizando mais de R\$ 6,7 milhões em todo o país<sup>12</sup>; *Odebrecht Agroindustrial S/A* (exportadora de açúcar e etanol); *Cervejaria Petropolis S/A*<sup>13</sup> (indústria de bebidas, entre outras empresas<sup>14</sup>).

Nas escalas estaduais e municipais também são realizadas doações. Nos estados do Paraná e Santa Catarina, por exemplo, nas campanhas dos candidatos ao governo estadual foram identificados financiamentos das empresas: *JBS*, *Moinho Iguazu Agroindustrial* (produção e distribuição de sementes e grãos), *Condor Super Center Ltda* (rede Condor de hipermercados), *Agro Mercantil Kraemer Ltda* (agrotóxicos e fertilizantes), *Nutrhouse Alimentos Ltda*<sup>15</sup>, entre tantas outras.

É importante considerar que, especialmente neste estudo, prioriza-se a identificação de empresas do setor alimentício, mesmo tendo em vista que o financiamento de campanhas faz parte da prática de empresas de diversos setores. Sobretudo, pretende-se demonstrar como a prática de “doação” destas empresas fortalece os interesses do setor privado, neste caso do agronegócio, através de relações e fluxos financeiros entre empresas e Estado.

Utilizamos como exemplo o caso da *JBS*. O fato é que após as Eleições de 2014, esta empresa liderou *rankings* de rendimento e se tornou a maior empresa de carnes no mundo. Segundo a *Agência O Globo* (2017b), os donos da *JBS* usaram a corrupção para obter vantagens através de incentivos fiscais, financiamentos no

---

<sup>10</sup> Marcas mais populares da *JBS*: Friboi, Seara, Swift, Doriana e outras.

<sup>11</sup> Marcas mais populares da *Ambev*: *Skol*, *Brahma*, *Antarctica*, *Budweiser*, *Bohemia*, *Pepsi*, *Gatorade*, *H2OH* e outras.

<sup>12</sup> Ver em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/eleicoes/2014/empresas-doaram-r-224-mil-no-1-mes-de-campanha-ectuf4ayelgztwqecv6l5xq>>. Acessado em 02 de novembro de 2017.

<sup>13</sup> Marcas mais populares da *Cervejaria Petropolis S/A*: Itaipava, *TNT Energy Drink* e outras.

<sup>14</sup> Dados coletados do Sistema de Consulta aos Doadores e Fornecedores de Campanha de Candidatos, através do site: <<http://inter01.tse.jus.br/spceweb.consulta.receitasdespesas2014/abrirTelaReceitasCandidato.action>>. Acesso em 02 de novembro de 2017.

<sup>15</sup> Marca mais popular da *Nutrhouse Alimentos Ltda*: Vitao.

Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e captação de dinheiro nos fundos de pensão.

Em maio de 2017, diversas agências de jornalismo publicaram sobre o esquema de corrupção do *Grupo JBS*<sup>16</sup>. De acordo com depoimentos na delação premiada de executivos e empresários deste mesmo grupo, a *Agência O Globo* publicou: “os donos da JBS pagaram propina para ter vantagens para suas empresas e viabilizar negócios que formaram o maior grupo privado do país e a maior companhia de carne do mundo” (O GLOBO, 2017b).

Não pretende-se aprofundar a discussão sobre o atual momento de tensão diante das denúncias e escândalos de corrupção no país, mas através dos fatos apresentados ilustrar uma parte das relações políticas no campo da segurança alimentar e evidenciar o domínio do agronegócio e sua influência política e econômica no Brasil.

Assim, o presente trabalho pretende apontar que segurança alimentar historicamente é um campo de lutas, em que determinados grupos lutam em defesa do agronegócio - que de fato tem um peso grande na economia do país, enquanto outros lutam em defesa da vida com perspectivas à *soberania alimentar* - diante dos custos socioambientais gerados pelo sistema alimentar globalizado.

## 2.2. RESISTÊNCIA: A LUTA DE MOVIMENTOS SOCIAIS POR ALTERNATIVAS AO DESENVOLVIMENTO E SISTEMAS ALIMENTARES MAIS JUSTOS

Ao mesmo tempo em que vemos este cenário altamente vulnerável do sistema alimentar global com impactos transesclares, nota-se o crescimento e fortalecimento de movimentos sociais em favor da SOBAL e de sistemas alimentares agroecológicos (CAMPOS, 2006; ESCOBAR, 2014). Ploeg (2008) aponta uma renovação dos movimentos camponeses, e outros autores apontam transformações

---

<sup>16</sup> Ver em: <<https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/veja-8-situacoes-em-que-os-donos-da-jbs-usaram-a-corrupcao-para-obter-vantagens.ghtml>>; <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/08/1907031-dono-da-jbs-entrega-relatos-sobre-corrupcao-de-fiscais-de-frigorificos.shtml>>; <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/31/politica/1496247279\\_854999.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/31/politica/1496247279_854999.html)>; <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-39959651>>; <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2017/09/13/temer-lula-e-jbs-brasil-saturado-por-escandalos-de-corrupcao.htm>>. Acesso em 02 de novembro de 2017.

nos territórios urbanos e periurbanos em prol de sistemas alimentares alternativos (AQUINO e ASSIS, 2007; COUTINHO, 2010).

Maldonado-Torres (2003), Lander (2005), Escobar (2014; 2016), e outros autores latino-americanos têm discutido a relevância dos movimentos sociais e seus saberes (práticas e modos de vidas) na resistência ao *império capitalista*. Como já mencionado, a atitude imperial não se limita às questões econômicas, mas atua em diversas faces da vida. Estes estudos apontam a influência das concepções cartesianas na idéia de raças e na visão dicotômica entre corpo e mente/ homem e natureza, que serviram como modelo para as bases da ciência vinculada à idéia racial e sexista, e também como modelo para entender as relações entre colonizador e colonizado. Para os autores, a atitude imperial e as relações coloniais foram renovadas na modernidade.

A formulação cartesiana favorece uma epistemologia, que simultaneamente oculta não apenas a questão do Ser (a dimensão ontológica), mas também reforça a ideia de que os outros (os negros, os índios, os colonizados) não pensam. Para Maldonado-Torres (2003), a partir de Descartes, a dúvida sobre a humanidade dos outros se torna uma certeza, que se baseia na alegada falta de razão ou pensamento do colonizado/racializado. O autor aponta que o modernismo dualista serve como base para:

1) convertir la naturaleza y El cuerpo en objetos de conocimiento y control; 2) concebir la busque da del conocimiento como una tarea ascética que busca distanciarse de lo subjetivo/corporal; y 3) elevar El escepticismo misantrópico y las evidencias racistas, justificadas por cierto sentido común, al nivel de filosofía primera y de fundamento mismo de las ciencias. Estas tres dimensiones de la modernidade están interrelacionadas y operan a favor de la continua operación de la no-ética de la guerra em el mundo moderno (MALDONADO-TORRES, 2003, p.145).

Em outras palavras, o conhecimento moderno da elite europeia nega o saber e o pensar dos grupos colonizados/racializados e oferecem base para a negação ontológica. Conforme cita o autor: “outros não pensam, logo não são” (MALDONADO-TORRES, 2003, p.144, tradução nossa). Esta perspectiva de pensamento de superioridade/inferioridade entre grupos humanos serviu como base moral para a não-ética da guerra, justificando os genocídios, torturas e atitudes altamente violentas nos processos de colonização.

A invenção do “terceiro mundo” e do modelo de desenvolvimento como um sistema fechado – pautado na tendência auto-reguladora da economia e na crença do crescimento econômico como solução para os problemas sociais (KAPP, 1979) – colocou alguns países no patamar de “desenvolvidos” e outros como “subdesenvolvidos” ou “em desenvolvimento”. Sob o imaginário do desenvolvimento e outros mecanismos de poder, a atitude imperial continua atuando na contemporaneidade sob a privação/captação de recursos (de trabalho humano, financeiros e naturais) (HARVEY, 2003), mas também, sob a lógica de superioridade/inferioridade e negação dos saberes e da subjetividade de determinados grupos humanos, conforme Maldonado-Torres (2003), Lander (2005) e Escobar (2014; 2016).

Trata-se de uma categoria mental/cultural/política criada a serviço da hierarquização, classificação e subjugação dos povos. Segundo Ballestrin (2003) são ideologias que persistem no Brasil, “mesmo em um mundo supostamente globalizado, as lógicas imperiais e coloniais operam das mais diferentes maneiras, sobretudo nas questões que envolvem as disputas políticas e econômicas (...)” (BALLESTRIN *apud* GALLAS, 2003, p.2).

A discussão sobre atitude imperial – mecanismos de domínio do *império capitalista* ou *império alimentar* – remete às formas contemporâneas de colonialidade de povos subalternos ao sistema capitalista. Reconhecer as formas de *colonialidade do ser*, *colonialidade do saber* e *colonialidade do poder*<sup>17</sup> - e, em contrapartida, reconhecer os movimentos acadêmicos e sociais em favor da *decolonialidade* ou *giro decolonial* - são concepções importantes para uma perspectiva crítica à visão e controle dominante do sistema capitalista (MALDONADO-TORRES, 2003).

Os estudos decoloniais buscam inverter a lógica estabelecida das hierarquias do conhecimento, dar visibilidade e valorizar os conhecimentos dos movimentos sociais, partindo das propostas destes sobre as questões de terra e território - e outros temas como autonomia alimentar, modelos alternativos de desenvolvimento,

---

<sup>17</sup> *Colonialidade do poder* se refere a inter-relação entre formas modernas de exploração e dominação. *Colonialidade do saber* é o rol epistemológico e de produção de conhecimentos, os regimes de pensamentos coloniais que imperam (escolarização do saber). *Colonialidade do ser* então é a experiência vivida da colonização e seu impacto na linguagem - trabalha a fenomenologia e a filosofia existencial, com perspectiva sobre a subalteridade racial e colonial (MALDONADO-TORRES, 2003).



etc. (ESCOBAR, 2014, p.14). Em resumo, estes movimentos representam a defesa da vida e contribuem para o debate de possíveis políticas rurais, sociais, ambientais e culturais, construídas em processos e dinâmicas territorializadas e radicalmente democráticas.

Segundo Escobar (2014) para superar a leitura romântica e utópica sobre estes assuntos, é necessário considerar três dimensões: i) dimensão da terra (crise ecológica humana e social que exige uma mudança radical); ii) dimensão das correntes teóricas e movimentos sociais que propõem uma transição ecológica e profunda – os “discursos de transição”; e, iii) dimensão da re-localização (ou territorialização) da economia, da alimentação e de outros aspectos da vida social.

Em suma, o debate sobre a perspectiva decolonial é relevante para valorizar e dar visibilidade aos movimentos sociais, mas também desmistificar ideologias eurocêntricas que inferiorizam os conhecimentos, os modos de vida e práticas alternativas ao modelo de desenvolvimento dominante.

No campo da segurança alimentar, as lutas destes movimentos ampliaram o debate sobre o sistema alimentar globalizado e fomentaram políticas importantes em diversos países do mundo. Dentre os movimentos sociais de resistência que atuam em escala global, destaca-se a *Via Campesina* – movimento transnacional que reúne mais de cem organizações rurais e movimentos sociais de camponeses de várias regiões do mundo, que se articulam diante das possibilidades de contato e intercâmbio no contexto da globalização.

Vía Campesina se ha revelado como un actor principal en las actuales luchas populares internacionales contra el neoliberalismo que, entre otras cosas, exigen responsabilidades a las agencias intergubernamentales, se enfrentan y se oponen al control corporativo Sobre los recursos naturales y la tecnología, y defienden la soberanía alimentaria. Además, há contado con un papel destacado en campañas de gran polémica política como, por ejemplo, las dirigidas contra la OMC, los gigantes corporativos mundiales como McDonalds, y los organismos modificados genéticamente (OMG) y las multinacionales que los fomentan, como Monsanto (BORRAS, 2004, p.3).

Segundo Borrás (2004) apesar da instituição da Via Campesina ter sido na Europa, a organização foi criada num ambiente latino-americano, influenciada pelos fortes movimentos rurais desta região.

Los miembros que componen Vía Campesina son extremadamente heterogéneos: desde pequeños campesinos productores de leche em Alemania a campesinos sin tierra em el Brasil; desde campesinos de granjas con excedentes agrícolas em Karnataka (India) a minifundistas em México; desde jornaleros em Nicaragua a cultivadores de arroz em Corea del Sur (BORRAS, 2004, p.10).

Por sua heterogeneidade, há diferentes perspectivas de lutas na *Via Campesina*. Com enfoque reformista e radical, a agenda política desta organização é plural, mas fundamentalmente pautada em resistir às forças globais do neoliberalismo e desenvolver alternativas. A defesa da terra, a reforma agrária, representa um elemento chave de movimentos como esse – como condição básica para subsistência dos povos em respeito aos seus modos de vida.

Além de ter criado o conceito *soberania alimentar* utilizado pela ONU e pela Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, por exemplo, a *Via Campesina* tem influenciado instituições em diferentes escalas, apesar do ceticismo acadêmico e político que marginaliza estes movimentos a nível global.

As lutas desses movimentos representam forças resilientes que precisam ser valorizadas em um contexto geral, da educação às políticas públicas em diferentes escalas. Significam exemplos de povos e comunidades que se mobilizam para enfrentar as inseguranças e riscos gerados pelo *império capitalista*, e ao mesmo tempo, reforçam a emergência em romper com o ceticismo científico e político, com estruturas *top-downs*, dando voz aos movimentos de resistência.

Neste sentido, Evans (2011) aponta a necessidade de transformar as vulnerabilidades globais considerando as diferentes formas de *resiliência* que, conforme o autor, no contexto de desenvolvimento, pode ser interpretada como:

A habilidade das pessoas pobres de enfrentarem os choques e estresses dentro de um contexto mais amplo de progresso em relação a objetivos de desenvolvimento humano. Isto implica uma visão de desenvolvimento que tem início a partir de um reconhecimento perspicaz das ameaças muito reais às pessoas pobres e ao progresso alcançado nos últimos anos que provém dos riscos que surgem, como a mudança climática e instabilidade econômica global (EVANS, 2011, p. 5).

Considerar estas diferentes formas de *resiliência* no campo das políticas de desenvolvimento, ou especificamente das políticas de segurança alimentar, requer a construção de espaços re-localizados que garantam e ampliem o debate sobre a economia, a alimentação e outros aspectos da vida social. Pois, não parece haver

uma única ou uma melhor abordagem como modelo para o enfrentamento de todas as situações, mas diferentes formas de buscar soluções originais para problemas comuns, através de processos democráticos e territorializados que envolvam os diferentes atores afetos à insegurança alimentar. Sobretudo, nota-se que a participação dos movimentos sociais/sociedade civil nestes espaços, é um elemento chave para a construção de alternativas ao desenvolvimento unilateral, seja em escalas globais, nacionais ou locais.

No entanto, é prudente considerar que no âmbito das políticas públicas tanto as ações territorializadas quanto o estabelecimento de espaços voltados para participação social são bastante desafiadores, principalmente, pelos limites internos e externos da política e da cultura institucional brasileira. À vista disso, veremos no capítulo a seguir as perspectivas teórico-metodológicas de modos de gestão que visam à participação plural e radicalmente democrática dos diversos setores da sociedade, bem como os principais limites e possibilidades apontados pelos autores.

### **3. POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: TRAJETÓRIA E PERSPECTIVAS PARA GESTÃO CO-PARTICIPATIVA**

O estudo sobre políticas públicas refere-se à análise sobre a “ação do governo” e o “papel do Estado”, um campo multidisciplinar da área da ciência política que confronta várias visões, disciplinas, teorias e modelos explicativos. Neste sentido, não existe uma única e nem melhor definição sobre o que seja política pública (SOUZA, 2006). De modo geral, “o conceito de política pública remete a esfera do público e seus problemas. Ou seja, diz respeito ao plano das questões coletivas, da *polis*” (SCHMIDT, 2008, p. 2311).

Sobretudo, é um campo que estuda a ação do Estado, seus aparelhos institucionais, metas, planos e programas governamentais, buscando soluções para problemas comuns e estratégias voltadas ao desenvolvimento em suas múltiplas dimensões. Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos.

Nesse sentido, no contexto das pesquisas acadêmicas há uma diferenciação entre as análises sobre políticas públicas e sobre políticas sociais. A primeira tem como foco os processos e ciclos que a compõem - buscando compreender a conformação das políticas públicas em geral (nacional, estadual ou municipal) e a complexidade que a ela é intrínseca; e a segunda, tem como foco os resultados e as questões que a política busca solucionar – ainda que tenha finalidades voltadas ao desenvolvimento econômico (SOUZA, 2006).

Diversos autores têm empreendido esforços para analisar os processos que envolvem as políticas (construção da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação, avaliação e monitoramento), assim como sua efetividade, eficácia e eficiência (MARCHETT, 2013). Há um campo específico de estudos sobre os modelos teóricos que explicam o processo das políticas públicas denominado de ciclo da política pública (“*policy cycle*”). Existe uma extensa bibliografia que identifica e marca cinco momentos-chave deste ciclo: 1. identificação do problema; 2. conformação da agenda; 3. formulação; 4. implementação e; 5. avaliação da política (SERAFIM e DIAS, 2012). Neste campo, algumas vertentes focalizam mais os participantes do processo decisório, e outras, o processo de formulação das políticas (SOUZA, 2006).

Diante da amplitude sobre o tema, cabe delimitar que o presente estudo tem como foco a discussão sobre a *gestão co-participativa* nos dois primeiros momentos do *policy cycle* (identificação do problema e conformação da agenda<sup>18</sup>), voltada aos participantes dos processos de tomada de decisão.

Como visto no primeiro capítulo, a participação social através de movimentos sociais representa um elemento chave para busca de soluções de problemas complexos, como o caso da insegurança alimentar. Principalmente, quando construídas no âmbito local onde a população tem acesso direto às políticas públicas. Por isso, a seguir discute-se modos de gestão e estratégia que visam atender a construção e estabelecimento de espaços e mecanismos sociais, para integrar a participação e envolvimento dos diversos atores sociais.

A *intersectorialidade* é um termo/conceito que tem sido bastante utilizado nos documentos e normativas técnicas das políticas públicas brasileiras, como um meio para integrar os setores governamentais e não-governamentais, também nas políticas tradicionalmente setoriais como de saúde, educação e assistência social. Assim, adentraremos na discussão sobre intersectorialidade até as perspectivas mais amplas voltadas à gestão co-participativa.

### 3.1. DA INTERSETORIALIDADE PARA A GESTÃO CO-PARTICIPATIVA

O enfoque sobre *intersectorialidade* nas políticas públicas parte da necessidade de articulação entre os setores governamentais e não-governamentais, como uma importante estratégia na operacionalização das políticas públicas, visando melhorar e otimizar a atuação do Estado ou alcançar metas e objetivos comuns das políticas. Em outras palavras,

A intersectorialidade é a articulação entre as políticas públicas por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social, inclusão e enfrentamento das expressões da questão social. Supõe a implementação de **ações integradas** que visam à superação da fragmentação da atenção às necessidades sociais da população. Para tanto, envolve a articulação de **diferentes setores sociais** em torno de objetivos comuns, e deve ser o princípio norteador da construção das redes municipais (CAVALCANTI; BATISTA; SILVA, 2013, p. 1-2) (grifo nosso).

---

<sup>18</sup> A escolha visa atender o aporte teórico para a análise da pesquisa em campo, em que estas fases representam o atual momento da Segurança Alimentar no Município de Itapoá, Santa Catarina, no âmbito da discussão do *policy cycle*.

A articulação entre os diversos agentes nos processos decisórios de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação de políticas sociais, pressupõe um trabalho integral, compartilhado e coordenado pelos atores sociais dos diferentes setores que atuam no território.

A intersetorialidade visa superar o modelo tradicional de gestão pública (setorializado e fragmentado), valorizando uma perspectiva voltada ao Terceiro Setor, e também, às entidades com fins lucrativos (empresas). No que tange às políticas públicas voltadas à proteção social, a intersetorialidade volta-se à valorização da participação social e cidadã, e nesse sentido, os autores reconhecem a intersetorialidade como um mecanismo de atendimento integral, de articulação das ações de cada política setorial para o enfrentamento dos problemas sociais complexos (NASCIMENTO, 2010).

Em escala local, especialmente nos municípios, o desenvolvimento de políticas intersetoriais “gera possibilidades inovadoras na gestão pública que permitem aprofundar e consolidar a democracia em nosso país” (FLEURY, 2003, p. 18). É um desafio posto aos dirigentes locais que implica em expandir a cidadania, construir novas relações entre Estado e Sociedade, e, em inovações no planejamento e na gestão pública.

Outra concepção relevante sobre intersetorialidade no caso brasileiro, considera que esta estratégia insere-se nas políticas públicas no processo de transição democrática, sob o desafio de implementar as políticas da Constituição Federal de 1988, também “*sob a ótica da incorporação de ações de privatização de empresas públicas e a aprovação do marco legal do Terceiro Setor, dentre outras medidas que se constituíram como reformas do Estado*” (TUMELERO, 2015, p.136).

Estas características de cooperativismo entre Estado, Sociedade Civil e Mercado são semelhantes às perspectivas do modelo de *governança pública*, que também emerge como modo inovador de gestão (KISSLER e HEIDEMANN, 2006; RONCONI, 2011), e que de certa forma utiliza a intersetorialidade como estratégia. Assim como é crescente a discussão sobre o *trabalho em rede* sob a perspectiva das relações dos atores sociais de diversos setores, envolvidos em processos de tomadas de decisão e ações do Estado no âmbito das políticas públicas (CALMON e COSTA, 2013).

A partir destas considerações, analisa-se a intersetorialidade e o *trabalho em rede* na perspectiva de estratégias e a *governança pública* na perspectiva de modelo

de gestão, como categorias voltadas à *gestão co-participativa*. Cabe esclarecer que estas categorias não são únicas no campo de discussão sobre *gestão co-participativa*, ou *co-gestão participativa*, ou de outros modelos reconhecidos como radicalmente democráticos, mas estas foram selecionadas pela recorrência destes termos/conceitos em documentos técnicos do governo e em discussões acadêmicas – especialmente no campo das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

No caso específico do Sistema Nacional de SAN, as políticas afetas têm uma institucionalidade integrada colocando a intersetorialidade noutra patamar – na constituição da própria política e não apenas como estratégica na operacionalização de políticas genuinamente setoriais.

Destarte, a *gestão co-participativa* emerge neste estudo como uma categoria mais genérica de modos de gestão pública e/ou territorial, com alguns princípios similares, como: cooperação, participação social, integração de ações dos diversos setores e atores sociais, relações qualitativas e transparentes etc. (VIEIRA, 2006).

No sentido de compreender a dialogicidade das categorias selecionadas, observamos que a intersetorialidade corresponde à ação e operacionalização das políticas de maneira conjunta e articulada entre os diversos setores governamentais e não-governamentais (com ou sem fins lucrativos). Já o *trabalho em rede*, em sua perspectiva teórico-metodológica supõe a intersetorialidade entre os atores, mas também analisa esta articulação sob o reconhecimento estrutural das relações - como uma rede formada por diversos *nós* (atores sociais) que se relacionam através de *arestas* (vínculos/troca de fluxos de amizade, colaboração, informações, recursos, fluxos financeiros, etc.). Nessa perspectiva, a análise dos vínculos e da posição dos atores na rede pode contribuir para a regulação de novas relações, capazes de afetar os processos de *governança* (CALMON e COSTA, 2013).

Destarte, a discussão sobre *governança* surge, justamente, da emergência de novos modos de gestão pública e da necessidade de um novo modelo regulatório para as relações entre os atores sociais. Principalmente, diante da crise e insatisfação com os modos de regulação tradicional (setorializado e centralizado) (KISLER e HEIDEMANN, 2006).

Sobretudo, os debates que envolvem intersetorialidade, *trabalho em rede* e *governança pública* têm um forte ponto em comum: surgiram da necessidade de soluções e alternativas inovadoras para o enfrentamento de problemas sociais

complexos. Assim como, são conceitos muito utilizados em modelos de desenvolvimento socialmente justos e ambientalmente prudentes, como exemplo citamos os modelos *ecodesenvolvimento* e *desenvolvimento territorial sustentável*.

No campo das políticas públicas, outro forte ponto em comum entre os conceitos é a perspectiva da gestão radicalmente democrática, participativa cooperativa, pluralista, deliberativa (não somente representativa) e compartilhada.

De modo geral, as categorias apresentadas voltam-se a gestão co-participativa e visam a melhor interação, a troca compartilhada e contínua de saberes (popular e científico), dando atenção especial para novas formas de relações nos territórios (NASCIMENTO, 2010; FLEURY, 2003; MARINGONI, 2009; VIEIRA, 2006). Entretanto, reconhecemos que *intersectorialidade*, *governança pública* e *trabalho em rede* apresentam alguns desafios no que tange aos limites e possibilidades, bem como outras especificidades apresentadas a seguir.

### 3.1.1. Aproximações à Governança Pública

É importante ter no horizonte que quando abordamos *governança*, inevitavelmente envolvemos a intersectorialidade da ação e atuação dos três principais setores/agentes: o Estado, a Sociedade e o Mercado (setor empresarial). Nesta perspectiva analítica, o conjunto de atores desta tríade compõe uma teia de relações que funciona de forma sistêmica, através dos vínculos e fluxos (trocas) compartilhados numa perspectiva transescalar (global, nacional, estadual, regional e local) – o que também implica em conflitos de interesses.

Destarte, a *governança* tornou-se um conceito chave utilizado por diferentes autores e para fins de diversos interesses. Nota-se a utilização deste conceito tanto no campo das políticas públicas quanto no campo empresarial, em que seus preceitos são utilizados em projetos antagônicos (KISSLER e HEIDEMANN, 2006; RONCONI, 2011). Sua origem tem ligação com o modelo *desenvolvimentista*, mais especificamente, na linha de gestão e desenvolvimento,

no qual o termo era usado para referir-se a políticas de desenvolvimento que se orientavam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais — como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público — considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades (...) (KISSLER e HEIDEMANN, 2006, p.481).



Por se tratar de um conceito amplo e polissêmico, é importante delimitar que neste estudo aborda-se a *governança* sob a ótica da ciência política, como um tipo de gestão para co-produção dos bens públicos, neste sentido denomina-se *governança pública*. Assim, a *governança pública* é aqui entendida como um arranjo institucional com princípios radicalmente democráticos, que implica em um modelo de gestão governamental “que favorece e reforça a participação de atores sociais nos processos de decisão e de formulação das políticas públicas, portanto, nas instâncias de deliberação do Estado” (RONCONI, 2011, p.22).

A *governança* representa uma alternativa ao arranjo institucional baseado na hierarquia, na setorialidade e na centralização, com importantes perspectivas para os processos políticos de decisão desenvolvidos em escala local (SHOMMER, 2013).

Nesse sentido, Kissler e Heidemann (2006) apontam que,

os atores locais e regionais desenvolvem ação conjunta movidos pela expectativa de que conseguem avaliar melhor os problemas de sua região do que os atores nacionais ou supra-estaduais. As expectativas políticas e sociais geradas pela cooperação entre os agentes regionais são significativamente elevadas, por exemplo, no campo do mercado de trabalho e das políticas de emprego, desenvolvimento municipal, combate à pobreza etc. (idem, p.482).

