

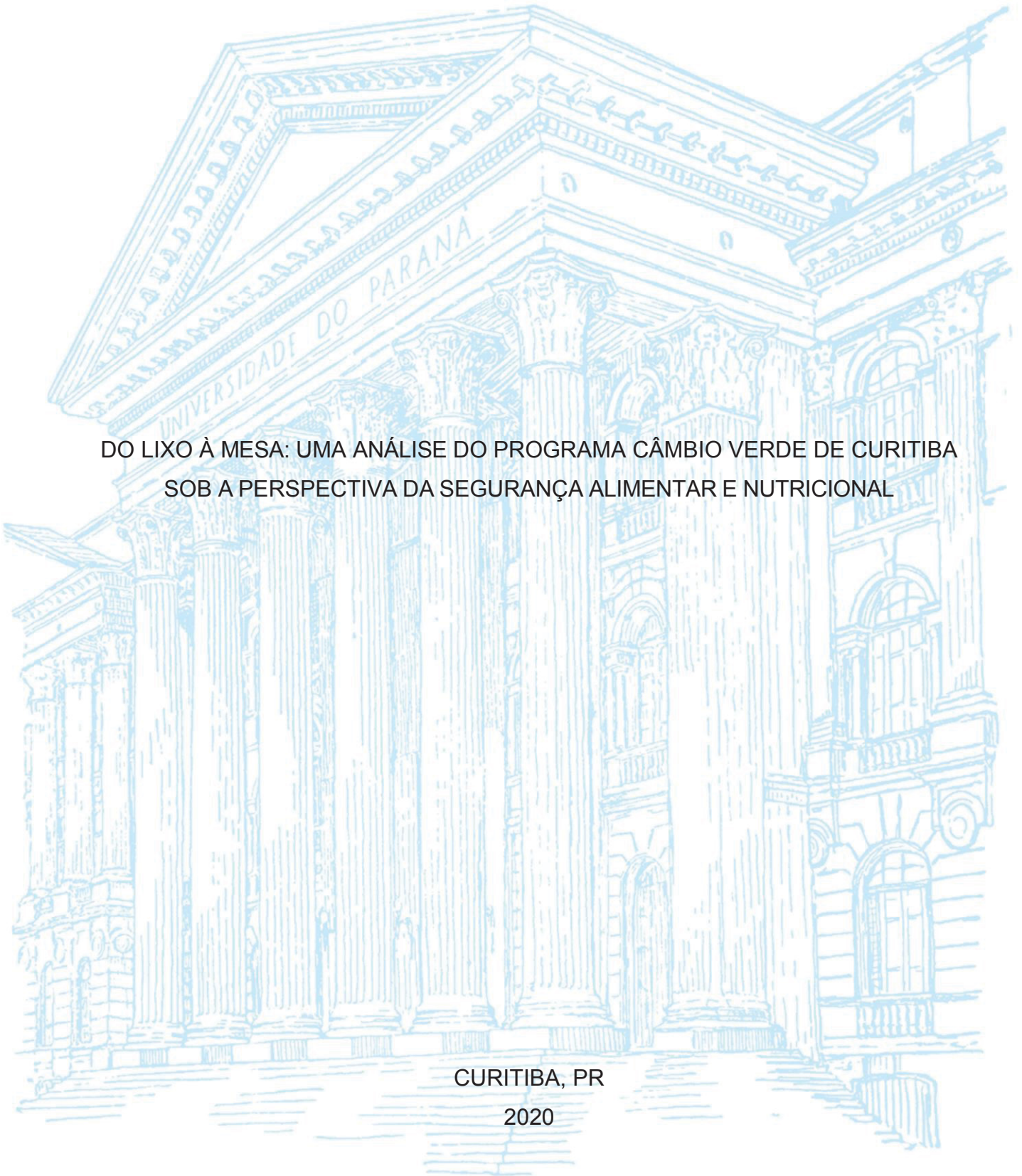
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

BRENDA LEE BIANCHI RIBEIRO

DO LIXO À MESA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA CÂMBIO VERDE DE CURITIBA  
SOB A PERSPECTIVA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

CURITIBA, PR

2020



BRENDA LEE BIANCHI RIBEIRO

DO LIXO À MESA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA CÂMBIO VERDE DE  
CURITIBA SOB A PERSPECTIVA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Dissertação apresentada como requisito parcial à  
conclusão do Mestrado em Políticas Públicas do  
Setor de Ciências Sociais Aplicadas da  
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Nilson Maciel de Paula

CURITIBA, PR

2020

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
APLICADAS – SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)  
Bibliotecário: Eduardo Silveira – CRB 9/1921

Ribeiro, Brenda Lee Bianchi

Do lixo à mesa: um olhar sobre o programa Câmbio Verde de Curitiba  
sob a perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional / Brenda Lee  
Bianchi Ribeiro.- 2020.

95 p.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná. Programa  
de Pós-Graduação em Políticas Públicas, do Setor de Ciências Sociais  
Aplicadas.

Orientador: Nilson Maciel de Paula.

Defesa: Curitiba, 2020.

1. Política pública. 2. Segurança alimentar. 3. Catadores de lixo.  
I. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas.  
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. II. Paula, Nilson  
Maciel de. III. Título.

CDD 320.6



## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **BRENDA LEE BIANCHI RIBEIRO** intitulada: **Do lixo à mesa: um olhar sobre o programa Câmbio Verde de Curitiba sob a perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional**, que após terem inquirido a aluna e realizada 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.

CURITIBA, 29 de Junho de 2020.

Assinatura Eletrônica

29/06/2020 12:14:04.0

NILSON MACIEL DE PAULA

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

29/06/2020 14:11:54.0

RÚBIA CARLA FORMIGHIERI GIORDANI

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

29/06/2020 12:34:08.0

ROBERTO EDUARDO BUENO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Este trabalho é dedicado à todas as mulheres da reciclagem, na esperança de que suas vivências não sejam invisibilizadas.

## AGRADECIMENTOS

É chegado o momento dos agradecimentos, esse momento que representa o final dessa jornada e quando paramos para olhar para ela e para dentro de nós e entendemos que tantas e tantas pessoas contribuíram para que chegássemos até aqui que é impossível mencionar todas e todas por nome. Por isso, resolvi agradecer, como fazem em filmes, por ordem de aparição.

Agradeço primeiramente aos meus pais, Adriano e Lia, que me passaram os valores da perseverança e da dedicação, fundamentais na minha caminhada. Agradeço ao meu pai, por ter sempre sido o melhor do mundo, por todos os debates e discussões, por sempre me fazer ponderar e olhar as coisas sob outra perspectiva, por me incentivar a fazer minhas escolhas e seguir nos caminhos da vida comigo. À minha mãe, fonte inesgotável de amor e cuidado, por sempre ter uma palavra gentil - ou mesmo dura - mas que eram sempre o que eu precisava ouvir, para me lembrar de quem eu sou. Agradeço à ela por me oferecer sua força e seu colo.

Agradeço ao meu irmão, Junior, meu companheiro de jornada, por estar ao meu lado desde sempre e ter me ensinado desde cedo a importância do dividir e da comunidade, valores tão essenciais nesses tempos sombrios; agradeço por todas as discussões, teóricas, políticas e de besteira, porque elas me fazem ter leveza na vida. Agradeço também por estar ao meu lado nesse momento de incerteza, seguimos juntos.

Agradeço à Dária, minha mãedrastra, por sempre acreditar no meu potencial e me incentivar a seguir trilhando meu caminho; por todos os anos de cuidado e carinho e por sempre me apoiar.

Agradeço às minhas cãopaneiras, Ricota e Baleia, que na pureza dos seus amores sempre me dão forças para me (re)erguer e seguir.

Agradeço às poucas, mas ótimas, amigas que fazem parte da minha jornada e me ajudam a ser a mulher que eu sou, por sempre serem afeto e resistência ao meu lado, especialmente à Aline Rezende, Franciele e Mayara, sem quem eu,

literalmente, não teria chegado até aqui.

Agradeço especialmente ao meu orientador, professor Nilson, por ter aceitado fazer parte desse projeto e por sua orientação sempre atenciosa e humanizada; por entender que conciliar as obrigações do trabalho e da pesquisa nem sempre é tarefa fácil; por sempre me lembrar de cuidar saúde mental; por seguir me encorajando até os 45 do segundo tempo; por seu olhar perspicaz e suas palavras certeiras. Agradeço também aos membros da banca, professores Rúbia e Roberto, por seus comentários e contribuições para a confecção desse trabalho.

Agradeço aos colegas do grupo de pesquisa em sistemas agroalimentares, pelas discussões sempre produtivas e necessárias, especialmente à Professora Sílvia, por suas inúmeras contribuições dentro desse trabalho.

Por fim, agradeço aos servidores da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Curitiba, pela sua presteza e colaboração na elaboração dessa pesquisa.

## O BICHO

Vi ontem um bicho  
Na imundície do pátio  
Catando comida entre os detritos.

Quando achava alguma coisa,  
Não examinava nem cheirava:  
Engolia com voracidade.

O bicho não era um cão,  
Não era um gato,  
Não era um rato.

O bicho, meu Deus, era um homem.

Manoel Bandeira, 1947.

## RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar o Programa Câmbio Verde de Curitiba enquanto instrumento de política pública capaz de mitigar os efeitos da insegurança alimentar e nutricional a que as famílias beneficiárias, dada a sua grande vulnerabilidade social, estão expostas. Para tanto, são trazidos os conceitos de regimes alimentares, com o intuito de demonstrar como o atual, o regime neoliberal, agrava essa situação. É feito também um percurso histórico cujo objetivo é resgatar como se deu a construção do conceito de segurança alimentar e nutricional e de que forma as políticas públicas foram sendo desenvolvidas nessa área. A partir desses referenciais teóricos, é possível analisar os dados referentes ao estado nutricional, hábitos de consumo, prevalência de doenças crônicas não transmissíveis, dentre outros, que dizem respeito à população da cidade de Curitiba para constatar a situação de insegurança alimentar e nutricional que a atinge. Embora a insegurança alimentar e nutricional seja generalizada, seus efeitos são mais devastadores para aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social, uma vez que já lhes são negados ou dificultados o acesso a vários direitos. Nesse sentido, o Câmbio Verde se apresenta como uma importante ferramenta, especialmente quando se considera sua abrangência dentro da cidade, que poderia funcionar enquanto política de segurança alimentar, desde que houvesse articulação com outras políticas públicas, como as de educação alimentar, e seus objetivos fossem revistos para ampliar seu escopo e torna-lo verdadeiramente uma política multidisciplinar, voltada tanto para a questão ambiental, quanto para as questões de segurança alimentar e nutricional.

Palavras-chave: Meio ambiente; Política Pública; Vulnerabilidade Social; Segurança Alimentar e Nutricional; Catadores

## ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the “Programa Câmbio Verde” (Green Exchange Program) as a public policy tool capable of reducing the effects brought by the food insecurity situation in which the families live, especially considering how socially vulnerable they are. In order to do so, the concepts of food regime are exposed to show how the third one, the neoliberal food regime, has been responsible for worsening the food insecurity situation. Also, a historical path is forged so as to remember how the food security concept was built and in which way public policies were developed within this area. Using these theoretical approaches as guidelines, it became possible to analyze the data regarding Curitiba’s population in terms of their nutritional state; their spending habits and the prevalence of noncommunicable chronic diseases, amongst others, to demonstrate the food insecurity state that affects the city’s population. Although this is state represents a general condition in the city, its consequences are much more damaging to those families who are socially vulnerable and to whom the access to even the most basic rights are much more challenging. In this regard, the “Câmbio Verde” (Green Exchange) presents itself as an important tool, especially considering how spread it is throughout the city, that could work as a food security policy as long as it was articulated with other public policies, such as the ones responsible for food and nutrition education. Furthermore, the Program’s objectives should be revisited so as to make it more outreaching, thus transforming the Câmbio Verde in a truly multiarea public policy, aiming to solve environmental issues as well as providing a better food security and nutritional.

Keywords: Environment. Public policy. Neoliberal food regime; food security; canners

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Resultado da pesquisa de satisfação realizada com as/os beneficiárias/os do Programa Câmbio Verde em relação à variedade.....	78
---	----

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Guia para observação de campo.....	23
QUADRO 2 - Iniciativas de SAN no brasil a partir de Vargas.....	42

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Estado nutricional da população atendida na rede pública de saúde de Curitiba .....	66
TABELA 2 - Pesquisa de satisfação realizada com as/os beneficiárias/os do Programa Câmbio Verde na regional matriz.....	77

## LISTA DE MAPAS

MAPA 1 -	Distribuição dos equipamentos públicos de abastecimento em Curitiba .....	68
MAPA 2 -	Distribuição dos pontos de troca do Programa Câmbio Verde em Curitiba .....	70
MAPA 3 -	Distribuição de rendimento mediano por regional em Curitiba .....	72

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

FAO	Food and Agricultural Organization
FEPAR	Federação das Associações de Produtores Rurais do Paraná
HLPE	High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
ISAN	Insegurança Alimentar e Nutricional
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
ONU	Organização das Nações Unidas
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SMAB	Secretaria Municipal de Abastecimento de Curitiba
SMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Curitiba
SMS	Secretaria Municipal de Saúde de Curitiba
SMSAN	Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba
SVS	Secretaria de Vigilância Sanitária
WHO	World Health Organization

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
1.1	OBJETO DE PESQUISA.....	19
1.2	OBJETIVO GERAL.....	20
1.3	OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	20
1.4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	21
<b>2</b>	<b>REGIMES ALIMENTARES E SISTEMAS AGROALIMENTARES .....</b>	<b>25</b>
2.1	O REGIME ALIMENTAR NEOLIBERAL E A INSEGURANÇA ALIMENTAR (ISAN).....	27
2.2	A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL .....	34
<b>3</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL</b>	<b>44</b>
3.1	AGENDA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL .	47
<b>4</b>	<b>O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....</b>	<b>51</b>
4.1	POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM CURITIBA .....	56
<b>5</b>	<b>ESTADO DE ISAN EM CURITIBA E O PROGRAMA CÂMBIO VERDE: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS .....</b>	<b>61</b>
5.1	O QUADRO DE (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM CURITIBA.....	62
5.2	O PROGRAMA CÂMBIO VERDE.....	69
5.3	DO LIXO À MESA: O COTIDIANO DAS TROCAS.....	75
<b>6</b>	<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>82</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>86</b>
	<b>APÊNDICE 1 .....</b>	<b>91</b>
	<b>APÊNDICE 2 .....</b>	<b>93</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As mudanças permanentes na história do capitalismo não se restringem à esfera econômica, se manifestando em todas as dimensões da sociedade, dentre as quais a alimentação, como observado nos aspectos que definem os regimes alimentares que se sucederam desde meados do século XIX. Todavia, apenas após a segunda guerra e a crescente desigualdade social simultânea à proliferação de novas formas de produção e consumo, o conceito de segurança alimentar e nutricional tornou-se mais abrangente e o direito humano à alimentação adequada (DHAA) passou a ser um dos componentes primordiais dos direitos humanos.

No Brasil, embora haja atualmente uma Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e o direito humano à alimentação adequada tenha sido incorporado ao texto constitucional, é inegável a situação de insegurança alimentar e nutricional generalizada, que atinge todas as classes sociais. Para aqueles em situação de vulnerabilidade social, a constante precarização de direitos e de programas sociais representa uma ameaça direta, na medida em que deixam de ter acesso econômico aos alimentos, impactando diretamente comunidades tradicionais vivendo nas franjas da sociedade de consumo. Ao mesmo tempo, a flexibilização de leis ambientais tem afetado a qualidade dos alimentos ao longo de toda a cadeia produtiva, sob o crescente domínio de grandes corporações, cujas estratégias tem resultado num processo de concentração da posse da terra e na formação de estruturas oligopolistas na esfera de processamento industrial.

Diante desse cenário, cada vez mais se faz importante o debate e a defesa da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada, buscando produzir um conhecimento socialmente relevante e cientificamente embasado. Assim, essa dissertação tem como objetivo analisar o Programa Câmbio Verde de Curitiba como instrumento de política pública de segurança alimentar e nutricional para segmentos sociais vulneráveis. Isso porque, em um contexto no qual cada vez mais direitos vêm sendo retirados e o papel do Estado restringido, as políticas públicas voltadas para esses segmentos se tornam ainda mais importantes.

O Programa Câmbio Verde atende famílias de catadores e catadoras de material reciclável, que sofrem com a informalidade e a insalubridade de seus trabalhos, além do preconceito que permeia o imaginário popular sobre essa atividade, agravando ainda mais sua marginalização e as dificuldades de acesso às políticas públicas. Assim, ainda que o programa tenha como objetivo principal a reciclagem de resíduos sólidos, derivado do padrão de consumo adotado pelas camadas afluentes da sociedade, é inegável que a distribuição de alimentos que promove através da troca com as famílias usuárias possui relevância também do ponto de vista da segurança alimentar e nutricional, atuando como um incremento na alimentação dessas famílias.

Destoando de estudos sobre esse Programa, cujo foco está nas questões ambientais relativas à reciclagem do lixo, esta dissertação o interpreta como ação pública voltada à segurança alimentar e nutricional. Para tanto, esse trabalho está dividido em cinco capítulos, incluindo esta introdução.

No segundo capítulo é exposta a abordagem dos regimes alimentares, com foco no regime alimentar corporativo ou neoliberal, cuja base conceitual contém os recursos analíticos para o entendimento do quadro de insegurança alimentar e nutricional em todo o mundo, sob a égide do neoliberalismo e da prevalência de mercados globais sob o comando de grandes corporações, em detrimento da soberania alimentar das nações. Na sequência, atenção é dada ao conceito de segurança alimentar e nutricional, sob um viés histórico, com base no qual é analisada a evolução do arcabouço institucional das políticas públicas no Brasil até a edição da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2006.

O terceiro capítulo trata da segurança alimentar e nutricional a partir de um recorte teórico próprio do campo de estudos das políticas públicas, sua formulação e aplicação no Brasil, obtendo maior ou menor sucesso de acordo com o contexto sociopolítico e econômico. Nesse capítulo são destacadas as ações desenvolvidas no âmbito do Programa Fome Zero, dada sua abrangência e resultados sem precedentes na história do país.

No quarto capítulo, a análise está voltada para as políticas locais e sua importância para a segurança alimentar e nutricional, tratando da descentralização e da participação popular, para então afunilar ainda mais o escopo e observar as políticas que vêm sendo desenvolvidas no âmbito de Curitiba desde a década de 60.

Já no quinto capítulo, essas políticas são confrontadas com dados obtidos de diferentes fontes, tais como Secretaria Municipal de Saúde e Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), com o intuito de demonstrar o estado de segurança alimentar e nutricional na cidade de Curitiba. Na sequência, são apresentados os resultados da pesquisa empírica realizada sobre o Programa Câmbio Verde e sua articulação com as políticas de segurança alimentar e nutricional. Por fim, sua contribuição é analisada na conclusão desse trabalho, juntamente com uma reflexão acerca da necessidade do diálogo e da intersectorialidade entre as políticas públicas como condição para assegurar um estado de segurança alimentar e nutricional para a população, especialmente aquela que se encontra em situação de vulnerabilidade social.

### 1.1 OBJETO DE PESQUISA

O programa Câmbio Verde foi criado pela Prefeitura de Curitiba em 1991 e atualmente, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), realiza a troca de quatro quilos de materiais recicláveis por um quilo de produtos hortifrúti de época, em datas, locais e horários pré-estabelecidos, com frequência quinzenal. Podem ser trocados também óleos vegetais e animais, na proporção de um quilo de alimento para cada dois litros de óleo. As beneficiárias são famílias com renda de até 3,5 salários mínimos e os produtos distribuídos são provenientes de pequenas propriedades da região metropolitana de Curitiba.

Além disso, o programa “abrange questões como o desperdício, a geração de renda, a preservação ecológica e o incentivo à organização de produtores” (Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Curitiba, 2017), ao promover a criação de um ciclo sustentável, com o escoamento da produção dos pequenos produtores de um lado e o incremento da alimentação de populações carentes de outro. De acordo com informações da Prefeitura de Curitiba são atendidas em média cinco mil pessoas por mês, recebendo quase 80 toneladas de alimentos e realizando a coleta de 290 toneladas de recicláveis<sup>1</sup> (CURITIBA, 2019). Percebe-se, assim, que

---

<sup>1</sup> Consoante matéria publicada no site da Prefeitura de Curitiba, disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/novo-calendario-mostra-os-locais-de-coleta-do-cambio-verde-em-2019/48887>> Acesso em: 19 jun. 2020.

esse programa pode estar contribuindo para mitigar os efeitos de duas importantes crises trazidas pelo estágio atual do capitalismo e consequências das ondas neoliberais no Brasil: o problema ambiental e o empobrecimento da população.

Embora seja um programa de amplo alcance, contando com mais de 100 pontos de troca em toda a cidade e esteja em funcionamento há quase três décadas, sua avaliação tem se restringido aos aspectos da reciclagem do lixo, não tendo sido encontrados estudos que observem seus impactos nas condições de vida das famílias atendidas. Levando isso em consideração, neste estudo o programa é analisado a partir de uma perspectiva de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) para entender se ele pode ser caracterizado como uma política de alimentação ou nutrição, assim preenchendo uma lacuna nos estudos acadêmicos. Nesse sentido, ao se observar a situação de insegurança alimentar e nutricional que assola o país, a busca por mecanismos que possam revertê-la ou ao menos diminuí-la se torna importante. Daí a necessidade de se estudar o Programa Câmbio Verde sob essa perspectiva, bem como demonstrar o papel das políticas públicas desenvolvidas em âmbito local.

## 1.2 OBJETIVO GERAL

Analisar o Programa Câmbio Verde como instrumento de política pública municipal de promoção de segurança alimentar e nutricional em Curitiba.

## 1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Descrever o estado de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e em Curitiba;
- b) Descrever as políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e em Curitiba;
- c) Analisar a importância do Programa Câmbio Verde para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional para as famílias beneficiárias;

## 1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atingir os objetivos desse trabalho, primeiramente é feita uma revisão da literatura que trata dos regimes alimentares com destaque para o terceiro regime alimentar, amparado por políticas neoliberais, no qual é agravado o estado de insegurança alimentar generalizada. Em seguida, é descrita a construção do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, bem como as políticas públicas implementadas nas esferas federal e local. A partir dessa revisão, é dada importância às políticas locais de segurança alimentar e nutricional, uma vez que essas representam a linha de frente no combate às situações de insegurança alimentar e nutricional e acabam por desempenhar um papel fundamental na mitigação e controle de seus efeitos nas populações afetadas. Aliado a isso, é feito um levantamento, através de consulta a documentos e à legislação, das políticas públicas de SAN que foram implementadas no município de Curitiba desde a década de 50.

