

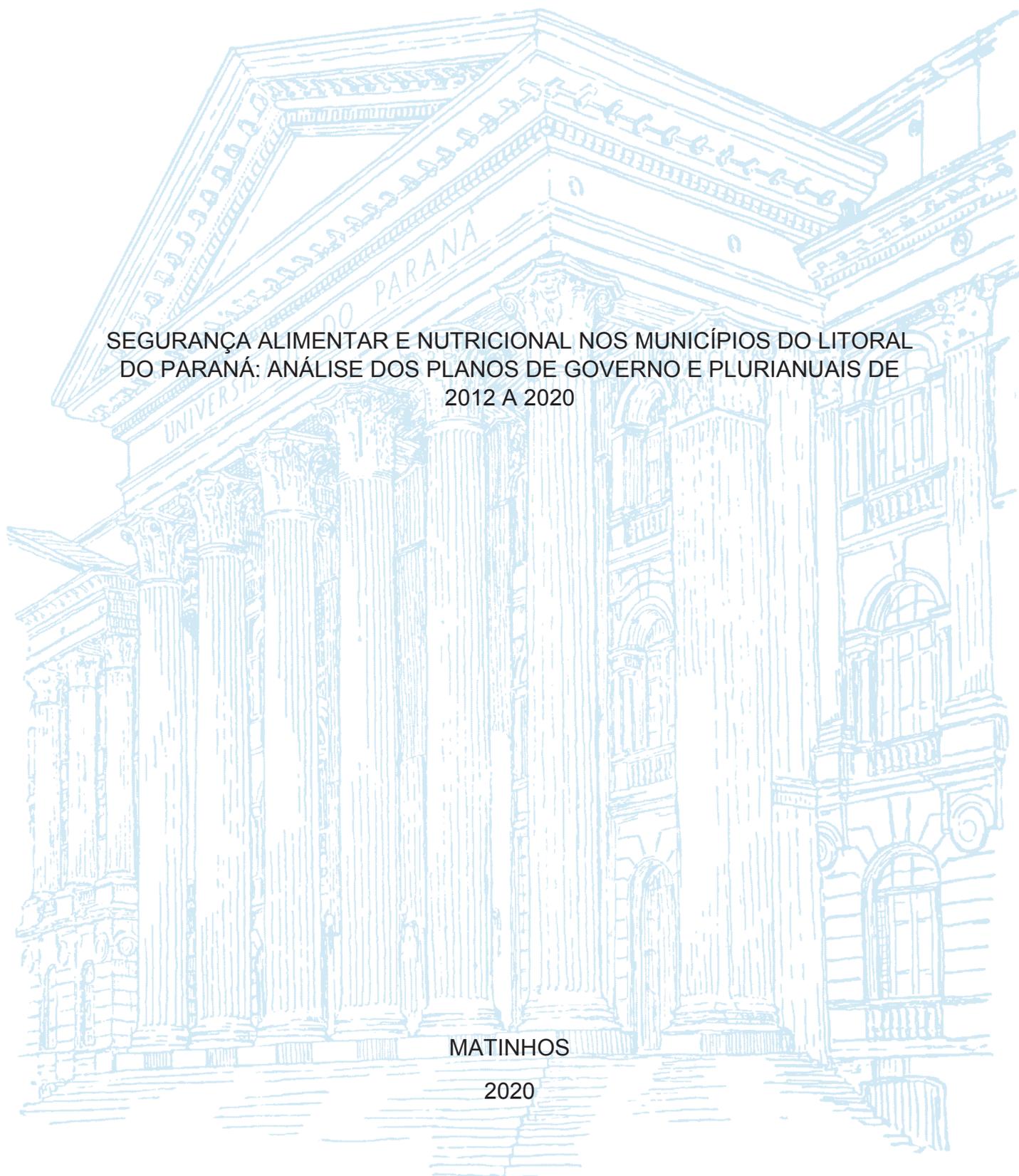
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ALINE ROCHA RODRIGUES

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NOS MUNICÍPIOS DO LITORAL  
DO PARANÁ: ANÁLISE DOS PLANOS DE GOVERNO E PLURIANUAIS DE  
2012 A 2020

MATINHOS

2020



ALINE ROCHA RODRIGUES

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NOS MUNICÍPIOS DO LITORAL  
DO PARANÁ: ANÁLISE DOS PLANOS DE GOVERNO E PLURIANUAIS DE  
2012 A 2020

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável, Setor de Litoral, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Territorial Sustentável.