Assim, as expectativas de otimizar as ações das políticas sociais geradas pela cooperação entre os agentes locais são significativamente elevadas. A participação, interação e coordenação dos atores sociais representam o elemento chave para este novo tipo de gestão. Entretanto, nesta trama de relações consideramos importante compreender a co-responsabilidade dos diferentes atores, que muitas vezes possuem interesses antagônicos.

No que diz respeito à atuação do Estado, a governança surgiu em grande parte devido a uma crise no Estado modernista, diante do crescente descontentamento popular com as formas burocráticas e não transparentes das ações estatais (BEVIR, 2011). A concepção de *governança pública* emerge como uma resposta e propõe mudanças ao Estado tradicional, que historicamente centraliza o poder de decisão e os recursos das políticas públicas.

Neste modelo de gestão, o Estado continua sendo o principal responsável, mas compartilha o poder de decisão e assume o papel de agente ativador da

*governança*, acionando e coordenando os outros agentes, para que em conjunto a rede de atores possa construir soluções para os problemas comuns.

Assim, com uma racionalidade tripartite, a *governança pública* compartilha os espaços de decisão de planejamento e implementação de políticas públicas entre os três setores, com o propósito de mobilizar os recursos disponíveis e ativar as forças da sociedade civil (indivíduos, associações, grupos informais, iniciativas comunitárias etc.). Nesse sentido,

em termos de um denominador comum, em suma, a governança pública agrupa, em novos arranjos de atores (redes, alianças etc.), três diferentes lógicas: a do Estado (hierarquia), a do mercado (concorrência) e a da sociedade civil (comunicação e confiança) (KISSLER e HEIDEMANN, 2006, p.486).

Nota-se que nessa dinâmica de construção de um ator social coletivo, a sociedade civil também representa o papel de ator social chave, que deve participar ativamente dos processos de decisão, planejamento e implementação das políticas públicas. O terceiro setor representa diretamente o cidadão (seja através de uma entidade ou pessoa física), em que este não se limita à relação clientelista com o Estado, mas atua com poder de utilização dos espaços e mecanismos para participação compartilhada nos processos decisórios. Desta forma, rompendo com as relações verticalizadas e construindo relações horizontais.

Entretanto, pondera-se ter em vista que o terceiro setor também representa a sociedade burguesa – conforme a perspectiva de Marx; e que algumas instituições garantem a hegemonia das classes dominantes nos espaços públicos – de acordo com a perspectiva de Gramsci. Configurando, assim, um espaço complexo e conflituoso de relações ideológicas e culturais (PEREIRA, 2011). A exemplo disso, a sociedade civil brasileira demonstra traços patrimonialistas, em que historicamente o espaço público geralmente é ocupado por elites – diretamente por cargos políticos ou por intermédio de entidades como igrejas, partidos políticos, associações e fundações empresariais, entre outras (ALVES, 2013).

Portanto, ressalta-se a importância de garantir a qualidade das relações, a qual depende da **horizontalidade**, **abrangência** e **grau de organização**. A horizontalização é considerada uma condição para a *gestão co-participativa*, como também “é o fator mais importante para o sucesso, continuidade e

institucionalização de uma determinada experiência de governança” (RONCONI, 2011, p. 28) (grifo nosso).

Sobretudo, a participação e o fortalecimento da sociedade civil representada pelas classes menos favorecidas são fundamentais, em que a atuação ativa desse público representa um grande desafio para as experiências de *governança* e/ou *gestão co-participativa*. Grosso modo, o papel fundamental da sociedade civil é ocupar os espaços públicos, envolvendo-se e apoderando-se dos canais disponíveis para mediação, gestão e controle social das políticas públicas, tais como: conselhos, fóruns, audiências públicas, conferências, etc.

No que tange à atuação do Mercado (setores privados com fins lucrativos), observa-se que, neste modelo de gestão, empresários e grupos empresariais também são co-responsabilizados pela busca de soluções e estratégias para os problemas comuns. Além de ser o setor produtivo, com capacidade de movimentar recursos e dinamizar a economia local.

Contudo, a relação Mercado e Estado, assim como a cooperação entre as próprias empresas, também é marcada por conflitos de interesses, que geralmente visam fins lucrativos. Por um longo período a iniciativa privada foi estrangida nos espaços públicos, devido a cultura empresarial brasileira que é profundamente marcada por um passado patrimonialista que, atualmente, incide na baixa profissionalização empresarial no Brasil. Assim, algumas práticas empresariais que correspondem às ações políticas, geralmente, não são reconhecidas - como por exemplo: a busca de certificação ambiental e de responsabilidade social, a formação de associações, o *lobby*, os protestos, os boicotes, a compra de produtos eticamente responsáveis, etc. (ALVES, 2013).

Segundo Alves (2013),

Uma das formas de ação política e social das empresas está na atuação por meio da responsabilidade social corporativa, seja em nome das empresas, de seus institutos ou fundações empresariais. (...) Os incentivos para a atuação das empresas vão desde a demanda de consumidores conscientes e a pressão de investidores responsáveis até ameaça de riscos à reputação da empresa causada por ONGs e movimentos sociais. No entanto, os limites impostos à responsabilidade social são provenientes do próprio mercado. Agir de forma responsável tornou-se um nicho de mercado que pode ser atraente para algumas empresas, mas não para todas (idem, p.16).

Não pretende-se estender o debate sobre os diversos interesses do setor empresarial na co-produção de bens públicos, mas apontar que no atual contexto global é necessário rever a divisão de papéis e transcender a concepção de que as empresas não são responsáveis por problemas sociais complexos. Ao contrário, como visto no primeiro capítulo deste estudo, no campo da segurança alimentar empresas do agronegócio atuam fortemente na política brasileira.

O debate sobre as iniciativas privadas nos espaços de tomadas de decisão do setor público é controverso e incipiente, o que parece ser emergente a necessidade de observar o relacionamento das organizações da sociedade civil com governos e com o setor privado, e nesse sentido reiteramos a necessidade do estabelecimento de relações transparentes e horizontais.

A questão é que no modelo de *governança pública*, espera-se iniciativas privadas voltadas à responsabilidade social para co-produção de bens públicos, e não somente para fins lucrativos. E, em conclusão, a *governança pública* pressupõe que todos os atores são co-responsáveis pela gestão compartilhada e participativa, em que o Estado continua com a responsabilidade precípua e tem a função especial de ser o garantidor, ativador e coordenador para a atuação transparente e cooperativa entre os mesmos.

### 3.1.2. Aproximações ao trabalho em rede

A concepção generalizada sobre *trabalho em rede* pressupõe a atuação articulada entre os setores e atores sociais - ou seja, a prática e efetivação da intersetorialidade no campo do trabalho. Entretanto, o debate teórico-metodológico sobre a abordagem de redes envolve outros elementos<sup>19</sup>.

Segundo Calmon e Costa (2013) é possível identificar duas principais vertentes que, embora sejam divergentes, se relacionam. A primeira trata a análise de redes sociais como um instrumento analítico das estruturas das organizações e das relações sociais, e a segunda tem forte influência da economia, da administração e das políticas públicas voltadas à *governança* – como um tipo

---

<sup>19</sup> Ressalta-se que o campo de estudo sobre análise de redes sociais demonstra-se bastante complexo, entretanto, nesta pesquisa apresentamos as concepções de análise de redes sociais de modo bastante sintético e delimitado à área da gestão pública.

inovador de gestão aplicável em sistemas complexos, como o caso do sistema alimentar.

A análise estrutural diz respeito à forma e qualidade das relações entre os atores sociais, em que pode-se medir e distinguir os tipos de trocas/relações (de informações, de reciprocidade, de amizade, de hostilidade), sendo possível analisar: a orientação, a densidade e a conexidade das relações; a posição e a centralidade dos atores. Com base em teorias explicativas, objetiva-se caracterizar padrões de relacionamento formal e informal em organizações/instituições; e estabelecer estratégia para analisar poder e autonomia dos atores. Enfatiza-se que o reconhecimento dos vínculos (as relações de trocas entre os agentes) pode revelar oportunidades para alguns atores, tendo em vista as posições que ocupam nesta estrutura (CALMON e COSTA, 2013; LEMIEUX e OUIMET, 2014).

A segunda vertente contribui para a compreensão da abordagem de redes no campo da gestão e *governança* de políticas públicas, mas cabe ressaltar que esta dialoga com a análise estrutural das redes – pois, reconhece que “a estrutura da rede social condiciona os recursos disponíveis e mobilizados por meio de relações sociais, favorecendo ou obstruindo a ação individual e coletiva e, portanto, afetando a *governança*” (DELGADO et. al., 2013, p.1).

Algumas teorias explicativas no âmbito da abordagem de redes também discutem os ciclos das políticas públicas. Porém, considerando que o foco da presente pesquisa volta-se à *gestão co-participativa*, enfatizamos esta abordagem sob as questões relacionadas à ação coletiva das redes sociais, que torna-se relevante diante da possibilidade de potencializar as ações em prol de um objetivo comum; ou demonstrar/denunciar o contexto dos espaços públicos “marcado por um conjunto de atores distintos, com preferências heterogêneas, com recursos de poder distintos e assimetricamente distribuídos, e que precisam resolver seus problemas de coordenação, cooperação e comunicação” (CALMON e COSTA, 2013, p.13).

Analisando a dimensão sociopolítica da segurança alimentar em âmbito local, sob a perspectiva da abordagem de redes, considera-se que os atores locais (governamentais e não-governamentais) possuem um importante papel ao desempenharem ações de enfrentamento à insegurança alimentar. Através do reconhecimento da rede local (os atores, as ações e as trocas/relações) esta abordagem pode demonstrar estratégias de articulação para tecer novas relações e interações entre os atores, no sentido de integrar as ações já realizadas,

compartilhar recursos e informações, a fim de juntar esforços para a *gestão co-participativa* das políticas de segurança alimentar e nutricional.

Com base na discussão apresentada até aqui, sobre intersectorialidade, *governança pública*, *trabalho em rede* e suas inter-relações no campo das políticas públicas. A seguir, apresenta-se os principais desafios (limites e possibilidades) identificados para a efetivação da *gestão co-participativa* no campo das políticas de SAN.

### 3.1.3. Os desafios (limites e possibilidades) da gestão co-participativa

De maneira sucinta, o pano de fundo deste estudo é o cenário do sistema alimentar globalizado e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), reconhecendo a luta e embate dos indivíduos, grupos e instituições (atores sociais) envolvidos nos processos de co-produção dos bens públicos.

A insegurança alimentar é uma expressão multifacetada e profundamente complexa da questão social, que implica em diversas dimensões da vida. Neste sentido, é um tema que ilustra a emergência de novos modos de gestão social, diante do reconhecimento da limitação do Estado como agente exclusivo nos enfrentamentos de problemas sociais complexos (FLEURY, 2003).

A seguir, no *Quadro 1* apresenta-se os principais limites postos à *gestão co-participativa* identificados na revisão de literatura e, posteriormente, no *Quadro 2* as estratégias e possibilidades; que serviram como categorias de análise para considerações finais do presente estudo.

QUADRO 1 – PRINCIPAIS LIMITES DA GESTÃO CO-PARTICIPATIVA

<b>Intersetorialidade</b>	<b>Trabalho em Rede</b>	<b>Governança Pública</b>
(1) Crescente especialização do poder público; (2) Estrutura institucional setorializada; (3) Entraves político-partidários; (4) Interesses conflitantes entre os atores sociais; (5) tempo disponível para os debates e deliberações.	(1) Excessiva assimetria nas relações e distribuição de poder entre os atores; (2) Fraquezas institucionais com baixo interesse de atores; (3) Exigência de compromisso ético e considerável nível educativo.	(1) Dependência do grau de participação e envolvimento dos atores; (2) Prevalência dos modelos <i>top-down</i> ; (3) Baixa credibilidade da população sobre os processos políticos; (4) Pressão neoliberal visando enxugamento do Estado.

FONTE: a autora (2018) com base em Kissler e Heidemann (2006), Nascimento (2010), Ronconi (2011), Burlandy (2014) e Calmon e Costa (2013)

QUADRO 2 – POSSÍVEIS ESTRATÉGIAS PARA GESTÃO CO-PARTICIPATIVA

Intersetorialidade	Trabalho em Rede	Governança Pública
(1) Complementaridade entre ações setoriais e intersetoriais; (2) Criação de espaços, mecanismos e estratégias para articulação dos setores; (3) Disponibilidade de técnicos e gestores para mediação e articulação entre os setores; (4) Formas de valorização e capacitação dos servidores públicos, visando fomentar o envolvimento e novas formas de relacionamento com a sociedade; (5) Facilitar uma compreensão integradora entre as políticas.	(1) Reconhecimento da estrutura das redes sociais para estabelecimento de relações estratégicas; (2) Entendimento do contexto relacional para construção de novos padrões de interação e coordenação entre os atores sociais; (3) Disponibilidade e utilização transparente de recursos públicos; (4) Instituição de relações baseadas na interdependência, negociação e confiança; (5) Redesenho das relações entre governos (central e local), entre governo e comunidade, entre governo e setor privado; (6) Construção de coalizões políticas e canais institucionais que permitam estabilidade e continuidade.	(1) Criação de espaços públicos de deliberação e negociação; (2) Estabelecimento de mecanismos, regras e sistemas de prioridades claramente conhecidos e acordados; (3) Mecanismos e instrumentos de comunicação e publicidade da ação pública capaz de difundir a proposta, gerar adesão e mobilização e permitir o controle social; (4) Mecanismos de transmissão do saber técnico à comunidade e às instituições locais, ao mesmo tempo em que se propicia a valorização dos saberes ali existentes; (5) Flexibilidade e capacidades de adaptação dos princípios gerais das políticas às realidades específicas, considerando suas potencialidades e limitações; (6) Desenvolvimento de capacidade de gestão de estruturas plurais e policêntricas na condução das políticas públicas.

FONTE: a autora (2018) com base em Kissler e Heidemann (2006), Nascimento (2010), Ronconi (2011) e Calmon e Costa (2013)

Primeiramente, considerando o modelo de *governança pública* em que o Estado possui a função especial de ativador, garantidor e coordenador nos processos de gestão, pondera-se que os atores governamentais têm como principal desafio a criação de espaços, mecanismos e canais de inclusão e mediação da participação social, visando garantir a ativação e o envolvimento dos demais setores para a *gestão co-participativa*. Principalmente, os atores que atuam na escala municipal, onde as políticas públicas são executadas e ofertadas diretamente à população. Assim, o desafio constitui-se em fortalecer a cidadania para construção de novas relações entre Estado e Sociedade.

A horizontalização das relações aparece como condição para garantir a cooperação entre os agentes, a continuidade e institucionalização das experiências de *gestão co-participativa*, que seria viabilizada a partir de estruturas de mediação entre os atores sociais. Neste sentido, a publicidade e compartilhamento das informações produzidas nos processos das políticas públicas (inclusive nos espaços

de deliberações, de distribuição de recursos e gastos públicos), ou seja, a transparência da ação do Estado e dos demais atores (principalmente do Setor Privado) é fundamental para estabelecer relações de confiança, em que a qualidade relacional se faz necessária para estes modos inovadores de gestão.

Entre tantos desafios, a *gestão co-participativa*, assim como outros modelos de gestão com princípios radicalmente democráticos, deliberativos e de cooperação, parecem depender crucialmente da vontade política de todos os atores sociais envolvidos, de novas formas de exercício da cidadania, ou seja, do esforço coletivo para tecer novas relações qualitativas.

O debate acadêmico sobre *gestão co-participativa* volta-se especialmente às relações sociais estabelecidas nos territórios, em que o trabalho em rede parece complementar esta perspectiva de gestão, como importante estratégia capaz de revelar oportunidades para mobilização e criação de consensos entre os atores, para tomadas de decisões de modo democrático (FLEURY, 2003; EVANS, 2011; DELGADO et. al., 2013).

De modo geral, a dimensão sociopolítica da segurança alimentar é tensionada por diversos interesses em jogo e enormes disparidades de recursos e de poder entre os diferentes atores; é evidente a necessidade de criação e estruturação de espaços públicos que possam mediar e confrontar estes interesses de forma transparente e horizontal, gerando possibilidades igualitárias de negociação e geração de consensos.

Com base nas perspectivas (de limites e possibilidades) voltadas à participação dos atores sociais no âmbito da gestão co-participativa, nos próximos subitens deste capítulo analisamos o processo de construção das políticas de segurança alimentar no Brasil, e como tais políticas estão estruturadas no atual Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Para então, a partir dessa análise, compreender os desafios para a gestão co-participativa em escala local – objeto do terceiro e último capítulo do presente estudo.



### 3.2. POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: TRAJETÓRIA, ATORES SOCIAIS E ATUAL ESTRUTURA (PRINCÍPIOS E COMPONENTES)

Neste subcapítulo apresenta-se a trajetória histórica das políticas de segurança alimentar no Brasil, com ênfase na atuação dos movimentos sociais/sociedade civil. Também, retrata-se a estrutura da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN), do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e os principais programas vigentes no país.

#### 3.2.1. Trajetória histórica das políticas de Segurança Alimentar no Brasil

Tendo em vista que o alimento e o ato de alimentar-se sofrem um processo intenso de mercantilização, a insegurança alimentar (IA) em alguma medida é expressão do contexto econômico global, no qual a mercantilização do alimento é um atributo gerado pelos conflitos e conformações das relações e dos fluxos entre os diversos atores afetos ao sistema alimentar. Portanto, quando se aborda a IA é essencial superar a visão unilateral deste problema, pois, além da fome, há fortes implicações na condição humana do ponto de vista socioambiental, sociopolítico, socioeconômico e sociocultural (BRANDEMBURG et al, 2016).

Sobre o papel do Estado neste contexto, em um breve resgate histórico observou-se que em escala global o reconhecimento da alimentação como uma questão social e política foi notável no período da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). A questão alimentar foi associada à segurança nacional como estratégia militar diante das intensas violações de direitos humanos e da fome “gritante” espalhada nos países “subdesenvolvidos” – em que a fome era considerada um fator potencial para a violência. Também, tornou-se um problema de produção e distribuição devido à posterior crise internacional de abastecimento (PARANÁ, 2009; BURLANDY, 2009; BRASIL, 2011). Desde então a alimentação tem ganhado evidência como questão política internacional, tendo como marco histórico o reconhecimento do *Direito Humano à Alimentação Adequada* (DHAA)<sup>20</sup> na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

---

<sup>20</sup> O DHAA é definido pela legislação brasileira como a realização da segurança alimentar e nutricional (BRASIL,2006). Este direito humano está previsto nos artigos 6º e 227º da Constituição

No Brasil a compreensão do caráter multidimensional da segurança alimentar foi tardia. Em meados da década de 1940, no Governo Getúlio Vargas, as primeiras políticas voltadas à alimentação eram direcionadas aos direitos trabalhistas, ou seja, aos que contribuíam com a Previdência Social. Neste período, Josué de Castro (2011 [1948]) coordenou o primeiro inquérito alimentar brasileiro e denunciou a fome como um problema político, e suas implicações na saúde coletiva - através da publicação de pesquisas e da sua obra clássica: *Geografia da Fome* (BURLANDY, 2009; PARANÁ, 2009).

Em 1952, durante o segundo mandato de Vargas, foi criado o primeiro Plano *Nacional de Alimentação e Nutrição*. É importante ressaltar que neste Plano a intersectorialidade era vista como questão de estratégia, reconhecendo que a operacionalização do mesmo se mostrava complexa, especialmente por utilizar recursos e envolver as atividades de diversos setores governamentais e não-governamentais (BURLANDY, 2009).

O período de 1964 a 1984 foi marcado pela Ditadura Militar e por vários atos institucionais que colocaram em prática a censura, a perseguição política, a supressão de direitos constitucionais e a repressão àqueles que eram contrários ao regime militar. Neste contexto a fome passou a ser um tema proibido, embora alguns programas tenham sido criados como veremos no *Quadro 3* (p.55).

Talvez um dos maiores desafios para a implementação do Plano Nacional de 1952, e dos programas posteriormente implementados, tenha sido a própria estrutura das políticas públicas no Brasil, que caracterizavam-se pela fragmentação setorial e, até meados dos anos 90, pela centralização do poder e dos recursos públicos. Somente após a Constituição Federal de 1988, a estrutura de proteção social brasileira passou a ganhar corpo visando uma melhor integração das políticas, com a previsão de mecanismos institucionais que possibilitam a descentralização do poder, e canais legais que visam à participação e o controle social, tais quais os conselhos, as conferências, as audiências públicas, as ouvidorias etc (NASCIMENTO, 2010; AVRITZER, 2016).

Aproximadamente, de 1985 até o início dos anos 2000, foi um período marcado pela redemocratização brasileira e pela recuperação das instituições democráticas abolidas no Regime Militar, tendo os governos assumido a liberal-

---

Federal de 1988 (CF/88), na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN/2006), e em instrumentos jurídicos internacionais.

democracia como regime político. Neste contexto, as políticas de segurança alimentar oscilaram com avanços e retrocessos, principalmente nas trocas de governo entre Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

O debate sobre a fome e extrema pobreza continuou efervescendo devido à pressão das organizações internacionais, dos movimentos sociais e pesquisadores (em âmbito global, nacional e regional) que denunciavam e demonstravam que em algum grau a insegurança alimentar ainda atingia milhões de pessoas no Brasil.

Especialmente entre os anos 1990 a 1993, a história política do Brasil foi marcada por movimentos sociais efervescendo em prol da ética na política e cidadania no país, mas, também na luta pela vida e contra a fome e a miséria. Hebert de Souza (Betinho), ativista e sociólogo brasileiro, estava a frente do *Movimento Ética na Política* (MEP) que atuou na mobilização para o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello e, posteriormente, também esteve a frente do movimento *Campanhada Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida*, que ficou conhecido como *Campanha do Betinho*. Apesar da denominação de campanha, que aparentemente remete à política partidária, cabe ressaltar que Betinho não tinha vínculos partidários, bem como tinha uma concepção de relação “Estado e Sociedade” radicalmente democrática e pluralista (STACCIARINI, 2002; PEREIRA, 2015).

Esta campanha foi motivada por um relatório divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), conhecido como *Mapa da fome* (1993), que chamou a atenção para a fome de 32 milhões de pessoas no Brasil. A intenção de Betinho era mobilizar a sociedade a indignar-se e a mobilizar-se para esta causa. Nas palavras de Pereira (2015),

A Campanha da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida é então lançada no dia 08 de março de 1993 pelas mesmas entidades que haviam integrado o Movimento pela Ética na Política. Sua diretriz fundamental consistia na defesa da incompatibilidade entre miséria e democracia. Era inconcebível aceitar passivamente que um dos países com maior PIB do mundo coexistisse com a miséria e a exclusão social. (...) A Campanha teria como objetivo mais urgente doar alimentos aos que necessitavam. Sob o inconfundível lema que imortalizou a figura de Betinho, “quem tem fome tem pressa”, a ideia inicial era, sem uma estrutura hierárquica vertical, aproximar aqueles que precisavam receber daqueles que estavam dispostos a ajudar: (PEREIRA, 2015, p. 80 - 81)

Sobretudo, a campanha ganhou uma dimensão popular relevante em função do apoio dado pela imprensa e pela mídia da rede nacional de televisão, que publicou gratuitamente propagandas da Campanha, inclusive com a participação de artistas. E esta capacidade de mobilização da sociedade para pressionar o Estado a modificar suas prioridades, talvez seja um dos aspectos mais originais que Betinho alcançou com os movimentos para o *impeachment* e para o combate a fome (PEREIRA, 2015). Neste cenário, nos governos de Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso, algumas ações em prol da segurança alimentar foram tomadas no âmbito do Governo Federal<sup>21</sup>.

Em 2003 a segurança alimentar entrou para a agenda governamental como prioridade, com a implementação do *Programa Fome Zero* e do *Programa Bolsa Família* (COSTA e PASQUAL, 2006), “é nesta conjuntura que o conceito ampliado de SAN se consolida” (BURLANDY, 2014, p. 114).

E, a partir de 2006 houve avanços expressivos no reconhecimento da alimentação como direito no Brasil, principalmente com a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) – Lei n.º 11.346/2006. Neste sentido, Burlandy (2009) fez um importante resgate histórico das instituições, mecanismos, planos e programas instituídos neste período, ressaltando o caráter intersetorial destes, o fomento dado à participação social e ao fortalecimento da sociedade civil para o controle social. Por meio da LOSAN, foi instituído o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que regulamentou esta lei através do Decreto 7.272/2010, que cria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com objetivo de direcionar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). O CONSEA também atuou liderando a campanha que incluiu a alimentação como direito constitucional, através da Emenda Constitucional 64/2010, que alterou o Art. 6º da CF/88, tornando o acesso ao alimento uma responsabilidade precípua do Estado.

O *Quadro 3*, a seguir, apresenta os principais marcos históricos da segurança alimentar no país, da década de 1940 ao ano de 2017.

---

<sup>21</sup> Veja no *Quadro 3*, p. 55.

QUADRO 3 – MARCOS HISTÓRICOS DA SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

ANO	MOVIMENTO SOCIAL E/OU AÇÃO ESTATAL	GOVERNO	INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES
1940	Criação do "Serviço de Alimentação da Previdência Social" (SAPS).	Vargas	Objetivava a garantia de alimentação digna e barata à mão de obra industrial.
1945	Criada Comissão Nacional de Alimentação.		
1946	Publicação do livro "Geografia da Fome" de Josué de Castro.	Dutra	Fomenta o debate sobre a fome como um problema político.
1951	Criação da Comissão Federal de Abastecimento e Preços.	Vargas	Na década de 1950, surge o movimento social das Ligas Camponesas, contra o poder dos coronéis e reivindicando a reforma agrária, propondo a soberania alimentar.
1952	Lançado o livro "Geopolítica da Fome" de Josué de Castro.		
	Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição.		
1962	Criadas a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEN).	Goulart	Os anos 60 foram marcados por crise alimentar, resultado da crise econômica.
1972	Crado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição.	Médice	Primeira proposta de criação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN).
1973-1976	I e II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN).		O II PRONAN busca atuação integrada com o Programa de Alimentação do Trabalhador.
1985	Primeira proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar.	Sarney	Responsabilidade do Estado no planejamento de combate à fome.
1986	I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição.		
1990	Criação do SISVAN.		
1992	Publicação do Mapa da Fome elaborado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).	Collor de Mello	IPEA denuncia a situação de fome de 32 milhões de pessoas no Brasil.
1993	Criação dos comitês da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.	Itamar Franco	Conhecida como a Campanha contra a Fome, liderada por Hebert de Souza.
	Criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).		Através do Decreto 807, de 22/04/93.
1994	I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN)		Intitulada "Fome: uma questão nacional".
1995	Criação do Programa Comunidade Solidária.	FHC	E é extinto o CONSEA.
1995	Criação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).		Decreto n. 37.106 (31/03/1955), programa subordinado ao Ministério da Educação (MEC).
1996	Participação nacional na Cúpula Mundial de Alimentação.		Evento que constitui um marco histórico na conceituação da SAN.
1998	Criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional – FBSAN.		Movimento da Sociedade Civil.
2000	Mobilização da ONG Instituto da Cidadania - Coordenada pelo Luiz Inácio Lula da Silva.	Lula	Reúne aproximadamente cem especialistas para formular um projeto de combate à fome e à miséria.
2001	Criação do Programa Fome Zero.		Implementado em 2003.
2003	Criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).		Reativado o CONSEA.