De outro lado, para dar sequência ao trabalho, tinha-se como objetivo inicial realizar uma pesquisa qualitativa junto às/aos beneficiárias/os <sup>2</sup> do Programa através de entrevistas semiestruturadas, para que se pudesse ter uma visão mais verossímil do impacto desse em suas vidas, porém, após a banca de qualificação<sup>3</sup>, tal método foi revisto. Isso porque, durante a qualificação, surgiu o questionamento acerca da sensibilidade do tema, por se tratar de pessoas que estão trocando “lixo”, que é, em última instância, produzido por nós enquanto pessoas com poder de consumo, para poder ter comida em casa, uma das necessidades mais fundamentais de qualquer ser humano. Nesse sentido,

Apesar de tudo, numa antropologia da prática, colocamos em nossos textos acadêmicos muitas falas e interpretações que os nossos “nativos” não colocariam, e cuja autoria eles não gostariam de assumir. A desigualdade política - entre quem descreve e quem é descrito - é parte

---

<sup>2</sup> Com o intuito de dar maior visibilidade às mulheres, que compõem uma grande parte das pessoas que utilizam o Programa e que trabalham com reciclagem, bem como para garantir uma linguagem apropriada às questões de gênero, optou-se nesse trabalho por grafar primeiramente as palavras com o sufixo “a” (ou o equivalente considerado feminino) e ao lado, separado por barra (/) o sufixo “o”, ou equivalente considerado masculino.

<sup>3</sup> A banca de qualificação ocorreu em 29 de outubro de 2019 na UFPR, Campus Jardim Botânico, tendo sido presidida pelo orientador Prof. Dr. Nilson Maciel de Paula e composta pela Prof.<sup>a</sup> Dra. Rúbia Carla Formighieri Giordani e Prof. Dr. Roberto Eduardo Bueno.

integrante do texto. (FONSECA, 2007, p. 10)

Tal desigualdade é ainda mais latente quando se trata de populações em situação de vulnerabilidade social, assim a escolha por uma observação passiva não foi feita de forma leviana, mas antes representa uma atitude política diante de uma academia que tende a ver pessoas como meros objetos de pesquisa e que busca diminuir-las a números, muitas vezes silenciando suas vozes.

Isso posto, foi necessário buscar outros métodos que pudessem dar conta de garantir que os objetivos propostos pelo trabalho fossem atingidos, optando-se então, como mencionado acima, pela observação em sua modalidade não participante, o que garantiu o acesso ao campo - algo fundamental para a pesquisa -, local onde ocorrem as trocas e onde foi possível observar diversas dinâmicas que compõem o cotidiano do Programa, ao mesmo tempo em que se preservou a integridade e privacidade das/dos beneficiárias/os. A observação não participante, embora pouco utilizada, apresentou-se como a técnica de pesquisa mais apropriada diante das circunstâncias, conforme exposto,

Em geral, com relação à observação, a ideia norteadora da coleta de dados é que ela proporciona um acesso mais imediato às práticas e rotinas em comparação com as entrevistas e as pesquisas de levantamento. (FLICK, 2013, p. 119)

Assim, a fim de garantir um maior aproveitamento da observação, anteriormente às saídas de campo foi elaborado um plano para guiá-la, no qual se buscou elencar os principais tópicos que poderiam ser identificáveis durante as visitas e que poderiam ser relevantes para ajudar a entender quem são as pessoas que utilizam o Programa e que, quando combinados com os demais dados, permitissem avaliar sua importância para a segurança alimentar e nutricional dessas pessoas.

QUADRO 1: ROTEIRO GUIA PARA OBSERVAÇÃO DE CAMPO

BENEFICIÁRIAS/OS	MATERIAL RECICLÁVEL	ALIMENTOS	DINÂMICAS DE INTERAÇÃO	ASPECTOS OPERACIONAIS
Número médio de pessoas	Quantidade	Quantidade	Entre as/os beneficiárias/os	Tempo na fila
Faixa etária média	Tipo de material	Tipo/variedade	Entre as Beneficiárias/os e Funcionários	Logística (como se posicionam os caminhões, de onde vem as

				peças, como é feito controle e pesagem
Gênero	Como trazem?	Como levam?		
Cor da pele/raça		Qualidade		

Como pode ser visto, o guia buscou incluir os principais aspectos do Programa e que pudessem ser visualmente identificáveis. Assim, em relação às/aos beneficiárias/os era importante saber quantas pessoas faziam uso do Programa a fim de determinar seu alcance e, ao mesmo tempo, determinar seu perfil, observando-se também a faixa etária, gênero e cor da pele/raça.<sup>4</sup>

Já em relação aos resíduos recicláveis, era relevante ter uma ideia da quantidade e do tipo de material que é mais comumente usado na troca, bem como de que forma ele é transportado, uma vez que isso pode servir para demonstrar se as/os beneficiárias/os têm na coleta de recicláveis sua principal atividade profissional. Todavia, o foco estava em observar a quantidade média de alimentos que as trocas geravam, bem como quais eram esses alimentos e em que condições estavam, já que saber sobre a variedade e qualidade dos mesmos é fundamental para pensar sobre o impacto do Programa na segurança alimentar e nutricional das famílias. Assim, é também relevante observar como esses alimentos ficam armazenados durante o período das trocas e de que forma eles são transportados de volta para a casa das/os beneficiárias/os.

De outro lado, julgou-se importante também observar os tipos de interação que se estabelecem entre os beneficiários e desses com os funcionários do Câmbio Verde, a fim de se determinar dinâmicas sociais que perpassam o momento da troca e da espera na fila. Também com o intuito de se obter informações mais detalhadas sobre o funcionamento do Programa, incluiu-se no plano de observação um tópico relacionado às questões logísticas e de funcionamento das trocas.

Ainda, com o intuito de obter maiores informações sobre o funcionamento do Programa, foi realizada uma entrevista, utilizando perguntas semiestruturadas<sup>5</sup>, com um dos servidores responsáveis<sup>6</sup> pelo Câmbio Verde. A

<sup>4</sup> Importante ressaltar que as informações a respeito de faixa etária, gênero e raça das/os usuárias/os do Programa foram descritas pela pesquisadora através de sua observação e sob seu ponto de vista, não se configurando, portanto, em autodeclaração.

<sup>5</sup> O questionário base utilizado para a entrevista pode ser consultado no Apêndice 1.

partir dessa entrevista, além das informações fornecidas pelo próprio entrevistado, foi também possível ter acesso a dados produzidos pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente através de uma pesquisa de satisfação que foi realizada com as/os beneficiárias/os do Programa <sup>7</sup>. Tais dados foram então analisados à luz das teorias referentes às políticas públicas, especialmente as que dizem respeito às políticas de alimentação e nutrição, bem como comparados com os resultados das observações de campo, a fim de analisar os resultados trazidos pelo Programa no âmbito da segurança alimentar e nutricional das famílias atendidas. Por fim, fez-se uma pesquisa junto a órgãos oficiais e através de publicações com o intuito de obter dados que permitissem traçar um panorama da situação de (in)segurança alimentar e nutricional em Curitiba.

Desse modo, a análise de documentos e de dados, a revisão bibliográfica e a pesquisa de campo, combinadas, proporcionaram o levantamento das informações necessárias para a análise do Programa e seus possíveis e potenciais resultados para as famílias participantes, assim como sua contribuição para auxiliar na mitigação do estado de insegurança alimentar em que se encontram, além de demonstrar a importância das políticas locais.

---

<sup>6</sup> O entrevistado é funcionário do Departamento de Limpeza Pública e é um dos responsáveis pelo Programa, atuando na parte de gestão e fiscalização.

<sup>7</sup> Os dados detalhados da pesquisa estão disponíveis no Apêndice 2.

## 2 REGIMES ALIMENTARES E SISTEMAS AGROALIMENTARES

Para melhor compreender os parâmetros da insegurança alimentar e seus determinantes é necessário retrazar os caminhos históricos percorridos pelos alimentos e pela agricultura ao longo da evolução da sociedade e do sistema capitalista, através da perspectiva dos regimes alimentares, caracterizados pelas relações de produção e circulação de alimentos em escala mundial, sob o domínio de forças hegemônicas que moldam o sistema alimentar em cada contexto histórico. A noção de regime alimentar permite, assim, relacionar as transformações no mundo da alimentação com a evolução do próprio capitalismo, numa sinergia ontológica com a reprodução da força de trabalho no âmbito geral da acumulação de capital. Segundo Friedmann e McMichael (1989) os regimes alimentares são caracterizados de acordo com três grandes momentos históricos. O primeiro regime alimentar está ligado à estrutura colonial; o segundo associado à ideia de estado-nação e à hegemonia estadunidense; e o terceiro, atual, que se propaga com a globalização e o neoliberalismo.

O primeiro regime alimentar compreende o período de 1870 a 1914 e acompanhou as mudanças trazidas pela Revolução Industrial e pelas novas configurações coloniais, estando em seu cerne a importação europeia de trigo e carne dos Estados coloniais, especialmente os de povoamento, e a exportação de capital e pessoal, representando o apogeu do colonialismo aliado ao nascente capitalismo industrial. O processo de industrialização europeu gerou uma demanda por matérias-primas, obtidas das colônias tropicais, e o crescimento da classe trabalhadora a ser abastecida com itens de consumo de massa, como chá, café, açúcar e banana, obriga as colônias a investirem na exportação desses produtos. Por sua vez, os países do centro exportavam manufaturas e capital, especialmente para a construção de ferrovias, de acordo com uma divisão internacional do trabalho que tinha os Estados coloniais exportando matérias-primas, tanto para a indústria quanto para prover as condições materiais de reprodução do trabalho, enquanto os países centrais concentravam a exportação de produtos com valor agregado. Ademais, as trocas deixavam de ter como base as diferenças climáticas e passavam a se basear no sistema de vantagens comparativas, com a busca pelo melhor preço, de modo que as colônias ou países periféricos se viam cada vez mais obrigados a substituir sua agricultura

tradicional pela agricultura de exportação. Na esteira dessa especialização formava-se a base para a consolidação de estruturas agroindustriais, com a formação de empresas nacionais e internalização de grandes capitais internacionais, protagonistas centrais do segundo regime alimentar.

Essa ligação entre agricultura e indústria se solidificou durante o segundo regime alimentar (1914 - 1973), também conhecido como o regime de excedentes, no qual as relações de produção e consumo tornam-se mais complexas e contraditórias, estando ancoradas em forte protecionismo estatal e na hegemonia estadunidense. Durante esse período ocorreu o processo de descolonização, quebrando os antigos blocos comerciais coloniais e forçando os novos Estados a (re)estabelecer suas economias nacionais e as antigas metrópoles a buscar novos mercados para os seus excedentes. Como consequência, as antigas colônias precisaram converter suas comunidades produtivas, baseadas na tradição e em práticas locais, em unidades produtivas capazes de estabelecer relações comerciais e, de outro lado, produzir alimentos baratos como suporte à industrialização. Parte desses alimentos são, na verdade, os excedentes dos Estados Unidos, que vinham sendo produzidos desde a década de 20 através de políticas de incentivo agrícola mantidas pelo governo, mas que se tornam cada vez mais insustentáveis dada a larga quantidade produzida e dificuldade de escoamento, o que obriga o país a buscar mercados consumidores através da exportação. Além disso, ao se tornar o principal fornecedor desses alimentos - juntamente com insumos para as indústrias emergentes - os Estados Unidos solidificam sua hegemonia, o que acabou contribuindo para o aumento da dependência da importação em muitos países outrora autossuficientes e para gerar crises de desabastecimento durante o processo de industrialização.

Ainda durante o segundo regime alimentar, especialmente no período pós-guerra, vê-se surgir a produção intensiva de carne - peça chave na produção e consumo em massa de produtos padrão - que agrega também os produtores de grãos e gera uma expansão massiva da produção de soja, como observado no Brasil. Além disso, formou-se um complexo sistema alimentar centrado na indústria processadora que, ao estender suas cadeias de valor em dimensões globais, transformou os alimentos locais e perecíveis em uma ampla gama de produtos alimentícios industrializados aptos à exportação:

A reestruturação, além de mudar o equilíbrio entre os setores dentro das nações, também desagrega grandes setores, como a agricultura, em pequenas divisões e reintegra cada divisão dentro de uma complexa teia de insumos que geram produtos alimentares cada vez mais complexos e diferenciados. Não só a agricultura deixa de ser um setor coerente, mas também o próprio alimento. Ele está ligado, por exemplo, à indústria química em todas as suas fases, de fertilizantes à conservantes. (FRIEDMANN, MCMICHAEL, 1989, p. 112, tradução nossa).

Isso acarreta também mudanças na dieta das populações, que passam a consumir mais açúcares e gorduras, principais insumos desses novos produtos, sendo possível observar a criação de um novo padrão de consumo alimentar, no qual os países periféricos gradativamente substituíram seus alimentos tradicionais como o milho, por produtos importados como o trigo, aumentando ainda mais a dependência de importação e fortalecendo todo o complexo agroindustrial:

Esse padrão de consumo representava, assim, uma via de comunicação entre países consumidores e uma estrutura agroindustrial formada em torno daqueles produtos (trigo e carne) e de sua disseminação. (PAULA, 2017, p. 47)

Esses dois regimes alimentares não apenas proporcionaram a base para a formação do terceiro regime, denominado corporativo ou neoliberal, mas vários aspectos de suas dinâmicas permaneceram no interior desse último, num contexto marcado pela ação do Estado em sinergia com as estratégias de grandes corporações e uma ordem neoliberal global, conforme será visto a seguir.

## 2.1 O REGIME ALIMENTAR NEOLIBERAL E A INSEGURANÇA ALIMENTAR (ISAN)

Como visto, os Estados Unidos capitanearam os rumos do sistema agroalimentar a partir do período pós-guerra até o início da década de 1970, através de políticas de incentivo e de desenvolvimento tecnológico e da expansão das relações comerciais internacionais, promovendo a substituição dos alimentos produzidos localmente por importados. Porém, a partir da década de 70, a internacionalização da Revolução Verde trouxe novos competidores para o cenário do mercado global, inaugurando uma disputa entre os novos países exportadores de commodities agrícolas e aqueles já bem posicionados na oferta

mundial de alimentos, fortemente respaldados por políticas de estímulo e proteção (PAULA, 2017).

Diante desse contexto, discute-se a possibilidade de delinear os contornos de um terceiro regime alimentar, havendo distintas perspectivas sobre o tema, que apontam para diferentes características, desde o papel das corporações até o dos movimentos sociais, envolvendo ainda aspectos da biotecnologia e da bioética, apenas para citar alguns exemplos. Segundo McMichael (2009), é possível observar as mudanças que consolidam o terceiro regime alimentar a partir da década de 80, com a inclusão de novas regiões na cadeia produtiva de proteína animal - como China e Brasil -, bem como com a consolidação de novas cadeias de distribuição oriundas da “revolução do supermercado”. Além disso, vê-se o crescimento acentuado da parcela da população que mora em favelas devido ao êxodo rural, processo esse amplificado pela industrialização da agricultura, uma das consequências das transformações ocasionadas pela Revolução Verde. As consequências do êxodo rural são agravadas ainda pela derrocada do *welfare state* ao redor do mundo, com a disseminação de medidas neoliberais que buscavam diminuir o tamanho do Estado, especialmente através de cortes em gastos com programas sociais, bem como diminuição do poder de compra dos salários e flexibilização dos direitos trabalhistas, simultaneamente ao sufocamento das organizações sociais, particularmente os sindicatos. Nesse contexto, buscava-se, então, produzir comida barata através da produção em larga escala e da importação de alimentos básicos nos países em desenvolvimento. Esse período, que dura até o final da década de 90, é conhecido como a primeira fase desse regime alimentar.

Porém, a partir dos anos 2000, com a inclusão do complexo de biocombustíveis na cadeia produtiva agroindustrial, vê-se a agro inflação gerar um aumento de preço nos alimentos, especialmente aqueles que integram a cesta básica, na segunda fase do regime. Esse aumento de preços está ligado também a uma outra mudança observada nesse regime, quando o controle da cadeia produtiva passa a ser exercido pelo setor de varejo, representado pelas grandes redes de supermercados. Isso implica a produção sob uma dinâmica neoliberal, caracterizada pela flexibilização e pela aquisição internacional de uma ampla gama de produtos alimentícios nos termos estabelecidos pelas grandes corporações (BURCH e LAWRENCE, 2009). Cabe salientar que ao lado das

corporações de varejo estão também as corporações do setor agroindustrial responsáveis por toda a cadeia produtiva, desde as sementes e insumos, até os níveis de processamento e distribuição, em escala global. Nesse mercado global, as próprias corporações arrogam o papel de garantir a segurança alimentar, que antes cabia aos Estados, através do livre comércio - respaldado pelos Estados e organizações mundiais, através de um conjunto de regras que institucionaliza seu poder dentro do sistema alimentar mundial, nos moldes propostos pela Organização Mundial do Comércio (MCMICHAEL, 2009).

De outro lado, há que se considerar também as práticas discursivas que embasam o regime alimentar corporativo, que é pautado pela narrativa do desenvolvimento. A partir desse discurso, o desaparecimento da pequena agricultura é tido como inevitável, assim como se propaga a ideia de sua ineficiência frente à expansão do agronegócio e da agricultura industrial como soluções para o problema da fome. Observa-se, desse modo, o uso indiscriminado de agrotóxicos e da biotecnologia como métodos de aumento da produtividade, podendo se considerar uma segunda revolução verde, que muda seu foco da iniciativa pública para a privada, da produção de grãos básicos para a de comidas com maior valor agregado - como proteína animal e frutas e verduras - e do mercado doméstico para o mercado global. Embora esse processo tenha seu início durante o segundo regime alimentar, com a primeira onda da Revolução Verde, nesse momento essas características se acirram ainda mais, com impacto direto tanto nas economias locais - que precisam aderir às regras desse mercado -, quanto na alimentação das populações, que passam a ter acesso a alimentos cada vez mais processados e precisam comprometer boa parte da renda familiar na aquisição dos itens alimentícios. Em resumo:

O regime alimentar corporativo é um conjunto de relações relativamente estáveis que privilegiam a agricultura corporativa, a serviço da acumulação de capital em escala mundial e às custas dos pequenos agricultores, das ecologias locais e dos habitantes urbanos redundantes. (MCMICHAEL, 1989, p. 9).

Percebe-se, portanto, que dentro do contexto do neoliberalismo o papel do Estado é diminuído cada vez mais, sob a justificativa de sua ineficácia para atender à necessidade de desenvolvimento e de integração ao mercado global, o que são duas faces da mesma moeda. Em outras palavras, prega-se que para

haver o desenvolvimento econômico necessário para a redução das desigualdades sociais, é preciso diminuir o que é visto como assistencialismo estatal - programas sociais, saúde pública e gratuita, garantias trabalhistas, por exemplo - e promover a liberalização do mercado, abrindo as fronteiras para exportação e importação. Porém, isso se dá nos termos definidos pelo mercado, o que nem sempre corresponde às necessidades dos países e suas comunidades ou de acordo com suas possibilidades.

Já no âmbito da agricultura, como visto, a expansão do neoliberalismo implica numa pressão às pequenas propriedades, através do mercado de terras, e no incentivo à produção monocultora para exportação, que se dá normalmente em latifúndios, com base em sementes geneticamente modificadas e agrotóxicos, com efeitos devastadores para a diversidade agrícola e ambiental. Além da exportação, as commodities assim produzidas abastecem o mercado mundial de matéria prima para ração animal e biocombustível. Portanto, ao trazer os princípios do neoliberalismo - desregulamentação, flexibilização do comércio internacional, diminuição do Estado e privatização - para dentro do setor agroindustrial, tem-se instalada uma nova ordem alimentar mundial, caracterizada pelo aumento dramático do poder das corporações; pela consolidação da divisão internacional do trabalho que coloca o Sul como exportador, prejudicando dessa forma os pequenos comerciantes e produtores em favor do mercado agrícola e varejista mundial, que também introduz cada vez mais a ideia da diferenciação dos produtos entre aqueles de baixa qualidade, voltados para o consumo das massas, e os de alta qualidade. Além disso, vê-se o uso de biotecnologia e nanotecnologia aliadas à propriedade intelectual como forma de expandir os lucros das grandes corporações, bem como o esgotamento acelerado dos recursos naturais, por se tratar de uma configuração alimentar mundial altamente dependente de combustíveis fósseis e que contribui muito para as mudanças climáticas. (SODANO, 2012). Essa dinâmica determina a formação de um quadro de insegurança alimentar para a população em escala global, que se manifesta de diversas maneiras, afetando um amplo espectro de segmentos sociais.

De um lado, os pequenos agricultores têm dificuldade de se manter no campo e escoar sua produção, o que afeta sua renda ou os leva a migrar para as cidades, onde encontram ainda mais dificuldades para manter sua subsistência e se tornam excedente de força de trabalho, em grande parte integrando o exército

industrial de reserva, pressionando os salários para baixo. De outro lado, com os preços dos alimentos sendo determinados pelas corporações, ocorre um monopólio que empurra os preços para cima, com grande impacto nas famílias que consomem primariamente aqueles produtos da cesta básica, sendo estas então forçadas a comprometer boa parte de sua renda para a aquisição de itens alimentícios, especialmente quando deixam de ter acesso a algum tipo de política pública que as auxilie. Além disso, com a baixa diversidade da produção, os preços de produtos frescos também acabam se elevando, o que diminui ainda mais as já limitadas opções para as famílias em situação de vulnerabilidade social. Segundo os dados divulgados pelo Banco Mundial em 2018 <sup>8</sup>, quase metade da população mundial (46%) tem uma renda per capita inferior a US\$ 5,50, enquanto 25% vive com menos de US\$3,20 e os 10% mais pobres, que estão abaixo da linha pobreza (US\$ 1,90) não ganham sequer dois dólares por dia. Esses números demonstram que a concentração de renda, fruto do acirramento da dinâmica capitalista no mundo contemporâneo, age de forma a impedir que uma grande parte da população mundial tenha garantida sua segurança alimentar e nutricional, na medida em que lhe é negado o acesso econômico aos alimentos.

Ainda há que se considerar outro aspecto da insegurança alimentar, quando o acesso econômico não é o principal problema, que diz respeito à qualidade dos alimentos. Com a crescente unificação dos padrões de consumo alimentar, as populações tendem a consumir mais produtos industrializados, ricos em açúcares e gorduras, o que gera uma gama de problemas de saúde, como diabetes, obesidade e risco aumentado de câncer e doenças coronárias. Isso fica ainda mais explícito quando se observam os números divulgados pela *World Health Organization (WHO)* que demonstram que a obesidade na população mundial quase triplicou desde 1975, justamente dentro do contexto desse regime alimentar, estimando-se que em 2016, 39% dos adultos estavam acima do peso e, entre estes, 13% podem ser considerados obesos <sup>9</sup>. Ademais, a falta de

---

<sup>8</sup> O Banco Mundial divulga relatórios bianuais sobre a situação da pobreza no mundo, como parte de seus objetivos para erradicar levar a taxa dos que vivem abaixo da linha de pobreza a 3% até 2030. O último relatório, divulgado em 2018, traz dados até o ano de 2015. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/news/infographic/2018/10/17/infographic-poverty-and-shared-prosperity-2018-piecing-together-the-poverty-puzzle>>. Acesso em: 15 mai. de 2020.