Orientadora: Prof. Dr. Diomar Augusto de Quadros

Coorientador: Profa. Dra. Luciana Vieira Castilho Weinert

MATINHOS

2020

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

R696 Rodrigues, Aline Rocha  
Segurança alimentar e nutricional nos municípios do litoral do Paraná:  
análise dos planos de governo e plurianuais de 2012 a 2020 / Aline Rocha  
Rodrigues; orientador Diomar Augusto de Quadros. – 2020.  
250 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná - Setor Litoral,  
Matinhos/PR, 2020

1. Segurança alimentar. 2. Segurança nutricional. 3. Litoral do Paraná. I.  
Dissertação (Mestrado) – Programa do Mestrado em Desenvolvimento Territorial  
Sustentável. II. Título.

CDD – 641.3



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR LITORAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL SUSTENTÁVEL - 40001016081P3

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **ALINE ROCHA RODRIGUES** intitulada: **SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NOS MUNICÍPIOS DO LITORAL DO PARANÁ: análise dos planos de governo e plurianuais de 2012 a 2020**, sob orientação do Prof. Dr. DIOMAR AUGUSTO DE QUADROS, 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.

MATINHOS, 22 de Outubro de 2020.

Assinatura Eletrônica

04/11/2020 15:05:15.0

DIOMAR AUGUSTO DE QUADROS

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

05/11/2020 08:14:47.0

LUIZ EDUARDO GUNTHER

Avaliador Externo (CENTRO UNIVERSITÁRIO CURITIBA)

Assinatura Eletrônica

04/11/2020 15:19:43.0

RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Dedico esta pesquisa a todos que se destinam a cultivar a terra, plantar, colher, cozinhar, servir alimentos e lutar para que ele esteja na mesa de todos, num ato de ampliação da dignidade.

## AGRADECIMENTOS

Nunca estamos sozinhos. Mesmo em momentos de solitude, seja em pensamento ou virtualmente, alguém sempre estará conosco. Dedicamos minutos, diariamente para lembrar, e lembrando nos fazemos presentes e trazemos quem está longe para perto. Ler pode parecer uma atividade avulsa, mas ainda que possa se fazer deste modo, na maioria das vezes, as discussões que se seguem, seja nas rodas de conversa, nas aulas, na rede, no pensamento, isso nos faz estar juntos.

A leitura de outros teóricos, poetas, escritores nos faz crescer, reler, repensar, compartilhar, ser coletivo. E ainda nos faz estar com quem escreveu, na conversa mental que estabelecemos com cada um dos autores que se dedicaram, ainda que sem saber, a nos ajudar na caminhada da descoberta e pesquisa. Agradecer a todos seria um tanto genérico. Agradecer a todos que estiveram presentes nessa caminhada, faria necessário umas boas páginas.

Como fazer? A fé é de que lendo essas palavras, cada um que esteve aqui, dentro, perto ou junto, saberá e ouvirá: Obrigada! Pela indicação do processo seletivo, pela correção do projeto, pelos cafés, cervejas ou cataias, pelas palavras de apoio, pelos empréstimos, comidinhas de acalento, pelos pequenos gestos de carinho e pelas de cobranças. No fim, percebemos a validade de tudo. Cada centímetro de participação conta, ajuda, apoia.

Mas prometendo não ser tão genérica e nem muito extensa, não posso deixar de citar alguns nomes. Dirce e Adelcio, que me fizeram, criaram e certamente esperaram até esse dia chegar para estar presentes. Luciano, amor, companheiro de vida e de conversas madrugueiras para divagar ou ouvir uma ideia impressionante que as vezes nem durou até o amanhecer. João Pedro, meu filho de alma e sua torcida sempre animada para sua Mada. A todos os familiares, que fizeram parte deste processo e deram apoio sempre.

A turma de mestrado, pelas trocas e por fazer compreender uma vez mais, que somos tão iguais quanto somos diferentes. A Isabela Corsini que me incentivou quase sem saber a “mestrar”. Elton e Nathalia, “migos” queridos, pelas trocas de artigos, todas as outras trocas e carinho mútuo. Michael pelas conversas em espanhol e pela bondade em compartilhar tanto. A Magno,

minha biblioteca ambulante favorita, sempre me guarnecendo com os melhores livros, por sua imensa bondade.

Professores que ampliaram minha vontade de pesquisar, em especial Dr. Rodrigo e Dra. Marisete Horochovski, Dr. Ivan Jairo Junckes e Dra. Eneida Desiree Salgado (uma mulher das mais inspiradoras que já conheci). Aos meus orientadores em especial, Dr. Diomar e Dra. Luciana, por caminharem comigo, de mãos dadas e mentes unidas. Ter quem oriente nossos passos faz a jornada se tornar muito mais leve!

Ao Dr. Luiz Eduardo Gunther, o ser humano mais gentil, amável e respeitoso que já conheci, um verdadeiro mestre, sempre disposto e solícito. O mundo necessita de pessoas assim, e eu tive sorte... Ao Dr. Gerardo Otero, que tão solícito, atendeu a meu apelo, me mandando seu livro em PDF. Ao João Rafael por fazer o DTS ser possível para seus alunos e nos manter sempre informados das novidades.