2004	Criado Programa Bolsa Família (PBF).		Extinto outros programas de caráter de transferência de renda, unificados no PBF. Lei Federal n.10.836 de 2004.
2004	Realização da II CNSAN “A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”		Lei n.º 11.346/2006
2006	Promulgação da LOSAN e instituição do CONSEA.		Decreto n.6273/2007
2007	Criação da CAISAN e Realização da III CNSAN “Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional”		
2009	Realizada a III Conferência +2		
2010	Criação do SISAN e instituição da PSAN.		Decreto n. 7.272/2010
2010	Inclusão da alimentação como direito social na Constituição Federal de 1988.		Emenda Constitucional 64/2010, que alterou o Art. 6º da CF/88.
2011	IV CNSAN e publicação do I Plano Nacional de SAN.	<b>Dilma</b>	“Alimentação Adequada e Saudável: Direito de Todos”
2012	Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) para as Políticas Públicas.		Documento técnico que normatiza a EAN como política.
2013	IV Conferência +2.		
2014	Brasil saiu do Mapa da Fome da FAO.		Neste ano todos os Estados e o Distrito Federal aderiram ao SISAN.
2015	V CNSAN e Elaboração do II Plano Nacional de SAN.		“Comida de verdade no campo e na cidade”.
2016	183 dos 5570 municípios brasileiros aderiram ao SISAN.		Divulgação no sítio eletrônico do MDS.
2017	ONU/FAO declara que Brasil pode voltar ao Mapa da Fome <sup>22</sup>	<b>Temer</b>	Entidades nacionais e o Diretor-geral da FAO manifestaram que o Brasil está sob ameaça de entrar novamente para o Mapa da Fome.

FONTE: organizado pela autora (2018), com base em Costa e Pasqual (2006), Burlandy (2009), Pereira (2015), legislações e documentos técnicos do MDS, e reportagens jornalísticas<sup>23</sup>

Cabe destacar que nos bastidores dos marcos histórico apresentados, os movimentos sociais, instituições e grupos de pesquisas atuaram fortemente para construção da atual Política Nacional de SAN. Em respeito aos movimentos sociais, citamos: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento Camponês Popular (MCP), o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), o

<sup>22</sup>O Mapa da Fome é um estudo elaborado desde 1990 pela FAO, principal órgão internacional de incentivo a políticas de combate à fome e à promoção do alimento. O mapa reúne e analisa dados sobre a situação da segurança alimentar da população mundial, realizando diagnósticos por regiões e países.

<sup>23</sup> Ver em: < [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/05/internacional/1504624883\\_402058.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/05/internacional/1504624883_402058.html)>; <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/11/06/desemprego-pode-recolocar-brasil-no-mapa-da-fome-diz-lider-do-orgao-da-onu-para-alimentacao.htm>>; <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/07/23/Como-o-Brasil-saiu-do-Mapa-da-Fome.-E-por-que-ele-pode-voltar>>. Acessado em 12 de fevereiro em de 2018.

Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Rede de Mulheres Negras pela Segurança Alimentar e Nutricional, Rede Ecovida de Agroecologia, Via Campesina, entre tantos.

No período do Governo Lula (2003 – 2010) a atuação estatal em favor da *soberania alimentar* (SOBAL) ou *segurança alimentar e nutricional* (SAN) foi notavelmente fortalecida. Já no atual cenário brasileiro, embora seja precipitado afirmar, até o momento temos presenciado um processo de desmonte estrutural de políticas sociais em que o Governo Temer (2016 – 2018) tende a sucatear tais políticas (MENDES; JUNQUEIRA, 2017). Nota-se um processo histórico de avanços e retrocessos do direito à alimentação.

Apesar do importante avanço - no sentido do Governo consolidar a SAN e ações de combate a fome, e o país sair do *Mapa da Fome* em 2014 -, até o ano de 2016 houve baixa adesão dos municípios no SISAN, e o atual contexto de crise política e econômica ameaçam que o Brasil volte a ter a fome como um de seus problemas crônicos e estruturais.

### 3.2.2. Principais políticas vigentes no país (2016 - 2018)

Apresenta-se, a seguir, uma breve descrição das principais políticas em vigência no país - atreladas diretamente ou indiretamente à segurança alimentar; e a atual estrutura (componentes), os princípios e as diretrizes, e os equipamentos públicos de SAN. Objetiva-se ter uma visão geral sobre as políticas, para interlocução entre a política nacional e as políticas/ações identificadas na pesquisa local.

### 3.2.3. Programa Bolsa Família (PBF)

O PBF é um dos mais populares programas de transferência de renda do mundo, que unificou outros programas/políticas de transferência de renda até então implementados no Brasil, como: Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação - Bolsa Escola do Governo FHC (Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001); Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação do Governo FHC (Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001); Programa Auxílio-Gás do Governo FHC (Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002);

Programa Nacional de Acesso à Alimentação - Fome Zero do Governo Lula (Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003).

De acordo com documentos normativos do Governo Federal, os três pilares do PBF são a transferência de renda, as condicionalidades e os programas complementares. A transferência direta de renda visa possibilitar alívio imediato da situação de pobreza e extrema pobreza, as condicionalidades visam garantir o acesso à saúde e à educação básica, e as ações e programas complementares visam criar oportunidades para que as famílias superem a situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2010).

As regras básicas das condicionalidades são: i) da educação, mínimo de 75% de frequência escolar para jovens de 15 a 17 anos de idade e mínimo de 85% de frequência escolar para crianças de 6 a 14 anos de idade; ii) da saúde, vacinação e pesagem de crianças de até 07 anos de idade, acompanhamento do pré-natal, das nutrizes e mulheres de até 45 anos de idade. Outra regra importante, de responsabilidade da assistência social, é manter as informações atualizadas na base de dados do Sistema do Cadastro Único (que funciona como porta de entrada de acesso ao PBF). É necessário atualizar sempre que houver alterações ou mudanças das informações declaradas na última entrevista, ou revalidar as informações no prazo máximo de dois anos.

O acompanhamento das regras e condicionalidades é realizado nos municípios, havendo o registro e inclusão em sistemas informatizados do Governo Federal. Portanto, a gestão deste programa é necessariamente intersetorial, envolvendo a nível federal os Ministérios de Desenvolvimento Social, Saúde e Educação, e, por conseguinte, a nível estadual e municipal, as secretarias de Assistência Social, de Educação e de Saúde.

Embora o objetivo precípua dos programas de transferência de renda seja a superação da pobreza, acabam sendo significativos para a superação da insegurança alimentar de famílias com dificuldade de acesso ao trabalho e à renda, principalmente aquelas que estão na área urbana dos municípios. Por este motivo, no *Capítulo 3* do presente estudo, a gestão municipal deste programa será abordada como exemplo da complexidade da gestão intersetorial de programas afetos à segurança alimentar.



### 3.2.4. Educação Alimentar e Nutricional (EAN)

O conceito de EAN contempla aspectos da evolução histórica e política da discussão sobre EAN no Brasil e as múltiplas dimensões da alimentação e do alimento, nos diferentes campos de saberes e práticas conformando uma ação que integra o conhecimento científico e popular.

Adota-se o termo Educação Alimentar e Nutricional e não o termo Educação Nutricional ou o termo Educação Alimentar para que o escopo de ações abranja desde os aspectos relacionados ao alimento e alimentação, os processos de produção, abastecimento e transformação aos aspectos nutricionais. (...) Enquanto política pública, a EAN pode ocorrer em diversos setores e deverá observar os princípios organizativos e doutrinários do campo no qual está inserida. Assim, na esfera da segurança alimentar e nutricional, deverá observar os princípios do SISAN; na saúde, os princípios do SUS; na educação, os princípios da PNAE; na rede sociassistencial, os princípios do SUAS; e assim sucessivamente (BRASIL, 2012, p. 23 - 24).

Em suma, EAN é um campo de conhecimento e de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional que visa promover a prática autônoma e voluntária de hábitos alimentares saudáveis. As ações de EAN podem ser ofertadas em forma de oficinas, cursos, rodas de conversa, atividades socioeducativas, entre outras, em qualquer política pública.

O desenvolvimento de EAN nas ações públicas requer intersetorialidade e a parceria com diferentes setores da sociedade, tais como, Instituições Educacionais (Universidades, Instituições de Educação Profissional e Tecnológica), Organizações Não Governamentais, Organismos Internacionais, Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, Entidades Filantrópicas, Conselhos de políticas públicas e outras instâncias de participação e controle social e da Sociedade Civil como um todo (BRASIL, 2012). Veja no *Quadro 4* a diversidade dos campos de prática de EAN no setor público.

#### QUADRO 4 – CAMPOS DE PRÁTICA DE EAN NO SETOR PÚBLICO

**SETOR PÚBLICO:**

» Federal; » Estadual; » Municipal; » Local; » Regional.

**ÁREAS:**

» Saúde; » Assistência Social; » Segurança Alimentar e Nutricional;  
 » Educação; » Agricultura; » Desenvolvimento Agrário; » Abastecimento; » Meio Ambiente; » Esporte e Lazer; » Trabalho; » Cultura.

**EQUIPAMENTOS PÚBLICOS:**

» **Saúde:** pontos da Rede de Atenção à Saúde como Unidades Básicas de Saúde, que contam com Equipes de Atenção Básica (Saúde da Família ou NASFs), Academias da Saúde, Ambulatórios, Hospitais, Unidades de vigilância em saúde;

» **Assistência Social:** CRAS, CREAS, Centros de Convivência, Acolhimento Institucional de Criança e Adolescentes, Acolhimento Institucional de População de Rua, Plantão Social, Centro Comunitário, instituição de longa permanência de Idosos entre outros;

» **SAN:** restaurantes populares, bancos de alimentos, cozinhas comunitárias, Central de Abastecimento Municipal, feiras, Centros de Referência em SAN;

» **Educação:** escolas, creches, universidades e restaurantes universitários;

» **Esporte e Lazer:** centros desportivos e de recreação, áreas de lazer, clubes; Trabalho: empresas do Programa de Alimentação do trabalhador, Centros de formação;

» **Ciência e Tecnologia:** centros vocacionais tecnológicos;

» **Abastecimento:** CEASAs, feiras, mercados e sacolões;

» **Cultura:** pontos de cultura e outras formas de fomento às atividades culturais.

FONTE: organizado pela autora (2018), com base em Brasil (2012, p. 32- 34)

Segundo as normativas técnicas, as práticas de EAN devem fazer uso de abordagens e recursos educacionais problematizadores e ativos que favoreçam o diálogo junto a indivíduos e grupos populacionais, a partir de um referencial metodológico que preveja um processo de planejamento intersetorial e participativo, considerando a realidade específica de cada território (BRASIL, 2012).

### 3.2.5. Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Da década de 1940 até a promulgação da Constituição Federal de 1988 a alimentação escolar era chamada de merenda escolar e foi oferecida como política

de governo e de caráter assistencialista. Por esta fragilidade, os programas e ações sofreram alguns retrocessos, principalmente no período do governo Collor. Após a CF/88, a alimentação escolar foi incluída como direito, portanto dever do Estado, que a partir de então, prevê a ação da alimentação escolar em planos plurianuais, bem como em sua previsão orçamentária (recursos destinados à execução da ação), nas leis orçamentárias anuais (BRASIL, 2008).

Atualmente, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) prevê a oferta de alimentação escolar e ações de EAN a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. O governo federal repassa aos estados, municípios e instituições federais, valores financeiros de caráter suplementar efetuados em 10 parcelas mensais (de fevereiro à novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino.

O PNAE é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), e também pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público.

Atualmente, o valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino. O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento.

Com a Lei nº 11.947, de 16/06/2009, 30% do valor repassado pelo PNAE deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades locais.

### 3.2.6. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Criado em 2003, o PAA visa colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e fortalecer a agricultura familiar, através de mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações. Parte dos alimentos da agricultura familiar (inclui-se também assentamentos da reforma agrária, comunidades indígenas, quilombolas e da pesca artesanal) são adquiridos diretamente pelo governo, para a

formação de estoques estratégicos e distribuição à população em maior vulnerabilidade social.

Os produtos destinados à doação são ofertados para entidades da rede socioassistencial (públicas e da sociedade civil) e aos equipamentos públicos de SAN (banco de alimentos, cozinha comunitária, restaurante popular etc.). Outra parte dos alimentos é adquirida pelas próprias organizações da agricultura familiar, para formação de estoques próprios a fim de comercializá-los no momento mais propício, em mercados públicos ou privados, permitindo maior agregação de valor aos produtos.

O PAA é executado com recursos da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em parceria com estados, municípios e com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

### 3.3 Política e Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN/SISAN): diretrizes, estrutura e equipamentos

A Política Nacional de SAN no Brasil foi exigida por movimentos sociais, e de certo modo, tem um caráter compensatório e de reparação frente às situações causadas pelo sistema econômico global, ou seja, frente às violações ao direito humano à alimentação adequada (DHAA) (PARANÁ, 2013). Podemos citar algumas situações, tais como: pessoas em situação de rua, de desemprego, de subemprego, de baixa remuneração ou impossibilidade de cultivar, que estão passando fome (por não ter acesso aos alimentos), ou insegurança alimentar (por não ter a garantia futura de acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes), comprometendo suas necessidades biológicas e nutricionais; pessoas passando sede ou com acesso inadequado ou dificultado à água limpa e ao saneamento de qualidade; pessoas perdendo sua cultura alimentar e/ou sem condições para desenvolver hábitos alimentares saudáveis pela indisponibilidade de alimentos saudáveis, por insuficiência de informação/educação e pela influência das ações de *marketing* da indústria alimentícia; pessoas em situação de conflito por terras, tendo o uso e ocupação negados; entre outras.

A PNSAN apropria-se, então, da discussão internacional sobre DHAA, SOBAL e temas afetos à questão alimentar (modificação genética das sementes, uso intensivo de agrotóxicos e fertilizantes, agroecologia etc.), e estabelece

parâmetros para o Plano Nacional de SAN (PLANSAN), normatizando as ações públicas com base na LOSAN (Lei n.º 11.346/2006). O objetivo geral é assegurar a segurança alimentar e nutricional e conforme prevê o Decreto Nº 7.272, de 25/08/2010, que institui a PNSAN, os objetivos específicos são:

- I - identificar, analisar, divulgar e atuar sobre os fatores condicionantes da insegurança alimentar e nutricional no Brasil;
- II - articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o direito humano à alimentação adequada, observando as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual, bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade;
- III - 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 o acesso à alimentação adequada e saudável, respeitada a diversidade da cultura alimentar nacional; e
- IV - incorporar à política de Estado o respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada, inclusive o acesso à água, e promovê-los no âmbito das negociações e cooperações internacionais (BRASIL, 2010).

O decreto citado acima, além de instituir a PNSAN, também criou o SISAN. No contexto de aprimoramento da gestão pública brasileira, nos últimos anos diversos sistemas nacionais de políticas públicas foram construídos, como o SUS e o SUAS. Esses sistemas, de modo geral, visam integrar órgãos, entidades e instâncias que o compõem, buscando a sinergia de ação para o alcance do objetivo maior que, no caso do SISAN, é assegurar a SAN, o DHAA.

O SISAN reúne todos os atores sociais - governos, sociedade civil e organizações privadas com ou sem fins lucrativos, para atuação conjunta nos processos de formulação e implementação do Plano Nacional de SAN - em escala nacional, do Plano Estadual de SAN – em escala estadual, e do Plano Municipal de SAN – em escala municipal.

### 3.3.1 Princípios e Diretrizes

Os princípios e as diretrizes estão previstos na LOSAN, que corresponde a uma carta que instrui a ação do Estado no campo da segurança alimentar. Os princípios são valores e fundamentos ideológicos que sustentam as normativas técnicas e todas as etapas de gestão das políticas públicas. São princípios do SISAN: i) **universalidade e equidade** no acesso à alimentação adequada, sem

qualquer espécie de discriminação – ou seja, as políticas e ações de SAN devem atender a todos, sem distinções ou restrições de qualquer natureza; ii) preservação da **autonomia e respeito à dignidade das pessoas** – isto significa que todo ser humano tem o direito de estar livre da fome e de outras violações, bem como o direito de ter sua autonomia preservada conforme sua cultura e seus hábitos alimentares; iii) **participação social** na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de SAN em todas as esferas de governo – destaca a participação social ativa em todos os processos de tomadas de decisão como condição essencial para se efetivar o SISAN; e iv) **transparência** dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão – todas as informações sobre os serviços, direitos, formas de acesso e mecanismos de exigibilidade, monitoramento e controle social devem ser publicizados de modo a contribuir para a participação e legitimidade das ações (PARANÁ, 2013) (grifo nosso).

As diretrizes são o conjunto de orientações e instruções para se alcançar o objetivo geral da política. No caso do SISAN, são diretrizes do sistema: i) promoção da **intersectorialidade** 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** (BRASIL, 2006) (grifo nosso).

Nota-se que parte dos princípios e diretrizes são instruções recentemente normatizadas nas políticas públicas brasileiras, ressignificadas como iniciativas de gestão democrática, fruto do processo de redemocratização e das lutas políticas e civis pela instituição de um Estado Democrático de Direito.

### 3.3.2. Estrutura (componentes) e inter-relações

O SISAN, que integra os órgãos e entidades afetas à SAN em todas as esferas de governo, tem como componentes as conferências, os conselhos, as

CAISAN's (Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional), e os Planos de SAN – além dos aparatos legais como a LOSAN, os decretos e resoluções que corroboram para regulamentação dos componentes. A seguir apresenta-se a descrição básica de cada componente, tendo como base os documentos técnicos dos governos (BRASIL, 2009; PARANÁ, 2013) e dados coletados na participação da *Oficina Regional para Fortalecimento do SISOAN no Estado de Santa Catarina*, realizada em julho de 2017, no município de São Bento do Sul, Santa Catarina.

As conferências (nacional, estadual e municipal) acontecem a cada quatro anos, constituem-se como espaço de mobilização social e discussão sobre a responsabilidade do poder público e da sociedade no que se refere às políticas de SAN. Têm como objetivo aprovar as diretrizes e prioridades das políticas com o apoio da participação social e a efetivação da intersectorialidade nos eventos.

Os conselhos estaduais e municipais devem seguir os parâmetros do Conselho Nacional de SAN (CONSEA) e propor as diretrizes e as ações prioritárias às políticas e ao Plano de SAN (estadual ou municipal), considerando as deliberações das conferências. Constitui-se por conselheiros, sendo 2/3 membros representantes da sociedade civil e 1/3 do governo. Comparando com outros sistemas das políticas sociais brasileiras, citamos como exemplos os conselhos da saúde e da assistência social - estes conselhos exigem critérios específicos para participação de entidades da sociedade civil (inscrição no CNPJ, regimento interno, serviços e atendimentos específicos de cada política), enquanto os conselhos de SAN podem ser mais flexíveis por não ter a obrigatoriedade de exigir das entidades inscrição no CNPJ ou documentos como regimento interno, projetos etc. Ou seja, é possível a participação da sociedade civil representada por um membro dos movimentos sociais ou grupos organizados, sem exigências burocráticas.

A Câmara Interministerial de SAN (CAISAN/Nacional) e as Câmaras Intersectoriais de SAN (CAISANs estadual e municipal) devem elaborar a política e o Plano de SAN, com base nas deliberações das conferências, indicando as diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas. A CAISAN deve ser composta por no mínimo três membros do governo, representantes de cada setor público. Cabe colocar que os representantes da CAISAN podem ser os mesmos representantes dos conselhos de SAN.

O Plano de SAN (PLANSAN) é o principal instrumento de planejamento da ação pública no campo da segurança alimentar, que deverá ser elaborado por cada esfera de governo (federal, estadual e municipal) com periodicidade plurianual e respeitando as diretrizes nacionais. Cada ente federado, ao aderir ao SISAN, tem o prazo de um ano para a elaboração do PLANSAN. O plano dialoga com o orçamento público e deve conter os procedimentos operacionais para a integração das políticas de SAN, os programas e ações a serem implementados, bem como as metas e o tempo necessário para sua realização. Ressaltamos, que o plano extrapola as discussões de caráter filosófico sobre o DHAA, para racionalizar operacionalmente a ação pública - o que será feito, como será feito, em que tempo será feito, e quem são os atores públicos responsáveis e quais suas obrigações, quem são os atores sociais usuários das políticas/programas, em que tempo será feito e com quais recursos humanos, materiais e financeiros. Como já mencionado, a responsabilidade pela construção do plano é da CAISAN (nacional, estadual ou municipal), devendo o plano ser aprovado pelo respectivo conselho.

Sobre as inter-relações dos componentes descritos acima, estes devem ser organizados com respeito à LOSAN com vistas a assegurar o DHAA, a participação e o controle social. Pensando na escala municipal, o SISAN é o elemento abstrato que integra a Política, o Plano, o CAISAN e o CONSEA - que são como peças da mesma engrenagem para garantir que a ação pública atinja os titulares de direitos – ou seja, a população local. É fundamental a abordagem sistêmica no que tange a SAN, que permite maior racionalidade dos recursos e uma visão integrada e intersetorial dos problemas da população, visando à convergência das ações dos diferentes setores. Em outras palavras, são elementos que visam ações organizadas e integradas para otimização dos recursos disponíveis e alcance multidimensional dos problemas relacionados à alimentação, considerando a complexidade da SAN.

A seguir, apresenta-se na *Figura 4* a estrutura do SISAN com perspectivas ao município de Itapoá, Santa Catarina.



FIGURA 4 – ESTRUTURA DO SISAN NACIONAL À INSTÂNCIA LOCAL



FONTE: a autora (2018) adaptado de Paraná (2013)

### 3.3.3 Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (EPSAN)

Os equipamentos públicos de SAN são estruturas físicas e espaços destinados à provisão de serviços públicos ao cidadão com vistas à garantia da SAN. As ações dos equipamentos correspondem aos processos de produção, de abastecimento (distribuição e combate ao desperdício) e de consumo de alimentos.

De apoio à produção conta-se com ações que incentivam o circuito local de produção - preferencialmente agroecológicas, reduzindo a intermediação de agentes externos. Além do PAA e do PNAE que também têm este objetivo, citamos como exemplos de equipamentos: hortas comunitárias, hortas escolares, programas de incentivo à produção doméstica, cozinhas comunitárias para beneficiamento de alimentos e, inclui-se também, as cisternas (para tratamento e armazenamento de água da chuva).

O abastecimento é a garantia de disponibilidade de alimentos e combate ao desperdício, para tanto correspondem aos programas e/ou serviços públicos que integram e intermediam produção e consumo, com logísticas para os alimentos saírem do campo ou de outros setores, para chegarem ao consumidor. O equipamento mais popular é o Banco de Alimentos (BA), são espaços físicos estruturados e equipados para auxiliar na distribuição dos alimentos da agricultura familiar, em especial os adquiridos por meio do PAA e do PNAE, entre outros. Este equipamento pode atuar, também, na captação e/ou recepção e distribuição de alimentos oriundos de doações de setores privados e/ou públicos (de indústrias, supermercados, comércios etc.), inclusive de gêneros alimentícios que seriam desperdiçados (produtos inadequados para a comercialização, mas próprios para consumo humano). Dentre outros equipamentos citamos, também, os mercados públicos e as feiras de agricultura familiar.

De apoio ao acesso e consumo de alimentos saudáveis, são considerados equipamentos públicos de SAN: as Cozinhas Comunitárias – espaços estruturados com capacidade para produção de, no mínimo, 100 (cem) refeições saudáveis por dia, gratuitas ou a preços acessíveis para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica; Restaurantes Populares – estrutura física para produção e oferta de refeições saudáveis, com alto valor nutricional, à preços acessíveis para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

### 3.4. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Observa-se que no Brasil as primeiras políticas afetas à segurança alimentar eram setoriais e assistencialistas, com pouca visibilidade política. Mas, aos poucos e timidamente, a questão da SAN foi entrando na agenda pública com a influência e exigência de movimentos sociais e entidades internacionais e nacionais. Em suma, a construção das políticas públicas de segurança alimentar no Brasil foi mobilizada pela participação do terceiro setor, caracterizando um movimento democrático e de intensa participação social. Sua trajetória foi marcada por avanços e retrocessos desde a década de 1940 aos tempos atuais, conforme o contexto e o projeto político de cada governo.

O período de maior avanço foi no Governo Lula, que parece ter aproveitado a efervescência dos movimentos da década de 1990, sua própria trajetória política e envolvimento com o MST, bem como conforme aponta Brasil (2013), manter a diplomacia presidencial como linha de política externa e a reconstrução da imagem do país no mundo com a superação da fome e extrema pobreza. Sobretudo, foi o período que nacionalmente a segurança alimentar - sob a perspectiva multidimensional - foi consolidada como direito, para além de uma política de governo.

O legado do Governo Lula não foi desconstruído, embora o contexto do período dos Governos Dilma e Temer, marcado por forte crise política e econômica, somada as especificidades<sup>24</sup> da Política Nacional de SAN que confrontam a cultura institucional brasileira (hegemonicamente patrimonialista e clientelista), tenha estagnado os avanços conquistados e timidamente tem alcançado os governos municipais. Em outras palavras, a própria perspectiva inovadora de gestão do SISAN, sua ênfase na participação social e sua estrutura genuinamente intersetorial, apresenta-se como um enorme desafio para as práticas na gestão pública, principalmente em âmbito local – em que podemos ter como exemplo a experiência empírica no Município de Itapoá/SC, como veremos no capítulo a seguir.

#### **4. GESTÃO CO-PARTICIPATIVA DA SEGURANÇA ALIMENTAR EM ITAPOÁ/SC: OS DESAFIOS DE TECER A REDE LOCAL A PARTIR DA PESQUISA-AÇÃO**

No presente capítulo apresenta-se: i) a metodologia utilizada na pesquisa em campo; ii) uma breve contextualização do Município de Itapoá, através dos aspectos demográficos, socioeconômicos e sociopolíticos – nestes três aspectos procurou-se considerar, de modo geral, as características socioculturais da região; iii) o atual panorama da rede de atores, ações e projetos/programas na área de segurança

---

<sup>24</sup> Destacamos como especificidades da PSAN o processo de sua construção e seu desenho operacional fundamentalmente intersetorial. Podemos citar algumas características: não há como componentes previstos no SISAN Secretarias Estaduais ou Municipais de SAN, sendo que as CAISANs foram intuitivas como responsáveis pela coordenação das políticas; a adesão ao SISAN é voluntária e opcional; o repasse financeiro do Governo Federal aos entes federados é através de editais públicos, diferente das políticas setoriais que o orçamento é compartilhado por fundos financeiros, conhecido como repasses “fundo a fundo”.

alimentar em escala local; e iv) o relato etnográfico do processo da pesquisa-ação e os “resultados alcançados”.

#### 4.1. TRAJETÓRIA DA PESQUISA EM CAMPO

Para caracterizar as especificidades do território de Itapoá utilizou-se dados quantitativos e qualitativos, a partir de pesquisas já realizadas na região. Das fontes consultadas, predominantemente, os dados quantitativos referem-se ao Censo Demográfico de 2010 do *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)*, portanto, importa registrar que há uma defasagem de informações de, aproximadamente, sete anos. Ou seja, há pouca informação disponível, para contextualizar a realidade atual do município, principalmente, tendo em vista o intenso crescimento populacional neste período, devido ao estabelecimento do *Porto Itapoá*<sup>25</sup> (em 2011) e de outras empresas ligadas à atividade portuária.