<sup>9</sup> A *World Health Organization* mantém em seu site global uma lista de fatos sobre a obesidade

informação aliada aos altos custos de produtos orgânicos leva as pessoas a consumirem produtos transgênicos e/ou contaminados por diversos tipos de agrotóxicos, cujos impactos para a saúde humana ainda não são totalmente conhecidos, e que estão presentes nos alimentos, em muitos casos, em níveis superiores aos daqueles considerados seguros por organismos mundiais.

Vê-se, assim, que no âmbito do terceiro regime alimentar, com as suas particularidades, a insegurança alimentar ganha novos contornos, sendo importante reconhecer seu impacto na dieta das populações, junto a outras características importantes, conforme preconizado pela ONU:

Um conhecimento mais aprofundado do sistema alimentar e das interações entre cadeia produtiva de alimentos, ambientes alimentares e comportamento dos consumidores, é crucial para entender por que e como as dietas estão mudando e influenciando o estado nutricional das populações ao redor do mundo. Essa compreensão é necessária para identificar caminhos de intervenção e aplicação de uma perspectiva baseada em direitos, a fim de melhorar a segurança nutricional para todas e todos, especialmente os mais vulneráveis. (HLPE Report, 2017, p. 41, tradução nossa).

A partir dessas características é possível perceber que um grande contingente da população mundial vive em condições de insegurança alimentar generalizada cujas causas estão associadas a fatores tais como baixo poder aquisitivo; elevada concentração fundiária; desigualdade social; falta de acesso universal aos serviços públicos; sistema agroalimentar mercadológico; ameaça à soberania alimentar e às tradições alimentares. De outro lado, a revolução do supermercado e a expansão de um modelo agroexportador também contribuem para agravar a situação de insegurança alimentar e nutricional, pois com isso ocorre a diminuição da biodiversidade alimentar; a oferta crescente de produtos processados e ultra processados, com a conseqüente diminuição do consumo de alimentos *in natura*; concentração do abastecimento nas grandes redes varejistas de supermercados.

O quadro descrito acima é corroborado pelo último relatório da FAO sobre a situação da segurança alimentar e nutricional no mundo, publicado em 2019. Nele foi incluído pela primeira vez um indicador<sup>10</sup> sobre o nível de insegurança

---

mundial, que pode ser conferida em: <<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>> Acesso em: 19 jun. 2020.

<sup>10</sup> O indicador é medido em uma escala que inicia em uma situação de segurança alimentar - na

alimentar a que a população está exposta, ampliando assim o escopo da pesquisa para incluir também aqueles indivíduos que, embora não sejam caracterizados como famintos, se deparam com incertezas sobre a obtenção de alimentos e/ou aqueles que são obrigados a comprometer sua alimentação, seja do ponto de vista da quantidade ou da qualidade, caracterizando, assim, situações de insegurança alimentar moderada. A inclusão desse novo índice eleva o número de pessoas que se encontram em situação de ISAN no mundo de 820 milhões - quando considerados apenas os famintos - para mais de 2 bilhões de pessoas, correspondente a quase 20% da população mundial, que não têm acesso regular a alimentos seguros, nutritivos e/ou em quantidade suficiente. (FAO, 2019). O mesmo relatório aponta também para o crescimento dos índices de obesidade e sobrepeso, com os daquele subindo a níveis alarmantes em todas as regiões do mundo, primariamente pela falta de acesso a alimentos adequados e a facilidade de acesso aos ultra processados. Cabe ressaltar ainda que, embora a insegurança alimentar e nutricional atinja todas as partes do mundo - inclusive regiões consideradas desenvolvidas, como América do Norte e Europa, onde pelo menos 8% da população encontra-se em situação de fome - ela é ainda mais perniciosa nas regiões pobres, como demonstram os números oriundos do continente africano, em que há regiões onde a prevalência da fome atinge mais de 30% da população (FAO, 2019).

De modo similar se dá a situação de insegurança alimentar no Brasil, conforme demonstram os dados levantados pela última pesquisa de orçamentos familiares, na qual é possível observar que as famílias com menor renda consomem menos produtos frescos - como frutas e verduras - do que aquelas com maior poder aquisitivo. Além disso, essas mesmas famílias tendem a consumir mais produtos processados, como óleos e gorduras e bebidas prontas. (IBGE, 2020). Isso mostra como a questão da fome e da insegurança alimentar está intimamente ligada à falta de acesso aos alimentos, especialmente do ponto

---

qual a pessoa não tem qualquer dúvida se irá conseguir alimentação ou não - passando para uma situação de insegurança alimentar leve, outra moderada, até chegar a uma situação de insegurança alimentar severa, na qual a pessoa passa pelo menos um dia sem ter qualquer alimento, o que ocorre várias vezes durante um ano. Para chegar a esses dados é utilizado o FIES (*Food Insecurity Experience Scale*), que é um questionário com oito perguntas sobre situações que ocorreram nos últimos doze meses, tais como se a pessoa estava preocupada se teria comida suficiente ou se estava com fome e deixou de comer. Esse questionário e escala foram traduzidos e adaptados para o Brasil sob o nome de EBIA (Escala Brasileira de Insegurança Alimentar), tratando dos últimos três meses e incluindo outras quatro perguntas. (FAO; SAGI).

de vista econômico, o que foi sendo agravado com as medidas neoliberais e o aumento da desigualdade social prevalente em nosso país.

Essas evidências são suficientes para demonstrar a forma como o regime alimentar neoliberal não só fomenta, como também agrava a insegurança alimentar através do poder exercido pelas grandes corporações que comandam toda a cadeia produtiva de alimentos até o segmento varejista.

Por fim, considerando que para melhor compreender a insegurança alimentar a que as populações estão expostas é necessário também conhecer os padrões que determinam um estado de segurança alimentar e nutricional, tal conceito será discutido a seguir.

## 2.2 A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional é bastante dinâmico, enraizado no tecido social e nas relações de poder das sociedades, mas sujeito a alterações ao longo dos anos conforme o contexto histórico e geopolítico e de acordo com a evolução dos regimes alimentares, incorporando novas características e ingredientes em sua configuração.

A fome sempre esteve presente nas sociedades humanas, constituindo-se em uma mazela que tem afetado as populações ao longo de toda a história da humanidade e por todas as partes do globo. Entretanto, através dos anos, o significado que é dado a ela e a forma de tratá-la vão se alterando, além de suas causas também serem distintas. Apenas para citar um exemplo, há cerca de dois séculos a fome era considerada como uma condição normal decorrente das condições de vida daquele momento, não representando um problema, e os famintos eram vistos como indigentes e preguiçosos, responsáveis por sua própria situação. Tal visão dificilmente encontra sustentação nos dias de hoje, após anos de debates, pesquisas e reivindicações populares acerca das causas e consequências da fome (VERNON, 2007). Assim, apesar de sua presença constante na história, a fome não é um fenômeno uniforme, nem do ponto de vista espacial, nem do temporal, pois as causas da fome se alteram de acordo com o contexto histórico-político vivido pelas nações.

Até a década de setenta, o agravamento da fome massiva estava ligado às pragas, desastres naturais ou à guerra, por exemplo, sendo, portanto, remediadas com ações pontuais dos governos locais ou através de ações de caridade. Porém, ao passo que os mercados passam a ser cada vez mais integrados e globalizados e as corporações do setor agroindustrial ganham poder, também a fome passa a ter repercussão global. Além disso, a transformação dos alimentos em *commodities* e a intensa mercantilização da comida também contribuem para que, atualmente, a questão da fome seja mais complexa.

Nesse sentido, as crises alimentares contemporâneas têm emergido em meio a um processo, social e internacionalmente, discrepante da acumulação de capital e do ambiente de poder aí instalado. Ou seja, fome e pobreza têm estado lado a lado com a lógica concentradora de renda e riqueza, espelhando exclusão e negligência aos direitos humanos, numa negação aos benefícios gerados pelos processos de produção dos meios necessários à sobrevivência. (PAULA, 2017, p. 149)

Vê-se, portanto, que a fome está muito mais ligada à lógica capitalista de acumulação de capital e geração de mais-valia do que à insuficiência de produção, num ciclo que ao mesmo tempo em que explora a mão de obra do trabalhador, não lhe garante o mínimo necessário para reprodução das condições materiais de trabalho. Com isso a fome deixou de ser algo esporádico e, em certa medida facilmente solucionável, para ser um fenômeno sistêmico do próprio capitalismo, embrenhado em suas estruturas e ajudando sua permanência pautada na exclusão e desigualdade social, como bem demonstra a Crise Mundial de Alimentos de 2008<sup>11</sup>.

As primeiras preocupações com segurança alimentar surgiram, embora de forma incipiente, no início do século XX, após a primeira guerra mundial e suas consequências desastrosas para a população civil europeia. A partir de então, a noção de segurança alimentar foi atrelada à ideia de segurança nacional, de forma que os países deviam ser autossuficientes na produção de comida a fim de não ficarem vulneráveis num contexto em que a comida se tornava uma arma de guerra.

---

<sup>11</sup> A crise tem seu ápice entre os anos de 2006 e 2008, quando: “um aumento importante no preço dos alimentos passa a ser registrado, sendo diversas as questões que impulsionam nesse período a subida de preços. Verifica-se queda nos estoques, que apresentam os valores mais baixos dos últimos 20 anos. A migração dos fundos de ações para o mercado de *commodities*, com a compra de alimentos adiantada em até três safras, assim como a utilização de milho para a fabricação de agro combustíveis, como o etanol, sobretudo nos Estados Unidos, são aspectos indicados como desencadeantes da crise.” (RIGON, 2013, pág.73)

Pode-se perceber, assim, que embora a fome sempre tenha afetado várias populações - inclusive a europeia - somente quando passa a ter um peso político relevante nas ações da sociedade civil organizada, com implicações na soberania dos Estados nacionais, é que ela é incluída na agenda governamental de políticas públicas.

Nesse sentido, as discussões sobre alimentação se ampliaram após a Segunda Guerra Mundial, em particular sob a égide da ONU, quando a fome deixa de ser uma questão unicamente local e passa a ser monitorada e captada globalmente, ingressando na agenda internacional e constituindo parte da retórica das instituições globais. Essa nova preocupação foi institucionalizada através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que prevê em seu artigo 25 que todos os seres humanos têm direito a um padrão de vida adequado à sua saúde, o que inclui a alimentação<sup>12</sup>. Contudo, nesse primeiro momento o conceito se volta para a questão da insuficiência na produção de alimentos, especialmente nos países pobres. Desse modo, as propostas para acabar com a fome se concentraram em iniciativas de assistência alimentar, que se utilizavam dos excedentes dos países ricos - uma das características do segundo regime alimentar. Paralelamente, a indústria de insumos e equipamentos agrícolas se tornou um aliado estratégico dos governos de países hegemônicos, em particular os Estados Unidos, difundindo um modelo de produção voltado para aumento da produtividade, impactando profundamente o sistema agroalimentar das nações subdesenvolvidas e detentoras de grandes áreas agricultáveis.

Ainda sob essa perspectiva o debate ganha força nos anos 70, quando ocorre a Conferência Mundial de Alimentação, organizada pela FAO<sup>13</sup>, em cujo documento a segurança alimentar é definida "(...) como uma oferta de alimentos segura e adequada com base em critérios de necessidade fisicamente estabelecidos" (BURLANDY *et al.*, 2012, p. 12). Percebe-se, assim, que a noção de segurança alimentar ainda está bastante atrelada a questões biológicas e de produção, desconsiderando outros aspectos importantes, como a questão do

---

<sup>12</sup> "Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, **inclusive alimentação**, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle" (Artigo XXV, Declaração Universal dos Direitos Humanos - grifo nosso).

<sup>13</sup> *Food and Agricultural Organization*, órgão da Organização das Nações Unidas responsável pelas questões de alimentação e agricultura em nível mundial.

acesso aos alimentos, por exemplo. Nesse contexto, a busca incessante pelo aumento da produtividade, através da agricultura de alto rendimento, acelera o processo da Revolução Verde e o amplia para os demais países do mundo, agravando os problemas de desemprego, pobreza e êxodo rural associados à concentração da posse da terra (RIGON *et al*, 2016). Ainda, embora o uso indiscriminado das novas tecnologias tenha aumentado a produtividade, não contribuiu para a redução da fome, além de trazer consequências desastrosas para o meio ambiente. Nesse sentido,

O fato é que, desde o final da Segunda Guerra Mundial, o aumento da produção de alimentos do planeta cresceu muito além do aumento da própria população mundial. Entretanto, a elevação da oferta de comida resultante da Revolução Verde não foi acompanhada pelo declínio da fome como se prometia. De fato, a fome que persiste e assola diversas regiões do planeta é determinada pela falta de acesso à terra ou pela insuficiência de renda para comprar alimentos - ou seja, é resultado da injustiça social vigente e não da falta de produção de alimentos. (LEÃO, 2012, p. 12).

A partir dessa constatação, na década de 80, é que se reconhece que uma das causas da insegurança alimentar é a falta de acesso físico e econômico aos alimentos, decorrente da pobreza, de modo que tal parâmetro foi incorporado ao conceito de SAN. Em outras palavras, percebeu-se que a insegurança alimentar estava muito mais relacionada a condições de demanda do que de oferta. Tal ideia está em consonância também com a primeira fase do terceiro regime alimentar, cujo foco residia em produzir comida barata para atender aos assalariados cujo poder de compra estava em declínio. A institucionalização desse novo componente, juntamente com outros importantes parâmetros para uma delimitação mais apropriada do que seja segurança alimentar e nutricional, se deu na Conferência de Roma (1992), quando o conceito de SAN tornou-se ainda mais abrangente para incluir a ideia de alimentos seguros e de qualidade, produzidos de forma sustentável, equilibrada e culturalmente aceitável, envolvendo tanto aspectos nutricionais quanto sanitários. (LEÃO, 2013). Ademais, a Declaração de Roma (documento final da Conferência) reforçou que a pobreza é um determinante da fome e, portanto, combatê-la através de um desenvolvimento sustentável deve ser prioridade para os governos. Ainda, esse documento trazia um plano de ação para os governantes, com o objetivo de reduzir ao menos pela metade o número de pessoas subalimentadas até 2015. (FAO, 1996).

De outro lado, a consolidação do terceiro regime alimentar, pela força hegemônica das corporações em todas as esferas do sistema alimentar, da produção e comercialização de alimentos ao desenvolvimento de novas tecnologias, cujos impactos - tanto para a saúde das pessoas quanto para o meio ambiente - estão diretamente ligados ao agravamento da insegurança alimentar. Nesse sentido a promoção da sustentabilidade ambiental, econômica e social implica em resgatar a importância da agricultura familiar e orgânica e a incorporação de práticas de economia popular e solidária, resultando num sistema agroalimentar que:

[...] garanta segurança alimentar e nutricional para todos de tal modo que as bases econômicas, sociais e ambientais para gerar segurança alimentar e nutricional para as futuras gerações não sejam comprometidas. (HLPE Report, 2017, p. 23, tradução nossa)

Neste documento entende-se como sistema agroalimentar sustentável aquele capaz de gerar escolhas e dietas mais adequadas, com impacto positivo para a nutrição e saúde, num ciclo virtuoso que se consolide e se amplie.

No Brasil, país que sofre com a fome desde o período colonial em função do latifúndio agroexportador, da pobreza e da falta de políticas públicas efetivas no âmbito da SAN, os primeiros estudos sobre a fome e suas consequências surgem no século XIX, com o médico cearense Rodolfo Marcos Teófilo (Vasconcelos, 2005), voltados para a repercussão que a fome tem na saúde das pessoas, ou seja, considerando o caráter puramente biológico da alimentação e ignorando seus outros aspectos, bem como suas causas, reproduzindo uma linha de interpretação semelhante àquela das discussões internacionais. Tal cenário permanece pelo menos até a década de 30, quando o debate começa a ser ampliado após a publicação, em 1946, do livro *Geografia da Fome*, de Josué de Castro, que chama a atenção para as péssimas condições nutricionais da população, especialmente da classe operária, sendo o primeiro a estabelecer a relação entre salário e alimentação e a trazer a ideia de que há uma relação causal entre o social e o biológico, aspecto central da questão alimentar. Ademais, ele aponta que para acabar com a fome é necessário que haja uma decisão política de fazê-lo. Nesse mesmo período são criados os primeiros cursos para a formação de nutricionistas, o que demonstra, ainda, a preocupação muito

mais latente com o aspecto biológico do que com os demais elementos de segurança alimentar e nutricional.

Assim, entre as décadas de 40 e 60, o debate ficou pautado pelas questões das carências nutricionais específicas e de atenção aos grupos mais vulneráveis aos efeitos da subnutrição, como gestantes, nutrizes e crianças. Apenas na década de 70 há indícios de mudança, com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), cujo objetivo era auxiliar o governo na criação de uma política nacional de alimentação e nutrição e com a edição do I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I PRONAN), que trazia uma visão mais globalista e intersetorial, cujos resultados, porém, dado o contexto sociopolítico da época, foram baixos (RIGON *et al*, 2016).

Durante os anos 80 o debate continua mais voltado para aspectos da saúde, devido aos problemas causados pela subnutrição, como observado no documento final I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1986, contendo as propostas de criação de um Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (LEÃO *et al*, 2012). Os anos seguintes, até meados dos anos 90, foram de pouco avanço nesse campo.

Porém, a Constituição de 1988, ao incorporar em seu bojo as questões dos direitos sociais, consegue trazer o debate novamente para o campo institucional e, em 1993, é criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), cujo objetivo era atuar em sintonia com a sociedade civil em interação e diálogo permanente com o Governo para propor políticas públicas e realizá-las. Embora o tema volte à agenda governamental, o período ainda é instável, tanto política quanto economicamente, enquanto as pressões que brotavam da agenda neoliberal faziam com que muitos programas fossem extintos ou precarizados, o que atingiu também o CONSEA em 1995. Esse órgão só retorna à estrutura governamental em 2003, como parte das iniciativas pertinentes ao Programa Fome Zero (conforme se verá melhor no próximo capítulo), sendo novamente extinto em 2019 no âmbito de uma truculenta política de desmonte de instituições atuantes no campo das políticas sociais.

Nesse contexto, o papel da sociedade civil organizada foi fundamental para manter a discussão em pauta, o que culmina com a criação do Fórum

Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, em 1998 e, no ano seguinte, viu-se surgir a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, com a reconstrução da institucionalidade do tema e seu retorno à agenda governamental. (RIGON *et al*, 2016). Assim, após quase duas décadas de amplos debates envolvendo tanto a sociedade civil quanto o governo, é institucionalizado o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, através da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), sancionada em 2006. A referida lei traz em seu artigo terceiro um conceito amplo e completo de SAN, a saber:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (Art. 3º da Lei 11.346/2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.)

Para melhor compreender esse conceito, pode-se dividi-lo em duas esferas distintas, porém complementares: a dimensão alimentar e a dimensão nutricional. A primeira diz respeito à produção e disponibilidade dos alimentos, devendo estes serem suficientes e adequados, tanto em termos de quantidade quanto de qualidade. Já a produção deve ser estável e continuada para garantir a oferta permanente, bem como autônoma a fim de se atingir a autossuficiência nacional na produção de alimentos básicos. Ainda, a produção deve ser sustentável do ponto de vista agroecológico, social, econômico e cultural para que a SAN possa ser assegurada também para as futuras gerações. Já a dimensão nutricional diz respeito às relações entre os seres humanos e o alimento e, nesse sentido, ser saudável e seu preparo feito de modo a preservar o valor nutricional. Dentro dessa dimensão incluem-se ainda aspectos de saúde, higiene e vida saudável, para garantir a adequada utilização biológica dos alimentos consumidos, bem como a prevenção e controle de determinantes que interferem na saúde e na nutrição (LEÃO, 2012). Tem-se, portanto, que para atingir um estado de SAN é necessário considerar os âmbitos social, econômico, cultural, ambiental, da saúde, bem como as condições físicas e de higiene dos lares, o que representa enorme avanço, na medida em que todas essas esferas estejam interligadas e sejam interdependentes, não se podendo pensar apenas em termos

individuais ou biológicos quando se trata de garantir a SAN para a população. Mais ainda, o conceito de SAN implica numa intersectorialidade, uma vez que para se atingir um estado de segurança alimentar e nutricional é necessário observar todos os aspectos citados e cuja promoção só é possível a partir de uma ação conjunta que englobe ações do Governo e da sociedade como um todo, devendo incluir os setores da agricultura, do abastecimento, da educação, da saúde, da assistência social, do trabalho, dentre outros. Por exemplo, se o preço dos alimentos for alto, haverá uma situação de insegurança alimentar ao comprometer o acesso econômico, porém aquele é determinado por diversos fatores que compõem os elos da cadeia produtiva (produção, processamento, distribuição, comercialização), cada um deles ligado a um setor; de outro lado, há que se considerar a renda das pessoas, o que também é moldado por diversos fatores, como políticas de salário mínimo, direitos trabalhistas, programas de geração de renda ou de garantia de renda mínima, e muitos outros. Percebe-se, assim, que se todos estes aspectos não estiverem alinhados na busca pela SAN, as iniciativas dos agentes dos diferentes setores deixarão de surtir os efeitos necessários ou poderão mesmo ser contraproducentes.

Ainda no âmbito da LOSAN é definida a criação do SISAN, cujos princípios estão pautados pela universalidade, equidade, autonomia, participação social e transparência. (BRASIL, 2006, Lei 11.346). Reafirmando, assim, a necessidade da participação e envolvimento tanto do governo quanto da sociedade na formulação e acompanhamento das políticas públicas voltadas para promover a segurança alimentar e nutricional. Outro avanço importante que merece ser citado é a Emenda Constitucional nº 64, trazida para a Constituição em 2010, que inclui o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no rol dos direitos sociais, o que significa que:

[...] o Estado brasileiro tem as obrigações de respeitar, proteger, promover e prover a alimentação da população. Por sua vez, a população tem o direito de exigir que eles sejam cumpridos, por meio de mecanismos de exigibilidade. (CONTI, 2014, p. 1).

Atrelado a isso, o Brasil é também signatário do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que ao adentrar o ordenamento jurídico brasileira com *status* de norma constitucional, obriga o estado brasileiro a

respeitar, proteger e garantir o direito humano à alimentação adequada. Isso implica dizer que o estado não pode retroceder nas legislações sobre o tema, bem como deve ele ser proativo na implementação desse direito, sendo ele tanto exigível quanto justiciável.

Percebe-se, assim, a reafirmação do compromisso estatal em garantir que a população tenha assegurado o direito à alimentação, indispensável para a plena realização da dignidade humana.

Em resumo, ao longo da história, a promoção da segurança alimentar e nutricional no Brasil se diferenciou de acordo com uma alternância de condições institucionais e políticas favoráveis e desfavoráveis, resultando no contexto atual, extremamente preocupante, quando o nível de insegurança alimentar da população aumenta, em meio a maiores fragilidades políticas e econômicas. O quadro abaixo contém uma cronologia das iniciativas voltadas para segurança alimentar no Brasil, suas narrativas e respectivos contextos políticos.