Ao universo, por me colocar para estudar numa cidade litorânea, já que quando nada mais fazia sentido, o fato de ter o mar por perto me reciclava e ressignificava o meu bem-estar. A jornada é longa e extenuante, mesmo que as vezes se apresente com aspectos de finitude breve e prazos apertados (o que são 2 anos?). Mas fazê-la me tornou um ser mais pensante e sensível aos anseios de todos aqueles que hoje não gozam de condições mínimas para uma vida digna. Tudo está interligado. A luta continua... pois se há algo que já nascemos sabendo, é lutar!

Vida de graça. Vida sem graça, Vida desgraçada. Vida desigual.  
E essa vida tem nome. Ela se chama: F O M E.

Vida Secas\_ Graciliano Ramos.

## RESUMO

As políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) fazem parte da garantia dos direitos fundamentais, em especial do direito humano à alimentação adequada (DHAA). Objetivamos nesta pesquisa, verificar em que medida a construção da agenda das políticas públicas que dialogam com o DHAA nos planos de governo dos candidatos a prefeito e planos plurianuais (PPAS), implantados pelos candidatos eleitos no Litoral do Paraná, cumprem seu papel na garantia de alimentação das populações que necessitam do Estado para efetivar seus direitos fundamentais. A metodologia envolveu revisões de literatura, análise documental, análise de conjuntura e análise de conteúdo, utilizadas em cruzamento de métodos. Foram analisados documentos referentes aos anos de 2012 a 2020, sendo os planos de governo nas eleições de 2012 e 2016 e os planos plurianuais e seus documentos anexos de 2017 a 2020, de Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná. Os resultados obtidos demonstram a necessidade de observância tanto no eixo dos eleitores quanto no dos candidatos e suas propostas para efetivação dos direitos humanos, em especial o Direito Humano à Alimentação Adequada. Com vistas a busca pela vedação ao retrocesso dos direitos sociais no âmbito estatal nas questões relacionadas a alimentação e pauta da segurança alimentar e nutricional. Ainda em relação aos resultados, observamos um grande número de propostas nos planos de governo e uma diminuição bastante representativa dessas quando nos planos plurianuais e documentos anexos. Concluímos que há uma lacuna entre as propostas encontradas nos planos de governo e a efetivação de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional nos documentos analisados. Não sendo as políticas abrangentes a ponto de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada a toda população que necessita do Estado como efetivador de garantias de dignidade.

Palavras-chave: Segurança Alimentar. Segurança Nutricional. Litoral do Paraná. Políticas Públicas.

## ABSTRACT

Public policies for Food and Nutritional Security (SAN) are part of the guarantee of fundamental rights, especially the human right to adequate food (DHAA). The objective of this research is to verify to what extent the construction of the agenda of public policies that dialogue with the DHAA in the government plans of the candidates for mayor and multiannual plans (PPAS), implemented by the candidates elected in the Paraná Coast, fulfill their role in guaranteeing the feeding of the populations that need the State to realize their fundamental rights. The methodology involved literature reviews, document analysis, conjuncture analysis and content analysis, used in cross-checking. Documents referring to the years 2012 to 2021 were analyzed, with the government plans in the 2012 and 2016 elections and the multiyear plans and their accompanying documents from 2017 to 2021, by Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá and Pontal do Paraná. The results obtained demonstrate the need to observe both the voters 'and candidates' axes and their proposals for the realization of human rights, especially the Human Right to Adequate Food. With a view to seeking to prevent the retrogression of social rights at the state level in matters related to food and food and nutrition security. Still in relation to the results, we observed a large number of proposals in the government plans and a very representative decrease of these when in the multi-annual plans and attached documents. We conclude that there is a gap between the proposals found in the government plans and the implementation of public policies for Food and Nutrition Security in the analyzed documents. The policies are not comprehensive to the point of guaranteeing the Human Right to Adequate Food for all the population that needs the State as an effective guarantor of dignity.