Com vistas a suprir tal defasagem, foram utilizados como fontes secundárias trabalhos de dissertação realizados após o período de 2010, que trouxeram em suas pesquisas algumas informações qualitativas com base em entrevistas realizadas com atores do setor público do município. Para a complementação de informações, foram levantados dados de instituições de pesquisa, dos Ministérios federais (de educação, saúde etc.) e das Secretarias do município de Itapoá.

No segundo momento buscou-se levantar informações da rede de atores locais, bem como suas respectivas ações no campo da segurança alimentar, e após a identificação destes, iniciou-se a caminhada rumo à mobilização/sensibilização dos atores para entrada da segurança alimentar na agenda pública municipal com base nas perspectivas teórico-metodológicas da *gestão co-participativa* e nos princípios e métodos da pesquisa-ação.

##### 4.1.1 Aproximações à pesquisa-ação

Segundo Thiollent (2007), a pesquisa-ação “não trata apenas de resolver um problema imediato e sim desenvolver a consciência da coletividade no plano político

---

<sup>25</sup> O *Porto Itapoá* é o maior terminal portuário privativo de uso misto (carga própria e de terceiros) do Brasil, sendo exclusivo para a movimentação de contêineres. Trata-se de um dos terminais mais modernos da América Latina, sendo constituído pela parceria de quatro principais empresas: *Hamburg Süd, Aliança, Battistella e Log Z Logística do Brasil* (GOMES, 2013, p.161).

ou cultural a respeito dos problemas que enfrenta (...)” (THIOLLENT, 2007, p.21). Neste sentido, o objetivo da pesquisa em campo foi a sensibilização e o despertar da rede local de atores sobre a necessidade e a importância de fortalecimento do direito à alimentação adequada no município.

Nesta fase, após identificar os atores locais inseridos nos setores governamentais e não-governamentais - dentre eles movimentos sociais, agentes da sociedade civil organizada e agentes do setor empresarial (a tríade do modelo de *governança pública*), teve-se como meta construir espaços coletivos de discussão e planejamento para integração de ações e fomento às políticas de SAN em Itapoá.

Através de estratégias e métodos da pesquisa-ação, foi possível estudar a dinâmica dos problemas (fatores internos e externos), os conflitos e negociações que ocorreram entre os atores. Nesta fase da pesquisa, as situações presentes de caráter político no âmbito das instituições direcionaram o estudo para reflexão das perspectivas relacionais entre os burocratas/atores governamentais nos processos de interação nos espaços públicos (LOTTA, 2012), bem como das próprias limitações institucionais enquanto estruturas e modos de gestão.

Desta forma, com base nos registros e dados coletados, buscou-se ter elementos empíricos para discutir os limites e as possibilidades da *gestão co-participativa*, bem como provocar reflexões para mudanças na cultura institucional tradicionalmente setorializada.

#### 4.1.2 Princípios e características da pesquisa-ação

É difícil definir a metodologia de *pesquisa-ação* por duas razões principais: foi desenvolvida para diferentes aplicações e é uma proposta de estudo que se concentra no próprio processo da *pesquisa-ação*, no aprimoramento para melhorar a prática do pesquisador e dos demais atores envolvidos. Embora aparente ser uma metodologia a-teórica, este processo reporta-se às diversas concepções teóricas em que cada ciclo da pesquisa é sistematicamente submetido à observação, reflexão e mudança (TRIPP, 2005).

Vale ressaltar cinco princípios norteadores da pesquisa-ação (TRIPP, 2005):

- i) Reflexão - ocorre durante todos os ciclos da pesquisa;

- ii) Participação - processo coletivo que visa o envolvimento de todos os atores afetos ao problema/solução da pesquisa;
- iii) Cooperação - o modo como os atores são envolvidos e como participam da pesquisa;
- iv) Iteração – processo repetitivo e corrente de reflexão e deliberação dos atores, que se alcança em cada ciclo e fornece elementos para o próximo ciclo da pesquisa;
- v) Senso crítico e ético – os princípios éticos devem sustentar os procedimentos e regras fundamentais de toda pesquisa.

A pesquisa-ação é uma variedade da investigação-ação (conceito mais genérico), “na qual se empregam técnicas de pesquisa, de qualidade suficiente para enfrentar a crítica dos pares da universidade, para informar o planejamento e avaliação das melhoras obtidas” (TRIPP, 2005, p. 463). Neste sentido, apresenta-se as principais características desta metodologia, comparando-a com a pesquisa científica tradicional e a prática rotineira.

TABELA 1 – ONZE CARACTERÍSTICAS DA PESQUISA-AÇÃO

Tabela 1: Onze características da pesquisa-ação			
Linha	Prática rotineira	Pesquisa -ação	Pesquisa científica
1	habitual	inovadora	original / financiada
2	repetida	contínua	ocasional
3	Reativa contingência	pro-ativa estrategicamente	metodologicamente conduzida
4	individual	participativa	colaborativa / colegiada
5	naturalista	intervencionista	experimental
6	não questionada	problematizada	contratual (negociada)
7	com base na experiência	deliberada	discutida
8	não-articulada	documentada	revisada pelos pares
9	pragmática	compreendida	explicada / teorizada
10	específica do contexto		generalizada
11	privada	disseminada	publicada

FONTE: Tripp (2005, p. 447)

Os métodos e estratégias seguem um ciclo básico de identificação do problema, de planejamento, de descrição/monitoramento e de avaliação, e pode ser repetido várias vezes como um espiral (BARBIER, 2002), conforme representado na seguinte figura:

FIGURA 5 – ESPIRAL DO CICLO BÁSICO DA PESQUISAÇÃO



FONTE: a autora (2018), com base em Barbier (2002)

Trata-se de um processo que deve ser coerente e repetitivo, no qual o pesquisador coleta evidências da prática coletiva, direcionadas para problematizar e construir soluções originais para os problemas comuns de um determinado território (BARBIER, 2002). Uma espécie de construção de um ator social coletivo, que constantemente avalia sua prática de maneira colaborativa, direcionada ao enfrentamento de problemas sociais complexos, como o caso da segurança alimentar. Numa compreensão sintética, os ciclos consistem em obter informações e conhecimentos em função de uma determinada mudança (THIOLLENT, 2007).

Nestes ciclos, a própria pesquisa é construída junto do objeto em que o pesquisador realiza uma imersão e mistura-se ao processo, num refazer contínuo junto dos demais participantes, tendo como foco a reflexão e ação para desnaturalização das práticas rotineiras.

Segundo Barbier (2002):

A pesquisa ação obriga o pesquisador implicar-se. Ele percebe como está implicado pela estrutura social na qual ele está inserido e pelo jogo de desejos e interesses de outros. Ele também implica os outros por meio do seu olhar e de sua ação singular do mundo. (...) não se trabalha sobre os outros, mas e sempre com os outros. Ele não apresenta sozinho seu relatório de pesquisa ao solicitante da pesquisa (laboratório de pesquisa, órgão público, etc), sem antes o

ter apresentado ao seu grupo de pesquisa de campo, principal interessado. Quando possível ele o redige coletivamente (BARBIER, 2002, p. 14-15).

No momento da identificação do problema os atores debatem contextualizando-o – reconhecendo a dimensão espaço-tempo, bem como as fronteiras físicas e simbólicas. O problema pode surgir do grupo ou do esclarecimento de proposta de um profissional interessado na situação – o que foi o caso no presente estudo.

O planejamento é o processo de sistematização das informações debatidas e do aporte teórico-metodológico, com metas estratégicas para a superação das limitações reconhecidas e do horizonte temporal. A ação é a própria realização do que foi planejado, ao mesmo tempo, monitorada e, em momento oportuno, avaliada pelos participantes (BARBIER, 2002).

Segundo Thiollent (2007),

Entre os objetivos potencialmente alcançáveis em pesquisa-ação temos: a) A coleta de informação original acerca de situações ou de atores em movimento; b) A concretização de conhecimentos teóricos, obtida de modo dialogado na relação entre pesquisadores e membros representativos das situações ou problemas investigados; c) A comparação das representações próprias aos vários interlocutores, com aspecto de cotejo entre saber formal e informal acerca da resolução de diversas categorias e problemas; d) A produção de guias ou regras práticas para resolver os problemas e planejar as ações correspondentes; e) Os ensinamentos positivos e negativos quanto à conduta da ação e suas condições de êxito; f) Possíveis generalizações estabelecidas a partir de várias pesquisas semelhantes e com o aprimoramento da experiência dos pesquisadores (THIOLLENT, 2007, p.45).

Neste estudo optou-se pela modalidade de pesquisa-ação denominada *pesquisa-ação política*, que implica na mudança da cultura institucional e de suas limitações (TRIPP, 2005). O foco desta modalidade está nas formas de organização territorial (dinâmicas sociais, espaciais e institucionais), que por sua vez concentra-se nas relações sociais.

Diante disto, requer ponderar que quando refletimos sobre a necessidade de mudar ou analisar as limitações de uma determinada cultura institucional, naturalmente afetamos os atores inseridos nestas instituições. Neste sentido, ter no horizonte algumas diretrizes éticas é fundamental para a pesquisa, assim como para o envolvimento dos atores e a qualidade das relações.



QUADRO 5 - DIRETRIZES ÉTICAS DA PESQUISA-AÇÃO

	Diretriz	Procedimento
1	Consentimento livre e esclarecido	Apresentação de intenções aos atores pesquisados
2	Transparência nos processos	Compartilhamento de informações durante as etapas de cada ciclo
3	Autonomia dos sujeitos	Tomadas de decisões de forma deliberativa
4	Publicização dos resultados	Tornar público os resultados da pesquisa através de relatório com linguagem didática

FONTE: a autora (2018), com base em Tripp (2005)

Nesta perspectiva apresentada pelo autor, a *pesquisa-ação* é realizada em espaços de mediação nos quais os atores implicados participam ativamente, agindo e propondo soluções para os problemas a partir de conhecimentos diferenciados. Nesses espaços os participantes exercem o papel de facilitadores e de articuladores, com vistas à reflexão e diálogo da prática com o aporte teórico-metodológico.

Entretanto, a proposta da pesquisa-ação no que tange à construção de um ator social coletivo não foi bem sucedida na experiência empírica realizada com os atores governamentais da rede local, em que observamos controvérsias políticas decorrentes de algumas pressões sofridas pelos burocratas por demandas de serviços setoriais. Sob a ótica de Lotta (2012) o cotidiano destes atores é marcado por uma série de interações que realizam com os sistemas político, institucional, organizacional e comunitário inerentes à sua profissão, o que influencia na capacidade de ação nos processos dinâmicos de políticas públicas (mobilização, articulação, implementação etc.).

Embora seja notável o reconhecimento de valores e procedimentos voltados à intersectorialidade e modos de trabalho cooperativo por parte dos atores, e pode-se afirmar uma certa aspiração para realização do trabalho em rede, esses valores precisam competir com as “pressões externas”, bem apresentadas por Lotta (2012). Na fase empírica da pesquisa, os atores foram fortemente tensionados por um período de greve e insatisfação com a política local. Enquanto que entre os atores não-governamentais observou-se certa descrença na atuação do setor público, e repúdio a algumas exigências burocráticas necessárias ao estabelecimento de

parcerias e à abertura para a participação nos espaços de controle social (conselhos municipais).

#### 4.1.3 Métodos, estratégias e instrumentos empregados na pesquisa

No tocante a singularidade do pesquisador,

O pesquisador em pesquisa-ação não é nem um agente de uma instituição, nem um ator de uma organização, nem um indivíduo sem atribuição social; ao contrário, ele aceita eventualmente esses diferentes papéis em certos momentos de sua ação e de sua reflexão. Ele é antes de tudo um sujeito autônomo e, mais ainda, um autor de sua prática e de seu discurso (BARBIER, 2002, p. 19).

Cabe ressaltar a importância de esclarecer o posicionamento da pesquisadora profissional – agente facilitadora da pesquisa, que especificamente neste projeto esteve inserida internamente no próprio contexto da pesquisa. Nesta situação, foi necessária a colaboração de pesquisadores externos (sujeitos fora do universo pesquisado). Isto, pois, ao mesmo tempo em que há vantagens - pelo fato da pesquisadora vivenciar profissionalmente os problemas e as soluções investigadas, e conhecer detalhadamente o ambiente pesquisado -, considera-se a dificuldade desta para perceber práticas rotineiras e manter uma postura ética e crítica em relação ao processo da pesquisa.

Assim, o grupo de pesquisadores externos formado pelos professores (orientadora e co-orientador da pesquisa) teve a função de evitar e minimizar as visões tendenciosas da pesquisadora profissional, observando os registros e dados coletados, e colaborando na reflexão e avaliação dos processos.

O *Quadro 6* abaixo apresenta os pesquisadores interno e externos e como participaram da fase da pesquisa em campo.

QUADRO 6 – PESQUISADORES PARTICIPANTES

Pesquisadoras Internas	Função profissional	Modo de participação
------------------------	---------------------	----------------------

Caroline Michely da Silva	Assistente Social	Facilitadora central dos eventos e reuniões, observação, registro e coleta de dados;
Ana Valente	Psicóloga	Eventos e reuniões com o pesquisadora; observação e discussão sobre os processos.
<b>Pesquisadores Externos</b>	---	---
Daniela Archanjo	Professora/Orientadora	Análise dos dados registrados; reuniões com o pesquisadora; avaliação dos processos;
Manoel Flores Lesama	Professor/ orientador	Co- Análise dos dados registrados; reuniões com o pesquisador; avaliação dos processos;

FONTE: a autora (2018)

A primeira abordagem, a fim de identificar a rede local de atores, partiu da identificação de um ator informante-chave. A escolha do *ator 1* foi motivada por este exercer função especial típica de gestor/coordenador, e supostamente estar numa posição central na rede de atores – o que facilitaria a identificação dos demais sobre a perspectiva da abordagem de redes (CALMON e COSTA, 2013). Deste modo, ao longo da pesquisa foi possível remontar a rede local afeta à SAN no município.

FIGURA 6 – MODELO DE FLUXOGRAMA PARA IDENTIFICAÇÃO DE ATORES



FONTE: a autora (2018)

De modo objetivo, o *Quadro 7* apresenta as etapas realizadas na pesquisa em campo, com base nas estratégias e instrumentos da pesquisa-ação:

QUADRO 7 – ETAPAS DA PESQUISA EM CAMPO, ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS DA PESQUISA-AÇÃO

ETAPAS REALIZADAS	ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS
<b>1. Identificação e reconhecimento da rede de atores sociais;</b>	1. Abordagem a partir do informante-chave; entrevistas informais, desenho estrutural da rede local e registro através de diário de itinerância;
<b>2. Identificação dos programas e ações executados no âmbito da segurança alimentar;</b>	2. Levantamento dos programas e ações de segurança alimentar para subsidiar a problematização; entrevistas informais, escuta sensível e registro através de diário de itinerância;
<b>3. Participação e convite ao ator 3 e ator 4<sup>26</sup>, e ao representante da Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca (SPA) para participação na “Oficina para Fortalecimento do SISAN – Região Nordeste de Santa Catarina”;</b>	3. Articulação com agentes governamentais e não-governamentais, para co-participação nos eventos; observação participante ativa (OPA), entrevistas informais, escuta sensível e diário de itinerância;
<b>4. Tentativas e construção de espaços coletivos, através de organização e participação em reuniões e eventos sobre SAN</b>	4. Idem acima;
<b>5. Debates (problematização) com atores da rede local sobre problemas a serem solucionados no município acerca da segurança alimentar;</b>	5. Escuta sensível das práticas, das vivências e opiniões do grupo-alvo, e negociação/co-formação da problemática identificada; escuta sensível, OPA, registros através de gravador e diário de itinerância;
<b>6. Reuniões com o grupo de pesquisa interno e externo (durante todo o processo);</b>	6. Organização de objetivos parciais propostos, monitoramento e controle pelo pesquisador coletivo externo.
<b>7. Realização de entrevistas com atores da rede local;</b>	7. Escuta sensível, OPA, gravador e diário de itinerância;
<b>8. Construção da Oficina “Semeando Vida”;</b>	8. Articulação com atores da rede pública e projeção da Oficina;
<b>9. Mobilização para promoção da “Pré-Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional” (atividade iniciada durante a pesquisa, com previsão para finalização em novembro de 2018);</b>	9. Articulação com atores da rede pública e não-governamental, realização de encontros e reuniões para organização e planejamento da reunião ampliada;
<b>10. Sistematização e tratamento dos dados coletados;</b>	10. Atribuição de “sentido” aos dados coletados com vistas à base teórico-metodológica, teorizando e categorizando as informações em busca da solução (ou objetivo geral da pesquisa);
<b>11. Elaboração do Relatório de Pesquisa (atividade a ser realizada após a defesa da dissertação);</b>	11. Sistematização dos dados e construção do relatório final em conjunto com pesquisadores interno e externos;
<b>12. Publicação dos resultados (atividade a ser realizada após a defesa da dissertação);</b>	12. Compartilhamento do relatório final com todos os atores envolvidos na pesquisa (a ser apresentado na Pré-conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional);

FONTE: a autora (2018), com base em Barbier (2002), Tripp (2005) e Thiollent (2007)

<sup>26</sup>Ver quadro de atores na pág. 80

As entrevistas foram realizadas conforme as etapas descritas no *Quadro 8*. No total foram dezesseis entrevistas, que contribuiram principalmente para a construção do panorama da rede de segurança alimentar no município de Itapoá e, também, para a identificação dos elementos que apontam os desafios para a *gestão co-participativa* no campo da segurança alimentar no âmbito local.

QUADRO 8 – ATORES ENTREVISTADOS

IDENTIFICAÇÃO	FUNÇÃO	MÉTODO/INSTRUMENTO UTILIZADO
ATOR 1	Diretora da SMS	Entrevista informal por contato telefônico
ATOR 2	Assistente Social contratado para elaboração de projetos no <i>Porto Itapoá</i>	Participação em duas reuniões e entrevista informal por contato telefônico
ATOR 3	Nutricionista da saúde	Participação em evento e entrevista informal pessoalmente e por contato telefônico
ATOR 4	Nutricionista da educação A	Participação em evento e entrevista informal pessoalmente
ATOR 5	Membro do Grupo Tear SAN	Participação em evento e entrevista semi-estruturada por contato telefônico
ATOR 6	Gestora do PBF no âmbito da SMAS	Participação em reunião e entrevista informal pessoalmente
ATOR 7	Membro do Movimento Mãos do Bem	Participação em reunião e entrevista informal pessoalmente
ATOR 8	Secretária da SMAS	Participação em reunião e entrevista informal pessoalmente
ATOR 9	Membro da Pastoral da Criança	Entrevista informal por contato telefônico
ATOR 10	Diretora da SMAS e representante das Igrejas Católicas	Participação em reunião e entrevista informal pessoalmente
ATOR 11	Nutricionista da Educação B	Entrevista informal por contato telefônico
ATOR 12	Técnico da SPA	Entrevista informal por contato telefônico
ATOR 13	Assistente Social do SESC	Entrevista semi-estruturada por <i>e-mail</i>
ATOR 14	Nutricionista representante NESTLÉ	Participação em reunião e entrevista informal pessoalmente
ATOR 15	Secretária CONSEA/SC	Entrevista informal por contato telefônico
ATOR 16	Técnica do Porto Itapoá	Entrevista informal por contato telefônico

FONTE: a autora (2018)

Interessante mencionar que não foi pré-estabelecido o número de entrevistas, que ocorreram conforme o andamento da pesquisa – o que corresponde à uma situação prevista na perspectiva teórico-metodológica da pesquisa-ação (BARBIER, 2002). De acordo com a complexidade da própria pesquisa-ação foi necessário um planejamento detalhado na forma de um plano de ação, mas que sofreu

modificações durante todo o processo da pesquisa, com alguns recuos e mudanças no que refere-se às ações planejadas – o que também representa uma característica dessa metodologia.

#### 4.2 ESPECIFICIDADES DE ITAPOÁ: BREVE DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL

Os primeiros habitantes das terras de Itapoá foram os índios Carijós, que deixaram suas marcas através dos Sambaquis encontrados em vários lugares do município. Seu nome é de origem indígena e significa “ponta de pedra” ou “pedra que surge”, inspirado numa pedra que fica a 300 metros da praia do Balneário Itapoá (localizado no centro da cidade), que aparece na máre baixa e desaparece ao ficar submergida na maré alta.

Itapoá está situada no extremo nordeste do litoral do Estado de Santa Catarina, foi desmembrada do Município de Garuva e emancipada em 1989 (Lei Estadual n.7.586, de 26 de abril de 1989).

FIGURA 7 – LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ITAPOÁ SC



FONTE: Merétika (2008, p. 8)

Em escala regional, o município fica localizado na região nordeste e Microrregião de Joinville (SC). Sua área corresponde a 255,74 km<sup>2</sup> (IBGE, 2010), e tem como limites geográficos: ao norte, o Estado do Paraná (município de Guaratuba); ao sul, o município de São Francisco do Sul (SC); à leste o Oceano Atlântico; e à oeste, o município de Garuva (SC), ao qual Itapoá pertenceu até 1989.

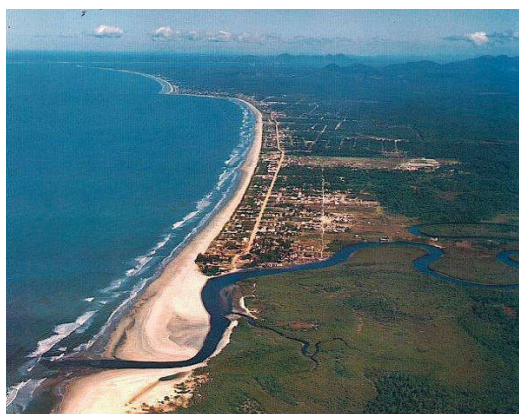
FIGURA 8 – RECORTE GEOGRÁFICO DAS DIVISAS DE ITAPOÁ SC



FONTE: IBGE

O município possui 32 km de praia com paisagens diversas, citamos como exemplos: a barra do *Rio Saí Mirim* no *Balneário Barra do Saí* ao extremo norte (veja *Figura 9*); as três pedras a beira mar na região balnearia de *Itapema do Norte* (centro comercial); e o pontal que cruza as águas do mar aberto e as águas da *Baía de Babitonga* nos *Balneários Pontal do Norte e Figueira do Pontal*, no extremo sul de Itapoá. As praias da região atraem, aproximadamente, 80 mil turistas por ano, que também ocupam este território no período sazonal de verão<sup>27</sup>.

FIGURA 9 – BARRA DO SAÍ, IMAGEM AÉREA VISTA DO NORTE AO SUL DE ITAPOÁ SC

FONTE: Encontre Itapoá<sup>28</sup>

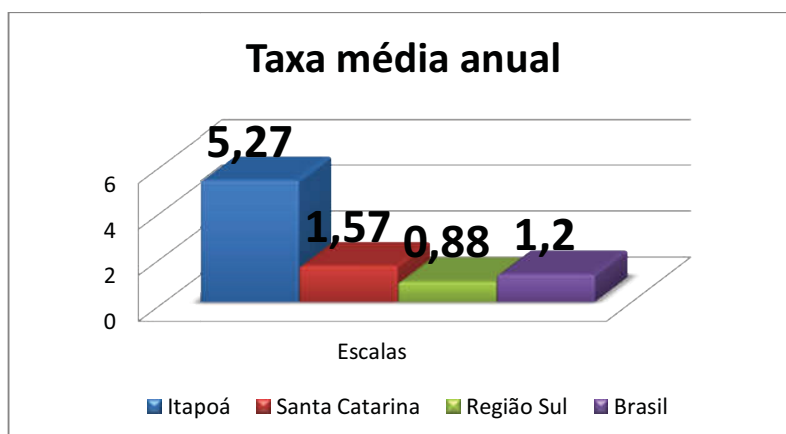
<sup>27</sup> Informação disponível no sítio eletrônico da Prefeitura de Itapoá. Ainda, o site informa que o Município se encontra às margens da maior rodovia de acesso ao sul do Brasil (BR 101), favorecendo o acesso de veranistas de vários Estados, como Paraná, São Paulo, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, além de Santa Catarina. Esta rodovia também favorece o acesso de turistas internacionais, oriundos predominantemente da Argentina, do Paraguai e da Bolívia. Ver em: <<http://www.itapoa.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/23057>>. Acessado em: 25 de dezembro de 2017.

<sup>28</sup> Imagem captada do site: <<https://encontreitapoa.wordpress.com/2010/09/28/um-bom-lugar/>> . Acessado em 28 de dezembro de 2017.

#### 4.2.1. Aspectos demográficos

O último Censo Demográfico, realizado pelo *IBGE* em 2010, registrou 14.763 habitantes em Itapoá, sendo 96% residentes na área urbana e 4% na área rural. Comparando os dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010, a população aumentou 5,27% ao ano (passando de 8.830 em 2000 para 14.763 habitantes em 2010), muito superior às médias de aumento populacional do Estado de Santa Catarina, que foi de 1,57% ao ano; da Região Sul do país, de 0,88%; e do Brasil, 1,2% ao ano, no mesmo período 2000-2010 (MDS, 2015).

GRÁFICO 1 – TAXA DE CRESCIMENTO DE ITAPOÁ COMPARADA ÀS TAXAS DE SANTA CATARINA, REGIÃO SUL E DO BRASIL ENTRE 2000 E 2010

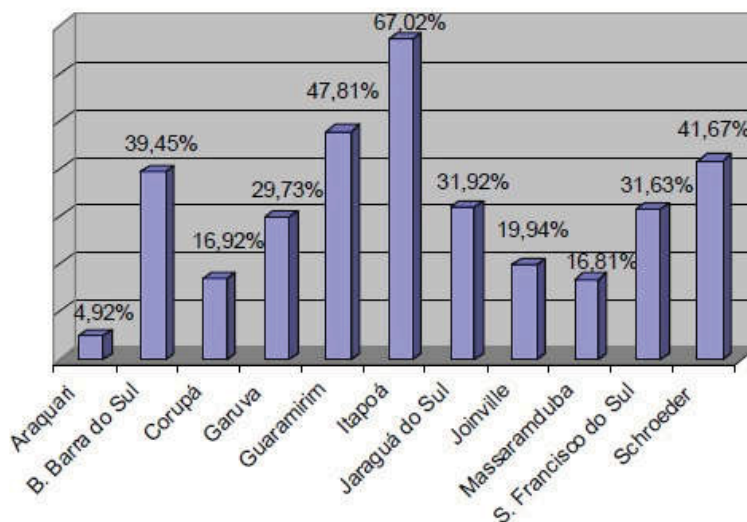


FONTE: A autora, com base nos Censos Demográficos do IBGE (2000 e 2010)

Ainda, considerando os dados dos últimos censos (2000 e 2010), o município teve um aumento populacional de 67,02%, o terceiro maior índice do Estado, e o primeiro da região (CABRAL, 2011). Veja o *Gráfico 2*, a seguir.