QUADRO 2: INICIATIVAS DE SAN NO BRASIL A PARTIR DE VARGAS

PERÍODO	CONTEXTO POLÍTICO	TEMA DA FOME	INICIATIVAS
1940 - 1960	Estado Novo; nacionalismo; garantias sociais	Questão social e política; cunho biológico	Programas de atenção específica (trabalhador, nutrízes, gestantes, crianças); cursos de nutrição
1964 - 1984	Ditadura militar; foco no crescimento econômico	Proibido na agenda governamental; importante papel da sociedade civil	Mantém alguns do período anterior; iniciativas com pouco efeito
1985 - 2002	Redemocratização; neoliberalismo	Volta ao debate; direitos sociais na CF/88	Período misto, com boas iniciativas, mas com alguma precarização
2003 - 2018	Governo PT; foco na redução da pobreza e desigualdade social	Erradicar a fome é prioridade de governo	Programa Fome Zero, com diversas iniciativas envolvendo todos os Ministérios; Brasil sai do Mapa da Fome da ONU em 2014; edição da LOSAN; criação do CONSEA; direito humano à alimentação adequada ingressa na CF/88.
2019 -	Governo Bolsonaro	Ausência do tema na agenda governamental	Ataques aos dispositivos de SAN, como a extinção da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário e esvaziamento do CONSEA; flexibilização

			de direitos trabalhistas e sociais; flexibilização das normas reguladoras da aplicação de agrotóxicos.
--	--	--	--

Adaptado de: VASCONCELOS, 2011.

Diante desse breve panorama histórico, é possível observar os caminhos percorridos para se chegar até o atual conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, que finalmente engloba todas as esferas da existência humana e leva em conta a desigualdade social como causador primordial das situações de insegurança alimentar. Nesse sentido, deve ser papel do Estado garantir o acesso, tanto econômico quanto físico, através de políticas públicas, como se verá a seguir.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Primeiramente, é preciso considerar que qualquer definição do que seja política pública será sempre uma escolha, pois estará elegendo uma determinada teoria - ou conjunto de teorias - em detrimento de outras, bem como terá um enfoque distinto sobre os componentes da política pública, seja em relação ao momento - conformação da agenda, formulação, implementação ou avaliação, por exemplo - ou em relação aos atores envolvidos e sua importância. Isso porque, embora estejam formalmente ligadas ao campo da ciência política, as políticas públicas compõem um campo de estudo próprio cuja natureza é multidisciplinar, necessitando, assim, da contribuição de diversas áreas do conhecimento - sociologia; economia; direito; dentre outras - para dar conta de explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

A partir disso, surgem diversas definições, que irão entender a política pública como aquilo que o governo faz sob a ótica de grandes questões públicas, ou um conjunto de ações governamentais que irão produzir resultados específicos. Há ainda aqueles que defendem que política pública é tudo aquilo que o governo faz ou deixa fazer ou que são ações tomadas com o intuito de resolver problemas observados na realidade. De outro lado, há aqueles que preferem focar na questão dos atores envolvidos, trazendo a ideia de racionalidade limitada ou da formação de redes e coalizões. (SOUZA, 2006).

Assim sendo, diante dessa miríade de definições e nuances interpretativas observada no campo das políticas públicas, neste estudo, estas serão vistas como toda ação estatal voltada para solucionar um determinado problema, que no caso em tela é representado pela insegurança alimentar em suas diferentes manifestações. Todavia, há que se considerar que por se tratar de um direito constitucionalmente assegurado, o que obriga o Estado a agir para garanti-lo, também a omissão estatal poderá ser levada em conta a fim de demonstrar como isso pode contribuir para o agravamento da insegurança alimentar e nutricional da população. Também, é importante considerar que as políticas públicas emergem dentro de um dado contexto histórico-político e econômico no qual estão presentes diversas forças que influenciam as decisões do Estado sobre como solucionar o problema apresentado, especialmente quando estão em jogo interesses de grandes corporações e de setores produtivos da sociedade.

A partir dessa definição, considera-se que há diversas modalidades de políticas públicas, como política agrícola, tributária, previdenciária, social dentre outras. Comumente, tem-se entendido que as políticas que se relacionam com a SAN integram o campo das políticas sociais e podem ser definidas como:

[...] ações estatais voltadas para a produção, comercialização e consumo de alimentos para determinados segmentos sociais, e [partem] do pressuposto de que as políticas sociais (entre elas, a política de alimentação e nutrição) são produtos da correlação de movimentos simultâneos de acumulação de capital, de forças sociais e da forma que o Estado assume em determinadas conjunturas. (VASCONCELOS, 2005, p. 440).

Percebe-se, portanto, que as políticas de SAN afetam todos os estágios da cadeia produtiva até o consumidor final, reforçando a necessidade do caráter intersetorial dessas. Além disso, as políticas de SAN são formuladas em meio a conflitos que emergem no interior das estruturas de poder econômico dos diferentes segmentos da estrutura de produção e dos interesses dos grupos sociais que compõem a sociedade civil.

Ainda nesse sentido, as políticas públicas de SAN podem ser divididas entre políticas de alimentação e políticas de nutrição. As primeiras são aquelas voltadas para questões de abastecimento, produção, consumo e saúde pública, estando, portanto, mais sujeitas às interferências do capital ao adentrarem as cadeias globais de valor que são controladas pelas grandes corporações da agroindústria a montante e a jusante, sendo elas responsáveis pelo desenvolvimento de tecnologia, fornecimento de insumos e distribuição, apenas para citar alguns exemplos. Já as políticas de nutrição se voltam para as questões relacionadas especificamente à saúde dos indivíduos, como desnutrição, deficiência de micronutrientes, obesidade e demais problemas que podem ser causados por uma dieta inadequada (Burlandy *et al*, 2012). De qualquer forma, ressalta-se novamente a necessidade de integração entre as políticas, pois de nada adianta, por exemplo, uma política voltada para promover a alimentação se não houver incentivo ao produtor rural; ou fornecer alimentação saudável na escola e promover a venda de produtos ultra processados no mesmo ambiente. Isso mostra que há uma interface indissolúvel entre os dois tipos de política, as de alimentação e as de nutrição, de modo que só serão realmente eficazes se pensadas e executadas em conjunto. Ademais, essa distinção aponta para um

aspecto de grande relevância para as políticas públicas: a intersetorialidade.

A intersetorialidade se traduz em uma nova abordagem dos problemas sociais, ao considerar o indivíduo em toda a sua complexidade bem como as demais ações desenvolvidas para garantir sua qualidade de vida. (JUNQUEIRA, 2000) Isso é particularmente importante no âmbito das políticas públicas de SAN pois, como já visto, esse conceito engloba as diversas esferas da vida humana, de forma que só darão conta do seu objeto se estiverem em diálogo com outras políticas públicas, garantindo que as ações estejam sincronizadas num mesmo sentido, evitando assim, que se sobreponham ou atrapalhem umas às outras, como nos exemplos citados anteriormente. Outro importante aspecto da intersetorialidade diz respeito à participação das cidadãs e cidadãos e de entidades e organizações civis,

Nesse processo, a população passa a ser considerada sujeito, e não objeto de intervenção. Com isso, ela passa a assumir um papel ativo, colaborando na identificação dos problemas e na sua solução. Muda-se a lógica da política social, que sai da visão da carência, da solução de necessidades, para aquela dos direitos dos cidadãos a uma vida digna e com qualidade. (JUNQUEIRA, 2000, p. 43).

Ressalta-se aqui a importância de captar as reais necessidades das pessoas durante o processo de construção de uma política pública, quando é fundamental conhecer a realidade daqueles que serão por ela beneficiados a fim de garantir que seja implementada de maneira adequada. Assim agindo, serão obtidos resultados positivos tanto para seus beneficiários quanto para os governos, evitando o desperdício de recursos públicos com políticas que não atingem os fins para os quais foram criadas, as quais serão, obrigatoriamente, revistas. Outrossim, é imprescindível que haja também diálogo entre as diversas esferas de governo, que podem alinhar suas ações e replicar boas experiências. Vê-se, portanto, que a intersetorialidade é fundamental na formulação, implementação, execução e monitoramento das políticas públicas de SAN, pois só assim é possível garantir que se atinjam os objetivos esperados.

### 3.1 AGENDA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

Considerando o discurso, relacionado tanto à questão da fome quanto ao papel do Estado, vigente em cada época, como ilustrado no quadro anterior, pode-se observar sua correspondência com algumas das principais políticas nacionais voltadas para alimentação e nutrição. Um dos primeiros exemplos que se tem disso foi a influência exercida pelos diagnósticos de Josué de Castro no Governo Vargas, quando foram criados os primeiros instrumentos específicos de alimentação. Tais como o Serviço de Alimentação da Previdência Social, que contava com restaurantes populares e pontos de subsistência onde eram comercializados alimentos essenciais a preço de custo, voltados para os trabalhadores, além de serviços de educação nutricional, pesquisas e estudos. Ainda nesse período foi criada a Campanha Merenda Escolar, que posteriormente serviria de base para o Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), bem como programas de assistência nutricional voltados para gestantes, nutrízes e crianças. Outro importante avanço trazido por esse governo foi a instituição de um salário mínimo, que embora nunca tenha sido suficiente para satisfazer as demandas efetivas da população, tinha o objetivo de garantir um padrão mínimo de vida (VASCONCELOS, 2011). Tais políticas demonstram a influência das ideias de Josué de Castro, especialmente no que diz respeito à ligação entre baixo salário e fome, bem como a preocupação com os problemas causados pela subnutrição, fruto dos debates oriundos da área da saúde.

Durante o período da ditadura militar, o foco do governo estava voltado para o desenvolvimento econômico do país, centrado em estratégias de crescimento. Entretanto, após a crise mundial de alimentos, e seguindo recomendações dos organismos internacionais de se incorporar o planejamento nutricional ao econômico, é criado em 1972 o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN). Tal instituto atuava em três grandes áreas: suplementação alimentar para grupos vulneráveis e complementação alimentar; racionalização do sistema de produção e comercialização de alimentos, com ênfase no pequeno produtor e Programa de Abastecimentos de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB); atividades de complementação e apoio, como o enriquecimento de alimentos de consumo corrente. (VASCONCELOS, 2011). Ainda que o tema esteja presente na agenda governamental, como já dito anteriormente, os

resultados foram aquém do esperado e não se avançou no debate sobre SAN no país.

Já o período de redemocratização do país mostrou a força dos movimentos sociais, a exemplo das Diretas Já, com a criação de uma nova Constituição, além de outros organizados setorialmente, com destaque para a luta pela reforma agrária e fortalecimento da agricultura familiar e que seriam fundamentais para manter em pauta o debate sobre segurança alimentar e nutricional que culminariam, muitos anos, no conceito incorporado pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN).

O primeiro governo após o período militar colocou a nutrição como sua prioridade, lançando mão de três instrumentos específicos: o Plano de Subsídios para a Ação Imediata Contra a Fome e o Desemprego; Prioridades Sociais para 1985 e Prioridades Sociais para 1986. O Plano de subsídios buscou amenizar as consequências da trajetória da economia brasileira do período anterior, que não conseguiu promover igualdade social e acabou gerando mais pobreza e intensificando a migração rural-urbana, além da contenção de salários e da persistência da inflação. Já as prioridades sociais para 1985 fortaleceram alguns programas criados nas gestões anteriores, como o PROAB e o PNAE e criou o Programa de Abastecimento Popular. Porém, é com o documento de 1986 que surgem maiores inovações, com a introdução de novos referenciais, como igualdade de direitos, cidadania e a prioridade do social sobre o econômico, fortalecendo ainda mais os programas já em andamento e criando o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), considerada a maior inovação da chamada Nova República (1987-1989). (VASCONCELOS, 2011).

Porém, ao final desse período e com a eleição do ex-presidente Fernando Collor de Mello<sup>14</sup>, foram adotadas ideias neoliberais no país, gerando uma brutal redução nos recursos destinados aos programas sociais, incluindo aqueles voltados para alimentação e nutrição. Além disso, a prioridade do governo era o equilíbrio econômico através da austeridade fiscal e abertura às finanças globais e aos fluxos internacionais de comércio e investimento, reduzindo o espaço para

---

<sup>14</sup> Collor foi o primeiro presidente eleito pelo voto popular e direto após o período da ditadura e ocupou o cargo entre os anos de 1990 e 1992, quando renunciou em meio a denúncias de corrupção para escapar de um provável processo de impeachment, de acordo com artigo disponível em: <<http://fernandocollor.com.br/biografia/>>. Acesso em: 19 jun. 2020.

as políticas sociais em favor das indústrias e da economia de mercado. Isso pode ser observado na nomeação do diretor do INAN, cujos laços com a indústria fizeram com que os alimentos distribuídos no PNAE e no PAT passassem a ser aqueles processados em lugar de alimentos naturais ou frescos. (VASCONCELOS, 2011). Além disso, houve a extinção do PNLCC. Nos anos seguintes, ainda sob o manto do neoliberalismo, não houve avanço no sentido de uma política efetiva de segurança alimentar e nutricional, havendo apenas algumas iniciativas pontuais, como a Ação da Cidadania Contra a Fome, movimento oriundo da sociedade civil organizada, e a manutenção de alguns dos programas já existentes, como PNAE, PAT e aqueles voltados às carências nutricionais específicas.

Contudo, em 2003, a política de SAN foi resgatada após a eleição do presidente Lula<sup>15</sup>, em cujo discurso de posse já afirmava o compromisso de seu governo em erradicar a fome no Brasil. Para tanto, foi lançado o Programa Fome Zero, cujas bases estavam em documento formulado pelo Instituto Cidadania no final dos anos 90 com a proposta de uma política nacional de segurança alimentar, tendo sido elaborado por centenas de especialistas e militantes da sociedade civil. O lançamento do programa baseava-se no fato de que 28% da população brasileira ainda estava vulnerável à fome e de que não havia uma política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como na constatação de que a fome estava muito mais relacionada à dificuldade de acesso aos alimentos por insuficiência de renda do que por uma questão de produtividade. (LEÃO, 2012). Assim, diversas políticas já existentes foram integradas, bem como todos os Ministérios, sendo ainda criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, que seria extinto em pouco tempo. Dentro do programa Fome Zero as iniciativas foram divididas em políticas específicas, que são as intervenções emergenciais, como o cartão-alimentação, ampliação do PAT e PNAE, dentre outros; políticas estruturais, cujo objetivo era atingir a raiz do problema, tendo como foco, portanto, a geração de emprego e renda, bem como

---

<sup>15</sup> Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente do Brasil em 2002, após diversas corridas eleitorais malsucedidas, e cumpriu dois mandatos consecutivos, passando a faixa presidencial para sua sucessora, presidenta Dilma Rousseff, em 2011. Seu governo ficou conhecido por diversas ações voltadas para a população mais pobre do país, em especial os programas Fome Zero e Bolsa Família. Disponível em: <[https://www.institutolula.org/biografia#ancora\\_04](https://www.institutolula.org/biografia#ancora_04)>. Acesso em: 19 jun. 2020.

a garantia de uma renda mínima; e, por fim, políticas locais, buscando integrar e adaptar iniciativas bem sucedidas nas diferentes esferas da federação. (VASCONCELOS, 2011). Assim, foi finalmente criada uma política nacional de segurança alimentar e nutricional, com diversos instrumentos para erradicar a fome no país. Ainda, denota-se o caráter intersetorial das ações, imprescindível para obtenção de um estado de SAN. Cabe ressaltar que essa iniciativa foi elogiada pela FAO e serviu de inspiração para diversos programas ao redor do mundo, com o Brasil figurando entre os quatro países que mais conseguiram diminuir o número de pessoas subalimentadas em proporção à sua população, bem como atingiu as metas estabelecidas pela ONU (nas metas do milênio) e pela FAO, na cúpula mundial de alimentação (FAO, 2014).

Diante do exposto, fica claro o papel do Estado no combate à fome e à pobreza, uma vez que o Brasil só atingiu os níveis esperados quando um governo assumiu tal tarefa como prioridade de sua gestão e não mediu esforços para fazê-lo, envolvendo toda a sua estrutura administrativa. Além disso, ao assumir essa agenda o governo acabou inspirando os demais entes federados e os movimentos sociais a também seguirem nesse caminho, gerando um ciclo virtuoso de boas práticas de promoção da segurança alimentar e nutricional para a população, na esteira das políticas derivadas do programa Fome Zero. A importância dessas políticas locais será tratada no capítulo seguinte.

#### **4 O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

No Brasil, desde a década de 70 tem se observado o debate sobre a questão da descentralização política, que foi inicialmente desenvolvida na área da saúde, através da figura dos conselhos gestores, sendo então seguida pelas áreas da educação e da assistência social. Sendo, na sequência trazida como um dos pilares da Constituição de 88, junto com as mais diversas mudanças que vieram na esteira do processo de redemocratização, conforme visto. Nesse sentido,

As palavras-chave que sintetizam a Constituição, no espírito de uma verdadeira (re)fundação da República, são descentralização; participação popular; incorporação na vida política das associações civis; revalorização da ação política; e cidadania (FONSECA, 2007, p. 247).

Assim, o debate ganha força, e a descentralização é vista como uma possibilidade de “ampliação da transparência, eficiência, eficácia e democratização da gestão local” (FONSECA, 2007, p. 25), ao mesmo tempo em que chama a população para atuar e fazer parte da gestão da coisa pública, seja diretamente, seja através de suas associações e entidades, o que também serve como incentivo para a organização da sociedade civil em torno de objetivos e interesses em comum.

A fim de ampliar a ideia de descentralização, a Carta Magna inova ao conferir maior poder e autonomia aos municípios, que podem, desde então, implementar e executar suas próprias políticas públicas, arrecadar valores e editar leis - desde que não contrariem lei federal - com o intuito de tornar os serviços públicos mais eficientes e a gestão mais transparente e eficaz. A Constituição ainda vai além, em seu artigo 23, para determinar algumas áreas que, dada a sua importância, são de responsabilidade comum de todos os entes, dentre essas estão o fomento à agropecuária e a organização do abastecimento alimentar, bem como o combate às causas da pobreza e de fatores de marginalização (incisos VIII e X, respectivamente). Vê-se, assim, que antes mesmo de existir o conceito formal de SAN, traduzido no bojo da Lei de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), no Brasil, já se preconizava a importância do papel a ser

desempenhado pelos municípios, já que esses deveriam atuar no abastecimento alimentar e para combater as causas da pobreza, dois fatores que estão diretamente ligados às situações de insegurança alimentar e nutricional. A relevância dos municípios é novamente reforçada pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei 11.346/2006) que os inclui como integrantes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cujo objetivo é assegurar o direito humano à alimentação adequada e garantir a segurança alimentar e nutricional da população brasileira. (Art. 7º LOSAN<sup>16</sup>)

As políticas locais são importantes por atuarem em duas frentes. Elas podem ser formuladas e desenvolvidas localmente, a partir das necessidades observadas na realidade empírica e, também, levando em consideração as questões orçamentárias e fiscais do município, tendo-se, assim, o desenho de uma política que pode, ao mesmo tempo, solucionar um problema da população e manter a responsabilidade fiscal. De outro lado, elas podem atuar no sentido de incorporar ou executar políticas advindas das esferas estadual ou municipal para dentro de sua realidade, considerando as particularidades de sua população.

No caso dessas últimas, ressalta-se ainda mais a importância do diálogo e da cooperação entre as diferentes esferas de governo, como defendido tanto pela Constituição quanto pela LOSAN, pois de nada adianta, por exemplo, uma política nacional que vise à inclusão de determinado alimento na merenda escolar se esse não faz parte nem da produção agrícola de determinada localidade, o que geraria problemas logísticos e que acabariam por onerar desnecessariamente o poder público, nem dos hábitos alimentares da população, o que certamente acabaria por gerar desperdício. Isso fica claro quando se considera que, após a descentralização da alimentação escolar para os municípios na década de 90 e, posteriormente, com a criação do PAA, a qualidade nutricional da merenda escolar aumentou muito, assegurando que essas crianças tenham pelo menos uma refeição nutricionalmente adequada ao dia, ao contrário do antigo programa gerido pelo Governo Federal e que distribuía alimentos ultra processados e ricos em açúcares, dada a maior facilidade de compra, armazenamento e distribuição

---

<sup>16</sup> Art. 7º: A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável.

desses. (RIGON, 2013) Nesse exemplo, fica clara a importância da esfera local, enquanto um poder público que conhece sua realidade e seu contexto e é capaz de formular e desenvolver políticas públicas que levem isso em conta.

Outrossim, deve-se citar também a importância da gestão local para a correta - e eficaz - execução do Programa Bolsa Família, uma vez que o cadastramento dos beneficiários (o que ocorre através do sistema do Cadastro Único) e a fiscalização sobre o respeito às condições para o recebimento da quantia estipulada, especialmente em relação à frequência escolar e condições de saúde das crianças são de responsabilidade dos municípios. O papel dos municípios e da intersetorialidade das ações são fundamentais, conforme reforça o próprio Ministério da Cidadania:

Os recursos recebidos devem ser aplicados em melhorias da gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família. Por isso, **planejar** bem as ações, **eleger as prioridades** e **decidir** sobre como e onde devem ser aplicados os recursos provenientes do IGD-M<sup>17</sup> dentro da gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família são tarefas sistemáticas que a Gestão local desempenha em conjunto com os responsáveis pela área orçamentária e financeira e pelas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social. (MDS, sem data, grifos no original).

Cabe ressaltar também que o Bolsa Família, enquanto programa de transferência de renda condicionada que inclui como uma de suas condicionalidades o acompanhamento, pelo menos, do peso e altura das crianças pode contribuir para melhorar o estado de insegurança nutricional em que essas famílias se encontram, na medida em facilita o acesso econômico e, ao mesmo tempo, observa as condições das crianças. Porém, ele não é suficiente, devendo ser combinado com outras políticas públicas que promovam a educação alimentar, por exemplo. Isso porque:

[...] o PBF [Programa Bolsa Família] pode auxiliar na promoção da segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias, ao propiciar às populações em vulnerabilidade social maior capacidade de acesso aos alimentos. Por outro lado, constatou-se um aumento do consumo de

---

<sup>17</sup> O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) para os municípios (IGD-M) mede mensalmente as Taxas de Atualização Cadastral e de Acompanhamento das Condicionalidades de Educação e Saúde. Com base neste índice, que varia de 0 (zero) a 1 (um), são calculados os repasses financeiros que o Ministério da Cidadania realiza aos municípios para ajudar na gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família.” (MDS, sem data) Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/relatorio-completo.html>>. Acesso em: 19 jun. 2020.

alimentos de maior densidade calórica e baixo valor nutritivo. Essa mudança nos hábitos alimentares é um fator de risco para o desenvolvimento do sobrepeso, obesidade e de doenças crônicas não transmissíveis. (COTTA *et al*, 2013, sem pp.)