Keywords: Food security. Nutritional security. Coast of Paraná. Public policy.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – GERAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS.....	40
FIGURA 2 – DIAMANTE ÉTICO DOS DIREITOS HUMANOS.....	45
FIGURA 3 – HISTÓRICO DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E O DHAA.....	50
FIGURA 4 – DOCUMENTOS INTERNACIONAIS NO DHAA .....	53
FIGURA 5 – PAUTA FLUTUANTE DA SAN NO BRASIL .....	57
FIGURA 6 – INTERFACE DA FOME .....	60
FIGURA 7 – O CONCEITO MÚLTIPLO DA SAN .....	64
FIGURA 8 – DIMENSÕES DA SAN .....	68
FIGURA 9 – CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	96
FIGURA 10 – FASES DO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	97
FIGURA 11 – ATORES SOCIAIS X PROBLEMAS X POLÍTICAS PÚBLICAS .....	97
FIGURA 12 – ABRANGÊNCIA DAS DECISÕES POLÍTICAS .....	98
FIGURA 13 – ATRIBUTOS DO PODER .....	100
FIGURA 14 – PROBLEMAS DECORRENTES DA FALTA DE SAN.....	105
FIGURA 15 – AUXILIARES ECONÔMICOS NA REGULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	112
FIGURA 16 – HIERARQUIA DE CONSELHOS DE SAN.....	114
FIGURA 17 – MAPA DA LOCALIZAÇÃO DO LITORAL DO PARANÁ .....	126
FIGURA 18 – USO DA METODOLOGIA JUNTO À ANÁLISE DOCUMENTAL .....	146
FIGURA 19 – ANÁLISE DE CONTÉUDO DOS DOCUMENTOS ELEITORAIS E DE GOVERNANÇA.....	149
FIGURA 20 – PROPOSTAS POR ÁREA DOS PLANOS DE GOVERNO.....	163
FIGURA 21 – PALAVRAS-CHAVE NOS PLANOS DE GOVERNO .....	165
FIGURA 22 – PROPOSTAS POR ÁREA DOS PPAS .....	185
FIGURA 23 – PALAVRAS-CHAVE NOS PPAS E DOCUMENTOS CORRELATOS .....	186

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – CURVA DO CUSTO DE OPORTUNIDADE .....	106
GRÁFICO 2 – ÍNDICE POPULACIONAL DO RECORTE GEOGRÁFICO .....	127
GRÁFICO 3 – INCIDÊNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2012 NO LITORAL DO PARANÁ .....	176
GRÁFICO 4 – INCIDÊNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2016 NO LITORAL DO PARANÁ .....	176
GRÁFICO 5 – NÚMERO DE PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN POR PARTIDO, NO LITORAL DO PARANÁ, NOS PLANOS DE GOVERNO DE 2012 E 2016 .....	177
GRÁFICO 6 – COMPARATIVO DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL DO PARANÁ NAS RECEITAS EXTERNAS.....	189

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – DOCUMENTOS DE GESTÃO PÚBLICA FINANCEIRA.....	122
QUADRO 2 – OBJETIVOS ESPECÍFICOS E METODOLOGIAS .....	135
QUADRO 3 – DIFERENÇA ENTRE AS REVISÕES DE LITERATURA.....	137
QUADRO 4 – SISTEMATIZAÇÃO DAS REVISÕES DE LITERATURA.....	142
QUADRO 5 – PLANOS DE GOVERNO MUNICIPAIS DE 2012 A 2016 NO LITORAL DO PARANÁ .....	156
QUADRO 6 – COMPARAÇÃO DE PROPOSTAS DE SAN NOS PLANOS DE GOVERNO 2012-2016.....	167
QUADRO 7 – COMPARAÇÃO DE PROPOSTAS DE SAN NOS PLANOS DE GOVERNO MUNICIPAL 2012-2016 (MATINHOS).....	170
QUADRO 8 – COMPARAÇÃO DE PROPOSTAS DE SAN, NOS PLANOS DE GOVERNO MUNICIPAL 2012-2016 (MORRETES).....	172
QUADRO 9 – COMPARAÇÃO DE PROPOSTAS DE SAN, NOS PLANOS DE GOVERNO MUNICIPAL 2012-2016 (PARANAGUÁ) .....	172
QUADRO 10 – COMPARAÇÃO DE PROPOSTAS DE SAN NOS PLANOS DE GOVERNO 2012-2016.....	173
QUADRO 11 – COMPARAÇÃO DE PROPOSTAS DE SAN NOS PLANOS DE GOVERNO 2012-2016.....	174
QUADRO 12 – ANÁLISE DOS PLANO PLURIANUAIS E DOCUMENTOS CORRELATOS .....	181
QUADRO 13 – COMPARAÇÃO DE DOCUMENTOS ELEITORAIS E DE GOVERNANÇA ANTONINA, 2016-2021 .....	192
QUADRO 14 – COMPARAÇÃO DE DOCUMENTOS ELEITORAIS E DE GOVERNANÇA GUARAQUEÇABA, 2016-2021 .....	194
QUADRO 15 – COMPARAÇÃO DE DOCUMENTOS ELEITORAIS E DE GOVERNANÇA GUARATUBA, 2016-2021 .....	197
QUADRO 16 – COMPARAÇÃO DE DOCUMENTOS ELEITORAIS E DE GOVERNANÇA MATINHOS, 2016-2021.....	198
QUADRO 17 – COMPARAÇÃO DE DOCUMENTOS ELEITORAIS E DE GOVERNANÇA MORRETES, 2016-2021 .....	199
QUADRO 18 – COMPARAÇÃO DE DOCUMENTOS ELEITORAIS E DE GOVERNANÇA PARANAGUÁ, 2016-2021 .....	200
QUADRO 19 – COMPARAÇÃO DE DOCUMENTOS ELEITORAIS E DE GOVERNANÇA PONTAL DO PARANÁ, 2016-2021 .....	201