GRÁFICO 2 – CRESCIMENTO POPULACIONAL DE ITAPOÁ COMPARADO AOS DEMAIS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE JOINVILLE

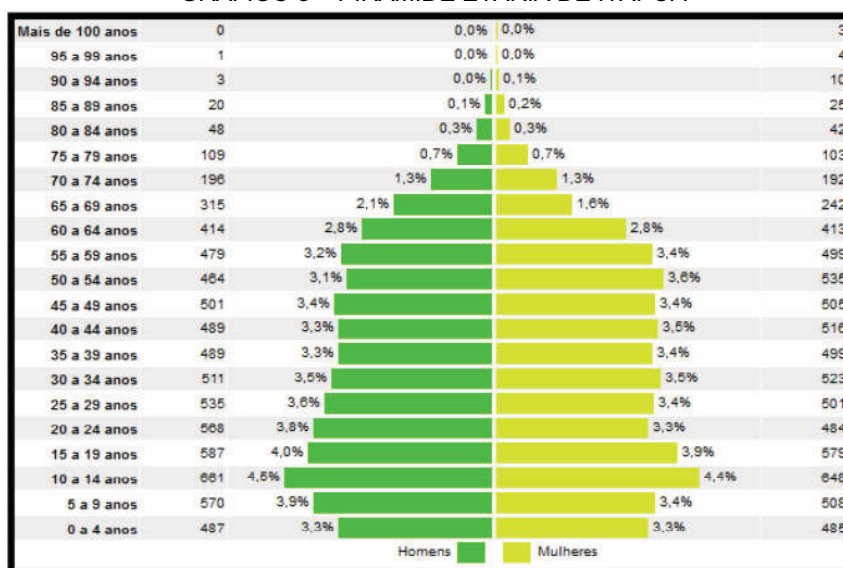


FONTE: Cabral (2011) com base nos Censos Demográficos do IBGE (2000 e 2010)

O último censo realizado apontou também que Itapoá apresentou o maior crescimento de domicílios ocupados do Brasil, empatado com outras duas cidades e superando em 40% as estimativas do IBGE (CABRAL, 2011).

Da distribuição da população quanto ao sexo e idade, a maior parte dos habitantes são homens (7.447) e mulheres (7.316) entre as fases da adolescência e vida adulta, conforme demonstra Gráfico3 a seguir.

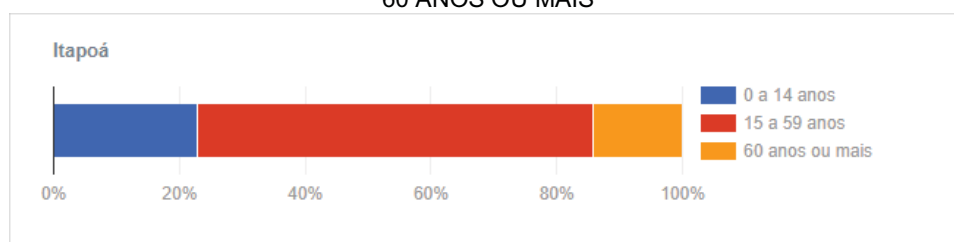
GRÁFICO 3 – PIRÂMIDE ETÁRIA DE ITAPOÁ



FONTE: IBGE (2010)

A população residente no município na faixa etária de 15 a 59 anos apresenta crescimento populacional em média 5,58% ao ano, passando de 5.384 habitantes em 2000 para 9.264 em 2010 - neste ano, o grupo de 15 a 59 anos representava 62,8% da população do município. De modo geral, este quadro demonstra uma população considerada economicamente ativa, o que indica um fator significativo para a força de trabalho.

GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO POPULACIONAL POR IDADES DE 0 A 14 ANOS, 15 A 59 ANOS E 60 ANOS OU MAIS



FONTE: IBGE (2010)

#### 4.2.2. Aspectos socioeconômicos

Entre 2005 e 2009, de acordo com o *IBGE*, o PIB do município cresceu 66,5%, passando de R\$ 82,3 milhões para R\$ 137,0 milhões. O crescimento percentual foi superior ao do Estado que foi de 52,1%. Para Gomes (2013) o aumento do PIB representa o crescimento econômico de Itapoá nos últimos anos.

No *Gráfico 5* vê-se que neste período o setor de Serviços demonstrou maior participação no PIB, seguido pelos setores de Indústria, de Agricultura e de arrecadação de Impostos.

GRÁFICO 5 – PARTICIPAÇÃO DOS PRINCIPAIS SETORES ECONÔMICOS NO PIB DE ITAPOÁ EM 2009



FONTE: MDS(2015), com base em dados do IBGE (2010)

No período compreendido entre 2010 e 2014, o PIB apresentou uma taxa média de crescimento de 25,6% ao ano, bastante acima da média estadual, que no mesmo período foi de 12,2% ao ano (SEBRAE, 2017).

Das informações atuais<sup>29</sup>, em 2017, as atividades econômicas mais importantes para o município são as relacionadas ao turismo e ao *Porto Itapoá*. Destacam-se também as atividades: do comércio local – setor que tem apresentado redução de empregos nos últimos anos; da construção civil – setor que tem apresentado crescimento (número de empreendimentos) nos últimos anos; da pesca artesanal - que historicamente foi uma das principais atividades e hoje atende basicamente o mercado local e o turismo sazonal; da agricultura tipicamente de subsistência - os principais cultivos são de banana, arroz, mandioca, abacaxi e hortifrutigranjeiros; e da pecuária - explorada por pequenos proprietários com rebanhos de gado de corte e de gado leiteiro, atendendo o mercado local.

De acordo com Gomes (2013), além do crescimento do setor de construção civil, houve aumento significativo do número de escritórios imobiliários em todo o município, sendo dois setores de serviços em plena expansão. Outro fator a considerar é a instalação do complexo portuário em Itapoá, que representa um

<sup>29</sup> Informações disponíveis no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Itapoá, ver em: < <http://www.itapoa.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/22510>> Acessado em 05 de janeiro de 2018.

marco significativo para o município, principalmente no que diz respeito aos aspectos socioeconômicos.

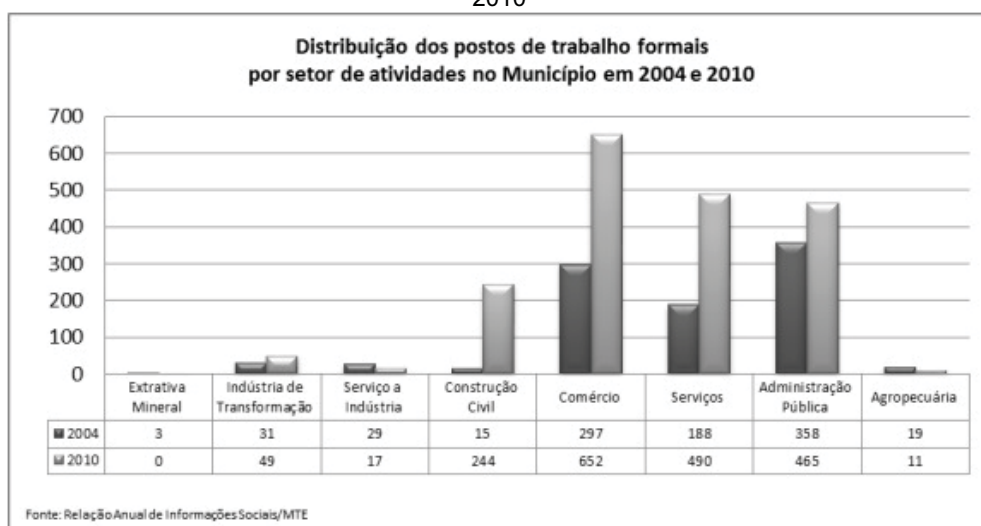
A seguir, apresenta-se dados sobre o acesso ao trabalho da população itapoaense, bem como indicadores de rendimento e pobreza no município.

#### *Mercado de trabalho formal*

Segundo dados do *Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)*, em 2010 o mercado de trabalho formal (pessoas empregadas com carteira registrada) totalizava 1.928 postos, 105,1% a mais em relação a 2004. O desempenho do município ficou acima da média verificada para o Estado, que cresceu 40,1% no mesmo período (MDS, 2015).

Em 2010 o comércio foi o setor com maior volume de empregos formais, com 652 postos de trabalho, seguido pelo setor de Serviços, com 490 postos. Somados, estes dois setores representavam 59,2% do total dos empregos formais do município. O *Gráfico 6* apresenta a distribuição dos trabalhos formais por setor de atividades, destacam-se os setores do comércio, serviços, administração pública e construção civil.

GRÁFICO 6—POSTOS DE TRABALHO FORMAIS POR SETOR DE ATIVIDADES EM 2004 E 2010



FONTE: MDS (2015)

De acordo com o *Panorama Municipal* elaborado pelo *Ministério de Desenvolvimento Social* (MDS),

Os setores que mais aumentaram a participação entre 2004 e 2010 na estrutura do emprego formal do município foram Construção Civil (de 1,60% em 2004 para 12,66% em 2010) e Serviços (de 20,00% para 25,41%). **A que mais perdeu participação foi Administração Pública de 38,09% para 24,12%** (MDS, 2015, p. 6) (grifo nosso).

A informação que diz respeito à perda de recursos humanos na administração pública, mesmo com o crescimento populacional do município, indica fragilidade na estrutura das políticas públicas em escala municipal<sup>30</sup>.

Das informações mais atuais, de acordo com dados do MTE em 2015, Itapoá tinha 921 empresas, as quais foram responsáveis pela geração de 3.342 empregos formais. As empresas de micro e pequeno porte representavam 99,6% dos estabelecimentos presentes no município. Destas empresas, 1,4% dos estabelecimentos estão ligados à agropecuária, 13,5% à indústria, 40,2% ao comércio e 45,0% são do setor de prestação de serviços. Portanto, em 2015 o setor de Serviços foi o que mais empregou no município (64,2%), seguido pelo comércio com 26,6% e a indústria com 8,6% (SEBRAE, 2017). Veja na *Tabela 2* a seguir.

TABELA 2 – EMPRESAS E EMPREGOS POR SETOR DE ATUAÇÃO EM ITAPOÁ NO ANO DE 2015

Perfil do estoque de empresas e empregos, segundo o setor de atuação – Itapoá – 2015				
Setor	Empresas		Empregos	
	Quantidade	Participação	Quantidade	Participação
Agropecuário	13	1,4%	16	0,5%
Industrial	124	13,5%	289	8,6%
Comercial	370	40,2%	890	26,6%
Prestação de serviços	414	45,0%	2.147	64,2%
Total	921	100,0%	3.342	100,0%

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego – Relação Anual de Informações Sociais – RAIS – Dec. 76.900/75.

FONTE: SEBRAE (2017)

### *Ocupações e trabalho Informal*

<sup>30</sup> Adentraremos melhor sobre este fator nos aspectos sociopolíticos, a seguir.

Segundo dados do Censo Demográfico de 2010, o município possuía 7.555 pessoas economicamente ativas em que 7.138 (59,6%) estavam ocupadas e 417 (5,5%) desocupadas/ desempregadas.

A *Tabela 3* apresenta a quantidade de pessoas ocupadas por atividades exercidas. Destacam-se o maior número de pessoas ligadas as atividades do setor de construção civil (22%); de comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas (18%) e de agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura (9%).

TABELA3 – DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO OCUPADA POR SEÇÃO DE ATIVIDADE

<b>Distribuição da população ocupada por grandes grupos de ocupações - 2010</b>		
<b>Seção de atividade</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	645	9,0
Indústrias extrativas	-	-
Indústrias de transformação	463	6,5
Eletricidade e gás	10	0,1
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	121	1,7
Construção	1.569	22,0
Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	1.287	18,0
Transporte, armazenagem e correio	238	3,3
Alojamento e alimentação	337	4,7
Informação e comunicação	44	0,6
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	22	0,3
Atividades imobiliárias	139	1,9
Atividades profissionais, científicas e técnicas	160	2,2
Atividades administrativas e serviços complementares	319	4,5
Administração pública, defesa e seguridade social	393	5,5
Educação	343	4,8
Saúde humana e serviços sociais	161	2,3
Artes, cultura, esporte e recreação	32	0,4
Outras atividades de serviços	216	3,0
Serviços domésticos	565	7,9
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	-	-
Atividades mal especificadas	73	1,0
<b>Total</b>	<b>7.138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

FONTE: MDS (2015)

O *Gráfico 7* apresenta a distribuição das pessoas ocupadas, em que 37,3% atuavam por conta própria, 30,4% tinham carteira assinada, 17% empregados sem carteira assinada, 7,8% servidores públicos e 4,4 % trabalhadores sem rendimento ou que produzem para o próprio consumo.

GRÁFICO7 – DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS OCUPADAS POR SITUAÇÃO DE TRABALHO EM 2010



FONTE: MDS (2015)

Importa ressaltar a ausência de dados atuais (dos últimos sete anos), bem como a fragilidade dos dados referentes ao trabalho informal – considerando: a dificuldade de registro de informações, já que as pessoas que exercem atividades autônomas não possuem vínculos com empregadores ou instituições; e que uma grande parte deste grupo não possui cadastro ou contribuição no *Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)* e não declaram o imposto de renda à *Receita Federal*.

#### *Rendimento da população ocupada (trabalhadores formais e informais)*

Em 2010, das pessoas ocupadas 5% não tinham rendimentos e 33,6% ganhavam até um salário mínimo por mês. O valor do rendimento médio mensal do pessoal ocupado era de R\$ 1.244,58. Entre os homens o rendimento era de R\$ 1.446,64 e entre as mulheres de R\$ 984,77, apontando uma diferença de 46,90% maior para os homens.

GRÁFICO 8 – DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS OCUPADAS POR CLASSES DE RENDIMENTO



FONTE: MDS (2015), com base no Censo Demográfico de 2010 (IBGE)

Se agruparmos os trabalhadores autônomos, junto dos grupos: a) trabalhadores sem rendimento; b) os que produzem para o consumo próprio; e c) os desempregados (estão ativos para trabalhar, mas sem acesso ao trabalho); nota-se que representam 47,2% do total das pessoas economicamente ativas (7.555), que não possuem segurança de rendimento (renda mensal fixa) e, na maioria dos casos, não possuem previdência social – dois fatores que incidem em situações de vulnerabilidade socioeconômica.

#### *Indicadores de pobreza, vulnerabilidade e desigualdade socioeconômica*

Com base em dados dos anos 2000 e utilizando a metodologia de Gerco (2009), a pesquisa de Cabral (2011) apontou os grupos sociais distribuídos por classes (conforme a renda mensal dos trabalhadores) em Itapoá: classe social baixa - as classes D e E compostas por trabalhadores informais e de vínculos temporários, com renda nominal mensal de até 1 salário mínimo e a C2 de trabalhadores com renda mensal entre 1 e 3 salários mínimos; classe média baixa - a C1 com renda mensal 4 e 10 salários mínimos; classe média – a B com renda mensal de 10 a 20 salários mínimos; classe alta – a A2 e A1 composta por pessoas com renda nominal acima de vinte salários mínimos.

Desta forma, observa-se que na distribuição da população por classes sociais



(Tabela 4), 50% da população enquadrava-se na classe social baixa (D, E e C2), enquanto na taxa da região litoral norte a taxa é de 39,18%.

TABELA 4 – DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR CLASSES SOCIAIS

Municípios	Classes Sociais (%)							
	Abaixo linha da pobreza	D e E	C2	C1	B2	B1	A2	A1
Itapoá	8,92	14,23	36,00	18,28	15,94	4,48	0,88	1,27
Setor norte	6,12	8,47	30,71	20,12	20,12	7,83	1,70	2,08

FONTE: Cabral (2011, p.252), com base em IBGE (2000); PNUD (2003); RAIS (2000). Extraído do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – GERCO/SC (2009).

A porcentagem de pessoas abaixo da linha de pobreza (pessoas sem rendimento) era de 8,92%, a segunda maior taxa registrada entre os municípios do litoral norte. A classe média (média baixa C1, média B2 e média alta B1) é composta por 38,7% da população, e 2,15% dos habitantes fazem parte das classes altas.

Segundo o *Mapa de pobreza e desigualdade*, estudo realizado pelo IBGE em 2013 com base no Censo Demográfico de 2010, a incidência de pobreza em Itapoá correspondia a 41,03% da população total, uma das mais altas do Estado de Santa Catarina. Em termos proporcionais, 1,9% da população estava na situação de extrema pobreza<sup>31</sup>, concentrada na área urbana (0,0% na área rural e 1,9% na área urbana).

De acordo com as informações do *Cadastro Único para Programas Sociais*<sup>32</sup>, em 2013 haviam 172 (cento e setenta e duas) famílias em situação de extrema pobreza, enquanto em 2017 foram registradas 260 (duzentos e sessenta) famílias nesta situação.

<sup>31</sup> Neste período, o MDS considerava o valor de R\$70,00 de renda mensal per capita, para caracterizar a situação de extrema pobreza. Atualmente, o valor é de R\$ 85,00 mensal per capita.

<sup>32</sup> É um sistema informatizado do Governo Federal, administrado pela instituição bancária *Caixa Econômica Federal* que cadastra informações sobre as famílias de baixa renda e/ou beneficiárias de programas; serve como porta de acesso aos programas, benefícios e serviços de políticas sociais.

TABELA 5 – DISTRIBUIÇÃO DAS FAMÍLIAS INCLUSAS NO CADASTRO ÚNICO POR RENDA PER CAPITA E ACESSO AO PBF

Das famílias incluídas no Cadastro Único	2013	2017
<b>Famílias incluídas no Cadastro Único</b>	1000	1503
<b>Famílias beneficiárias do PBF</b>	284	368
	172	260
<b>Famílias em extrema pobreza (até R\$70,00 mensal/per capita em 2013; e até R\$85,00 mensal/per capita em 2017)</b>		
<b>Famílias com renda mensal/per capita inferior a 1/2 salário mínimo</b>	886	953
<b>Famílias com renda mensal/per capita acima de 1/2 salário mínimo</b>	114	550

FONTE: A autora, com base no Plano Municipal de Assistência Social (2018 – 2021)

O *Plano Municipal de Assistência Social (2018 - 2021)* de Itapoá, elaborado em 2017, apontou que o município está sofrendo um intenso processo migratório de famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica e sem qualificação técnica ou formação profissional para o trabalho. De acordo com os registros de atendimentos prestados, estas famílias migraram em busca de trabalho motivadas pela instalação do porto e de outras empresas no município, porém buscaram atendimento nos equipamentos da assistência social por dificuldade de acesso a trabalho e renda.

As mesmas profissionais que participaram da elaboração deste plano (duas assistentes sociais e uma psicóloga da *Secretaria Municipal de Assistência Social* de Itapoá) foram entrevistadas numa pesquisa acadêmica sobre o desenvolvimento do município em relação ao *Porto de Itapoá* em 2013, e discorreram sobre este assunto. Em suma, mesmo que seja notório o crescimento populacional e econômico do município, afirmam que este “desenvolvimento” ainda está restrito a um número pequeno de indivíduos, sendo que a maior parte da população encontra-se a margem deste processo (GOMES, 2013).

Tendo como referência o trabalho de Gomes (2013), é possível apontar como elementos de vulnerabilidade e desigualdade sociais que impactam o município de Itapoá e que decorrem do estabelecimento do Porto Itapoá: i) migração de população em situação de vulnerabilidade socioeconômica e sem qualificação de trabalho especializado; ii) sedimentação de classes sociais e acirramento da desigualdade socioeconômica, decorrente do acesso ao trabalho e capital produzido

voltado para uma parcela minoritária da população; iii) perda de espaço e uso de recursos naturais necessários para atividades da pesca tradicional; iv) marginalização territorial da população nativa em função da especulação imobiliária para ocupação espacial das instalações do porto; e v) dificuldade de acesso às políticas públicas de caráter social (saúde, educação e assistência social)<sup>33</sup> (GOMES, 2013).

#### 4.2.3. Aspectos sociopolíticos

É importante considerar que os aspectos sociopolíticos se situam em um campo multidimensional no qual amplia-se a noção de política voltada aos atos e estruturas de governo, como também os aspectos sociais que caracterizam o acesso às políticas públicas e às condições básicas da população (escolarização, saúde etc.) para a participação e o envolvimento nos processos de governança.

#### *Aspectos sociais: indicadores de escolarização e analfabetismo*

Os indicadores educacionais mais detalhados foram encontrados no sítio eletrônico do Ministério da Educação (MEC), na seção *Indicadores demográficos e educacionais*<sup>34</sup>. No entanto, a maior parte das informações disponíveis foi coletada do Censo Demográfico de 2000 do IBGE, o que representa uma defasagem de dezoito anos. Considerando que pretende-se discutir o contexto atual do município, neste aspecto faremos um breve comparativo com os dados gerais e mais recentes, tendo em vista o intenso crescimento demográfico do município nos últimos anos.

TABELA 6 – NÚMERO DE ALUNOS MATRICULADOS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA DE 2007 A 2010

Dependencia adm./Ano	Número de matrículas por ano					
	2007	2008	2009	2010	2016	2017
<b>Rede Municipal</b>	2628	3051	2781	2545	4020	3809
<b>Rede Estadual</b>	838	837	918	915	1054	794
<b>Total</b>	3466	3888	3699	3460	5074	4603

FONTE: Organizado pela autora, com base no MEC/INEP, IBGE (2010), SEBRAE (2017) e Secretaria Municipal de Educação (2017)

<sup>33</sup> Adentraremos sobre esta questão nos aspectos sociopolíticos, refere-se à estagnação da estrutura institucional das políticas públicas em relação ao crescimento populacional do município.

<sup>34</sup> Ver em: <<http://ide.mec.gov.br/novo/relatorio/municipios/coibge/4208450>>. Acessado em 20 de janeiro de 2018.

Observa-se que na *Tabela 6* o número de matrículas não acompanhou o crescimento populacional entre os anos 2007 a 2010, ao contrário, houve um decréscimo da quantidade de alunos matriculados. Já comparando com os dados de 2016 e 2017, houve crescimento do número de matrículas na rede municipal (pré-escola e ensino fundamental) e decréscimo na rede estadual (ensino médio) em 2017. Na *Tabela 7* foram distribuídas as matrículas por modalidade de ensino.

TABELA 7 – Distribuição dos alunos por modalidade de ensino

Modalidade de Ensino	Número de Matrículas por ano						
	2007	2008	2009	2010	2013	2016	2017
Creche/Pré Escola	829	1199	988	779	727	1229	973
Ensino Fundamental	2113	2177	2184	2142	X	2649	2836
Ensino Médio	529	512	527	539	709	736	700
Educação de Jovens e Adultos (EJA)	X	X	X	X			
					X	224	94
<b>Total</b>	3466	3888	3699	3460	X	4838	4603

FONTE: Organizado pela autora, com base no MEC/INEP, IBGE (2010), SEBRAE (2017) e Secretaria Municipal de Educação (2017)

Sobre a taxa de analfabetismo foram identificados dados da população de 15 anos de idade ou mais, nos anos de 1991 a 2010 (IBGE, 2010). Observa-se uma redução das taxas nas escalas local, regional, estadual e nacional neste período; e, em 2010, Itapoá apresentou menor taxa comparada às demais escalas.

Dos equipamentos públicos de educação a população conta com 7 (sete) escolas municipais (ensino fundamental), 9 (nove) creches/pré-escolas e 1 (um) colégio estadual. O *Plano Municipal de Assistência Social* (2017) atenta para a situação de falta de vagas para creche no município, em 2013 havia demanda de 120 (cento e vinte) crianças na lista de espera e, em 2017, houve uma redução para 14 (quatorze) crianças. No entanto, a estratégia para ampliação do número de vagas foi deixar de atender no período integral, para atender somente nos períodos matutino ou vespertino, e somente para crianças acima de um ano de idade. A oferta de vaga para o período integral é restrita e limitada para as famílias que comprovarem que os responsáveis trabalham, não contam com apoio da família extensa para cuidar dos infantes e não tem condições econômicas para custear serviços de cuidador.

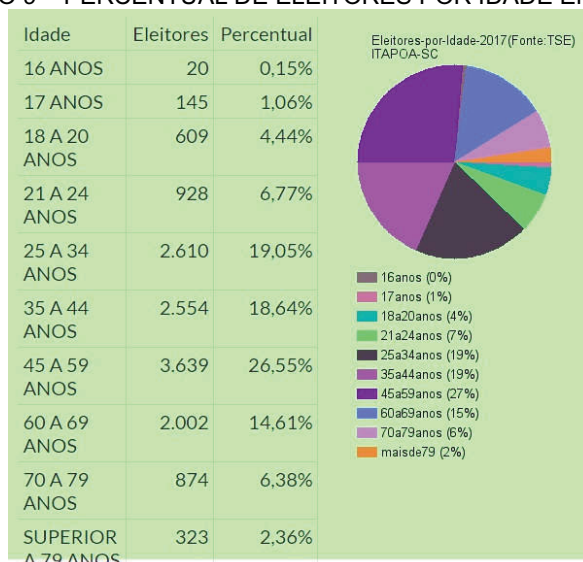
Segundo este plano, a oferta restrita da vaga integral aumenta a situação de vulnerabilidade das famílias de baixa renda, tendo em vista que um ou mais adultos não podem trabalhar para cuidar dos infantes. No caso das famílias uniparentais a situação é mais crítica, principalmente, considerando a dificuldade de acesso ao trabalho formal em que as mulheres ou homens prestam serviços autônomos e muitas vezes deixam de trabalhar por não ter com quem deixar seus filhos.

#### *Aspectos sociais: público eleitoral*

As informações apresentadas neste aspecto têm como base os últimos números fornecidos pelo TSE bem como os dados de pleitos anteriores. Em maio de 2017 o município tinha o total de 13.704 eleitores, estes representam 71% da população considerando o número de habitantes estimados pelo IBGE em 2017, 19.355.

A maioria do público eleitor era do gênero feminino que atingiu percentual de 51%, e o gênero masculino 49%. Do percentual de eleitores por idade, o público entre 25 a 49 anos de idade representou a maioria, observe o *Gráfico 9* a seguir:

GRÁFICO 9 – PERCENTUAL DE ELEITORES POR IDADE EM ITAPOÁ



FONTE: Adaptado pela autora, com base em Eleições e Política (2018)<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Ver em: <<https://eleicoesepolitica.net/prefeito2016/numero-total-de-eleitores/itapoa-sc>>, acessado em 25 de janeiro de 2018.

Da escolaridade e grau de instrução do público eleitor, a maioria possui ensino fundamental incompleto (31%), e o segundo maior público possui ensino médio completo (24%). Veja o *Gráfico 10* a seguir.

GRÁFICO 10 – PERCENTUAL DE ELEITORES POR ESCOLARIDADE E GRAU DE INSTRUÇÃO EM ITAPOÁ



FONTE: Adaptado pela autora, com base em Eleições e Políticas (2018)

### *Aspectos sociais: saúde*

Sobre indicadores de saúde no município, apresentamos neste aspecto informações sobre: a taxa bruta de natalidade e de mortalidade infantil; e os equipamentos e serviços ofertados pela política pública de saúde.

A *Tabela 7*, a seguir, representa a expectativa de vida infantil demonstrando decréscimo da taxa de natalidade até o ano de 2010 - como já visto na pirâmide etária nos aspectos demográficos, e decréscimo da taxa de mortalidade infantil o que indica melhora na atenção básica da saúde voltada ao pré-natal.