Mais uma vez, vê-se a necessidade da intersectorialidade enquanto mecanismo balizante não só das políticas locais, mas como de todas aquelas que tenham como objetivo assegurar um estado de segurança alimentar e nutricional.

De outro lado, as políticas públicas locais podem atuar no sentido de fortalecer as cadeias curtas de comercialização, como é o caso das políticas desenvolvidas no âmbito, por exemplo, do PAA, conseqüentemente contribuindo também para o fortalecimento dos agricultores da região. Nesse sentido,

Os resultados apontam que os circuitos curtos permitem maior autonomia do agricultor, contato direto com o consumidor, transações financeiras sem intermediários, remunerações mais justas e menor risco de perdas na comercialização (...) Do ponto de vista do consumo, essas redes alternativas trazem oportunidades para estimular mudanças de hábitos alimentares, incentivo à educação para o gosto, organização e mobilização de consumidores em campanhas por uma alimentação saudável (contra agrotóxicos e transgênicos, por exemplo). (DAROLT *et al*; 2016, p. 14)

Vê-se, assim, que a execução de uma política no nível local é capaz de gerar um impacto positivo tanto para os agricultores quanto para os consumidores e, especificamente se tratando da alimentação escolar, também para as crianças e adolescentes que a recebem, contribuindo para mitigar os efeitos da insegurança alimentar e nutricional ao garantir renda para o agricultor e acesso aos alimentos para moradores da área urbana. Ademais, a diminuição da cadeia de comercialização pode servir para fortalecer o vínculo entre os ambientes urbano e rural e diminuir a ideia de alimento-mercadoria, o que, conforme visto, é característica muito marcante do terceiro regime alimentar, ao possibilitar que as/os consumidoras/es (re)associem os alimentos ao seu ambiente natural e não ao supermercado, gerando práticas mais conscientes de consumo. (DAROLT *et al* 2016).

Outro fator importante das políticas locais é que elas permitem uma maior participação popular, através dos conselhos gestores ou de associações, por exemplo, já que os governos locais tendem a ser mais acessíveis fisicamente, o que torna mais fácil que as demandas da população sejam ouvidas. Além disso,

há também a questão do controle e avaliação dessas políticas, que, mais uma vez, é muito mais factível de ser feito em menor escala e, portanto, em âmbito local, do que considerando todo o território nacional, a exemplo do que já é feito no Bolsa Família. Nesse sentido:

[...] descentralização oferece enorme potencial à democratização do poder, possibilita a agilidade de medidas e ofertas de serviços mais próximos da população, oferece espaços para ações mais adequadas à realidade local e à participação popular nas decisões que dizem respeito à coletividade. (SILVEIRA *apud* ALMEIDA, 2014, p. 50)

A participação popular é fundamental para a formulação de políticas públicas eficazes, pois serão baseadas em demandas e problemas reais. Além disso, através de mecanismos de participação popular é possível garantir também que haja maior controle da execução da política, o que pode auxiliar para que ela se torne mais efetiva e transparente.

Contudo, é necessário considerar que apesar da atuação dos governos locais ser indispensável, há muitos casos em que os municípios não possuem verbas suficientes ou a qualificação necessária para implementar políticas públicas que sejam efetivas no âmbito da segurança alimentar e nutricional. Por isso também é importante que haja cooperação entre as esferas de governo, como já citado anteriormente.

Entende-se, portanto, que as políticas locais são fundamentais, pois são elas que atuam de forma mais direta nas causas da insegurança alimentar, sendo necessário, contudo, que haja diálogo, cooperação e alinhamento dos diversos níveis de governo e, igualmente, desse com a sociedade, de modo a criar uma gestão local autônoma e forte e cidadãos ativos que poderão fazer frente a um contexto no qual as corporações ganham cada vez mais força.

Assim, considerando a relevância das políticas locais para mitigar os efeitos da insegurança alimentar e nutricional, bem como para auxiliar na busca por um estado de SAN, no próximo capítulo serão apresentadas as políticas públicas que vêm sendo desenvolvidas na cidade de Curitiba desde a década de 50.

#### 4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM CURITIBA

Ao longo de sua história, a cidade de Curitiba presenciou diversos ciclos econômicos, como o do mate e da madeira, porém sua agricultura sempre esteve voltada para a subsistência e a cidade foi abastecida por muito tempo, até meados do século XX quase de forma exclusiva, pelos produtos oriundos das colônias europeias que se firmaram no entorno da cidade e que compunham o chamado cinturão verde. Porém, o crescimento populacional e a urbanização acelerada começaram a forçar os limites dessa cadeia produtiva. Nesse sentido, a cidade de Curitiba expressa suas primeiras preocupações com o abastecimento no início da década de 40, quando da elaboração do Plano Agache.<sup>18</sup> (I PLAMSAN Curitiba).

Esse plano foi elaborado tendo por base a constatação da precariedade do sistema de abastecimento da cidade e apontou para a necessidade de sua reorganização, o que deveria ser feito através da criação de um mercado central e da descentralização mediante o uso de entrepostos locais espalhados pelos bairros da cidade. Tais recomendações começaram a ser implementadas a partir da década de 50, com a regulamentação das feiras livres pela Prefeitura, a criação de um programa de merenda escolar, juntamente com ações para suplementação alimentar e, ao final da década, foi inaugurado o mercado central da cidade - hoje conhecido como o Mercado Municipal de Curitiba. A criação do mercado também teve como objetivo manter as áreas agrícolas no entorno da cidade, com isso garantindo aos produtores tanto uma via constante de escoamento da produção quanto um fluxo regular de renda. A descentralização do abastecimento se ampliou ainda mais e na década de 1970 através de pequenos supermercados e unidades de comércio de vizinhança onde a população pode garantir a oferta de seus alimentos.

---

<sup>18</sup> O Plano Agache foi elaborado por uma empresa carioca, a Coimbra Bueno e Cia Ltda., que era representante no Brasil do arquiteto e urbanista francês Alfred Donat-Agache, criador do termo urbanismo e responsável pela planificação de diversas cidades ao redor do mundo. A empresa brasileira já havia elaborado o plano para outras cidades no país e veio à Curitiba a pedido do então prefeito da cidade. O Plano Agache é considerado primeiro plano diretor de Curitiba. Disponível em: <[https://www.cmc.pr.gov.br/ass\\_det.php?not=25680#&panel1-1](https://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=25680#&panel1-1)>. Acesso em 20 abr. 2020.

De outro lado, nesse mesmo período, o aceleração do êxodo rural gerou aumento da concentração urbana e diminuição de áreas agricultáveis, o que escancarava, novamente, as limitações do sistema de abastecimento tradicional e força a criação de novos mecanismos para garantir o acesso aos alimentos pela população. Atento a isso, o Governo Federal criou um Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento, com a construção das CEASAS dentro das principais concentrações urbanas do país, o que se deu em Curitiba em 1976, em busca de uma maior regularidade no abastecimento como um todo. (Secretaria Estadual de Agricultura e Desenvolvimento).

Para auxiliar nesse sentido e garantir a organização do abastecimento no nível local, a prefeitura de Curitiba criou na década de 1980 a Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB), com a missão de também “promover o abastecimento de alimentos, associado à educação alimentar, visando a melhoria do padrão nutricional da população de Curitiba, principalmente a que se encontra em risco social” (CURITIBA, sem data). Observa-se, assim uma preocupação que ia além do aspecto puramente biológico, abrangendo também aspectos relacionados à educação, necessária para auxiliar a população na escolha dos melhores alimentos, bem como um componente social, colocando a população em situação de vulnerabilidade social no centro da agenda governamental. Nos anos 2000, especialmente após a edição da LOSAN, a SMAB sofreu uma reestruturação, passando a ser composta pelo tripé que agrega estruturas responsáveis por abastecimento social, unidades de abastecimento e de educação alimentar e nutricional, sendo esta substituída em 2018 por um Departamento de SAN - no qual atuam as gerências de Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, Práticas Alimentares, Programas Alimentares, Qualidade e Alimento Seguro e Marketing. No ano de 2019, a Secretaria passou a ser chamada de Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN) para dar conta de seu verdadeiro papel, voltado para as questões do abastecimento, de forma a Promover e implementar políticas e estratégias em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) de forma transversal e com equidade para a população de Curitiba.” (CURITIBA, 2019). Para tanto, a SMSAN conta com diversos programas<sup>19</sup>, dentre os quais

---

<sup>19</sup> Todas as informações podem ser encontradas no *site* da Secretaria Municipal de SAN em:

alguns merecem destaque, seja pela sua diversidade, seja pela sua inovação.

No âmbito das iniciativas consideradas inovadoras figura o projeto de agricultura urbana cujas ações envolvem os programas de hortas comunitárias urbanas, hortas institucionais e hortas escolares. A partir desses programas, a SMSAN fornece aos interessados uma visita técnica e os insumos necessários para a construção das hortas, bem como realiza treinamentos sobre plantio e cultivo, com os objetivos de permitir aos cidadãos e cidadãs o consumo de alimentos frescos, sem contaminação por agrotóxicos e com baixo custo, incentivar o contato com o mundo rural dentro do espaço urbano, de funcionar como uma ferramenta educativa e terapêutica. (CURITIBA, 2019). A fim de ampliar ainda mais o cultivo no espaço urbano mesmo de forma individual, a SMSAN disponibiliza em seu site diversas cartilhas educativas que servem para auxiliar aquelas e aqueles que desejem cultivar seus próprios alimentos<sup>20</sup>. Ainda nesse âmbito tem-se a feira de cooperativas, que garante aos pequenos produtores um espaço permanente de escoamento de seus produtos, assegurando sua renda, além de promover o intercâmbio direto entre produtor e consumidor, o que pode diminuir os custos do primeiro e proporcionar preços menores para o segundo. Além disso, acaba por incentivar, ainda que de forma indireta, a organização dos produtores.

De outro lado, observam-se aquelas iniciativas cujo impacto está ligado à sua diversidade e alcance, como é o caso das feiras livres, nas quais é possível encontrar desde produtos hortifrutigranjeiros, responsáveis por 60% do movimento, até carnes, peixes e cereais. Atualmente, há 66 pontos distribuídos pela cidade, entre feiras diurnas, noturnas, orgânicas e tradicionais, que estimulam o consumo de alimentos frescos e a inclusão de variedade no cardápio das pessoas. Além dessas, há ainda feiras específicas, como o Programa Nossa Feira, que comercializa produtos a preço único e está presente em regiões que sofrem com desabastecimento, assim como em horário compatível com a jornada de trabalho de maior parte das pessoas, de modo que privilegia a população mais vulnerável. Ainda no âmbito das feiras, merece destaque também o Programa

---

<<https://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/missao/242>>. Acesso em: 02 fev. 2019.

<sup>20</sup> O conteúdo das cartilhas versa sobre: compostagem doméstica; horta capilar; horta caseira; horta em pequenos espaços e vermicompostagem. Podem ser acessadas em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/agricultura-urbana/252>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

Direto da Roça, que ocorre aos finais de semana e possibilita aos pequenos produtores da região metropolitana de Curitiba o comércio direto de seus produtos, o que representa espaço constante de escoamento de produção, assim como cria uma cadeia curta de consumo, o que significa preços e qualidade melhores, tanto para o consumidor quanto para o produtor.

Ainda no âmbito da SMSAN são geridos outros importantes programas que visam garantir e facilitar o acesso a alimentos para a população em situação de vulnerabilidade social, como é o caso do Armazém da Família, dos Sacolões da Família e do Restaurante Popular. O Armazém da Família requer cadastro prévio e atende famílias cuja renda bruta seja de até cinco salários mínimos e disponibiliza produtos da cesta básica. Já os Sacolões da Família são abertos e oferecem frutas e verduras a preço único e abaixo do valor de mercado, adquiridos diretamente dos produtores e sendo fiscalizados pela Secretaria tanto em relação ao valor - que é previamente estipulado e está atualmente em R\$2,29/quilo - quanto em relação à variedade ofertada. Esses sacolões estão espalhados pela cidade e localizados em pontos de fácil acesso, como terminais de ônibus e ruas da cidadania, mais uma vez privilegiando as famílias de baixa renda. Ainda no intuito de incentivar uma alimentação saudável que seja acessível para toda a população, a SMSAN possui cinco Restaurantes Populares na cidade, onde é possível obter uma refeição, com cardápio desenvolvido por nutricionistas, ao valor de R\$ 3,00. Portanto, é possível perceber que a cidade de Curitiba possui diversas iniciativas com foco no abastecimento e no acesso aos alimentos para a população, especialmente aquela que se encontra em situação de vulnerabilidade social para as quais o impacto financeiro da alimentação é ainda maior dentro do orçamento familiar, porém o resultado dessas iniciativas para essa população será melhor analisado nos capítulos seguintes.

De outro lado, é importante ressaltar que as políticas públicas voltadas para a segurança alimentar e nutricional não se restringem ao âmbito da SMSAN, ainda que uma grande parte esteja concentrada sob sua gestão, uma vez que, como já visto, a intersetorialidade é caráter fundamental dessas. Assim, também a Secretária Municipal de Saúde colabora nesse sentido, através de diversos programas desenvolvidos no âmbito da atenção primária à saúde, que é definida como “um conjunto de práticas integrais em saúde, direcionadas a responder necessidades individuais e coletivas” (SMS, 2018). Dentre os programas

desenvolvidos por essa secretaria, há aqueles explicitamente voltados para a promoção de segurança alimentar e aqueles que o fazem de forma indireta. Como exemplo desses últimos, tem-se o programa Mãe Curitibana, que atua no acompanhamento da gestante, desde o pré-natal até o puerpério, com vistas a reduzir a morbimortalidade materno infantil, ao mesmo tempo em desenvolve uma iniciativa de incentivo ao aleitamento materno e, paralelamente, o programa de atenção à saúde da criança. Ainda nas iniciativas que influem de modo indireto há uma voltada para a saúde bucal, que é fundamental para uma boa alimentação. Já atuando de modo direcionado, a SMS conta com “ações de promoção de alimentação saudável e de atenção nutricional” (SMS, 2018), que se desenvolvem enquanto programas de atenção às pessoas que possuem necessidades alimentares especiais, como aquelas que são intolerantes à lactose, por exemplo; através da linha de cuidado do sobrepeso e da obesidade, que consiste em ações integradas de cuidado e incentivo a hábitos saudáveis; e, por fim, há as ações voltadas para os grupos de pessoas, como portadores de diabetes e hipertensos, que requerem cuidados especiais com a alimentação, no sentido de orientá-las para garantir que façam as melhores escolhas.

Desse modo, essas ações coordenadas pela SMSAN e pela SMS, atuando de forma conjunta, podem contribuir para mitigar os efeitos da insegurança alimentar e nutricional e, de outro lado, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente da cidade coordena o Programa Câmbio Verde, tema de pesquisa desse trabalho e cujo resultado para a segurança alimentar e nutricional das famílias será também avaliado nos próximos capítulos

## **5 ESTADO DE ISAN EM CURITIBA E O PROGRAMA CÂMBIO VERDE: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS**

Como visto, a cidade de Curitiba conta com diversos instrumentos de políticas públicas cujo foco está em solucionar os determinantes da insegurança alimentar e nutricional, como abastecimento e educação alimentar, sendo que muitos deles são voltados para famílias em situação de vulnerabilidade social, para as quais os efeitos da ISAN são ainda mais perversos. Entretanto, é necessário que haja avaliações a fim de determinar se as ações desenvolvidas no âmbito município estão contribuindo para mitigar os efeitos da insegurança alimentar e nutricional e promover um estado de segurança alimentar. A avaliação de políticas públicas é importante porque:

Além de ser útil para medir a eficácia da gestão pública, a avaliação também contribui para a busca e obtenção de ganhos das ações governamentais em termos de satisfação dos usuários e de legitimidade social e política. Por essas e outras razões, tem sido ressaltada a importância dos processos de avaliação para a reforma das políticas públicas, modernização e democratização da gestão pública. (RAMOS, 2009, p. 98)

Vê-se assim que, para além de trazer dados sobre resultados, uma avaliação desse tipo colabora para que os desenhos das políticas públicas sejam cada vez mais alinhados com as necessidades reais daqueles que as acessam - ao considerar o aspecto da satisfação do usuário - otimizando, assim, seu funcionamento, o que pode ajudar também a diminuir o desperdício de verbas e evitar que se criem políticas desnecessárias ou que não satisfaçam as demandas da população de forma adequada. Além disso, quando aliada à participação popular, contribui também para um maior controle social do que é feito com o dinheiro público e cria uma gestão mais transparente.

De outro lado, é importante que a avaliação traga uma visão compreensiva da política pública em análise, que inclua as variáveis - e outras políticas - que estejam em interação e exercendo influência dentro do mesmo contexto de atuação. Desse modo, ainda que não seja possível isolar os efeitos produzidos pela política, é possível ter uma visão mais ampla de seus resultados gerais.

Esse aspecto é particularmente importante no âmbito das políticas de

segurança alimentar e nutricional, uma vez que se trata, por suas próprias características, de uma questão multidisciplinar. Ou seja, para corretamente entender o estado de (in)segurança alimentar e nutricional de uma determinada população, não basta avaliar somente os programas cujo objetivo explícito é esse, devendo-se ir além para incluir também outros programas que possam estar atuando nos determinantes de ISAN, como por exemplo programas de geração de renda, de estímulo à agricultura e produção de orgânicos, apenas para citar alguns. Aliado a isso, deve-se levar em consideração também os indicadores socioeconômicos dentro do recorte que se busca analisar.

Vê-se, portanto, que a avaliação de políticas públicas com o objetivo de determinar sua contribuição para garantir a segurança alimentar e nutricional é tarefa complexa, que envolve uma série de fatores que devem ser considerados a fim de se obter resultados relevantes e que, realmente, retratem a realidade empírica.

Isso posto, buscou-se trazer alguns dados e informações com o intuito de demonstrar a situação de (in)segurança alimentar em que se encontra a cidade de Curitiba. Não se trata de fazer uma análise exaustiva da questão, visto que esse não é o objetivo desse trabalho, mas sim de ponderar alguns aspectos desse complexo tema para que se possa compreender um pouco o quadro de ISAN em Curitiba e de que forma o Programa Câmbio Verde se insere nesse contexto.

## 5.1 O QUADRO DE (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM CURITIBA

A cidade de Curitiba está localizada na região leste do Paraná, estado com forte tradição agrícola, com destaque para a exploração da erva mate e plantação de café, e mais recentemente as lavouras de soja, atividades que definiram o Paraná como “o celeiro do Brasil”. Entretanto, a estrutura agropecuária que emergiu no estado se desenvolveu através de um vínculo atávico com os mercados globais, sustentada por um padrão de crescente concentração da posse da terra, combinada com a propagação do complexo agroindustrial centrado nas culturas de soja e milho. Mais ainda, o Paraná se

constituiu num espaço altamente receptivo da Revolução Verde, cujos desdobramentos se manifestaram na incorporação de novas tecnologias, no aprofundamento da concentração fundiária e conseqüentemente do êxodo rural. Tal processo foi fortemente conduzido por corporações multinacionais, e pela formação de grandes empresas situadas a montante e a jusante da atividade primária, a exemplo das cooperativas agropecuárias e empresas do ramo proteico animal, transformadas em grandes competidores comerciais e agroindustriais em nível mundial.

Essas questões [diminuição da produção de alimentos da cesta básica; aumento das áreas voltadas para monoculturas e da necessidade de importação de produtos básicos], que se configuram em função do avanço do agronegócio no Paraná, contribuem para aumentar a preocupação em relação à manutenção de uma produção suficiente de alimentos básicos consumidos no estado, produzidos, sobretudo, pela agricultura familiar, quadro que concorre para a existência/permanência de situações de insegurança alimentar e nutricional. (RIGON, 2016, p. 162).

Nesse contexto, o estado como um todo acaba ficando cada vez mais refém da compra de produtos da cesta básica, como arroz e feijão, de outros lugares, o que eleva os custos desses para os consumidores finais, dificultando o acesso econômico. Além disso, diminuem-se as áreas voltadas para a pequena produção agrícola, o que tem influência direta na variedade de alimentos *in natura* que chega ao mercado. Essa dificuldade foi exposta no II Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, de 2019:

O atual modelo de produção, abastecimento e consumo que predomina, é frágil e incompatível aos princípios de sustentabilidade. Temos que abastecer cerca de 4 milhões de pessoas na Região Metropolitana de Curitiba e o formato atual compromete a capacidade de resiliência e soberania alimentar de toda a região. (CURITIBA, 2019, pág.14)

Vê-se, assim, que se está diante de um problema complexo, que envolve toda a cadeia produtiva e de consumo. De um lado, a produção agrícola é em grande parte dominada por latifúndios monocultores voltados para os mercados globais e para a produção de biocombustível, ao mesmo tempo em que há gargalos na distribuição, que ocorre de forma desigual. Ainda, cabe mencionar os altos índices de desperdício de alimentos (girando na casa dos 30%, segundo os dados SMSAN). Isso tem impacto direto na quantidade, variedade e qualidade

dos alimentos que são disponibilizados no mercado, o que dificulta o acesso da população a alimentos de qualidade. Isso, combinado com o avanço da indústria de alimentos fortemente oligopolista, e com a prevalência de baixa renda e falta de educação alimentar, acaba provocando um aumento no consumo de produtos industrializados, cuja qualidade nutricional tende a ser mais baixa dadas as altas concentrações de gordura, açúcar e sódio que esses apresentam.

Todavia, esses hábitos de consumo podem ser observados também como uma tendência nacional, como revelam os dados da última pesquisa de orçamentos familiares (POF), que mostrou uma queda de 37% na aquisição *per capita* de arroz e de 52% para feijão em comparação aos períodos anteriores. Ainda nesse sentido, a participação dos alimentos *in natura* ou minimamente processados no total calórico de disponibilidade alimentar nos domicílios foi menor na região sul em comparação com as regiões norte, nordeste e centro-oeste, correspondendo a 47,3%. (IBGE, 2020)<sup>21</sup>

Outrossim, os dados extraídos do último relatório do Vigitel<sup>22</sup>, referentes ao ano de 2019, demonstram que menos da metade da população adulta de Curitiba (41,7%) declara consumir frutas e legumes numa regularidade de cinco ou mais dias na semana. Já em relação ao feijão esse número é um pouco maior, correspondendo a 57,1%. Esses dados demonstram que uma parcela significativa da população curitibana, acompanhando a tendência observada no meio urbano nacional, consome esses alimentos em quantidade menor do que a recomendada pela OMS, conforme consta no próprio relatório Vigitel.