QUADRO 20 – CATEGORIZAÇÃO SECUNDÁRIA DAS POLÍTICAS DOS PLANOS DE GOVERNO 2012/2016 .....	203
QUADRO 21 – CATEGORIZAÇÃO SECUNDÁRIA DAS POLÍTICAS DOS PPAS 2017/2021.....	212

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – PANORAMA RELACIONADO À SAN DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL DO PARANÁ 2017/2019 .....	132
TABELA 2 – PANORAMA RELACIONADO A FAIXAS ETÁRIAS.....	132
TABELA 3 – PANORAMA FINANCEIRO RELACIONADO À SAN DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL DO PARANÁ 2019.....	132
TABELA 4 – PANORAMA ECONÔMICO DO LITORAL DO PARANÁ .....	132
TABELA 5 – PANORAMA ECONÔMICO RELACIONADO À SAN DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL DO PARANÁ 2019 .....	133
TABELA 6 – NÚMERO DE DOCUMENTOS POR BASE DE PESQUISA .....	139

## LISTA DE ABREVIATURAS E/OU SIGLAS

AF	- Agricultura Familiar
CAISAN	- Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional
CEASAS	- Centros Regionais de Abastecimento
COMSEA	- Conselho Municipal de Segurança Alimentar
CONSEA	- Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CORESAN	- Conselho Regional de Segurança Alimentar e Nutricional
CTNBIO	- Comissão Brasileira de Biossegurança
DAP Familiar	- Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Agricultura Familiar
DCNT	- Doenças Crônicas Não Transmissíveis
DEM	- Democratas
DHAA	- Direito Humano à Alimentação Adequada
DTS	- Desenvolvimento Territorial Sustentável
DUDH	- Declaração Universal dos Direitos Humanos
FAO	- Food and Agriculture Organization
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FUNDEB	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IP	- Índice de Pobreza
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IPARDES	- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	- Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
LOSAN	- Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB	- Movimento Democrático Brasileiro
MDS	- Movimento Democrático Social
MP	- Medida Provisória

MPI	- Índice de Pobreza Mundial
ODS	- Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OMS	- Organização Mundial da Saúde
ONG	- Organização Não Governamental
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAT	- Programa de Alimentação do Trabalhador
PDS	- Partido Democrático Social
PDT	- Partido Democrático Trabalhista
PHS	- Partido Humanista da Solidariedade
PIB	- Produto Interno Bruto
PIDESC	- Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	- Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio
PNAE	- Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSAN	- Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	- Perfil Orçamentário Familiar
PP	- Partido Progressista
PPA	- Planos Plurianuais
PPS	- Partido Popular Socialista
PR	- Partido da República
PSB	- Partido Socialista Brasileiro
PSC	- Partido Social Cristão
PSD	- Partido Social Democrático
PSDB	- Partido Social Democracia Brasileira
PT	- Partido dos Trabalhadores
PV	- Partido Verde
PRONAF	- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
QDD	- Quadro de Detalhamento de Despesas
REDE	- Rede Sustentabilidade

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional  
SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SISVAN - Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional  
SOBAL - Soberania Alimentar  
SSAN - Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional  
UFPR - Universidade Federal do Paraná

## LISTA DE SÍMBOLOS

© - copyright

@ - arroba

® - marca registrada

$\Sigma$  - somatório de números

$\Pi$  - produtório de números

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>21</b>
<b>2 PELO DIREITO DE SE MANTER VIVO .....</b>	<b>28</b>
2.1 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA .....	35
2.1.1 Direitos Fundamentais e Direito Humano à Alimentação Adequada .....	46
2.2 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	58
2.2.1 Riscos alimentares na perspectiva do Desenvolvimento.....	76
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS .....	89
2.3.1 Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional .....	103
2.4 DOCUMENTOS ELEITORAIS E DE GOVERNANÇA.....	114
2.4.1 Planos de Governo.....	114
2.4.2 Planos Plurianuais.....	119
<b>3 LITORAL DO PARANÁ .....</b>	<b>125</b>
<b>4 CAMINHO METODOLÓGICO .....</b>	<b>134</b>
4.1 REVISÃO DE LITERATURA .....	136
4.2 PESQUISA DOCUMENTAL .....	143
4.3 ANÁLISE DE CONTEÚDO.....	146
4.4 ANÁLISE DE CONJUNTURA.....	153
<b>5 O QUE DIZEM OS DOCUMENTOS.....</b>	<b>155</b>
5.1 PLANOS DE GOVERNO DOS CANDIDADOS A PREFEITO, DAS ENTIDADES FEDERATIVAS DO LITORAL DO PARANÁ.....	155
5.2 PLANOS PLURIANUAIS DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL DO PARANÁ, A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN).....	180
5.3 ANÁLISES COMPARATIVAS ENTRE OS PLANOS DE GOVERNO E OS PLANOS PLURIANUAIS PARA EFETIVAÇÃO DA SAN .....	188
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>219</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>223</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Para quem tem fome, não importa o nome de quem lhe dá de comer.