TABELA 8 - TAXAS DE NATALIDADE E MORTALIDADE INFANTIL DE CRIANÇAS DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE, ENTRE OS ANOS 2000 E 2010<sup>36</sup>

Ano	N. de Habitantes	Nascidos Vivos	Taxa Bruta de Natalidade	Taxa Bruta de Mortalidade infantil
2000	8.839	152	17%	7%
2005	11.866	142	12%	21%
2010	14.775	167	11%	6%

FONTE: Organizado pela autora, com base em Gomes (2013) e Ministério da Saúde (2012)

Segundo o documento *Itapoá em Números* (SEBRAE, 2015), a redução da taxa bruta de natalidade apresenta-se como uma característica geral do país. Mas entre os anos de 2010 a 2015, o município apresentou uma elevação da taxa. No ano de 2015, a taxa bruta de natalidade de Itapoá fechou em 15,8 - superior à média estadual e nacional, respectivamente, 14,2 e 14,4 nascidos vivos por mil habitantes.

Em 2015, Itapoá registrou o óbito de 2 crianças com menos de um ano de idade. A taxa de mortalidade infantil do município para 2015 equivale a 7,0 óbitos de menores de um ano de idade por mil nascidos vivos. No mesmo ano, a taxa catarinense e nacional foi, respectivamente, 9,3 e 15,4.

Vale ressaltar que houve considerável aumento de procura por atendimentos nas UBS e por especialidades médicas entre os anos de 2010 a 2013. Gomes (2013) em sua pesquisa realizada em Itapoá apontou este aumento com base na entrevista realizada com o secretário municipal de saúde em 2013.

O aumento de procura por atendimentos na área de saúde é reflexo do crescimento populacional, atenta-se que mesmo neste contexto o município continuou com a mesma quantidade de recursos humanos para a oferta dos atendimentos.

Atualmente a população usuária do SUS conta com equipamentos de saúde da atenção básica (Unidades Básicas de Saúde – UBS e Núcleo de Apoio à Saúde da Família – NASF no Centro de Reabilitação), e, em casos de emergência, conta com o pronto socorro (Unidade de Pronto Atendimento – UPA) e o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU). Não há hospital no município e nos casos de atendimentos caracterizados como de média e alta complexidade, os usuários

<sup>36</sup> A taxa bruta de natalidade ou coeficiente geral de natalidade – refere-se ao número de nascidos vivos, por mil habitantes, em determinado local geográfico, no ano considerado. A taxa bruta de mortalidade representa os casos de morte de crianças de até 5 anos de idade a cada mil nascidos vivos.

são encaminhados através do serviço Tratamento Fora do Domicílio (TFD) e do SAMU para as cidades de Joinville ou Florianópolis, do Estado de Santa Catarina.

Outro equipamento ausente no município é o Centro de Atenção Psicossocial – CAPS, responsável por atendimentos voltados ao tratamento de saúde mental da população, seja por doenças psíquicas ou uso abusivo de álcool e drogas psicoativas. Não há qualquer programa ou serviço específico para tratamento de saúde mental, sendo ofertados atendimentos individualizados por médico psiquiatra e psicólogos.

No que diz respeito à disponibilidade de equipamentos públicos, dados do Ministério da Saúde registram que em dezembro de 2016 Itapoá possuía um total de 22 estabelecimentos de saúde, considerando a rede pública e a rede privada (consultórios, laboratórios de exames, etc.).

A *Tabela 8*, a seguir, apresenta a quantidade de equipamentos da rede pública de saúde, em funcionamento no município:

TABELA 9 – QUANTIDADE DE EQUIPAMENTOS DO SUS EM ITAPOÁ

Equipamentos de saúde

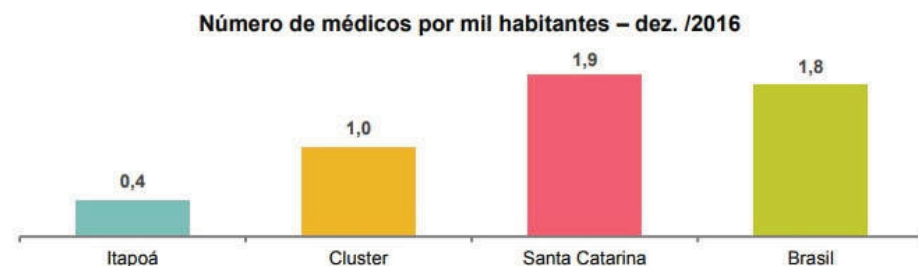
Equipamento/ Ano	2013	2017
<b>Secretaria Municipal de Saúde</b>	1	1
<b>UBS</b>	5	6
<b>Centro de Reabilitação com equipe do NASF</b>	1	1
<b>UPA</b>	1	1
<b>TOTAL</b>	8	9

FONTE: Organizado pela autora, com base no SEBRAE (2017)

Em 2016, havia 50 profissionais ligados à área da saúde. Destes, 8 eram médicos. No mesmo ano, a relação de médicos por mil habitantes em Itapoá foi de 0,4% – inferior à média catarinense (de 1,9%) e à média nacional (de 1,8%) (SEBRAE, 2017).



GRÁFICO 11 – TAXA DE MÉDICOS EM 2016 EM ITAPOÁ, MICRORREGIÃO, SANTA CATARINA E BRASIL



Fonte: Ministério da Saúde – DATASUS – 2016.

Nota: A Organização Mundial de Saúde – OMS – preconiza como parâmetro ideal de atenção à saúde da população a relação de 1 médico para cada 1.000 habitantes.

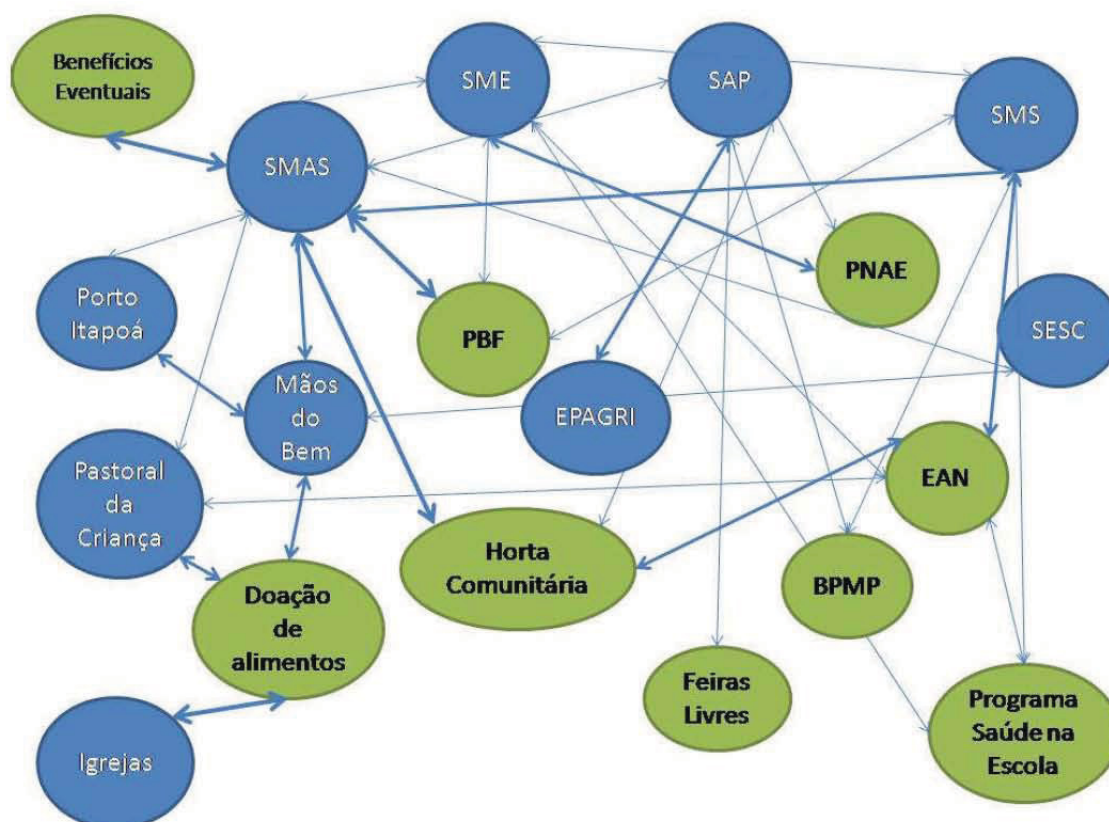
FONTES: SEBRAE (2017)

Sobre a taxa de médicos, observa-se que Itapoá está abaixo do ideal preconizado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), e também comparando com as taxas da microrregião, estadual e nacional.

#### 4.3 PANORAMA DA REDE DE ATORES E AÇÕES VOLTADAS À SEGURANÇA ALIMENTAR EM ITAPOÁ

Em Itapoá não há legislação ou componentes específicos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (lei municipal, conselho municipal de SAN, dentre outros), bem como não foi identificada mobilização para tanto na fase inicial da pesquisa. De acordo com as informações, com base em entrevistas informais, pode-se perceber que no município as ações e programas afetos à segurança alimentar são executados de modo segmentado, ou seja, com baixa interlocução entre os atores e baixa integração das ações. Na *Figura 10*, a seguir, apresentamos a rede de atores formada pelas instituições/entidades, as principais ações e programas executados e a intensidade das relações (laços fracos, laços medianos ou laços fortes).

FIGURA 10 – REDE DE ATORES/AÇÕES AFETOS À SEGURANÇA ALIMENTAR EM ITAPOÁ



## Legenda



**BPMP** – Boas Práticas de Manipulação de Pescados (Curso)  
**EAN** – Educação Alimentar e Nutricional  
**EPAGRI** – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina  
**PBF** – Programa Bolsa Família  
**PNAE** – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
**SMAS** – Secretaria Municipal de Assistência Social  
**SME** – Secretaria Municipal de Educação  
**SMS** – Secretaria Municipal de Saúde  
**SAP** – Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca

Na perspectiva de análise de redes sociais, nota-se baixa densidade da rede, ou seja, as conexões entre os atores apresentam-se com baixa intensidade – já que a maioria das relações demonstra laços fracos (comunicação esporádica). Segundo Lemieux e Ouimet (2014) esta configuração pode obstruir o fluxo de informações e recursos existentes.

Analisando os laços entre as instituições/entidades, a SMAS ocupa uma posição de centralidade (seis nós), embora a intensidade das relações estabelecidas pela Secretaria com outras instituições/entidades seja de laços fracos, em sua maioria. Pode-se atribuir a centralidade das relações, no campo da segurança alimentar, ao fluxo de encaminhamentos por parte das escolas, das UBS, e de outras entidades, para acesso das famílias aos benefícios eventuais.

Outro fator é que entidades não governamentais e privadas, assim como pessoas e movimentos sociais, costumam buscar os equipamentos da assistência social para acessar informações sobre expressões da questão social no município, ou para estabelecer parcerias em suas ações ou projetos. Em 2017, o assistente social do *Porto Itapoá* (Ator 2) e a assistente social do SESC/Joinville (Ator 13) solicitaram reunião espontaneamente com profissionais desta secretaria para tratar de seus projetos/programas afetos à segurança alimentar, mas até o momento nenhuma parceria foi concretizada.

Das entidades/movimentos não governamentais, a *Mãos do Bem* tem exercido centralidade nas relações. Atualmente o grupo tem parceria estabelecida com o *Porto Itapoá* e recebe desta empresa os refugos de alimentos que passam pelo porto, além de receber doações esporádicas de pessoas físicas (não representadas na figura acima). Através da mediação da SMAS o grupo foi apresentado ao SESC, e atualmente busca parceria com esta entidade privada para receber alimentos do *Programa Mesa Brasil* (ATOR 13, 2018).

A seguir descrevemos de forma sucinta, as ações e programas afetos a SAN executados no município:

#### - *Benefícios Eventuais*

Os benefícios eventuais na *Figura 10* são representados pelos auxílios alimentação, que correspondem à cesta básica e leite para crianças de até seis meses de idade, ofertados pela SMAS. Os benefícios eventuais compõem parte das

provisões da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/1993), considerados direitos sociais conforme critérios previstos em legislação específica, com parâmetros em resoluções de nível federal, estadual e municipal. Por serem benefícios específicos da política pública de Assistência Social só podem ser ofertados por equipamentos públicos, próprios desta política. Segundo parâmetros legais, estes benefícios são suplementares e correspondem à aquisição mínima para enfrentamento de situações de vulnerabilidade temporária e e/ou decontingência social, e embora esteja situado na assistência social, na prática são requisitados e concedidos para fins de superação da insegurança alimentar de famílias em situação de pobreza.

Em Itapoá a gestão dos benefícios eventuais é de responsabilidade do órgão gestor da SMAS, mas são concedidos pelas equipes de referência de outros equipamentos públicos da assistência social. Há interlocução regular com o movimento social *Mãos do Bem*<sup>37</sup> - encaminhamentos, bem como reunião mensal com este grupo; e outros setores públicos – encaminhamentos das UBS e escolas; e baixa interlocução com outras entidades como a *Pastoral da Criança* e outras igrejas (encaminhamentos e articulação esporádica).

#### - Programa Bolsa Família (PBF)

Como já mencionado no *Capítulo 2* do presente estudo, a gestão do PBF é necessariamente intersetorial, mas há baixa interlocução entre os setores públicos (assistência social, saúde e educação) – a articulação entre os atores ocorre esporadicamente. Segundo a gestora municipal do programa no âmbito da assistência social, há pouco envolvimento dos gestores da saúde e da educação, em que as reuniões acontecem anualmente ou em espaçamento de tempo ainda maior. Outro fator que dificulta a articulação e a busca dos demais atores em prol da efetivação da intersectorialidade, é o acúmulo de serviços prestados pela gestora que também é responsável pelo atendimento e gestão dos benefícios eventuais e do

---

<sup>37</sup> *Mãos do Bem* é considerado um movimento social, formado por um grupo de pessoas organizadas sem fins lucrativos, sem regimento ou registro como entidade e sem inscrição em conselhos ou no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ). Suas atividades principais são a doação de alimentos, orientação para acesso às políticas públicas e o acompanhamento de famílias em situação de vulnerabilidade.

Cadastro Único<sup>38</sup>, bem como realização de estudos sociais para acesso a outros direitos de caráter social (vaga integral para creche e isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU) (ATOR 6, 2018).

Atualmente não são ofertados programas complementares próprios do PBF, conforme previsto em documentos normativos, porém alguns programas e serviços da assistência social (como o *Programa Geração de Renda* e Oficinas do *Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF*) dão prioridade de acesso aos beneficiários do PBF.

#### - Horta Comunitária

A horta fica situada entre o órgão gestor da SMAS, a sede do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). O projeto foi criado em parceria com a SPA, os insumos e ferramentas foram adquiridos e são mantidos pela SMAS. Atualmente as atividades ligadas à horta são ofertadas através do SCFV para idosos. Recentemente, o CRAS, através do Serviço PAIF, oferta a *Oficina Semeando Vida* em que cinco famílias - representadas por um de seus membros -, participam das atividades da horta junto aos idosos, e uma vez por mês de atividades de *Educação Alimentar e Nutricional* (EAN). Os alimentos produzidos na horta são divididos entre os participantes das atividades.

A oficina conta com a parceria do movimento *Mãos do Bem*, que indica famílias em situação de insegurança alimentar, e sensibiliza as pessoas que recebem as doações deste grupo para que participem das atividades ofertadas no CRAS (de EAN e *Programa Geração de Renda*).

#### - Educação Alimentar e Nutricional (EAN)

Atividades que podem ser consideradas no campo da EAN são ofertadas pela SMS através do *Núcleo de Apoio à Saúde da Família* (NASF). Este serviço conta

---

<sup>38</sup> O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é um sistema informatizado que funciona como porta de entrada para programais sociais, um destes programas é o PBF. A operacionalização do cadastro e manutenção dos benefícios ligados ao PBF dependem de ações de busca ativa, além de atendimentos prestados diariamente em posto fixo no âmbito da SMAS.

com uma nutricionista que desenvolve atividades em grupos fechados nas UBS semanalmente (focado para crianças, gestantes, hipertensos e diabéticos), e ações eventuais nas escolas. Conforme entrevista, a interlocução com o setor de educação ocorre esporadicamente através do programa *Saúde na Escola* (ATOR 3, 2018).

No setor de educação, através do PNAE às atividades de EAN também ocorrem esporadicamente, em uma média de três a quatro vezes ao ano, conforme solicitação das escolas (ATOR 11, 2018). E, como descrito acima, no setor da assistência social, mensalmente são ofertadas atividades de EAN através da *Oficina Semeando Vida* do Serviço PAIF.

- *Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)*

O Programa é ofertado no município, gerenciado pelas nutricionistas no âmbito da SME e conta com a parceria da SAP e do EPAGRI – estes órgãos trabalham diretamente com os produtores locais para manter o cadastro e assessorar na documentação necessária ao fornecimento dos alimentos para as escolas municipais. A articulação entre a SME e a SAP é esporádica, de uma a duas vezes ao ano (ATOR 11, 2018).

- *Programa Saúde na Escola (PSE)*

Segundo o Portal do Ministério de Educação (MEC), o PSE visa à integração e articulação permanente da educação e da saúde. Através de um projeto municipal o programa promove ações de prevenção e atenção à saúde nas escolas. Em Itapoá, uma vez ao ano, o NASF, em conjunto com equipes das UBS, promove a avaliação antropométrica e do perfil dos estudantes (classificação de indivíduos e grupos segundo o seu estado nutricional), e ao identificarem estudantes em situações de obesidade e subnutrição encaminham para tratamento de saúde; como também, promovem ações de EAN conforme solicitação das escolas e/ou quando identificam a necessidade de promover ações com temas específicos (alimentação saudável, obesidade, prevenção de diabetes e outras doenças relacionadas à má alimentação) (ATOR 3, 2018).

- *Doação de alimentos*

Os alimentos doados pelas igrejas católicas, em Itapoá, são fornecidos uma vez ao mês para pessoas e famílias. Os voluntários realizam visitas domiciliares e orientam para retirar as cestas de alimentos na *Igreja Matriz* em data específica de cada mês (ATOR 10, 2018). A *Pastoral da Criança* realiza um trabalho diferenciado, além das visitas domiciliares e da doação de alimentos, realizam mensalmente o acompanhamento de pesagem de crianças e, esporadicamente, atividades de EAN (ATOR 9, 2018).

As igrejas evangélicas doam cestas básicas de alimentos. Embora cada igreja organize suas ações individualmente, a maioria doa alimentos semanalmente e também realiza visitas domiciliares. No total são aproximadamente quinze igrejas (ATOR 8, 2018).

O *Mãos do Bem* constitui-se em um movimento de um grupo de pessoas ligadas à *Comunhão Espirita Cristã de Itapoá (CECI)*, embora os membros afirmem que suas atividades são independentes, ou seja, não são ligadas à instituição religiosa à qual pertencem. São realizadas doações de alimentos uma vez ao mês, em que o grupo realiza visitas domiciliares às famílias e encaminhamentos para serviços e programas da política de assistência social (ATOR 7, 2018).

- *Boas Práticas de Manipulação de Pescados (BPMP)*

Trata-se de um curso ofertado anualmente pela SPA em parceria com a SMS (serviço de inspeção) aos pescadores artesanais do município, com o objetivo de prevenir a contaminação dos pescados comercializados nos tradicionais “mercados de peixe” de Itapoá (ATOR 12, 2018).

- *Feira Livre*

Segundo o técnico da SAP, mesmo que de modo precário (com pouca variedade de produtos e estrutura insuficiente) a feira livre tem sido realizada quinzenalmente, no *Balneário Itapema do Norte* (região de centro comercial).

Atualmente, participam da feira aproximadamente doze produtores locais (ATOR 12, 2018).

#### 4.4 PRINCIPAIS IMPRESSÕES E ACONTECIMENTOS NO CAMINHO PERCORRIDO: O RELATO ETNOGRÁFICO DA PESQUISA-AÇÃO

No presente subitem, segue as principais impressões a partir dos fatos ocorridos no período da pesquisa-ação realizada em Itapoá, com base na coleta de dados por entrevistas informais, participação em reuniões e na vivência cotidiana dentro do campo de pesquisa - os dados foram registrados no diário de itinerância. Importa esclarecer, que a descrição das impressões extraídas do relato etnográfico está composta por registros em primeira e terceira pessoa, uso da língua culta, familiar ou coloquial – características assimétricas da etnografia pós-moderna (TADDEI, 2012).

Em dezembro de 2016, ainda restavam incertezas sobre o local da pesquisa em campo, pensava em realizar a pesquisa nos municípios de Guaratuba, Matinhos e Pontal do Paraná – do Estado do Paraná. Porém, considerando o tempo disponível e a distância entre estes municípios e o meu local de trabalho (Itapoá, Santa Catarina), ponderei que seria possível realizar uma pesquisa com base em algumas entrevistas, e pouca participação e interação com o universo pesquisado.

Em janeiro de 2017, na troca de gestão do governo municipal 2016 – 2017 de Itapoá, eu e colegas de trabalho percebemos um clima favorável para propor implementação da PSAN, por conta da fala de alguns conselheiros municipais (da Assistência Social e da Saúde) sobre a obrigatoriedade de instituir o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSAN) até o final de 2017, e, também, por conta do discurso da atual gestão (2016-2019) em promover políticas públicas fortalecendo a sociedade civil. Somando a isso, em março de 2017, o assistente social do *Porto Itapoá* (Ator 2) solicitou reunião com a equipe do CRAS (da qual faço parte), declarando a intenção de dialogar com a equipe para obter informações sobre o município, pois estava elaborando um projeto social para o *Porto Itapoá*. Durante a reunião tocamos no tema da segurança alimentar, pois o público alvo de seu projeto eram os pescadores que ocupavam o atual território do



porto. Enfim, considerando a vulnerabilidade dos pescadores da região, discutimos sobre a necessidade de ações de SAN em relação à valorização dos pescados.

Destarte, percebi a oportunidade de mobilizar atores do setor público, da sociedade civil e do setor privado - a tríade do modelo de governança pública, para a implementação da PSAN no município. Mesmo com muitas incertezas, em discussão com os pesquisadores externos, decidimos aproveitar este momento político do município para realizar a pesquisa participante em Itapoá.

Mas como agir enquanto servidora pública e pesquisadora ao mesmo tempo? Como legitimar a pesquisa evitando ser tendenciosa? A partir destes questionamentos, procuramos orientação com o Prof. Lesama que tornou-se co-orientador da pesquisa e integrante do grupo de pesquisadores externos. Após algumas discussões e leituras, ponderamos que o método da pesquisa-ação é o mais apropriado diante dos desafios de estar inserida no campo de pesquisa, também como trabalhadora governamental.

No *Quadro 9* a seguir, foram sintetizados e ordenados cronologicamente os fatos ocorridos desde o primeiro planejamento desta pesquisa, que, no primeiro momento, teve intenção de pesquisar/ativar o processo de implementação da política de SAN sob a perspectiva do modelo de *governança pública*, mas que, no decorrer, tornou-se uma pesquisa-ação voltada à *gestão co-participativa*<sup>39</sup>. Outra mudança de rumo foi o objetivo geral da pesquisa, que visto o curto prazo de tempo para a realização da proposta (aproximadamente um ano), o objetivo voltou-se para pesquisar/ativar o processo de mobilização/sensibilização dos atores da rede local, para a entrada da SAN na agenda pública municipal.

---

<sup>39</sup> A mudança sobre o conceito chave do modelo de gestão foi motivada pelas seguintes considerações: i) *governança* é um modelo ideológico que tem origem européia (França, no século XVIII), e idealiza o Estado voltado para o mercado e para a gestão na prática – inclusive para redução dos postos de trabalhona administração pública; ii) as experiências práticas de *governança* concentram-se na Alemanha, e estas experiências demonstraram convergências e um custo alto: “a economicização ou mercadização do setor público, ou seja, a transformação do setor público em um empreendimento econômico” (KISSLER e HEIDEMANN, 2006, p.486); iii) ainda que, *governança pública* almeje um novo modelo regulatório de relações interesetoriais, baseadas na cooperação e co-produção de bens públicos, demonstra-se um campo incerto e de baixa representatividade dos interesses da sociedade civil (idem, 2006); iv) portanto, e por certa resistência aos modelos ideológicos europeus voltados à democracia liberal, optamos pela *gestão co-participativa* como um modelo mais genérico que abarca as estratégias de *governança*, e de outras perspectivas com princípios radicalmente democráticos de gestão (cooperação, pluralidade, horizontalidade, transparência, etc.).

QUADRO 9 – RELATO ETNOGRÁFICO

ORDEM CRONOLÓ GICA	ACONTECIMENTO E/OU AÇÃO DE PESQUISA	IMPRESSÕES
<b>Mar/17</b>	Abordagem ao <i>Ator 1</i> que indicou os <i>Atores 3 e 4</i> ; Durante entrevista informal, questionei se havia alguma determinação dentro da área da saúde para ações de SAN no município, e a resposta foi que até onde tinha-se conhecimento, o COMSAN “é da assistência social”.	Baixo interesse do <i>ator 1</i> sobre o COMSAN.
<b>Mar/17</b>	Em conversa com a secretária da SMAS ( <i>Ator 8</i> ) sobre o COMSAN ficou clara a resistência em vincular este conselho à SMAS, sob o argumento de que já havia uma pressão por parte do poder executivo quanto à insituição dos conselhos de direitos da Mulher e da Pessoa com Deficiência ligados à SMAS, e que o COMSAN, assim como estes outros conselhos, também é afeto a outras secretarias. Assim, o <i>ator 8</i> sugeriu que fosse apresentado ao prefeito a proposta da implementação da PSAN, com o objetivo de ter apoio do governo municipal, e se dispôs a agendar uma data para dialogar com ele.	Resistência do <i>ator 8</i> em vincular o COMSAN à SMAS.
<b>Mar/17</b>	Num momento oportuno, eu e o ator 8 conversamos com o vice-prefeito sobre a PSAN e, especialmente, sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – sob a perspectiva de apoiar a pesca artesanal de Itapoá. Ele solicitou a elaboração de um escopo de projeto para ser apresentado ao prefeito. Ficou acordada a apresentação do projeto em abril de 2017, após a qualificação do projeto de pesquisa.	Aparente boa receptividade do governo municipal.
<b>Mar/17</b>	Como estratégia, buscou-se identificar os demais atores para mobilizá-los em prol da instituição do COMSAN - considerando que havia a obrigatoriedade e prazo para a criação deste conselho. Outra estratégia foi localizar os documentos que tratavam desta obrigação, porém estes não foram encontrados. Realizou-se, então, contato telefônico com o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina (CONSEA/SC), em que a secretária do CONSEA/SC ( <i>Ator 15</i> ) esclareceu que não há documento que obrigue a criação do conselho, pois a adesão municipal ao SISAN é voluntária e informou que estava sendo organizada uma oficina regional para mobilizar os municípios e expor a necessidade aos técnicos e gestores, bem como as vantagens da adesão municipal ao SISAN. O <i>ator 15</i> também verbalizou que muitas ações da PSAN estavam “paradas”, pois o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN) estava desativado e sem conselheiros definidos.	O clima político nacional (a posse do Presidente Temer após o <i>impeachment</i> da Presidente Dilma) não favorecia a política de segurança alimentar.
<b>Abr/17</b>	Estava-se em discussão entre os conselheiros da saúde e da assistência social sobre a qual secretaria dever-se-ia vincular o COMSAN. O Conselho Municipal da Assistência Social (CMAS) chegou a solicitar um parecer técnico da assistente social da <i>Associação dos Municípios do Nordeste de Santa Catarina</i> (AMUNESC), sobre a questão. Soube que o parecer indicou a vinculação à SMAS.	Era notável um “jogo de empurra - empurra” por parte dos gestores, profissionais e conselheiros das pastas afetas à PSAN.