Essa queda no consumo de produtos básicos é característica do terceiro regime alimentar sob o comando hegemônico das corporações e, conseqüentemente, difundindo um padrão de consumo de produtos industrializados e de preparo rápido. Ao mesmo tempo, tal tendência está ligada à falta de acesso, tanto do ponto de vista físico quanto do econômico, uma vez que há evidências de que a população com maior renda, cujas condições para

---

<sup>21</sup> A última pesquisa de orçamento familiar foi realizada no período de 2017-2018. Os dados completos podem ser acessados em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101704.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

<sup>22</sup> O Vigitel é um sistema de vigilância de fatores de risco para doenças crônicas não transmissíveis, como diabetes, câncer e hipertensão, coordenado pelo Ministério da Saúde e executado pela Secretaria de Vigilância Sanitária. Os dados completos podem ser acessados em: <<https://portal.arquivos.saude.gov.br/images/pdf/2020/Abril/27/vigitel-brasil-2019-vigilancia-fatores-risco.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2020.

acessar produtos mais saudáveis são mais favoráveis, tende a consumir mais legumes, hortaliças e frutas. Diferenças no grau de escolaridade e nos próprios meios de aprendizado reforçam essas discrepâncias no padrão de consumo (IBGE, 2020), o que serve para reforçar o entendimento de que a promoção da segurança alimentar deve estar respaldada por mecanismos situados em diversas frentes, capazes de proporcionar educação alimentar necessária para que as escolhas alimentares sejam mais conscientes, de modo a garantir que a população tenha uma alimentação adequada.

De outro lado, os dados do relatório apontam que pelo menos 18% da população adulta consome refrigerantes cinco dias ou mais na semana e aqueles que declararam ter consumido alimentos ultra processados no dia anterior à entrevista chegou a quase 22%, demonstrando que esse tipo de alimento já está incorporado nos hábitos alimentares de boa parte da população curitibana. Ainda, 42,6% dos curitibanos possuem atividade física insuficiente e mais de 57% declara passar o tempo livre em celulares, *tablets* ou computadores (VIGITEL, 2019).

Quando observados em conjunto, esses dados demonstram que uma parte considerável da população curitibana está consumindo muitos produtos ultra processados, ao mesmo tempo em que diminuiu a quantidade de produtos *in natura* e não se exercita suficientemente, o que leva a crer que se tem uma situação de insegurança alimentar, devido à ingestão insuficiente de nutrientes, alta ingestão de gorduras, açúcares e sódio, além de baixa atividade física. Nesse sentido,

De acordo com o Primeiro Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba, a transição nutricional que tem ocorrido nos últimos anos evidencia-se em nível mundial através da presença simultânea de indicadores de déficits nutricionais e da prevalência de indivíduos com sobrepeso e obesidade. Estes últimos são considerados os principais causadores das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT), cuja consequência impacta diretamente na qualidade de vida dos indivíduos, além de elevar gastos em saúde para o governo. (CURITIBA, 2019, pág.26)

O quadro descrito acima pode ser comprovado através dos números extraídos do sistema SISVAN<sup>23</sup> referentes ao ano de 2019, os quais demonstram

---

<sup>23</sup> O SISVAN é definido como um sistema de coleta, processamento e análise contínuos de dados de uma população, possibilitando um diagnóstico atualizado da situação nutricional, suas tendências temporais e, também, dos fatores de sua determinação. Contribui para que se

que menos de 26% da população atendida está dentro do peso considerado adequado, com o restante composto por pessoas com sobrepeso, obesidade e, em porcentagem muito menor, com baixo peso - o equivalente a 4,44%. (SVS, 2019).

TABELA 1: ESTADO NUTRICIONAL DA POPULAÇÃO ATENDIDA NA REDE PÚBLICA DE SAÚDE DE CURITIBA

IMC																	
Região	Código UF	UF	Código IBGE	Município	Baixo peso		Adequado ou Eutrófico		Sobrepeso		Obesidade Grau I		Obesidade Grau II		Obesidade Grau III		Total
					Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	
SUL	41	PR	410690	CURITIBA	127	4.44%	741	25.92%	849	29.7%	618	21.62%	329	11.51%	195	6.82%	2.859
TOTAL ESTADO PARANÁ					12.035	1.89%	191.967	30.19%	215.473	33.89%	135.742	21.35%	55.080	8.66%	25.512	4.01%	635.809
TOTAL REGIÃO SUL					27.270	1.64%	486.900	29.26%	565.290	33.97%	358.530	21.55%	148.921	8.95%	77.020	4.63%	1.663.931
TOTAL BRASIL					322.638	2.52%	4.412.664	34.48%	4.416.273	34.51%	2.374.007	18.55%	868.360	6.79%	402.036	3.14%	12.795.978

Fonte: SISVAN. Relatório gerado em junho/2020.

Esses números, embora não digam respeito ao total da população, apresentam um panorama geral do estado nutricional em que se encontra a população da cidade de Curitiba. Um dado que chamou atenção foi o de pessoas abaixo do peso, pois esse índice está acima daquele encontrado tanto na região sul quanto para no estado do Paraná. De qualquer forma, tanto o baixo peso quanto o sobrepeso e a obesidade são condições que demonstram algum grau de inadequação nutricional e podem acarretar prejuízos para os indivíduos, configurando assim um estado de insegurança alimentar e nutricional.

Ademais, os dados referentes à algumas doenças crônicas não transmissíveis podem também servir como indicadores do estado nutricional da população, como é o caso da diabetes e da hipertensão. Em Curitiba, no período de 2008 a 2018, 6,4 % da população declarou ter diabetes, já para a hipertensão, no mesmo período, esse número salta para 79,2 % e ambas aparecem de forma mais prevalente entre as mulheres. (VIGITEL *in* II PLAMSAN, 2019). O alto índice

---

conheçam a natureza e a magnitude dos problemas de nutrição, caracterizando grupos sociais de risco e dando subsídios para a formulação de políticas, estabelecimento de programas e intervenções. O SISVAN foi implantado pela Secretaria Municipal da Saúde (SMS) de Curitiba em 1991 e funciona nas Unidades Municipais de Saúde, Maternidades de Curitiba, Escolas da Rede Pública de Ensino e Centros Municipais de Educação Infantil.

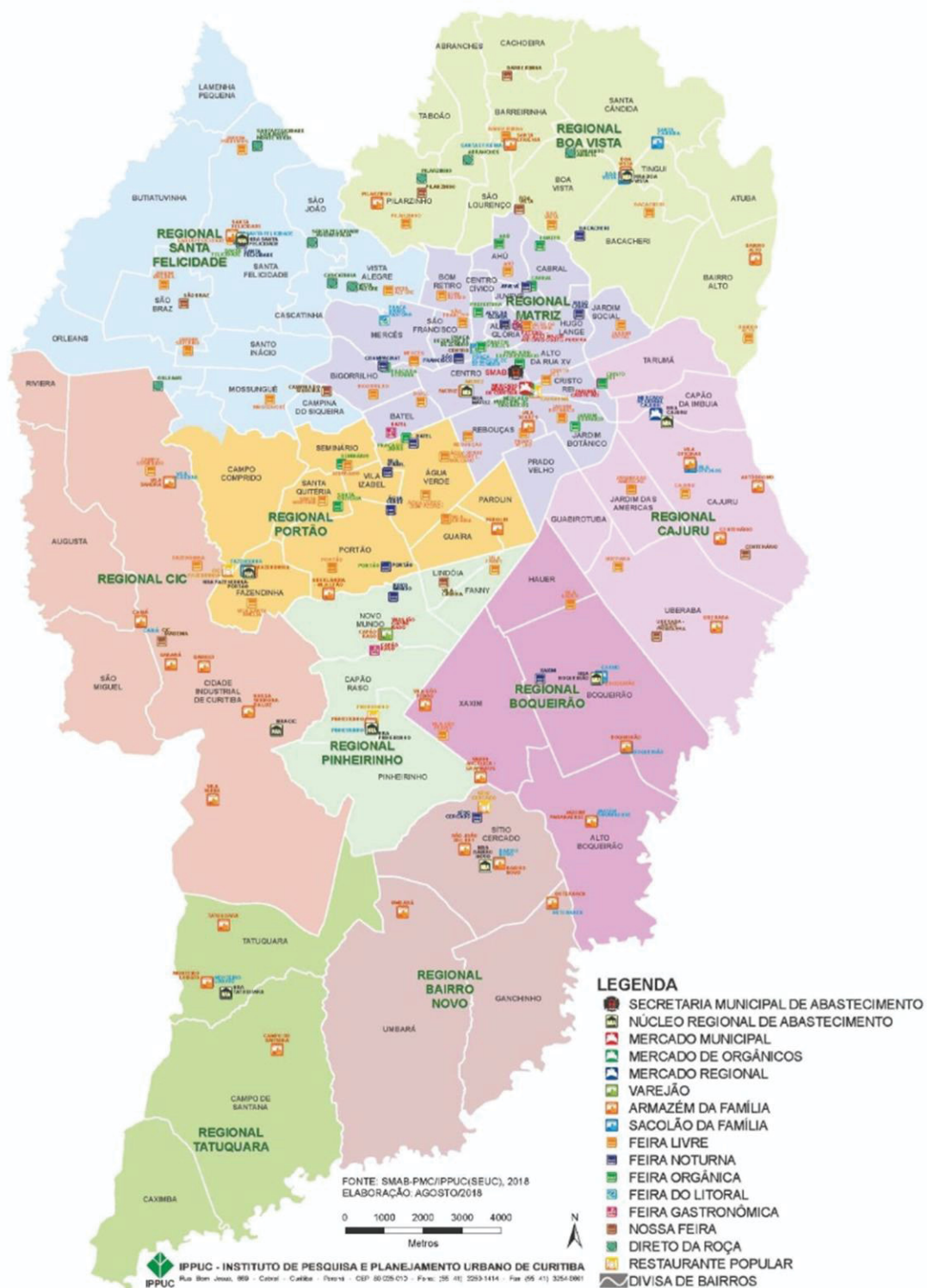
de hipertensão entre a população adulta da cidade é muito preocupante e, como entre as causas da doença figuram o consumo excessivo de sódio e gordura e o sedentarismo, servem para comprovar os resultados da dieta inadequada e da falta de atividade física que foi observada nas outras pesquisas citadas.

Ainda, há que se considerar que mesmo com a quantidade de equipamentos urbanos de abastecimento com que a cidade conta, eles não estão igualmente distribuídos em seu território, como bem demonstra o mapa abaixo. No mapa, é possível observar que há uma concentração desses equipamentos na regional matriz da cidade, que figura entre aquelas com maior rendimento médio, ao passo que nas regiões periféricas eles ou não estão presentes ou aparecem em número muito reduzido. Nota-se também que quanto mais distante do centro da cidade - e da regional matriz - menor é o número os equipamentos presentes. Havendo inclusive bairros inteiros que não contam com qualquer estrutura pública dentre aquelas anteriormente mencionadas - sacolão da família ou armazém da família - como é o caso, por exemplo, dos bairros Caximba e Atuba. Cabe ressaltar que nesses bairros, inseridos nas regionais do Tatuquara e do Boa Vista, respectivamente, a renda média figura no estrato mais baixo - como pode ser visto no mapa anterior. Isso demonstra que há regiões na cidade onde a prevalência da insegurança alimentar e nutricional é ainda mais elevada e severa. Nesses locais, além de não terem acesso econômico, dada a baixa renda, também é dificultado o acesso físico, já que o município não disponibiliza locais de abastecimento nessas regiões.

Esses aspectos estão relacionados diretamente à insegurança alimentar que atinge a cidade de Curitiba e que, embora independa de localização geográfica e nível de renda, é certamente muito mais pernicioso para as populações periféricas e socialmente vulneráveis. Nesse contexto, será analisada a importância do Programa Câmbio Verde como uma estratégia para melhoria do estado nutricional das populações social e economicamente mais vulneráveis.

MAPA 1: DISTRIBUIÇÃO DOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO EM CURITIBA

## ABASTECIMENTO - EQUIPAMENTOS Curitiba - 2018



Fonte: IPPUC

## 5.2 O PROGRAMA CÂMBIO VERDE

O Câmbio Verde teve início no ano de 1991 a partir de um antigo programa da Prefeitura de Curitiba chamado de Compra do Lixo, que à época trocava o material reciclável por vale-transporte, até que naquele ano houve uma supersafra de repolhos e couve-flor na região de Curitiba. Além disso, o país estava passando por uma epidemia de cólera, o que diminuiu drasticamente o consumo de hortaliças. Esses dois fatores, quando aliados, resultaram numa enorme queda dos preços de produtos hortifrúti na região, com muitos produtores simplesmente queimando esses vegetais ou os usando como alimentos para porcos. Nesse momento, então, a Prefeitura, através de estudos de viabilidade econômica, percebeu que seria muito mais vantajoso adquirir tais alimentos e os utilizar como moeda na troca pelo lixo reciclável, originando assim o Programa Câmbio Verde. (BEZERRA, 2003) Fica claro, assim, que as origens do Programa estão relacionadas muito mais às questões ambientais e econômicas do que com a questão da alimentação. Todavia, o Programa mostrou-se bem sucedido, e o número de pontos de troca e de pessoas atendidas aumentou consideravelmente, passando de 61 em 2003<sup>24</sup>, para mais de 100 em 2020. Outra mudança relevante ocorreu no âmbito administrativo do Programa, que até 2018 era gerido de forma compartilhada entre as Secretarias Municipais de Meio Ambiente e a de Abastecimento, mas quando essa última foi transformada em Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, a gestão do Programa passou a ser de responsabilidade exclusiva da SMMA, o que mais uma vez denota o real propósito do Câmbio Verde, conforme será discutido mais adiante.

Atualmente, o Programa realiza a troca de materiais recicláveis e óleo vegetal por produtos hortifrúti sendo que a cada quatro quilos de material reciclável ou dois litros de óleo usado - vegetal ou animal - recebe-se um quilo de alimentos. Cabe mencionar que a inclusão do óleo como passível de troca é inovação recente no âmbito do Programa, tendo sido incorporado há pouco tempo. As trocas são realizadas de terça à sexta, em pontos específicos, a cada quinze dias, no período da manhã e da tarde, com duração de uma ou duas horas, no caso dos pontos onde há maior movimento, sofrendo alterações em

---

<sup>24</sup> Durante a pesquisa, descobriu-se que em 2003 a cidade contava com apenas 61 pontos de troca, de modo que houve um aumento considerável no alcance do Programa. (BEZERRA, 2003).

feriados e durante o final do ano, quando há um recesso de aproximadamente vinte dias e o calendário completo é disponibilizado no site da Prefeitura. No total, há 103 pontos de troca, estando o Programa presente em todas as regionais<sup>25</sup> da cidade, conforme mostra o mapa abaixo, no qual os símbolos destacados em verde representam os pontos de troca.

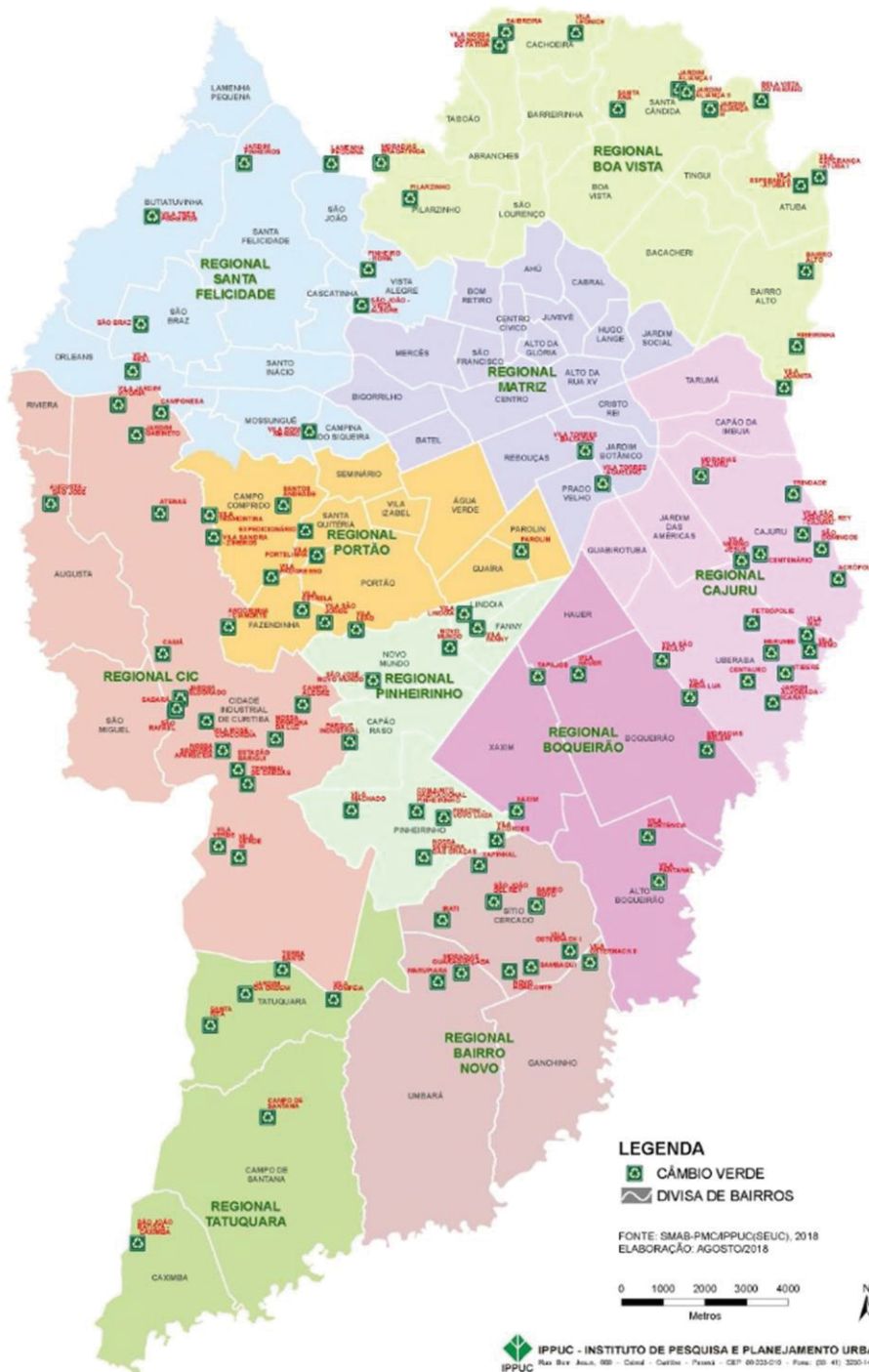
Segundo as informações fornecidas pela SMMA, esses pontos foram escolhidos a partir de demandas recebidas pelo telefone 156 da Prefeitura de Curitiba, que davam conta da falta de coleta de lixo nessas regiões, o que ocorria porque os caminhões tinham dificuldade de locomoção e acesso, não conseguindo transitar pelas vielas e ruas estreitas das comunidades. Além disso, a população não separava o lixo e, com a implementação de um ponto fixo, as pessoas poderiam separar o lixo e levar até o caminhão de coleta, o que facilitaria o trabalho de coleta e ajudaria a manter as regiões mais limpas, evitando o acúmulo de lixo. Por isso, o principal objetivo do Programa é sensibilizar a população para a correta destinação final dos resíduos e incentivar a reciclagem, tendo sido coletadas uma média de 290 toneladas de produtos recicláveis por mês no ano de 2019. Porém, essa quantidade de material recebida corresponde a 80 toneladas de alimentos entregues às famílias, o que leva a crer que o Câmbio Verde tem algum impacto também em sua alimentação.

---

<sup>25</sup> Para fins de administração, a cidade de Curitiba é dividida em regionais, sendo elas: Bairro Novo; Boa Vista; Boqueirão; Cajuru; CIC; Matriz; Pinheirinho; Portão; Santa Felicidade e Tatuquara. Fonte: IPPUC.

MAPA 2: DISTRIBUIÇÃO DOS PONTOS DE TROCA DO PROGRAMA CÂMBIO VERDE EM CURITIBA

### ABASTECIMENTO - CÂMBIO VERDE Curitiba - 2018



Fonte: IPPUC

Embora todas as pessoas possam participar, não havendo qualquer tipo de cadastro ou controle daqueles que se utilizam do Programa - salvo no caso do Câmbio Verde institucional, que é uma outra modalidade do Programa voltada para atender diretamente as instituições cadastradas - a escolha dos locais onde a troca é realizada parece privilegiar a população que se encontra em situação de vulnerabilidade social. Além disso, em notícias veiculadas no site da Prefeitura de Curitiba afirma-se que o Programa é voltado para famílias cuja renda seja de até 3,5 salários mínimos<sup>26</sup>, surgindo então o questionamento sobre a forma em que se daria essa limitação.

Tal inquietação foi levantada durante a entrevista com um dos responsáveis pelo Programa, que explicou que os dados são repassados pelo IPPUC após pesquisas realizadas na área onde serão implantados os pontos, sendo feita uma média da renda das famílias que estão no raio de alcance do ponto. Isso pode comprovar a ideia inicial de que a escolha dos pontos funciona também como um mecanismo de controle daqueles que acessarão o Programa, privilegiando assim as famílias que mais necessitam dele. Ao se sobrepor os dados contidos no segundo mapa, referente à distribuição de renda entre as regionais e os bairros da capital, (quanto mais escuro, maior a renda) observa-se que a distribuição dos pontos de troca atende prioritariamente as famílias com menor renda, localizadas em maior número nas áreas mais claras, enquanto onde há predominância de famílias com renda mais alta, a exemplo da regional matriz, há apenas dois pontos de troca.