Para quem tem fome, não importa o nome, da comida, do garfo ou da colher.

Para quem tem fome, não importa o nome, se é homem ou mulher.

Para quem tem fome, não importa o nome, o que importa é viver.

(GUNTHER, Poema A FOME E O NOME, 2019)

A maioria das pesquisas são motivadas por múltiplas inquietações. Sejam elas de cunho pessoal, profissional ou provocadas por teóricos pertinentes ao contexto pesquisado. No caso deste estudo ocorreu pela junção dessas três instâncias. Assuntos relacionados a fome sempre se apresentaram como um desses temas inquietantes, discutidos em larga escala na Nutrição, mas também em outras áreas bastante distintas.

Além de conjecturar que essas discussões multidisciplinares geram um panorama mais amplo e trazem novas percepções acerca do objeto de estudo (LEFEBVRE, 1975). Acreditar no coletivo, neste sentido, proporciona abertura de horizontes, saberes e conhecimentos agregados que provavelmente não ocorreriam sozinhos.

A alimentação pode ser elencada como um dos campos de interesse desta pesquisa, mas ela não está sozinha pois é relacional. Deste modo se relaciona com a fome, que se relaciona diretamente com a nutrição humana, sendo ela (a fome) uma condição de alimentação escassa ou ainda, em sua condição mais grave, a não alimentação (CANESQUI; GARCIA, 2005).

E ainda, a soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN) também se apresentam neste contexto, pois pretendem, citando de maneira bastante resumida, garantir a alimentação digna e a manutenção da cultura alimentar<sup>1</sup> de cada um dos povos (RIGON; BÓGUS, 2016), podendo ser

---

<sup>1</sup> Segundo Braga (2004, p. 39), cultura alimentar significa: “nossos hábitos alimentares fazem parte de um sistema cultural repleto de símbolos, significados e classificações, de modo que nenhum alimento está livre das associações culturais que a sociedade lhes atribui. Nesse caminho, vale dizer que essas associações determinam aquilo que comemos e bebemos, o que é comestível e o que não o é”. A cultura alimentar da população brasileira, por exemplo, se formou pelo conjunto de diversas influências (históricas, ambientais, regionais, colonização, etc.) nas quais cada sociedade estabelece diferentes costumes e hábitos alimentares, que foram construídos e consolidados ao longo do tempo.

propiciadas (Segurança Alimentar e Nutricional - SAN, Direito humano à alimentação adequada - DHAA) pelas políticas públicas (MAGALHÃES, 2014), ou seja, tudo está interligado.

Quando nos espraíamos pela SAN, bastante vinculada aos conceitos de saúde, definições como insegurança alimentar e nutricional têm sido muito utilizadas nas discussões sobre a temática da fome. Participando do reducionismo que trata os alimentos primordialmente sob o foco biológico, sem considerar a multiplicidade da alimentação.

Ciências da Saúde, humanas, sociais, ambientais, políticas, entre outras, têm trazido à tona a necessidade de relacionar os diversos aspectos da alimentação, para um panorama mais amplo e soluções que possam refletir outros aspectos para além da saúde. Deste modo, outros assuntos de interesse desta pesquisa são as questões sociais e de desenvolvimento relacionados à alimentação e suas imbricações no panorama da fome.

Segundo Castro (1946), o subdesenvolvimento é um produto inevitável do desenvolvimento, importa pensar sobre este subproduto que acomete tantas populações, gerando inclusive as situações de insegurança alimentar. Tendo seus danos inegáveis em todas as esferas que envolvem estar vivo, ou, tentar sobreviver e as relações que o Estado desenvolve neste aspecto.

O Estado toma parte nesta discussão como aquele que é o detentor das garantias de bem-estar da população (HERRERA, 2009). Por meio de suas ações, entre elas as políticas públicas, são criados mecanismos que possam propiciar aos seus cidadãos o mínimo para uma existência digna (EDMUNDSON, 2006). Neste sentido, políticas públicas que efetivem direitos fundamentais, como o DHAA, são um apanágio da população e um dever do Estado.

As políticas públicas desempenham um papel fundamental na efetivação destes direitos (CORREA, 2009), utilizando o critério de distribuição de recursos finitos. Trabalhando com a captação geral e redistribuição democrática destes bens (BAUMGARTEN, 2005), atendendo, portanto, as necessidades da população. Assim percebe-se ser profícuo investigar o papel das políticas públicas na efetivação do DHAA e as motivações para escolha de quais problemas serão prioritários na agenda pública.