<b>Abr/17</b>	A agenda do prefeito estava mais fechada, foram adiadas as datas para apresentar o projeto ao prefeito.	Neste mês já era sentida a mudança no clima político e o discurso da gestão municipal estava muito voltado à ideia de “por a casa em ordem”, principalmente ao negar alguns pedidos de melhorias dentro das políticas públicas de saúde, educação e assistência social.
<b>Abr/17</b>	Havia um descontentamento dos servidores municipais em relação a “postura” <i>top down</i> de alguns decisores, especialmente secretários. No âmbito da SMAS, começaram a surgir conflitos dos profissionais técnicos com a secretária, pois a gestão prometeu a contratação de mais recursos humanos para compor as equipes e, até o momento, não havia dado resposta.	Em vista deste contexto, senti que o desafio de mobilizar os atores locais era maior do que o esperado pois, além do clima de tensão e descontentamento, notava a baixa motivação dos atores em relação ao acúmulo de trabalho, e que estes já se sentiam lesados dentro dos serviços executados nas pastas onde estavam inseridos. Ainda, ouvi reclamações de haver muitas comissões (da dengue, vigilância da saúde etc.) e de serem sempre os mesmos a participar, inclusive os mesmos que atuam nos conselhos municipais.
<b>Abr/17</b>	Em entrevista com a nutricionista da educação (Ator 4) questionei se já houve alguma mobilização em prol da PSAN no município, e a mesma informou que foi realizada uma reunião ampliada, em 2015, organizada pela SMAS com a participação da SME. Também, que participaram algumas entidades da sociedade civil. Sobre esta reunião, ela afirmou que apresentou para os participantes a importância da PSAN e sua organização.	Notei certa omissão das minhas colegas de trabalho em relação a esta mobilização ocorrida no ano de 2015
<b>Abr/17</b>	Após ter conhecimento sobre esta reunião ampliada, especulei com minhas colegas de trabalho e tive acesso a uma pasta que estava arquivada e na qual continha: i) o ofício da Secretaria Estadual de Assistência Social, Trabalho e Habitação de Santa Catarina (SST/SC) para realização da conferência municipal em 2015; ii) o relatório desta reunião denominada “I Reunião Ampliada de Segurança Alimentar e Nutricional de Itapoá”; e iii) a lista de presença dos participantes.	Observei a participação de oito entidades não governamentais e a participação de cinco representantes governamentais da saúde e da educação.
<b>Mai/17</b>	O ator 8 em conversa informal afirmou que o prefeito não iria instituir nenhum conselho por enquanto, pois precisava resolver alguns assuntos urgentes dentro da SMS e outras secretarias. A equipe técnica da assistência social demonstrava bastante descontentamento tanto com a ausência da secretária nas reuniões e na própria Secretaria, quanto com algumas decisões tomadas de maneira imperativa.	O clima político continuava tenso, havia pouco diálogo entre a gestão municipal e os servidores, e já havia mobilização do Sindicato dos Serviços Públicos Municipais de Joinville e Região (SINSEJ) para deflagrar uma greve.

<b>Mai/17</b>	Em assembléia geral convocada pelo SINSEJ, na data de 24/05/2017, foi deliberada greve a partir do dia 29/05/2017. Neste encontro muitas foram as reclamações relacionadas ao modelo top down da gestão. Mas, o principal motivo era a luta para a revisão salarial e reinvidicações sobre o projeto de lei que dispunha sobre o Plano de Carreira dos Servidores de Itapoá. Havia, ainda, outros pedidos específicos da SMS e SME como, por exemplo, a garantia da gratificação por insalubridade dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e eleição direta para escolha dos diretores das escolas municipais.	Com a greve sentia-se o clima de tensão e aflição. Já participei de outra greve no município, e sabia que aderir à greve comprometeria a “qualidade” das relações que precisava para ter apoio à implementação da PSAN. Por outro lado, não poderia colocar interesses “particulares” acima do interesse coletivo. Também, não participar da greve prejudicaria a relação com minhas colegas de trabalho e outros atores governamentais.
<b>Mai/17</b>	Em vista do contexto político/institucional neste período, e considerando que apresentar o projeto ao prefeito para decretar e impor um conselho, ou a própria Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), sem a mobilização e sensibilização dos atores envolvidos, não cumpriria com o objetivo de construir/mobilizar um ator social coletivo de forma democrática e dentro da perspectiva <i>bottom up</i> da <i>gestão co-participativa</i> , decidimos recuar quanto a apresentação do projeto ao prefeito, e continuar a pesquisa com o objetivo de mobilizar a base dos atores envolvidos (trabalhadores governamentais, entidades/movimentos sociais e empresas locais).	Embora fosse possível, e aparentemente mais fácil, articular diretamente com a gestão municipal a criação do COMSAN e/ou da CAISAN, sem o envolvimento dos demais atores, o processo co-participativo seria fragilizado, e não corresponderia com os princípios da pesquisa.
<b>Jun/17</b>	A greve foi até o dia 19/06/2017, ou seja, foram 21 (vinte e um) dias em greve, com boa parte dos trabalhadores ausentes dos seus postos de trabalho. Na data de 13/06/2017, em uma audiência pública, o prefeito apresentou a contra-proposta negando a maior parte dos pedidos. E após, em assembléia geral do SINSEJ, a contra-proposta foi aceita e foi deliberado o retorno ao trabalho no dia 19/06.	O sentimento do fim da greve foi de luta perdida, vencida pelo cansaço, pois a gestão ignorou a greve por um longo período, negando-se a discutir as reivindicações até o dia 13/06/2017.
<b>Jun/17</b>	No dia 20/06/2017 recebemos um Ofício de comunicação interna da secretária da SMAS para assinar um projeto, como se tivesse sido elaborado pela equipe técnica do CRAS, envolvendo recursos parlamentares e recursos próprios do SCFV para implementação de atividades de fanfarra. Desconhecíamos este projeto, e ponderamos que não era apropriado para o SCFV, conforme as normativas técnicas deste serviço, bem com não considerava a territorialidade do público-alvo. Assim, foi discutido em equipe e decidimos não assinar o projeto e respondemos o ofício com colocações e argumentações baseadas nas normativas técnicas deste serviço, sugerindo a reelaboração do projeto com a participação da equipe técnica e dos usuários do SCFV. Também entregamos o ofício pessoalmente à secretária, expondo verbalmente nossos motivos e sugestões, procurando minimizar eventuais conflitos. No entanto, não funcionou, já que a secretária demonstrou não compreender o nosso ponto de vista, como se estivéssemos contrariando a vontade do prefeito e repetiu três vezes: “Tá bom, vou falar com o prefeito!”.	Mesmo sabendo que esta decisão prejudicaria ainda mais as relações com o governo municipal, não poderíamos concordar com estas tomadas de decisões de “cima pra baixo”, sem envolvimento da equipe técnica e dos usuários do serviço. Foi um diálogo tenso, mas ao mesmo tempo necessário. O retorno ao trabalho foi marcado pela desmotivação dos servidores, e o clima tenso mais acirrado. Tinha muito trabalho dentro dos serviços e ações da assistência social, e a pesquisa ficou em <i>stand by</i> até que o trabalho estivesse “em dia” e o “clima pós-greve” passasse.

<b>Jul/17</b>	No dia 04/07/2017 recebi ligação da secretária do CONSEA/SC (Ator 15) que informou sobre a programação da "Oficina Regional para fortalecimento do SISAN". Apesar do clima tenso com a secretária, repassei a informação da oficina e sugeri convidar representantes da SMS, SME e SPA para participarem também. Ela concordou e disse que tinha interesse em participar, mas verificou que tinha outra reunião na mesma data da oficina. Também comentou que esteve com um técnico do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), e que ele tem interesse em ofertar curso voltado para agricultores do município. Conversamos também sobre a possibilidade de solicitar curso voltado aos pescadores artesanais, e que estes cursos podem ajudar a viabilizar o PAA.	Senti uma "quebra de gelo" da minha relação com a secretária.
<b>Jul/17</b>	Com a confirmação da participação na oficina regional, entrei em contato com os <i>atores 3 e 4</i> (nutricionista/SMS e nutricionista A/SME), que após verificarem disponibilidade, também confirmaram presença. Tentei diversas vezes contato com o técnico da SPA, porém não obtive retorno.	Estava garantida a participação de membros de pelo menos três Secretarias (assistência social, saúde e educação)
<b>Jul/17</b>	Na data de 26/07/2018, eu, o <i>ator 3</i> , o <i>ator 4</i> e o diretor da SME fomos para São Bento do Sul/SC para participar da "Oficina Regional para fortalecimento do SISAN". Saímos de Itapoá no mesmo veículo, e durante a viagem conversamos sobre as ações desenvolvidas no município na área de segurança alimentar, sobre histórias pessoais e dificuldades no trabalho. A oficina foi ofertada pelo grupo de pesquisa <i>Tear SAN</i> da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Das autoridades do Governo Estadual, estavam presentes o diretor de SAN do Estado de Santa Catarina, <i>Brasil Junior</i> ; e o deputado e atual presidente da Assembleia Legislativa de Santa Catarina, <i>Silvio Dreveck</i> . Na apresentação de abertura, <i>Brasil Junior</i> se disponibilizou a visitar as sedes das prefeituras para sensibilizar os gestores a apoiarem a adesão ao SISAN. E <i>Silvio Dreveck</i> também discursou sobre a necessidade da adesão dos municípios, para avanço e ampliação do direito humano à alimentação adequada. O membro do grupo <i>Tear SAN</i> ( <i>Ator 5</i> ) expôs algumas informações relevantes: dos 295 municípios catarinenses apenas 20 aderiram ao SISAN até o momento; e que, a nível nacional e estadual, há a discussão sobre mudar o caráter voluntário de adesão ao SISAN - para torná-lo obrigatório.	Foi notável que, indiretamente, a oficina tentou desmistificar alguns receios das gestões municipais quanto ao possível impacto na receita municipal em relação a adesão ao SISAN, deixando claro que a adesão não obriga implementação de EPSANs e outros programas. Neste sentido, foi exposto que a principal importância da adesão e da mobilização para a elaboração do PLANSAN diz respeito à efetividade da intersectorialidade e integração das ações já realizadas no município, visando ampliação do direito à alimentação adequada.
<b>Jul/17</b>	Além de participar do evento, tinha-se como objetivo propor aos <i>atores 3 e 4</i> um novo encontro para dar continuidade e fomentar a discussão sobre adesão do município no SISAN. No retorno da viagem incitei a possibilidade de organizar a segunda reunião ampliada, ou fórum de SAN no município. No entanto, o <i>ator 4</i> se manifestou dizendo que não lhe resta tempo para mais nada, devido ao acúmulo de trabalho em suas funções na SME. O <i>ator 3</i> e o diretor da SME permaneceram em silêncio.	O acúmulo de trabalho dos atores dentro da própria pasta demonstrou ser um forte limitador para criação/participação de espaços intersectoriais. Somado ao clima político local, foi notável a desmotivação por parte dos atores governamentais.

<b>Jul/17</b>	Após a oficina, em conversas informais repassei as informações coletadas na oficina regional para colegas de trabalho e ao <i>ator 8</i> (secretária/ assistência social) – que em seguida questionou: “o conselho tem que ser da assistência social?”. Eu respondi que não há uma determinação legal, mas é recomendado que sim.	A preocupação continuava sendo não vincular o COMSAN à SMAS.
<b>Ago/17</b>	Em agosto de 2017 participei de um curso de capacitação em Florianópolis/SC, sobre gestão do <i>Cadastro Único</i> e do <i>Programa Bolsa Família</i> . Já que estava na cidade sede da UFSC, onde fica situado o grupo <i>Tear SAN</i> , tentei aproveitar para realizar uma entrevista com um dos membros do grupo. Porém, não foi possível devido ao tempo disponível, bem como à distância entre a UFSC e o local do curso. Mas, por contato telefônico e através de um roteiro semi-estruturado, realizei a entrevista com o <i>ator 5</i> <sup>40</sup> (membro/ <i>Tear SAN</i> e assessor geral do projeto “Fortalecimento do SISAN nos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul”).	A entrevista colaborou para a melhor compreensão do SISAN e da adesão dos municípios de Santa Catarina a ele. Além disso, foi possível identificar outros limites relacionados à agenda pública de SAN no Estado.
<b>Ago/17</b>	Na semana em que aconteceu esta capacitação e que eu estava fora de Itapoá, foi decretado estado de emergência no município devido ao assoreamento da barra do Rio Say Mirim, que impediu por mais de uma semana a saída das embarcações dos pescadores locais, e algumas famílias ficaram em situação de insegurança alimentar. Foram fornecidas cem cestas básicas às famílias que estavam em vulnerabilidade, como benefício eventual por calamidade pública. A secretária da SMAS solicitou orientação à Defesa Civil regional para captar recursos desta instituição. No entanto, não houve reconhecimento da situação emergencial de calamidade pública. Diante disso, o CMAS não aprovou a prestação de contas, no que tange a utilização do recurso financeiro destinado aos benefícios eventuais, deliberando a devolução do dinheiro ao fundo da assistência social.	A decisão do CMAS fragilizou muito os vínculos entre os técnicos no âmbito da SMAS, e estabeleceu relações de desconfiança. Pois, uma parte dos conselheiros do CMAS e profissionais da SMAS acreditavam na má-fé da secretária e dos técnicos que participaram desta intervenção, como uma ação de caráter politqueira.
<b>Set/17</b>	A pedido do coordenador regional da defesa civil, a assistente social do SESC ( <i>ator 13</i> ) agendou reunião com a secretária da SMAS ( <i>Ator 8</i> ) para visitar a comunidade local atingida. Na data agendada, me chamaram para participar da reunião, pois o assunto tratava de segurança alimentar e as pessoas me tinham como referência para tratar desta política. O <i>ator 13</i> apresentou o <i>Programa Mesa Brasil</i> e a possibilidade da SMAS articular com entidades locais, para receber os alimentos e doarem às famílias em situação de insegurança alimentar. Pois, os alimentos repassados por este programa não podem ser destinados ao setor público, e além das doações, as entidades devem ofertar atividades educativas (de caráter de EAN). A partir disto, acordamos que o <i>ator 13</i> iria encaminhar email com regimento do programa e documentos necessários para cadastro das entidades, e eu faria “a ponte” com o movimento <i>Mãos do Bem</i> para estabelecer parceria com o programa.	A possibilidade de estabelecer uma ação coletiva com o SESC, o <i>Mãos do Bem</i> e o CRAS pareceu promissora. Além desta experiência servir como base para futura parceria com outras entidades que atuam na doação de alimentos.

<sup>40</sup> As informações coletadas na entrevista estão descritas no próximo subcapítulo, sob a discussão dos “resultados” alcançados.

<b>Out/17</b>	<p>Todo mês realizamos (eu e a psicóloga de referência do Serviço PAIF) reunião com o movimento <i>Mãos do Bem</i>. No início do mês de outubro de 2017, convidamos para participar da reunião a presidente da CECI para tratar da parceria com o Programa Mesa Brasil, pois a <i>Mãos do Bem</i> não tinha inscrição no CNPJ (um dos requisitos para cadastro no programa). A proposta era utilizar o CNPJ da CECI, estabelecendo a parceria entre esta entidade, a <i>Mãos do Bem</i> e o CRAS, para receber os alimentos do programa. A idéia era a CECI realizar o cadastro e receber os alimentos, o movimento <i>Mãos do Bem</i> distribuir doando para as famílias em situação de vulnerabilidade, e o CRAS incluir as famílias no Serviço PAIF e ofertar atividades de EAN (outro requisito do programa). No primeiro momento a CECI e o <i>Mãos do Bem</i> demonstraram bastante interesse, aproveitamos e discutimos a logística para receber e distribuir os alimentos, bem como em relação ao fluxo para encaminhamentos e participação nas atividades de EAN. Como o cadastro deve ser realizado diretamente com o representante do programa, foi repassado o contato do ator 13 para a entidade realizar o cadastro, bem como a lista dos documentos necessários para tanto.</p>	<p>Na reunião, a representante da CECI declarou ter bastante receio em estabelecer parcerias com o setor público, devido às exigências burocráticas e relações políticas presentes nos espaços.</p>
<b>Nov/2017</b>	<p>Durante reunião com o <i>Mãos do Bem</i>, foi exposto pelo grupo a decisão de estabelecer a parceria com o SESC sem a intermediação do CECI, e que estavam providenciando a inscrição no CNPJ para formalizar o movimento como entidade.</p>	<p>Talvez o receio demonstrado pela representante da CECI, em relação ao envolvimento do CRAS (setor público) tenha causado um sentimento de insegurança no grupo <i>Mãos do Bem</i>, que em diversos momentos esclareceram que suas atividades não estão vinculadas à CECI.</p>
<b>Nov/2017</b>	<p>Entrei em contato com o ator 2 e realizei entrevista abordando a atuação do <i>Porto Itapoá</i> no campo da segurança alimentar voltado à promoção de SAN no município. Este me indicou também outro ator (<i>ator 16</i>) vinculado ao Porto, que prestou algumas informações.</p>	<p>Até o momento, o <i>Porto Itapoá</i> ainda está em fase de planejamento de projetos.</p>
<b>Dez/2017</b>	<p>Neste mês não foi realizada reunião com o <i>Mãos do Bem</i>, mas em contato telefônico com o ator 7, obtive a informação que não houve avanço em relação a parceria com o SESC, pois o movimento ainda não realizou a inscrição no CNPJ.</p> <p>Entrei em contato telefônico com o ator 12 (SPA), a fim de esclarecer a periodicidade da realização da <i>Feira Livre</i> em Itapoá, e acabamos discutindo sobre a possibilidade de estabelecer parceria entre a SMAS e a SPA, para atividade específica de produção agroecológica e doméstica na <i>Oficina Semeando Vida</i>, do CRAS. Ficou acordado retomarmos o assunto em março de 2018.</p>	<p>A ampliação das atividades desenvolvidas na Oficina representa um importante avanço em termos de SAN.</p>
<b>Jan/2018</b>	<p>O ator 6 me procurou para sugerir a mobilização de uma reunião no âmbito da SMAS para esclarecer sobre a necessidade e funcionamento da PSAN, visto a crescente demanda de solicitação de auxílio alimentação/benefício eventual, e o caso de várias famílias que estão em uma situação permanente de</p>	<p>A procura espontânea do Ator 6 representou a confirmação de que o problema da segurança alimentar merece maior atenção do município. Além de um reflexo sobre a</p>

	<p>insegurança alimentar - o que extrapola o caráter eventual do benefício concedido pela assistência social – indicando a necessidade de um programa específico para garantia de acesso a alimentos. Esclareci que este possível programa deve envolver outras secretarias, portanto sugeri a mobilização de outros atores governamentais e não-governamentais para tratar desta questão.</p>	<p>sensibilização sobre o problema.</p>
<p><b>Jan/2018</b></p>	<p>Em reunião com as equipes técnicas da SMAS em conjunto com a secretária, para fins de estabelecer critérios e prazos para a regulamentação dos benefícios eventuais, que serão posteriormente aprovados em resolução do CMAS; eu e o ator 6 aproveitamos para abordar a questão da insegurança alimentar de caráter permanente de algumas famílias no município, e discutir uma possível solução. Após discussão, foi deliberada entre as equipes técnicas: a ampliação do prazo relacionado à concessão de auxílio alimentação para famílias em situação de insegurança alimentar em caráter permanente, com a validade de um ano após a publicação da resolução do CMAS. O estabelecimento deste prazo tem a finalidade do município cumprir neste período a criação de programa específico de segurança alimentar; e, como estratégia de mobilização intersetorial para criação do programa, a realização de uma pré-conferência de SAN a fim de sensibilizar os demais setores (governamental e não-governamental).</p>	<p>A abordagem do ator 6 e a reunião aconteceram num período em que eu não tinha intenção de coletar mais dados para a pesquisa. No entanto, as deliberações desta reunião representaram um importante resultado do processo da pesquisa – no que tange ao reconhecimento do problema de modo coletivo e a deliberação de uma estratégia para o enfrentamento e a solução do mesmo.</p>

FONTE: a autora (2018)

#### 4.5 “RESULTADOS ALCANÇADOS”

Neste subitem, discute-se a interpretação das informações apresentadas (especificidades do território e rede de atores locais), o processo de pesquisa-ação (relato etnográfico do caminho percorrido) e os “resultados alcançados” quanto ao objetivo de tecer (mobilizar/sensibilizar) a gestão co-partipativa rumo à segurança alimentar no município.

A maior parte dos dados quantitativos apresentados corresponde ao Censo Demográfico de 2010 do IBGE, portanto, considerando: a) que há uma defasagem de aproximadamente oito anos para contextualizar o momento atual do município; b) que após 2010 Itapoá sofreu uma intensa dinamização das atividades econômicas e um intenso movimento migratório após o estabelecimento do *Porto Itapoá*, em 2011; c) e que não se tem dados válidos sobre o momento atual, além de estimativas do IBGE e percepções de moradores e trabalhadores do município; pondera-se que foi possível fazer uma análise conjuntural até o período de 2010, e algumas comparações com poucas informações dos anos mais recentes.



Segundo Gomes (2013), há dois principais fatores que motivaram este crescimento populacional: i) a busca pela qualidade de vida, a fuga dos grandes centros atraiu um grande número de pessoas até o ano de 2008, devido às atrações paisagísticas de Itapoá; e ii) o estabelecimento do terminal portuário - da empresa *Porto Itapoá* em 2011 – e, conseqüentemente, a dinamização do setor econômico no município (instalação de outras empresas e serviços, bem como crescimento de empreendimentos na área de construção civil).

Cabral (2011) afirma que a Prefeitura Municipal de Itapoá também atribui o crescimento populacional do município à instalação do porto, assim como o fato de Itapoá ter 32 km de praia e estar em fase de “desenvolvimento” – cenário que fazia com que os valores dos imóveis fossem acessíveis, atraindo novos habitantes e investidores.

Os aspectos demográficos foram apresentados com o intuito de apontar o intenso crescimento populacional em poucos anos no Município de Itapoá, que vem sofrendo um processo intenso de migração advinda de diversas regiões do Brasil, principalmente do Estado de Santa Catarina e do Estado do Paraná. Situação que caracteriza Itapoá por uma população culturalmente diversa, dos caiçaras nascidos no município aos migrantes da área rural e dos grandes centros urbanos – o que caracteriza um lugar de multiterritorialidades<sup>41</sup>.

Ainda, as fontes consultadas (Cabral [2011], Gomes [2013], e entrevistas realizadas no presente estudo) indicam que o crescimento populacional do município está acima da estimativa do IBGE (19.335/ hab.). No âmbito da política de assistência social, por exemplo, isto reflete na estrutura física e nos recursos materiais e humanos dos equipamentos, e dos serviços ofertados para os usuários desta política. Isto pois, o documento que normatiza a estrutura e as equipes de referência mínima da assistência social utiliza como parâmetro o número de

---

<sup>41</sup> Atrelado ao conceito de território (que além de um espaço geográfico, representa um espaço vivo e permeado por relações e tensões de dimensão política e cultural) e de territorialidade (que representa a identidade de um grupo social ou indivíduo atribuída ao espaço/território, o espaço percebido e o sentimento de pertencimento); a multiterritorialidade indica um processo de construção dinâmica de múltiplas identidades culturais ligadas ao território. Haesbaert (2003) apóia-se na idéia que a diversidade cultural (localizada e globalizada) condiciona muitas estratégias identitárias e de pertencimento no mesmo território.

habitantes<sup>42</sup>. No caso de Itapoá, conforme o número estimado pelo IBGE (2017), o município está classificado como *pequeno porte I* (até 20 mil hab.) – o que não obriga o governo municipal a ofertar determinados serviços e equipamentos da política de assistência social. Apesar da aprovação da Resolução CNAS Nº 17, de 20 de junho de 2011, que ratifica *NOB-RH/SUAS* e prevê a oferta de equipe mínima com base na demanda de atendimentos, isto na prática dificulta a luta dos trabalhadores em comprovar tal demanda para exigir do governo municipal a equipe e equipamentos necessários, principalmente quando não há um diagnóstico socioterritorial no município, como é o caso de Itapoá.

Ainda, sobre o setor público destaca-se a informação da perda de recursos humanos na administração pública, mesmo com o crescimento populacional do município, fator que indica fragilidade na estrutura das políticas públicas em escala municipal. Os dados apontaram perda de empregos no setor, ou seja, perda de recursos humanos para atender os serviços públicos entre os anos de 2004 a 2010<sup>43</sup>.

Portanto, observa-se que o intenso crescimento populacional e a defasagem de informações sobre o atual momento do município tem prejudicado, de modo geral, as políticas públicas. Alguns trabalhadores entrevistados no estudo de Gomes (2013), e a vivência cotidiana com trabalhadores e usuários das políticas, apontam que a estrutura e a oferta de serviços públicos não acompanharam tal crescimento. Somando ao fato da corrente migratória de pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, que se assentaram no município em condições vulneráveis de habitação e de acesso ao trabalho e à renda, percebe-se a dificuldade de muitas pessoas para acessarem serviços públicos e direitos sociais relacionados à saúde, educação e assistência social – como visto sobre a baixa taxa do número de médicos por habitantes, a limitação de vagas para educação infantil, etc.

Apresentamos os aspectos socioeconômicos considerando: o Produto Interno Bruto<sup>44</sup> (PIB) do município e a participação dos setores de atividades econômicas; e os dados revelaram o crescimento econômico de Itapoá, assim como a dinamização

---

<sup>42</sup> Com base na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH do SUAS), aprovado pela resolução do Conselho Nacional de Assistência Social: Resolução CNAS Nº 269, de 13 de dezembro de 2006, DOU 26/12/2006.

<sup>43</sup> Ver neste estudo, na pág. 88.

<sup>44</sup> O PIB é um indicador macroeconômico, representa a soma em valores monetários de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região e período.

da economia com o crescimento de número de empresas e ampliação de serviços. No entanto, o crescimento do setor econômico não representou necessariamente a ocupação da população local e nem do público flutuante em busca de oportunidades. Apesar de o município apresentar atualmente índices elevados do PIB per capita, percebe-se a desigualdade da distribuição de renda da população. Os dados apontaram que a dinamização e o crescimento da economia atingiram uma pequena parcela da população – as que possuem qualificação técnica e especializada e tiveram acesso aos postos de trabalho advindos desta dinamização. Neste contexto, a população “nativa” e/ou em situação de vulnerabilidade, com baixa escolaridade, continua à margem deste processo de crescimento econômico no município.

Em 2010, com base no último Censo do IBGE e os dados apontaram que 41,03 % da população está classificada na classe social baixa e abaixo da linha da pobreza<sup>45</sup>. E os dados mais recentes, colhidos da base de informações do Cadastro Único confirmam o aumento de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, dos anos de 2013 a 2017<sup>46</sup>.

Sobre os aspectos sociais, vimos que com o crescimento populacional aumentou o número de matrículas na rede municipal e estadual de educação pública até o ano de 2016, porém em 2017 houve considerável queda – o que pode caracterizar aumento de defasagem escolar. Sobre a taxa de analfabetismo foram encontrados dados apenas de 2010 (4% da população total neste período), e dos dados recentes foi identificada apenas a taxa de analfabetismo do público eleitor em 2017, 1,09% (150 de 13.704 eleitores). Do total do público eleitor 62,54% possuíam escolaridade de até o ensino médio incompleto.