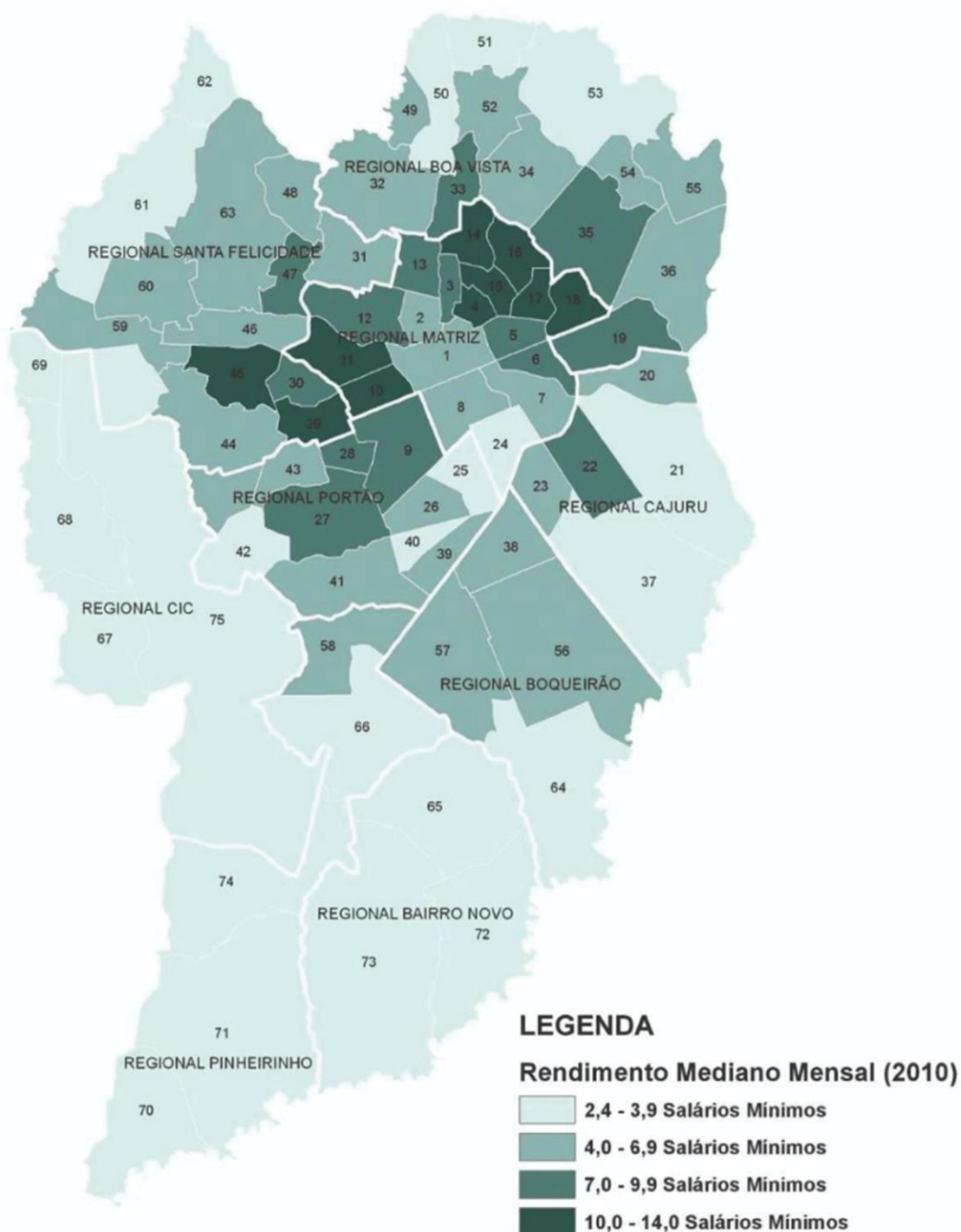
Ainda nesse contexto, cabe mencionar que conforme dados fornecidos pela SMMA, os maiores pontos de troca, ou seja, aqueles que atendem um maior número de famílias e coletam maiores quantidades de material reciclável são Trindade, Itiberê, Vila Verde, Bairro Novo e Parolin, localizados na região periférica do município. Os dois primeiros estão localizados na regional do Cajuru, enquanto Vila Verde na regional do CIC, onde há três pontos distintos, e os demais estão situados nas regionais do Bairro Novo e do Portão, respectivamente. O que todos eles têm em comum é o fato de estarem em áreas onde a renda média das famílias está entre 2,4 a 3,9 salários mínimos, portanto nas regiões mais pobres da cidade e dentro do recorte de renda, de até 3,5

---

<sup>26</sup> Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/cambio-verde-volta-a-funcionar-nesta-terca-feira-em-tres-regionais-da-cidade/54397>>. Acesso em: 19 jun. 2020.

salários mínimos, delimitado pela Prefeitura como sendo o público alvo do Programa, conforme os dados extraídos do mapa abaixo e aqueles que constam nos veículos oficiais de comunicação da prefeitura.

MAPA 3: DISTRIBUIÇÃO DE RENDIMENTO MEDIANO POR REGIONAL EM CURITIBA



Fonte: IPPUC

Em termos de financiamento, o Programa é mantido com verbas da própria Secretaria (SMMA) utilizadas para a compra dos alimentos e para pagar o aluguel do *box* do CEASA, onde estes ficam armazenados até o momento da troca, que, segundo o entrevistado da SMMA, corresponde ao valor de R\$ 162 mil mensais. Entretanto, não foi informado o valor gasto com a compra dos alimentos, mas apenas que no convênio firmado com a Federação das Associações de Produtores Rurais do Paraná (FEPAR) está previsto que os alimentos devem ser vendidos por valor abaixo do preço de mercado o que, por consequência, possibilita a dispensa de licitação para sua aquisição. Ainda, segundo o entrevistado há um custo envolvido na operacionalização do Programa é relacionado à frota, já que são utilizados sempre dois caminhões, e aos funcionários, ambos de responsabilidade do Departamento de Limpeza Pública - órgão vinculado à SMMA - que os cede para o programa Câmbio Verde. Esta é a logística de transporte do programa, sem que tenha havido investimento direto para a sua implementação, uma vez que foi utilizada a estrutura já existente dentro dos órgãos da administração municipal.

Conforme mencionado, os produtos são adquiridos via convênio firmado com a FEPAR e a compra ocorre da seguinte forma: a SMMA faz o pedido, estipulando a quantidade necessária, com base na média geral de alimentos que é normalmente distribuída, e a FEPAR fornece os produtos que estão disponíveis, sendo esses oriundos de pequenos produtores da região metropolitana de Curitiba, de acordo com as informações obtidas junto a Secretaria. Isso porque, ainda segundo o entrevistado, uma das preocupações da SMMA é o incentivo à pequena produção e à agricultura familiar, o que garante os baixos preços, permitindo assim a continuidade do Programa, ao mesmo tempo em que assegura uma linha de escoamento constante para a produção desses agricultores. Nesse ponto, pode-se questionar se as/os beneficiárias/os estão tendo acesso a produtos sazonais e, portanto, mais frescos e com qualidade nutricional ou se estão recebendo alimentos que poderiam, de outra forma, ter sido descartados, algo que será tratado mais adiante.

Para concluir o ciclo do Programa, todo o material arrecadado nos pontos de troca, incluindo o óleo, é encaminhado para os barracões do Programa Eco Cidadão, que agrega as associações de catadores da cidade com o objetivo de “melhorar a qualidade de vida dos catadores e fortalecer a rede de coleta e

separação de materiais também reutilizáveis.” (CURITIBA, sem data).<sup>27</sup> Atualmente, há quarenta desses barracões pela cidade, porém eles não estão presentes em todas as regionais e encontram-se desigualmente distribuídos, com as regionais Boqueirão e Portão concentrando quase metade deles.

Com base nessas informações acerca do funcionamento e alcance do Programa, serão apresentados a seguir os resultados obtidos em pesquisa empírica realizada num ponto específico de troca, juntamente com os dados fornecidos pela SMMA.

### 5.3 DO LIXO À MESA: O COTIDIANO DAS TROCAS

O ponto escolhido para conduzir a pesquisa foi o ponto chamado de Vila Torres - Aquelino (a mesma comunidade possui um outro ponto, conhecido como Baltazar), localizado na Rua Aquilino Orestes Baglioli, em frente a Unidade de Saúde do Capanema, onde as trocas são realizadas quinzenalmente, às quintas-feiras, entre às nove e dez da manhã. A escolha do ponto se deu por dois motivos. Primeiramente, porque foi nesse ponto que a pesquisadora teve seu primeiro contato com o Programa Câmbio Verde, dali surgindo o interesse em pesquisá-lo mais a fundo. O segundo motivo diz respeito ao fato desse ponto ser um dos únicos na regional matriz<sup>28</sup>, inserido na comunidade da Vila Torres, a qual, embora seja habitada por uma população de baixa renda, não se trata de região periférica, no sentido geográfico, sendo de fácil acesso, localizado a menos de cinco quilômetros do centro da cidade e rodeado por bairros em que a renda média mensal varia entre quatro a até dez salários mínimos, numa clara discrepância com a renda média das famílias da comunidade.

Para a pesquisa, foram realizadas quatro visitas de campo, no período compreendido entre dezembro de 2019 e abril de 2020, durante as quais a pesquisadora permanecia apenas observando e somente conversando com as/os beneficiárias/os quando interpelada. Entretanto, antes do início das observações

---

<sup>27</sup> Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/servicos/programa-ecocidadao/398>>. Acesso em: 19 jun. 2020.

<sup>28</sup> O único outro ponto do Programa localizado na regional matriz está também inserido na Vila Torres, na Rua Hipólito de Araújo entre Rua Chile e Rua Baltazar Carrasco dos Reis, às terças-feiras, também das 9h às 10h.

foi feito contato com a SMMA para avisar aos funcionários sobre a pesquisa, de modo a evitar possíveis desconfortos. Da mesma forma, na primeira visita de campo, eles foram também pessoalmente informados sobre a pesquisa e seus objetivos. Já em relação às/aos beneficiárias/os, somente no primeiro dia algumas se mostraram curiosas em saber do que se tratava, ao que foram informadas sobre os objetivos da pesquisa, a fim de evitar qualquer constrangimento ou comportamento que pudesse ser caracterizado como antiético.

Ao chegarem no local de troca com antecedência de 20 minutos, principalmente as pessoas mais assíduas, forma-se uma fila, enquanto aquelas que comparecem mais esporadicamente chegam próximo ao horário de final e com pouco material a ser trocado. Em relação às/aos beneficiários pode-se observar que o ponto recebe uma média de vinte pessoas, a maioria de mulheres, negras ou pardas e muitas dessas aparentando ter pelo menos entre quarenta e quarenta e cinco anos de idade. Esses dados estão de acordo com os fornecidos pela SMMA, resultado de pesquisa com dez pessoas. Outrossim, os dados são condizentes com aqueles apresentados no relatório elaborado pelo IPEA sobre a situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável, que indica a idade média variando entre 30 e 49 anos no Paraná e com índice de 50,1% de negros<sup>29</sup>.

Há ainda um protagonismo representado pelas mulheres nesse momento, pois são elas que estão na fila, entregando o material e recebendo os alimentos. Isso possivelmente se dá porque são chefes de família, o que parece ser o caso para muitas delas que precisam levar as crianças e mostram muita habilidade para manusear o carrinho e carregar peso, ou porque o cuidado e a preocupação com a alimentação tendem a recair sobre as mulheres. Ainda em relação às pessoas que ficam na fila, foi possível ver algumas idosas e idosos, o que demonstra a grave situação de vulnerabilidade social em que se encontra a comunidade, sendo necessário expô-lo(a)s ao risco da coleta de recicláveis, além de forçar os limites de seus corpos, que precisam levantar e carregar peso. Ainda em relação aos beneficiários, a maioria deles traz seus materiais dentro de

---

<sup>29</sup> O relatório completo pode ser acessado em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19733:situacao-social-das-catadoras-e-dos-catadores-de-material-reciclavel-e-reutilizavel-regiao-sul&catid=339:disoc&directory=1](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19733:situacao-social-das-catadoras-e-dos-catadores-de-material-reciclavel-e-reutilizavel-regiao-sul&catid=339:disoc&directory=1)>. Acesso em: 19 jun. 2020.

carrinhos, o que leva a crer que atuam como catadores de recicláveis.

Outro dado que chamou a atenção em relação aos beneficiários foi a presença de “*outsiders*”, pessoas que não fazem parte da comunidade e, algumas chegam de Kombi, outras de bicicleta, mas estão sempre bem vestidas e com material reciclável organizado, trazem *ecobags* e chegam sempre próximo do horário do fim. Em relação a isso questiona-se se essas pessoas frequentam outros pontos de troca, ou se aquele ponto específico é mais conveniente devido à sua proximidade do centro e de bairros de classe média da cidade.

No início das operações de troca, as pessoas primeiramente levam seus materiais recicláveis coletados para serem pesados, o que é feito em um dos caminhões, que pode ser identificado visualmente com as cores e o slogan do Programa de coleta seletiva de Curitiba<sup>30</sup>. Em frente a esse caminhão fica uma balança do tipo mecânico na qual um dos funcionários da limpeza pública coloca o material reciclável e anota a pesagem em um pequeno pedaço de papel que é entregue aquele beneficiário. Pôde-se observar que uma grande parte do material trazido era composta por vidro, possivelmente devido ao seu maior peso em relação a outros tipos de material. Na sequência, essa pessoa se dirige ao segundo caminhão, sem identificação clara e de cor marrom, estacionado alguns metros à frente, onde ele entrega o papel e recebe os alimentos, que ficam armazenados em diversos caixotes e caixas.

Durante esse processo estão presentes cerca de cinco funcionários, um deles agindo como uma espécie de fiscal, cuja incumbência é tomar nota da quantidade de material arrecadada e assegurar que todos estão trabalhando de acordo com as regras de segurança. Não há qualquer tipo de interação desses com os beneficiários, salvo quando algum dos beneficiários descumpre alguma regra ou faz algum questionamento<sup>31</sup>. Além disso, não há qualquer tipo de contato entre eles.

De outro lado, há bastante interação entre as pessoas na fila, em sua maioria, membros da comunidade, com algumas delas morando inclusive logo em

---

<sup>30</sup> Os caminhões têm suas carrocerias pintadas de verde, onde também estão estampados os dizeres “Lixo que não é lixo” e “se-pa-re”, além de ícones dos materiais recicláveis, como papel e vidro.

<sup>31</sup> Isso aconteceu em apenas uma das visitas, na qual um senhor tentou incluir na pesagem o carrinho de supermercado no qual trouxe uma pequena quantidade de material, ao que o fiscal alertou que não podem aceitar carrinhos de supermercado.

frente ao ponto de troca. As conversas giravam em torno de histórias do cotidiano e troca de experiências, denotando que a fila é um importante espaço de interação para essas famílias. Além disso, foi possível observar também que ocorrem trocas de produtos entre elas, numa estratégia para aumentar a diversidade dos itens recebidos e/ou a quantidade de determinado produto. Esses aspectos estão em consonância com a pesquisa realizada pela SMMA, na qual a maioria dos respondentes qualificou a variedade dos itens como regular e a curta distância do ponto de troca até suas residências.

TABELA 2 - PESQUISA DE SATISFAÇÃO REALIZADA COM AS/OS BENEFICIÁRIAS/OS DO PROGRAMA CÂMBIO VERDE NA REGIONAL MATRIZ.

DEMOSTRATIVO POR REGIONAL  
REGIONAL MATRIZ

Foram entrevistadas 19 pessoas, demonstramos abaixo os resultados obtidos:

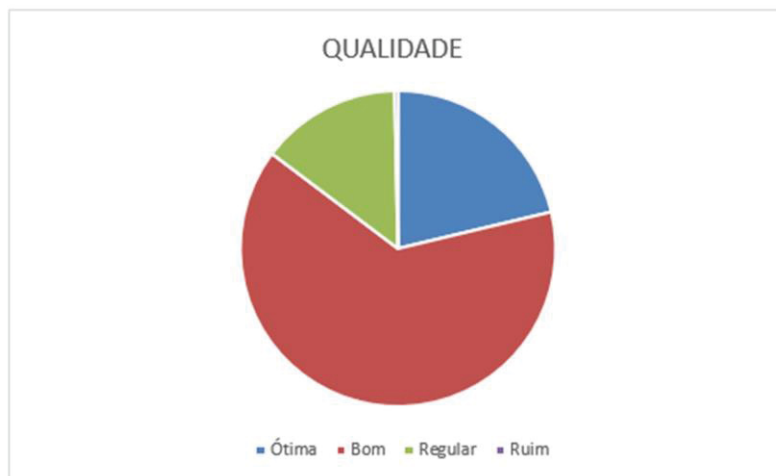
	BALTAZAR	AQUILINO
<b>QUALIDADE</b>		
OTIMO	X X	
BOM	X X X X	X X X X X
REGULAR		X X X X
RUIM		
<b>VARIEDADE</b>		
OTIMO	X X	
BOM	X X X X X X	X X X X
REGULAR		X X X X X X
RUIM		
<b>DISTÂNCIA</b>		
OTIMO	X X X X	
BOM	X X X X X	X X X X X X X
RUIM		X
REGULAR		
<b>TEMPO</b>		
OTIMO	X X X X X	X X X X
BOM	X X X X X	X X X X X
REGULAR		
RUIM		

Fonte: SMMA

GRÁFICO 1 - RESULTADO DA PESQUISA DE SATISFAÇÃO REALIZADA COM AS/OS BENEFICIÁRIAS/OS DO PROGRAMA CÂMBIO VERDE EM RELAÇÃO À VARIEDADE

As 597 pessoas, avaliaram o projeto da seguinte forma:

Qualidade		
Ótima	127	21%
Bom	382	65%
Regular	86	14%
Ruim	2	0%



Fonte: Programa Câmbio Verde  
Colaboradores: Equipe Câmbio Verde

Fonte: SMMA

O momento final ocorre quando as pessoas recebem os alimentos, que, como já mencionado, ficam dentro de um outro caminhão, acomodados em grandes caixotes e caixas. Isso parece demonstrar que não há muito cuidado com o acondicionamento dos alimentos a serem distribuídos. Nesse sentido pode-se interpretar também os dados da pesquisa feita pela SMMA, uma vez que as/os entrevistadas/os disseram que a qualidade dos alimentos é boa ou regular, mas não ótima. Os produtos distribuídos eram tomate, brócolis, batata, cenoura, laranja, mexerica e banana, estando esta presente em todas as observações. Esses alimentos são entregues pelo funcionário da Prefeitura, após verificar a pesagem e às pessoas não é permitido escolher os produtos ou as quantidades de cada alimento que gostariam de receber. A única discricionariedade permitida é pedir um único tipo de alimento, o que algumas fazem para poder trocar com outras famílias posteriormente. Entende-se que tal estratégia foi pensada de forma a facilitar a dinâmica do Programa, porém tolhe a autonomia das famílias de fazerem suas escolhas alimentares conforme suas necessidades, seus gostos e/ou tradições. Outro aspecto que chamou a atenção foi que as pessoas precisam levar suas próprias sacolas, e essas, mesmo depois de cheias com as frutas e verduras, são, na maioria das vezes, acomodadas dentro dos mesmos carrinhos aonde vieram os materiais recicláveis, o que pode expô-los à contaminação e diz

muito sobre a situação social em que essas famílias se encontram. Nesse sentido, cabe ponderar alguns dados que dão conta de explicar essa situação.

Em primeiro lugar, o rendimento mensal médio das famílias nessa região da cidade é de 2,4 a 3,9 salários mínimos, estrato mais baixo de acordo com o mapa trazido, mas também nessa mesma área há pelo menos 190 famílias que vivem com renda mensal de até R\$ 70,00, de acordo com dados da FAS de 2013, número esse que pode ser muito mais alto depois de sete anos, sendo importante ressaltar que tal valor as coloca abaixo da linha da pobreza. Observe-se ainda que a Vila Torres é, em grande parte, composta por ocupações irregulares, nas quais o saneamento fica prejudicado, além do agravante de estarem próximas a um rio. Além disso, há apenas uma escola pública municipal na região e uma creche e não há postos de saúde ou unidades de pronto atendimento, apenas uma unidade básica de saúde. Ainda, em termos de equipamentos urbanos, não há nenhum voltado para a cultura, como bibliotecas ou casas de leitura, na região, conforme dados da Prefeitura Municipal de Curitiba.

Em segundo lugar, conforme exposto, muitas dessas famílias têm na catação de recicláveis a sua fonte de renda, o que implica em situação de informalidade - apenas 44% dos catadores do Paraná possuem contribuição previdenciária - e sujeição a diversos riscos, tais como atropelamento e quedas, além de exposição ao calor, ruído, umidade e contato com pragas, como moscas e ratos, o que faz com que a atividade seja classificada como de insalubridade máxima pelo Ministério do Trabalho. (IPEA, 2013) Ainda, por conta do trabalho que exercem, sofrem todo tipo de preconceito e dificuldade de inserção na sociedade, acarretando dificuldade de se manter na escola ou conseguir um emprego formal o que, muitas vezes, acaba por perpetuar uma situação de armadilha da pobreza para essas famílias.

Esses dados demonstram o quadro geral de pobreza e privações a que essas famílias estão expostas, de modo que a insegurança alimentar é apenas mais um sintoma de sua exclusão social. Nesse sentido, o Programa proporciona uma melhora na qualidade alimentar de suas/seus beneficiárias/os, mas não atua para corrigir os determinantes desse ambiente socialmente vulnerável. Inclusive porque, não há valorização do trabalho de catação, ou qualquer tipo de incentivo ou ação educativa que possa auxiliar essas catadoras e catadores a exercerem suas atividades de forma mais segura e digna.

Por fim, é importante ressaltar que, embora a pesquisa tenha sido realizada em um ponto específico, alguns dos aspectos observados podem ser extrapolados para dar conta de outras realidades, especialmente em relação aos alimentos uma vez que os mesmos são distribuídos em toda a cidade, o que pode ajudar a entender melhor os resultados que o Programa traz para a segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias.

## 6 CONCLUSÕES

O presente trabalho expôs um panorama histórico da construção do conceito de segurança alimentar e nutricional e de que forma esta é ameaçada no contexto do terceiro regime alimentar, o chamado regime neoliberal, sob o comando de grandes corporações, sintonizado com regras de livre mercado e de abertura comercial, reconhecidas como superestruturas infalíveis para garantir alimentação em todo o mundo. Com isso, essas corporações são respaldadas por um alinhamento do Estado aos princípios do neoliberalismo, diminuindo seu tamanho e estreitando seu escopo de atuação, a partir da terceirização e da transferência de responsabilidade para a iniciativa privada, afetando diretamente a prestação de serviços essenciais e agravando ainda mais a vulnerabilidade de expressivos estratos sociais da sociedade. Frente a esse movimento do sistema alimentar, as políticas públicas voltadas para a segurança alimentar e nutricional foram discutidas à luz de uma dicotomia entre ausência e presença do estado.

Tendo como pano de fundo a evolução das políticas de segurança alimentar em âmbito nacional, e reconhecendo a relevância da dimensão local das políticas públicas, esta investigação esteve concentrada nas políticas de SAN adotadas na cidade de Curitiba desde a década de 60. Diversos mecanismos voltados para a segurança alimentar e nutricional foram instalados, especialmente aqueles relacionados ao abastecimento, geridos por uma secretaria própria, a SMSAN, em conjunto com iniciativas desenvolvidas por outros órgãos, como a Secretaria Municipal de Saúde. O alcance dessa estrutura institucional do ponto de vista da SAN foi discutido com base nos dados de diferentes fontes (tais como Vigitel e POF), com base nos quais foi exposta a situação de insegurança alimentar e nutricional generalizada no município, em linha com as tendências nacionais e mundiais, tanto relacionadas à fome, quanto ao alto desperdício de alimentos e do número de pessoas com doenças crônicas não transmissíveis. No entanto, destacou-se neste trabalho a incômoda convivência entre os fenômenos de subnutrição, resultando em baixo peso e estatura, com o de sobrepeso e obesidade, impulsionada por novos padrões alimentares que substituem os produtos frescos por aqueles industrializados e ultra processados. Diante desse quadro e da importância das políticas públicas alimentares locais, o Programa Câmbio Verde foi analisado.