Segundo Herrera (2009), os direitos humanos são construídos e reconstruídos na medida em que avançamos como sociedade. As políticas públicas são partícipes destas mudanças, de maneira ativa e com forte determinação no bem-estar da população, e não somente das populações em vulnerabilidade, como se costuma imaginar. São elas um campo de semeadura de um ambiente propício para o desenvolvimento sustentável e a SAN.

Cabe ressaltar que após alguns anos de queda nos índices da fome no mundo, temos voltado a registrar aumentos. Crises financeiras, ambientais e guerras, com conseqüente migração em massa, tem gerado números cada vez mais expressivos de pessoas galgadas a miséria e a pobreza, surgimento de novos desertos alimentares e bolsões de pobreza (FAO, 2019).

Segundo dados da FAO, esforços iniciados em 2003, com a construção de políticas públicas intersetoriais, resultaram num número expressivo na redução da fome no Brasil, e em 2014 figuravam em “insegurança alimentar menos de 5% da população” (FAO, 2014, p. 23). Todavia, devido às mudanças neste panorama, retirada de assuntos alimentares da pauta governamental e descontinuidade política, além de outros fatores, houve um retorno do país ao mapa da fome, a partir do ano de 2018.

Este número de pessoas em insegurança alimentar continua aumentando em 2019 e 2020, e possivelmente se tornará ainda maior na era pós-pandemia do Covid-19. Neste aspecto, reside a importância de verificar como as ações governamentais, realizadas por meio das políticas públicas, pretendem amenizar a fome, justificando o mote deste estudo.

Tratando da multiplicidade que a alimentação nos traz, é proveitoso relacionarmos os sistemas agroalimentares e o desenvolvimento sustentável. A produção de alimentos é um dos grandes causadores de danos ambientais (MARQUES, 2016). Monocultura, criação em larga escala de animais para consumo, uso de agrotóxicos e fertilizantes tem contribuído para tornar o planeta um sistema limítrofe (AZEVEDO, 2013; BOMBARDI, 2017; MARTINELLI; CAVALLI, 2019).

É necessário refletir sobre as políticas públicas de SAN e convergentes, seu papel no desenvolvimento sustentável, nos laços com a agricultura familiar, cadeias curtas de comercialização e os conceitos de sustentabilidade

(ESCOBAR, 2014; BRANDEMBURG; BEZERRA; GIORDANI, 2016; MIKHAILOVA, 2004). Embora estes conceitos estejam em construção, tornando o campo de análise bastante incipiente quanto ao desenvolvimento sustentável, é válido relacioná-los nesta pesquisa, afim de abrir caminhos para estudos posteriores.

As políticas públicas podem ser uma nova epistemologia para o estudo do desenvolvimento regional, já que influenciam e são influenciadas pelo espaço em que se desempenham e pelos atores sociais locais (COSTA, 1992). Neste sentido e ainda verificando as relações sustentáveis com a natureza (ONU, 2015), as políticas de SAN podem se mostrar como instrumentos para o cumprimento da agenda 2030 (MARTINELLI; CAVALLI, 2019).

O acesso aos alimentos se dá por duas vias principais: aquisição, ou seja, troca (prioritariamente monetária) por insumos e por meio da agricultura. Uma terceira instância pode ser elencada, de maneira transversal: as políticas públicas. Cabe então perguntar: Em que medida a construção da agenda das políticas públicas que dialogam com o DHAA nos planos de governo dos candidatos a prefeito e planos plurianuais (PPAS), implantados pelos candidatos eleitos no Litoral do Paraná, cumprem seu papel na garantia de alimentação das populações que necessitam do Estado para efetivar seus direitos fundamentais?

A hipótese levantada é de que há uma lacuna entre as propostas firmadas junto ao eleitorado e a efetivação das políticas públicas de SAN nos municípios do Litoral do Paraná. A relevância acadêmica deste estudo se encontra no olhar sobre o ciclo das políticas públicas de SAN, assunto ainda pouco explorado no Brasil e que pode contribuir de maneira importante para melhorias ou proposições futuras em todas as fases das políticas que procuram amainar a fome. Bem como atentar ao fato de que existem pontos importantes na formulação, efetivação e avaliação de políticas públicas que podem colaborar para resultados positivos em relação a dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais.

Estudar as políticas públicas permite verificar como estão ocorrendo as relações sociais na esfera governamental. De que maneira a população está sendo ou se sente ouvida pelos governantes, quais as maneiras de um

problema entrar na agenda pública, qual a opinião dos atores sociais a respeito dos serviços efetuados pelas instâncias federais, estaduais e municipais. Some-se ainda discutir qual a abrangência das políticas, sabendo-se que muitos atores sociais se tornam invisíveis para a governança<sup>2</sup>.