No campo da segurança alimentar, os fatores mencionados acima que atingem a maior parte da população: baixa escolaridade, baixa qualificação técnica e especializada de trabalho, dificuldade de acesso ao trabalho e renda e aos serviços públicos; somados à demanda e oferta de auxílio alimentação e de doação de alimentos pelo setor não governamental; indicam que o município possui territórios de insegurança alimentar por dificuldade de acesso a alimentos de qualidade e quantidade suficiente. Outro fator significativo que corrobora para a insegurança

---

<sup>45</sup> Ver neste estudo, na pág. 93.

<sup>46</sup> Ver neste estudo, na pág. 94.

alimentar diz respeito à falta de vagas nas creches, principalmente vagas de período integral, pois são instituições públicas que ofertam alimentação balanceada às crianças, com base em princípios nutricionais (ATOR 14, 2018).

Como já mencionado, não há EPSANs em Itapoá ou qualquer aparato legal e normativo próprio da PSAN, porém confirmamos a suposição de que as secretarias municipais já ofertavam programas e ações afetos à segurança alimentar. Da rede de ações e movimentos no âmbito das políticas públicas, vimos que as atividades têm ocorrido de modo setorializado e com baixa interlocução entre os atores (nas secretarias de assistência social, de saúde, de educação e de pesca e agricultura). Do mesmo modo, são realizadas as ações pelo setor privado, pelas entidades e movimentos não governamentais.

A problematização da insegurança alimentar, e iniciativas de mobilização dos atores para a construção de estratégias no município, foram duas ações/reflexões recorrentes durante todo o processo da pesquisa em campo. Neste processo foram sentidos os limites e as possibilidades a todo momento. Mas, as questões que ficam: foi possível tecer a gestão co-participativa rumo à segurança alimentar? Quais os desafios (limites e possibilidades) identificados?

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Primeiramente, com base na discussão apresentada no primeiro capítulo deste trabalho, defendemos que o principal desafio das políticas de segurança alimentar está no fato de que seus princípios e seus eixos de atuação caracterizam-se em projetos contra-hegemônicos ao *império capitalista*. Neste cenário, o Estado apresenta-se com uma atuação extremamente antagônica, favorecendo os grupos privados em prol do agronegócio como fator de desenvolvimento/crescimento econômico do país, e ao mesmo tempo, recriando discursos e políticas de SAN em favor do *direito humano à alimentação adequada* e sistemas alimentares mais justos. No entanto, cabe ressaltar, que nesta correlação de forças a balança tem pesado mais em favor do agronegócio.

Claramente o Estado não dá conta de ser o único agente para equilibrar esta balança, e a própria multidimensionalidade da segurança alimentar exige uma nova regulação entre Estado, Sociedade Civil e Mercado, embora haja controvérsias sobre os interesses destes atores. À vista disso e das perspectivas da *gestão co-participativa*, decorre o desafio da construção e fortalecimento de espaços públicos re-localizados, ou territorializados, e radicalmente democráticos que garantam os debates para a problematização e conformação de ações e estratégias em cada território. Tendo em vista que não há um único modelo de ações e estratégias para abordar a complexidade da insegurança alimentar, a territorialização da atuação destes agentes (Estado, Sociedade Civil e Mercado) representa uma possibilidade para soluções originais considerando as especificidades do local (PECQUEUR, 2006).

A *gestão co-participativa* pressupõe a cooperação entre os atores, que por sua vez, depende da qualidade das relações: horizontalidade, transparência e criação de consensos (decisões deliberativas) – que de certo modo apresentam-se como limites em relação à cultura institucional patrimonialista e como possibilidades, considerando o seu potencial como estratégia para romper com esta cultura.

A experiência em Itapoá apontou uma série de limites, gerados por fatores tanto externos quanto internos, para a criação de espaços de co-participação. Como vimos, na fase inicial da pesquisa em campo tinha-se um plano de trabalho visando mobilizar atores para a construção de um ator social coletivo. Em outras palavras, formar um grupo de pessoas a fim de discutir os problemas e propor estratégias e

soluções para a entrada da *Política de Segurança Alimentar e Nutricional* na agenda do governo municipal. Contudo, não obtivemos sucesso quanto à consolidação de um ator social coletivo, que, se estabelecido, levaria a pesquisa para outro rumo.

No campo de estudos sobre a análise de políticas públicas, alguns modelos explicativos enfatizam os aspectos destes limites, como os valores e os interesses dos atores que participam do jogo político, a interação entre eles e a arquitetura de poder que influencia na tomada de decisões, nos conflitos e negociações etc. Segundo Serafim e Dias (2012),

O reconhecimento de que valores e interesses dos atores envolvidos com a elaboração da política pública (em particular, com o momento da conformação da agenda) constituem elementos essenciais desse processo é uma das premissas básicas dos estudos de Análise de Política e, portanto, são foco de particular atenção dos trabalhos desenvolvidos no âmbito desse campo (SERAFIM e DIAS, 2012, p.126).

Ainda, de acordo com estes autores, podemos destacar outros fatores (externos e internos) que influenciam na conformação para construção da agenda governamental:

1. crises ou escândalos; 2. emotividade e impacto emocional (a questão da fome de crianças); 3. magnitude da população afetada; 4. pressão dos grupos de interesse; 5. meios de comunicação; 6. momento do ciclo político (teoria da *policy window* do Kingdon, situações em que a arena política se encontra mais aberta e favorável); 7. tradição e cultura, ou valores sociais (PERÉZ; SEISDEDOS, 2006). Quanto aos fatores internos, Viana (1996) ressalta as características dos órgãos, das instituições e dos aparelhos vinculados à produção de políticas públicas, etc (SERAFIM e DIAS, 2012, p.129).

Nessa perspectiva, analisamos a realidade do município estudado em relação à política objeto da presente pesquisa, é possível apontar como fatores/fatos internos que influenciaram negativamente a mobilização dos atores governamentais para a consolidação de um grupo: o contexto político local marcado por insatisfação e conflitos com o governo municipal; e a pressão pela demanda de serviços concomitante aos limites da estrutura institucional (alta demanda dos serviços públicos e déficit de recursos humanos nas secretarias). Entendemos que essas situações colaboraram para o baixo interesse dos atores sociais em problematizar e em mobilizarem-se em prol da questão da segurança alimentar no município.

No que se refere ao momento do ciclo da política e à influência exercida por fatores externos, sob a perspectiva da *policy window* ou teoria da janela de

oportunidades (desenvolvida por Kingdon [1984] apud Capella [2006]), as mudanças dentro do próprio governo nas diferentes esferas (mudanças de estrutura governamental, de gestão, de chefias de órgãos etc.) exercem grande influência na agenda pública, potencializando ou obstruindo a entrada de questões. O início de um governo é, nesta perspectiva, o momento mais oportuno para mudanças, já que a agenda governamental está, a princípio, ainda bastante “aberta”.

Analisando alguns aspectos da agenda pública do período da pesquisa (2016 - 2017) no que se refere à PSAN nas três esferas de governo, constatamos:

- i) Governo Nacional: observamos que o início do Governo Temer (maio de 2016) afetou negativamente a Política de SAN. Isto foi apontado no segundo capítulo deste estudo, como também na fala do *Ator 15 (secretária do CONSEA/SC)* ao explicitar que em 2017 o Conselho Nacional de SAN estava parado por conta de algumas mudanças no governo. Portanto, o clima nacional não foi favorável.
- ii) Governo Estadual: com base na entrevista com o *Ator 5 (membro do Projeto Tear SAN/UFSC)*, a Política Estadual de SAN é muito dependente do gestor responsável pela política (da sensibilidade do gestor à questão). Nos últimos três anos foram percebidas oscilações entre avanços e retrocessos, decorrentes das constantes mudanças de chefias do governo – o que caracteriza que a política ainda não está institucionalizada, ao contrário, está dependente dos atores que circulam na gestão da PSAN estadual. Segundo a teoria da *policy window*, estas mudanças ora potencializam as ações, ora obstruem. No momento, o *Ator 5* considera que há um engajamento da atual gestão para sensibilizar os municípios para aderirem ao SISAN. Isso demonstra a influência da vontade política, e nesse sentido, embora pareça ser um momento favorável para contar com o apoio do governo estadual, também depende da vontade política dos atores locais para mobilizar tal apoio.
- iii) Governo Municipal: o início da gestão aparentemente apresentava um clima favorável. No entanto, no decorrer do primeiro ano (2017), a prioridade do governo não voltou-se às políticas públicas de caráter social – situação que culminou na greve no município e acirrou as arenas de conflitos. A mudança de governo foi marcada por um clima não favorável,

que obstruiu a mobilização para a problematização e entrada da SAN na agenda pública municipal. Ainda, a sensibilização sobre SAN está muito restrita à assistência social e a alguns grupos não governamentais.

Com algum grau de dependência em relação às agendas acima apresentadas, sintetizamos os principais limites identificados na pesquisa local, de acordo com o *Quadro 1* (p.48): i) relacionado à questão da interesetorialidade: entraves políticos partidários, tempo disponível para os debates e deliberações; ii) relacionados à implantação do trabalho em rede: fraquezas institucionais e baixo interesse dos atores; e iii) relacionados à governança pública: dependência do grau de participação e envolvimento dos atores, prevalência de decisões *top down* e baixa credibilidade sobre os processos políticos no espaços públicos.

De acordo com a entrevista realizada com o membro do grupo *Tear SAN/UFSC* (ATOR 5, 2018), apontamos outros limites: i) a característica voluntária de adesão ao SISAN somado ao baixo conhecimento dos gestores sobre a PSAN e as vantagens da sua implementação (integração das ações e otimização dos recursos), influencia na concepção de que a adesão gera mais “ônus” do que “bônus” por não haver o repasse financeiro “fundo a fundo” do Governo Federal; e, ii) a incompreensão da multidimensionalidade da SAN por parte de gestores e técnicos, associa a segurança alimentar como um problema restrito ao combate à fome, considerando que existe a falsa premissa de que o Estado de Santa Catarina não sofre com esse problema diante dos índices elevados do PIB e do IDH no estado, geralmente, algumas Secretarias afetas à SAN não reconhecem sua co-responsabilidade, enquanto as Secretarias de Assistência Social acolhem esta política com ações isoladas, que não dão conta da complexidade da SAN.

Malgrado todos os limites apontados, consideramos que foi possível tecer os primeiros nós rumo à segurança alimentar em Itapoá, que está na primeira fase do ciclo das políticas públicas – na identificação e reconhecimento do problema por parte da rede de atores locais.

No que tange às possibilidades, de modo geral, a pesquisa gerou entendimento mais crítico sobre a influência do contexto relacional nos espaços públicos, e o relatório final da pesquisa, após ser publicizado, pode servir para o incentivo ao estabelecimento de mecanismos e instrumentos de comunicação intersetorial e redesenho das relações. Outras possibilidades são a instituição de



espaços de discussão sobre SAN em escala local, e a realização de um diagnóstico da situação de insegurança alimentar, para que a partir do reconhecimento das fragilidades do município, os atores possam traçar estratégias de acordo com as especificidades do território.

Em vista disso, em médio prazo, vimos que é viável a organização de grupos dentro da *Oficina Semeando Vida* do Serviço PAIF (ofertado pela assistência social às famílias em situação de insegurança alimentar) para discutir sobre SAN na ótica de direito e fomentar a participação na *Pré-Conferência de SAN* a ser realizada em novembro de 2018. Com vistas à perspectiva decolonial, a participação social das classes menos favorecidas representa um elemento chave para a democracia plural.

Ainda, a *Pré-Conferência de SAN* pode ser um espaço utilizado para sensibilização sobre o tema, disseminação de informações para reconhecimento da multidimensionalidade da SAN e as vantagens de adesão no SISAN, e, de certo modo, para comoção pública entorno da insegurança alimentar enfrentada no município.

No campo metodológico, tivemos dificuldades em utilizar métodos e instrumentos da *pesquisa-ação*, que como a *gestão co-participativa*, visa à construção de um ator social coletivo e criação de consensos. No entanto, como já mencionado, esta metodologia não busca, principalmente, o resultado, mas foca no próprio processo de problematização e conscientização coletiva em torno de um problema/solução. Nesse sentido, cremos que, em algum grau, a rede local foi sensibilizada sobre a necessidade da integração de ações de SAN no município.

Por último, ressaltamos que o indigesto sistema alimentar globalizado e as lutas dos movimentos sociais de resistência, representam além de um cenário conflituoso, um campo fértil para estudos e pesquisas na área de ciências políticas. Nesta trama não somos vítimas, somos consumidores e precisamos esclarecer “o consumo como um ato político”. Nesse sentido, estudos e pesquisas podem contribuir para a identificação dos agentes fomentadores do *império alimentar*, apontar suas tramas, relações e formas de domínio, bem como publicizar as informações voltadas para a orientação da escolha e consumo consciente de cada cidadão.

## REFERÊNCIAS

AQUINO, Adriana M. e ASSIS, Renato L. Agricultura orgânica em áreas urbanas e periurbanas com base na agroecologia. **Ambiente & Sociedade**. Campinas v. X, n. 1, p. 137-150, jan/jun, 2007.

ALVES, Mario A. Desenvolvimento local: reconfiguração de papéis e governança para a coprodução do bem público. In: **Ecossistema do desenvolvimento local no Brasil: diálogo sobre a relação e o papel do governo, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada**. São Paulo: [s.n.], mai/ago, p.14-19, 2013.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p.49 – 81, 2016.

BARBIER, René. **A pesquisa-ação**. Tradução por Lucie Didio. Brasília: Plano, 2002. Série Pesquisa em Educação, v.3., 2002.

BEVIR, Mark. Governança Democrática: uma Genealogia. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: v. 19, n. 39, p. 103-114, junho, 2011.

BIELSCHOWSKI, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – uma resenha. **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BORRAS, Saturnino. **La Via Campesina: um movimento em movimento**. Amsterdã: Transnational Institute, 2004.

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Ciênc. saúde coletiva**; 14(3), p.851-860, maio-jun. 2009

\_\_\_\_\_.Um olhar sobre a intersetorialidade a partir da experiência de construção do campo da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. In: Monnerat, Giselle L. *et al.* 2014. **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. São Paulo, Campinas: Papel Social, p. 102-123, 2014.

BRANDEMBURG, Alfio; *et al.* Soberania alimentar, desenvolvimento territorial e sustentabilidade: olhares e contextos. **Guaju**, Matinhos, v.2, n.1, p. 2-13, jan./jun. 2016.

BRASIL. **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN** (Lei nº 11.346/2006).

BRASIL. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Secretaria de Educação a Distância – 2.ed., atual. – Brasília, 2008.

BRASIL. **Subsídio para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional**. Documento elaborado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar (CAISAN). Edição da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), 2009.

BRASIL. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil Realização - Indicadores e Monitoramento - da Constituição de 1988 aos dias atuais.** Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), Brasília, 2010.

BRASIL. **Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasília, 2012.

BRASIL, Pilar F. **O Brasil e a insegurança alimentar global: forças sociais e política externa (2003-2010).** Dissertação. Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. **Segurança alimentar, solidariedade internacional e a política externa no Governo Lula (2003-2010).** 3º Encontro Nacional ABRI, Brasília, 2011.

BUAININ, Antônio M.; PIRES, Daniela. **Reflexões sobre Reforma Agrária e Questão Social no Brasil.** 2013. Disponível em: <http://www.abda.com.br/texto/antoniobuainain.pdf>. Acessado em: 15 de outubro de 2017.

CABRAL, Elisa B. **Estudo geográfico do porte de São Francisco do Sul e do terminal de Itapoá – SC.** Dissertação. Universidade Federal de Santa Catarina/UFSC, Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur T. M, Redes e governança das políticas públicas. **Revista de pesquisa em políticas públicas.** Brasília, v.1, p. 1-29, jul. 2013.

CAMPOS, Cristiane S. S. Campesinato autônomo: uma nova tendência gestada pelos movimentos sociais do campo. **Lutas & Resistências**, Londrina, v.1, p.146-162, set. 2006.

CAVALCANTI, Patrícia B.; BATISTA, Kátia G. S.; SILVA, Leandro. A estratégia da intersetorialidade como mecanismo de articulação nas ações de saúde e assistência social no município de Cajazeiras-PB. **Anais do Seminário Internacional sobre Políticas Públicas, Intersetorialidade e Famílias.** Porto Alegre, PUC/RS, v. 1, 2013. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/sipinf/edicoes/1/9.pdf>. Acesso em 03/01/2017.

CAPELLA, Ana C. M. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais.** Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. -- n. 41 (1996). São Paulo: ANPOCS, 2006

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação. A ciência, a sociedade e a cultura emergente.** São Paulo, Cultrix, 1981.

\_\_\_\_\_. **As conexões ocultas. Ciência para uma vida sustentável.** São Paulo: Ed. Cultrix, 2002.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura.** v.1. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 41-208.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política: Territórios, escalas de ação e instituições.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CÔRREA, Vanessa P. Desenvolvimento Territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. IPEA. **Regional, urbano e ambiental**. V. 03. dez. 2009

COSTA, Bruno L.D.; BRONZO, C. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

COSTA, Christine; PASQUAL, Mariana. Participação e políticas públicas na segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Participação popular nas políticas públicas: espaços de construção da democracia**. São Paulo: Instituto Pólis, p.97-108, 2006.

COUTINHO, M.N. **Agricultura urbana: práticas populares e sua inserção nas políticas públicas**. Dissertação, Programa de Pós-graduação em Geografia, IGC/UFMG, Belo Horizonte, 2010.

ESCOBAR, Arturo. Sentipensar con la tierra: Las luchas Territoriales y la Dimension Ontologica de las Epistemologias del Sur. **Revista de Anropologia Ibero americana**. Vol.11, n. 1, 2016.

EVANS, Alex. **Governança para um sistema alimentar resiliente**. Nova York: Oxfam, Centro para Cooperação Internacional, Universidade de Nova York, 2011.

FABRINI, João E. A resistência camponesa para além dos movimentos sociais. **Revista Nera** – Vol. 10, n. 11 – julho/dezembro, 2007.

FAO. **O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: um retrato multidimensional**. 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **El estado mundial de la agricultura y la alimentación**. 2015. Disponível em: <<http://www.fao.org>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Estado da Segurança Alimentar e da Nutrição no Mundo 2017**. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-l7695e.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Eleições 2014**. São Paulo: Grupo Folha. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/08/1496943-tres-empresas-bancam-65-da-arrecadacao-de-presidenciais.shtml>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

FLEURY, Sonia. Políticas sociais e democratização do poder local. In: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. A. (orgs.). 2003. **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

GALLAS, Luciana. Para transcender a colonialidade. **Revista Humanistas**. V. 437, Nov. 2003.

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. - 5. ed. - São Paulo : Atlas, 2010.

GODARD, Olivier. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. **Gestão de Recursos naturais renováveis e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2000, p.201-266.

GUBERT, M. B.; BENÍCIO, M. H. A.; SANTOS, L. M. P. Estimativas da insegurança alimentar Grave nos municípios brasileiros. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 8, p. 1595-1605, 2010.

GOMES, Anderson de Miranda. **O Porto Itapoá como instrumento de desenvolvimento do Município de Itapoá (SC)**. Dissertação. Universidade Regional de Blumenau. Santa Catarina, Blumenau, 2013.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2003.

HAESBAEHT, Rogério. **Da desterritorialização à multiterritorialidade**. Porto Alegre: Boletim Gaúcho de Geografia, UFRJ, v.29, p.11–24, 2003.

HIRAI, Wanda G. **Segurança alimentar em tempos de (in)sustentabilidades produzidas**. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

HOROCHOVSKI, Rodrigo. R.; JUNCKES, Ivan. J. As eleições de 2010 no Brasil na perspectiva da análise de redes sociais. In: 10o **Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)**, Brasília. Anais eletrônicos, v. 1. p. 1-20, 2014.

KAPP, Karl W. **A natureza da economia como um sistema aberto e suas implicações**, 1950.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco. G. **Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e Sociedade**. RAP, Rio de Janeiro, 40, maio/jun. 2006.

LANDER, E. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêtricos. In: LANDER, Edgardo (org). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciencias sociais. Perspectivas latinoamericanas**. Colección SurSur, CLACSO, Argentina. 2005, p.8-23.

LEATHER, Chris. **Diminuindo distâncias: a reforma da governança global da segurança alimentar e nutricional**. Nota informativa Oxfam, Nova York, 2009.

LEMIEUX, Vincent; OUMET, Mathieu. **Análise de redes sociais**. Lisboa: Instituto Piaget, 2008. 116 p.

Little, Paul E. Desenvolvimento territorial sustentável: desafios e potencialidades para o século XXI. **Guaju, Revista brasileira de desenvolvimento territorial sustentável**, V. 1, N. 2, 2015.

MACHADO, Priscila P. *et al.* O indigesto sistema do alimento mercadoria. **Saúde Soc**. São Paulo, v.25, n.2, p.505-515, 2016.

MALDONADO-TORRES, Nelson. **Sobre la colonialidade del ser: Contribuciones al desarrollo de un concepto**. 05 de nov., p.127-163, 2003. Disponível no site:

<http://ram-wan.net/restrepo/decolonial/17-maldonado-colonialidad%20del%20ser.pdf>  
Acessado em 10 de novembro de 2017.

MARCHETT, Vitor. As fases das políticas públicas. **Políticas Públicas em debate**. São Bernardo do Campo: ABCD Maior, UFABC, 2013.

MARINGONI, Gilberto. **A Revolução Venezuelana**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

MEDEIROS, Étore; FONSECA, Bruno. As bancadas da câmara. **Agência pública**. São Paulo, 2016. Disponível em: <http://apublica.org/2016/02/truco-as-bancadas-da-camara/>. Acesso em 05/02/2017.

MENDES, Áquilas; JUNQUEIRA, Virgínia. O capitalismo contemporâneo e sua crise e os embates para o financiamento e o trabalho em saúde no Brasil. In: **O desmonte das políticas sociais no Brasil**. Revista do DIESAT. São Paulo, n.42, fev.2017

MINAYO, Maria C. de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MORIM, Edgar. **Da necessidade de um pensamento complexo**. In: Para navegar no século XXI. 2a edição. Porto Alegre: Sulina/EDIPUCRS, 2000. Pág. 19-42.

MUNDO DA GEOGRAFIA. **As 10 maiores empresas de alimentos do mundo**. 2015. Disponível em: <http://www.mundodageografia.com.br/as-10-maiores-empresas-de-alimentos-do-mundo/http://www.mundodageografia.com.br/as-10-maiores-empresas-de-alimentos-do-mundo/>. Acesso em: 21 set. 2017.

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serv. Soc. Soc.** [online]. São Paulo n.101, p.95-120, 2010.

O GLOBO. **De olho em 211 votos do agronegócio, Temer avança na agenda dos ruralistas**. Revista Época Negócios. 2017. Disponível em: <http://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/07/de-olho-em-211-votos-do-agronegocio-temer-avanca-na-agenda-dos-ruralistas.html>. Acesso em: 21 set. 2017

\_\_\_\_\_. **b.Veja 8 situações em que os donos da JBS usaram a corrupção para obter vantagens**. G1 Economia. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/veja-8-situacoes-em-que-os-donos-da-jbs-usaram-a-corrupcao-para-obter-vantagens.ghtml>. Acesso em: 01 nov. 2017

PALERMO, Vicente. **Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo**. Dados, Rio de Janeiro, v. 43, n.3, 2000.

PARANÁ. **Política e Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Paraná**. Secretaria do Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, Curitiba, 2009.

PASSET, R. Desenvolvimento durável e biosfera: abertura multidimensional ou novos reducionismos? **Revista Tempo Brasileiro, local, 108**, 1992, p.27-47.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social: temas & questões**. Cortez, São Paulo, 2011, p.99 – 162.

PEREIRA, Thiago F. dos Santos. **Ação da Cidadania: Betinho e sua concepção de democracia**. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

PECQUEUR, Bernard. A guinada territorial da economia global. **Eisforia: desenvolvimento territorial sustentável: conceitos, experiências e desafios teórico-metodológicos**. Florianópolis: PPGAGR, v. 4, n. especial, dez. 2006.

PLOEG, Jan Douwe van der. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Trad. Rita Pereira. Porto Alegre: UFRGS, 2008. 372 p.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações. Uma reconceitualização da riqueza das nações**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1981.

RIGON, Sílvia do A. **Alimentação como forma de mediação da relação sociedade natureza – Um estudo de caso sobre a agricultura ecológica e o autoconsumo em Turvo – PR**. Dissertação. Universidade Federal do Paraná/ UFPR, Paraná, Curitiba, 2005.

RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**, Paraná, Ponta Grossa, p.21 – 34, 2011.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

\_\_\_\_\_. **De volta a mão invisível: os desafios da segunda cúpula da Terra no Rio de Janeiro**. São Paulo: Estudos Avançados, n.26, v.74, 2012, p.7-20.

SANTOS, Milton, SILVEIRA, Maria L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SCHOMMER, Paula C. Desenvolvimento local: reconfiguração de papéis e governança para a coprodução do bem público. In: **Ecossistema do desenvolvimento local no Brasil: diálogo sobre a relação e o papel do governo, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada**. São Paulo: [s.n.], mai/ago 2013, p.20-31.

SEBRAE/SC. **Itapoá em números**. Organizadores: Cleber B, Nascimento; Diego W. Demetrio. Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina. Florianópolis, 2017.

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SERAFIM, Milena P.; DIAS, Rafael de Brito. Análise de política: uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social**, V.3, n.1, p.121-134, jan/jun, 2012.

SCHMIDT, João P. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogeiro Gesta (Org.). **Direitos**

**sociais e políticas públicas: Desafios Contemporâneos.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 2307-2333

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, 2006, p. 20-45.

STACCIARINI, José H. R. **Pluralidade, publicização e multiplicação do fazer político: a ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida no território brasileiro (1993/ 1997).** Tese. Universidade Estadual Paulista/ UNESP, São Paulo, 2002.

TADDEI, Angela. Sobre a escrita etnográfica. **Aurora**, Marília, v.5, p. 103-118, 2012.

TRIPP, David. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 3, set./dez. 2005, p. 443-466. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira.

TUMELERO, Silvana M. **Estado, Produção do Espaço e Intersetorialidade: crítica e criação na implementação de políticas públicas.** Tese. Universidade Federal de Santa Catarina/ UFSC. Florianópolis, 2015.

VALENTE, Flávio L. S. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. In: VALENTE, F. L. S. **O direito humano à alimentação: desafios e conquistas.** São Paulo: Cortez, 2002.

VIA CAMPESINA. **Forum Declaration in the World Food Summit of FAO (Rome+5).**Roma, junho de 2002

VIEIRA, Paulo F. Rumo ao desenvolvimento territorial sustentável: esboço de roteiro metodológico participativo. **Eisforia: desenvolvimento territorial sustentável: conceitos, experiências e desafios teórico-metodológicos.** Florianópolis, v.4, n. especial, dez. 2006.

\_\_\_\_\_. Políticas ambientais no Brasil: do preservacionismo ao desenvolvimento territorial sustentável. **Política & Sociedade.** Florianópolis, v.8, n. 14, 2009, p.27-75