Contrário à expectativa relativa ao potencial deste programa para corrigir as distorções imanentes ao sistema alimentar, constatou-se que sua influência na alimentação das famílias é apenas incidental, uma vez que os alimentos distribuídos funcionam como um mero incremento da alimentação das famílias. Isso porque não visa contribuir para a alimentação, mas opera como uma forma de remuneração às famílias beneficiárias por um trabalho que deveria ser de responsabilidade do próprio estado, que é a coleta de lixo - nesse caso, reciclável. Orientado pelo discurso da conscientização ambiental para justificar a terceirização desse serviço para as catadoras e catadores, o poder público negligenciou os cuidados com as condições de trabalho e de saúde dessas famílias, usando a distribuição de alimentos como uma única contrapartida pela prestação de um serviço essencial para a população, de responsabilidade exclusiva da prefeitura. Assim, não há preocupação com a qualidade dos alimentos distribuídos nem com a variedade ofertada, os quais poderiam mitigar as condições de insegurança alimentar e nutricional das famílias. Porém, com o foco voltado para a reciclagem quase que de forma exclusiva, a alimentação acaba ficando em segundo plano. Há, portanto, uma contradição pois embora tal programa esteja atuando de forma lateral na alimentação dessas famílias, ele não se constitui em uma política de segurança alimentar e nutricional. Além disso, vê-se que o poder público institucionaliza uma lógica perversa, na qual ocorre uma barganha de direitos, incorrendo numa precarização cada vez maior da vida dessas pessoas. Ao distribuir esses alimentos, o Estado deixa de se preocupar com outros importantes aspectos – e garantias fundamentais – da existência humana, como condições dignas de trabalho e moradia, renda mínima, educação, etc. Nesse sentido, o programa deveria ser orientado pela ideia do direito humano à alimentação, para lançar luz sobre o entendimento de que os direitos humanos são indivisíveis e, portanto, a plena consecução de quaisquer um deles passa, necessariamente, pela garantia dos demais, algo que não é observado nos moldes atuais do Câmbio Verde.

Contudo, é importante ressaltar que o programa tem um potencial para servir aos propósitos de uma política pública de segurança alimentar e nutricional, dada sua abrangência, tanto do ponto de vista quanto do social, uma vez que há, por exemplo, mais pontos de troca do que sacolões da família espalhados pela cidade, e atinge uma população que, pelas próprias circunstâncias de seus

trabalhos como catadores, não consegue ter acesso a esses espaços. Isso porque, embora as catadoras e catadores sejam responsáveis pelo maior volume de coleta e reciclagem de materiais, desempenhando um papel fundamental para a manutenção do meio ambiente e da qualidade de vida das cidades, seu trabalho ainda é visto por muitos como algo inoportuno, inconveniente, sujo e indigno, caracterizando um estigma que limita suas oportunidades. De outro lado, o simples fato dessas pessoas não precisarem de dinheiro para ter acesso aos alimentos o torna um instrumento importantíssimo para aquelas que estão em situação de extrema vulnerabilidade social, que não dispõe de renda e nem sempre conseguem acessar qualquer tipo de política pública, reforçando assim importância do programa analisado. Porém, o que se observou é que esse potencial não está sendo preenchido devido a certas restrições. Em primeiro lugar, porque o foco do programa está na questão ambiental, algo que poderia ser ajustado se seus objetivos fossem revisados, atribuindo a ele um papel na promoção de segurança alimentar e nutricional. Um aspecto, apontado pelos próprios beneficiários, diz respeito à frequência com que ocorrem as trocas, considerada por muitos como insatisfatória, já que são realizadas a cada quinze dias. Em função disso, a quantidade de alimentos não é suficiente para alimentar toda a família durante o período até a próxima troca, havendo também desperdício, uma vez que as pessoas acabam pegando uma quantidade maior do que seria necessário caso as trocas fossem mais frequentes. Assim, a frequência foi o aspecto mais criticado pelas usuárias e usuários do Câmbio Verde e que acaba gerando os problemas citados. Além disso, a partir dessa mudança de perspectiva, poderia ser possível, também, pensar nos demais aspectos que compõe a segurança alimentar e nutricional, como a variedade dos alimentos e sua qualidade, algo que, conforme observado na pesquisa, não parece ser levado em consideração.

De outro lado, mais uma vez é importante ressaltar a precária condição econômica em que se encontram as famílias que utilizam o Programa, sem renda fixa e com baixos ganhos. Aliado a isso, há também o contexto social, que as insere na periferia, onde o acesso à educação, saúde e cultura é muito precário. Desse modo, é visível a ausência de diálogo entre o programa Câmbio Verde com outras políticas públicas nos campos da educação formal, de geração de renda, de forma a garantir uma melhora na qualidade de vida dessas pessoas como um

todo. Vê-se, assim, que a palavra chave para que o Programa atinja seu potencial pleno é a intersectorialidade, como é recomendado às políticas de SAN, que poderia vir na forma de gestão e orçamentos compartilhados com outros órgãos da administração municipal, especialmente da Secretaria Municipal de SAN. A partir dessa (re)conexão entre as duas secretarias, seria possível compatibilizar ações de limpeza pública e da reciclagem, com aquelas da alimentação, considerando a dimensão do programa. Por isso, é bastante preocupante que sua gerência esteja em um único órgão. Apesar das dificuldades inerentes à intersectorialidade na execução de políticas públicas, sabe-se que, nesse caso específico, ela não só é possível, como já foi aplicada. Para tanto é fundamental a vontade política de se assumir o Programa em toda sua extensão, pois isso significaria assumir que há pessoas pobres na cidade “modelo”, e que a fome está sendo usada como moeda de troca na terceirização de um serviço que é de responsabilidade do Estado. Assim, o programa é uma oportunidade para que diferentes órgãos pudessem se engajar numa política pública de fato intersectorial, com foco na reciclagem e educação ambiental, mas também na segurança alimentar e nutricional das famílias, bem como preocupada com as condições de trabalho das catadoras e catadores e com seu acesso à educação e à cultura.

Ainda, há que se considerar que o atual contexto de uma pandemia mundial que se transmuta para além dos aspectos sanitários e de saúde, causando sérios impactos na economia, com o aumento de desemprego e um empobrecimento generalizado da população, a desigualdade social tende a se agravar no país. Na medida em que o Estado passa a ser mais amplamente reconhecido como agente estratégico na contenção dessa tendência, a ampliação e adequação do Programa ao agravamento da pobreza e da má nutrição se tornam estratégicas, para que mais pessoas possam acessá-lo, um momento ideal para repensar suas dinâmicas e objetivos. Portanto, embora seja uma política pública muito importante, o Programa Câmbio Verde carece de ajustes para atingir seu pleno potencial e auxiliar milhares de famílias da cidade de Curitiba a terem um melhor estado nutricional.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Brunna Carvalho; PAULA, Sílvio Luiz de. O Papel da Avaliação de Políticas Públicas no Contexto dos Governos Locais. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 42, jan/jun. 2014. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/261>>. Acesso em: 19 jun. 2020.

ARRUDA, B.K.G; ARRUDA, I.K.G. **Políticas de Alimentação e Nutrição no Brasil: Breve Enfoque dos Delineamentos Conceituais e Propositivos**. In: TADDEI, J.A.; LANG, R.M.F.; TOLONI, M.H.A. *Nutrição em Saúde Pública*. Rio de Janeiro: Editora Rubio, 2011. p. 397 - 410.

BANK, The World. Infographic: **Poverty and Shared Prosperity 2018**: piecing together the poverty puzzle. 2018. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/news/infographic/2018/10/17/infographic-poverty-and-shared-prosperity-2018-piecing-together-the-poverty-puzzle>>. Acesso em: 15 maio 2020.

BEZERRA, Rafael Ginane. **Da prática da separação do lixo: estudo de caso sobre as representações do lixo entre os participantes do Programa Câmbio Verde em um bairro de Curitiba**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Paraná, Faculdade de Ciências Humanas, Letras e Artes. Curitiba, 2003.

BRASIL. **Decreto nº 591**, de 6 de julho de 1992. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.346**, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm)>. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Programa Bolsa Família: relatório completo**. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/relatorio-completo.html>>. Acesso em: jun. 2020.

BURCH, David; LAWRENCE, Geoffrey. Towards a third food regime: behind the transformation. **Agricultural Human Values**, v. 26, p. 267–279, 2009.

BURLANDY, Luciene; BOCCA, Cláudia; MATTOS, Ruben Araújo de. Mediações entre conceitos, conhecimento e políticas de alimentação, nutrição e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 9-20, Feb. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-52732012000100002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732012000100002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 19 jun 2020.

CONTI, Irio Luiz. **Direito humano à alimentação adequada e soberania alimentar**. Disponível em:

<<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2014/direito-humano-a-alimentacao-adequada-e-soberania-alimentar>>. Acesso em: 2 fev. 2019.

COTTA, Rosangela Minardi Mitre; MACHADO, Juliana Costa. Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura. **Revista Pan-americana de Salud Pública**, Viçosa, v. 33, n. 01, p. 54-60, 2013. Disponível em: <<https://scielosp.org/article/rpsp/2013.v33n1/54-60/>>. Acesso em: 19 jun. 2020.

CURITIBA, Prefeitura Municipal de. **Câmbio Verde atende 7,5 mil pessoas por mês**. 2013. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/cambio-verde-atende-75-mil-pessoas-por-mes/28737>>. Acesso em: 16 maio 2020.

CURITIBA, Prefeitura Municipal de. **I Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional 2016 – 2019 (I PLAMSAN)**. Curitiba, 2016.

CURITIBA, Prefeitura Municipal de. **II Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional 2020 – 2023 (II PLAMSAN)**. Curitiba, 2019.

CURITIBA, Prefeitura Municipal de. **Novo calendário mostra os locais de coleta do Câmbio Verde em 2019**. 2019. Disponível em:

<<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/novo-calendario-mostra-os-locais-de-coleta-do-cambio-verde-em-2019/48887>>. Acesso em: 16 maio 2020.

CURITIBA, Prefeitura Municipal de. **Plano Municipal de Saúde 2018 – 2021**.

Curitiba, 2018. Disponível em: <<http://www.saude.curitiba.pr.gov.br/a-secretaria/plano-municipal-de-saude-e-programacao-anual-de-saude.html>>.

Acesso em: 18 jun. 2020.

CURITIBA, Prefeitura Municipal de. **Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional**. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/equipe-smab/242>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

CURITIBA, Prefeitura Municipal de. **Secretaria Municipal do Meio Ambiente**.

Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/cambio-verde/344>>.

Acesso em: 05 fev. 2019.

CURITIBA. **Lei nº 7.671, de 10 de junho de 1991**. Dispõe sobre a reorganização administrativa do poder executivo do município de Curitiba, faz alterações nas leis nº 4545/73, 2660/65, 2188/62, 2347/63, 2585/65, revoga a lei nº 6817/86, e dá outras providências. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1991/767/7671/lei-ordinaria-n-7671-1991->>. Acesso em: 19 jun. 2020.

DAROLT, Moacir Roberto et al. Redes alimentares alternativas e novas relações produção-consumo na França e no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 1-22, jun. 2016. Disponível em

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-)

753X2016000200002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 19 jun. 2020.

FAO. **Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação**. Roma, 1996. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

FAO. **O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo, 2014**: Fortalecimento de um ambiente favorável para a segurança alimentar e nutrição. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4037o.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

FAO. **The State of Food Security and Nutrition in the world**: safeguarding against economic slowdowns and downturns. Roma, 2019. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2020.

FAO. **Voices of the hungry**: The Food Insecurity Experience Scale. Disponível em: <<http://www.fao.org/in-action/voices-of-the-hungry/fies/en/>>. Acesso em: 20 mai. 2020

FLICK, Uwe. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes**. Trad. Magda Lopes. Porto Alegre: Penso, 2013

FONSECA, Cláudia. **O anonimato e o texto antropológico: Dilemas éticos e políticos da etnografia 'em casa'**. Porto Alegre, 9 nov. 2007. Palestra proferida na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

FONSECA, Francisco. Democracia e participação no Brasil: descentralização e cidadania face ao capitalismo contemporâneo. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 245-255, dez. 2007. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-49802007000200013&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200013&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 09 jan. 2019.

FRIEDMANN, Harriet. The political Economy of Food: the rise and fall of postwar international food order. **American Journal of Sociology**, v. 88, p. 248-286, 1982.

FRIEDMANN, Harriet; McMICHAEL, Philip. Agriculture and the state system: the rise and decline of national agricultures, 1870 to the present. **Sociologia Ruralis**, v. XXIX-2, p. 93-117, 1989.

HLPE. **Nutrition and food systems**. Roma, 2017. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i7846e.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2020.

IBGE. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018**: avaliação nutricional da disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101704.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2020.

IPEA. **Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável**: Região Sul. Brasília, 2013. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao\\_social/130910\\_relato\\_rio\\_situacaosocial\\_mat\\_reciclavel\\_regiaosul.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao_social/130910_relato_rio_situacaosocial_mat_reciclavel_regiaosul.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2020.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates. Intersectorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, p. 35-45, nov./dez. 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6346/4931>>. Acesso em: 19 jun. 2020.

LEÃO, Marília Mendonça; MALUF, Renato S. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira**. Brasília: ABRANDH, 2012.

MALUF, Renato S. **Segurança alimentar e fome no Brasil -10 anos da cúpula mundial de alimentação**. CERESAN/CPDA, Relatório Técnico, 2006.

MDS. **Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)**. 2014. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/328.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <[https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/217\(III\)&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217(III)&Lang=E)>. Acesso em: 25 jan. 2019.

ORGANIZATION, World Health. **Obesity and overweight: key facts**. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>. Acesso em: 16 maio 2020.

PARANÁ, Centrais de Abastecimento do. **Histórico das Centrais de Abastecimento do Paraná S.A.** Disponível em: <<http://www.ceasa.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1>>. Acesso em: 19 jun. 2020.

PAULA, Nilson Maciel de. **Evolução do sistema agroalimentar mundial: contradições e desafios**. Curitiba: CRV, 2017.

RAMOS, Marília. Aspectos Conceituais e Metodológicos da Avaliação de Políticas e Programas Sociais. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 32, jan./jun. 2009. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/11/16>>. Acesso em: 19 jun. 2020.

RIGON, Silvia do Amaral. **A construção de políticas promotoras de Saúde: um estudo de caso sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná**. Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Saúde Pública. Universidade de São Paulo, Faculdade de Saúde Pública. São Paulo, 2012.

RIGON, Silvia do Amaral; BOGUS, Cláudia Maria. **Segurança alimentar e nutricional: das concepções norteadoras ao início dos processos de consolidação**. In: BEZERRA, I; PEREZ-CASSARINO, J. (Org.) Soberania Alimentar (SOBAL) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na América Latina e Caribe. Curitiba: Editora UFPR, p31 - 54, 2016.

SODANO, Valeria. Food Policy Beyond Neo-Liberalism In: ERASGA, Dennis (Org.) **Sociological Landscape** - Theories, Realities and Trends. InTech. Disponível em: <<http://www.intechopen.com/books/sociological-landscape-theories-realities-and-trends/food-policy-beyondneo-liberalism-looking-for-a-new-paradigm-through-the-lens-of-economic-sociology>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

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

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, ago. 2005. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-52732005000400001&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732005000400001&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 19 jun. 2020.

VERNON, James. **Hunger**: a modern history. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

## APÊNDICE 1

Questionário usado para entrevista com servidor responsável pelo Programa Câmbio Verde, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, realizada em 11 de março de 2020.

### PRODUTOS DISTRIBUÍDOS

- Qual a origem dos produtos distribuídos? Há preocupação em buscar produtos que venham da Agroecologia, da Agricultura familiar ou do Pequeno Produtor?
- Como é feito o acondicionamento dos produtos que serão distribuídos? Qual a logística entre receber o produto e entrega-lo ao beneficiário?
- A demanda parte da SMMA ou ela recebe o que está disponível?
- Como se dá o alinhamento entre captação e distribuição?

### MATERIAL COLETADO

- Qual o destino do material arrecadado? Recicláveis e óleos

### BENEFICIÁRIOS/USUÁRIOS

- Em algumas notícias e publicações veiculadas nos sites da prefeitura e das secretarias diz-se que os beneficiários são famílias cuja renda seja de até 3,5 salários mínimos. De que forma é feito esse controle? Há cadastro prévio?

### ESTRUTURA DO PROGRAMA

- Qual foi a motivação inicial para se criar o programa?
- Como foram/são escolhidos os pontos de troca?
- Já foi realizado algum tipo de estudo de impacto do programa?
- É feita alguma avaliação periódica ou algum tipo de Monitoramento do Programa? É feita uma avaliação do estado nutricional da família e das crianças?
- Quais são os maiores pontos de troca? Em termos de número de pessoas? Em termos de material coletado/alimentos distribuídos?

**ESTRUTURA DO PROGRAMA - CUSTOS E VERBAS**

- Quais são os custos envolvidos na execução e manutenção do programa?  
De onde vem essa verba?

**OPINIÃO**

- Qual sua opinião sobre o Programa? Ele vale a pena? Atinge seus objetivos?
- Acredita que o Programa será mantido na próxima gestão?

## APÊNDICE 2

Resultados completos da pesquisa de satisfação realizada pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente junto aos beneficiários do Programa Câmbio Verde em março de 2018.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA  
SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE  
DEPARTAMENTO DE LIMPEZA PÚBLICA  
PROGRAMA CÂMBIO VERDE

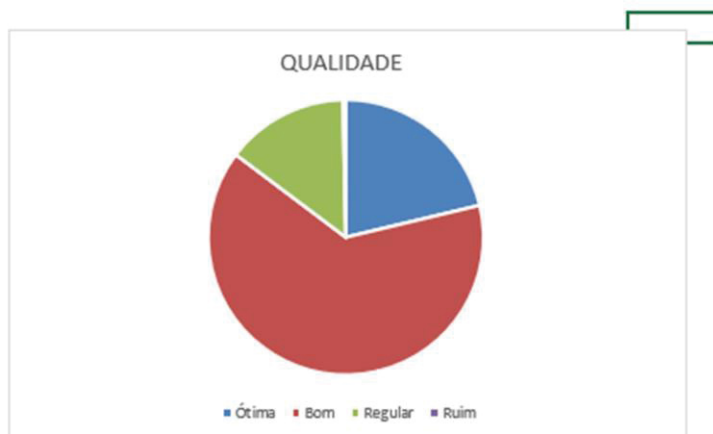
### PESQUISA DE SATISFAÇÃO

#### CONCLUSÃO:

Resultados alcançados na pesquisa de satisfação realizada junto aos usuários do Programa Câmbio Verde, no período de 03/04/2018 a 13/04/2018

As 597 pessoas, avaliaram o projeto da seguinte forma:

Qualidade		
Ótima	127	21%
Bom	382	65%
Regular	86	14%
Ruim	2	0%



Fonte: Programa Câmbio Verde

Colaboradores: Equipe Câmbio Verde



PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA  
SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE  
DEPARTAMENTO DE LIMPEZA PUBLICA  
PROGRAMA CÂMBIO VERDE

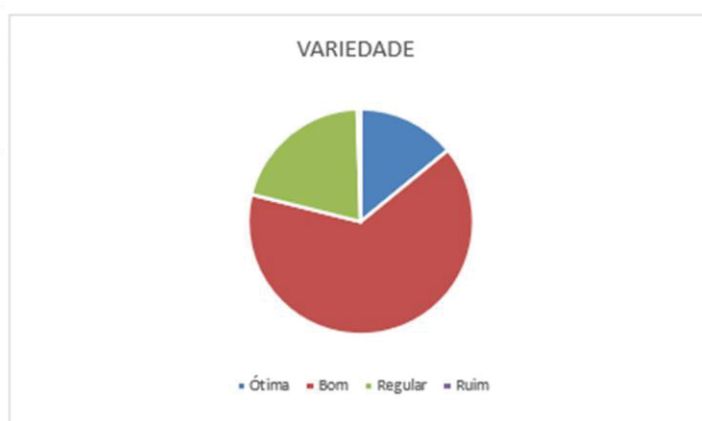
PESQUISA DE SATISFAÇÃO

CONCLUSÃO:

Resultados alcançados na pesquisa de satisfação realizada junto aos usuários do Programa Câmbio Verde, no período de 03/04/2018 a 13/04/2018

As 597 pessoas, avaliaram o projeto da seguinte forma:

Variedade		
Ótima	84	14%
Bom	387	64%
Regular	123	21%
Ruim	3	0%



Fonte: Programa Câmbio Verde  
Colaboradores: Equipe Câmbio Verde



PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA  
SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE  
DEPARTAMENTO DE LIMPEZA PUBLICA  
PROGRAMA CÂMBIO VERDE

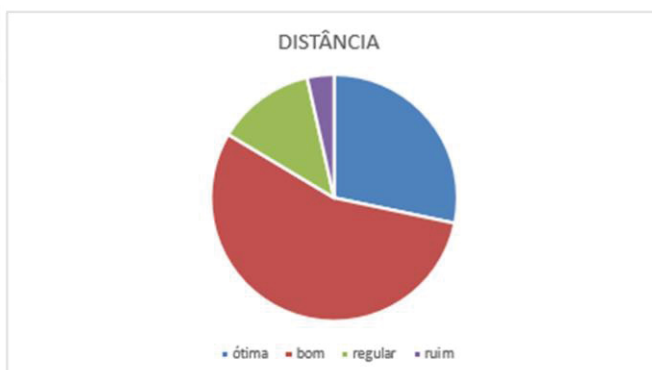
PESQUISA DE SATISFAÇÃO

CONCLUSÃO:

Resultados alcançados na pesquisa de satisfação realizada junto aos usuários do Programa Câmbio Verde, no período de 03/04/2018 a 13/04/2018

As 597 pessoas, avaliaram o projeto da seguinte forma:

Distância		
ótima	169	28%
bom	330	55%
regular	77	13%
ruim	21	4%



Fonte: Programa Câmbio Verde

Colaboradores: Equipe Câmbio Verde



PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA  
SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE  
DEPARTAMENTO DE LIMPEZA PUBLICA  
PROGRAMA CÂMBIO VERDE

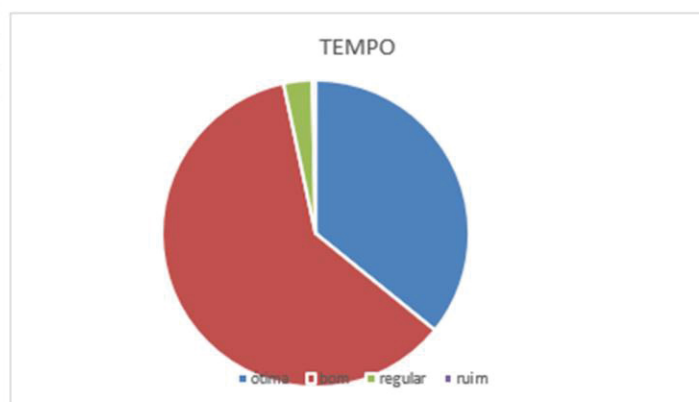
PESQUISA DE SATISFAÇÃO

CONCLUSÃO:

Resultados alcançados na pesquisa de satisfação realizada junto aos usuários do Programa Câmbio Verde, no período de 03/04/2018 a 13/04/2018

As 597 pessoas, avaliaram o projeto da seguinte forma:

Tempo		
ótima	214	36%
bom	363	61%
regular	18	3%
ruim	2	0%



Fonte: Programa Câmbio Verde  
Colaboradores: Equipe Câmbio Verde