Em relação ao recorte geográfico, cabe esclarecer: historicamente, o litoral do Paraná já foi uma das regiões mais economicamente ativas do estado. Porém as mudanças demográficas e políticas trouxeram um perfil de aumento populacional e baixa infraestrutura (SIQUEIRA, 2016). No desempenho de políticas públicas, de todas as áreas, inclusive a SAN, a proximidade com a capital do Estado gera comparações e traz a busca por oportunidade de atendimento das demandas sociais deslocadas.

Refletindo ainda sobre o recorte, formado pelos setes municípios que compõem o litoral do Estado (Antonina, Guaratuba, Guaraqueçaba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná), as discrepâncias são grandes, tanto em população, quanto em desenvolvimento e equipamentos públicos, sendo de interesse desta pesquisa verificar a influência destas diferenças na obtenção do DHAA.

Dentro do recorte geográfico citado, esta pesquisa se mostra relevante, pois ainda não foi realizado nenhum estudo sobre políticas de SAN, que traçasse paralelos entre os sete municípios que o compõem. Sabe-se que há grandes diferenças entre os municípios ali contidos, porém estas diferenças podem fomentar discussões sobre os aparatos públicos, verbas e outros fatores que influenciam no ciclo das políticas públicas e sua efetividade.

Foi selecionado o recorte temporal, para análise dos documentos eleitorais e de governança, como sendo os anos de 2012 a 2021, contemplando assim dois períodos eleitorais, ou seja, dois mandatos. Embora o ano de 2020 esteja relativamente muito próximo da finalização deste estudo, e o ano de 2021 esteja além da finalização, os documentos que compõem o

---

<sup>2</sup> Utilizamos o conceito de governança a partir da definição do Banco Mundial, citada nos documentos do Relatório da Comissão sobre Governança Global: “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo. [...] é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento [...] a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções” (CGG, 1996, não paginado).

plano plurianual (PPAS) são propostos em período de quatro anos, sendo desmembrados para análise, conforme especificado na metodologia deste trabalho.

Deste modo, o objetivo geral desta pesquisa foi analisar os planos de governo e suas propostas de SAN e os PPAS e seus documentos anexos através das efetivações destas propostas, em busca do cumprimento do DHAA sob o viés da segurança alimentar e nutricional, nos municípios do Litoral do Paraná. Os objetivos específicos foram:

- Caracterizar os municípios que compõem o Litoral do Paraná, através de revisão bibliográfica e dados secundários;
- Realizar levantamento bibliográfico sobre direitos humanos, políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, documentos eleitorais e de governança, ciclo das políticas públicas e assuntos correlatos;
- Analisar os planos políticos dos candidatos a prefeito, primeiros e segundo colocados, no Litoral do Paraná, nos anos de 2012 e 2016, em busca de propostas de políticas de SAN e convergentes;
- Investigar quais as políticas públicas, em âmbito federal, estadual e municipal, que possam contribuir para a garantia do DHAA, são efetivadas no Litoral do Paraná, no recorte temporal de 2016 a 2021, através dos planos plurianuais, Lei Orçamentária Anual, Quadro de detalhamento de despesas, balancetes de gastos e Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- Comparar as propostas de SAN e as políticas públicas efetivadas, por meio da checagem documental (Planos de governo e PPAS);

Durante este estudo iremos incursionar, na seção 2, pela dignidade da pessoa humana, como base para a formulação e efetivação dos direitos fundamentais, configurando um mínimo existencial digno. Em seguida ancoraremos os conceitos acima nos direitos fundamentais e DHAA, sendo este o direito foco desta pesquisa.

A conceituação da SAN e Soberania Alimentar se localizarão no subitem seguinte, bem como suas correlações com o desenvolvimento territorial

sustentável. Em seguida nos aprofundaremos nas políticas públicas, em especial nas de SAN, num panorama histórico brasileiro, conceitos base do ciclo das políticas públicas, documentos eleitorais e de governança e sua importância junto a construção da agenda de SAN.

Por fim, adentraremos no recorte geográfico escolhido, na seção 3, localizando o leitor no território foco desta pesquisa. Na seção 4 exploraremos melhor a metodologia escolhida para investigação dos assuntos já citados e a descrição destes métodos junto a pesquisa.

Os resultados e discussões das análises dos planos de governo e planos plurianuais dos sete municípios que compõem o Litoral do Paraná estão presentes na seção 5. Nas considerações finais, são sintetizados os principais resultados desta dissertação e expostas às recomendações para trabalhos futuros.

## 2 PELO DIREITO DE SE MANTER VIVO

Não é possível que alguém que se preocupasse como eu, com o problema da fome, do subdesenvolvimento e da miséria não estivesse sempre com esta ansiedade, esta preocupação e angústia sobre o futuro da humanidade. Por outro lado, como homem de ciência, que procura ver, vislumbrar o que pode trazer a ciência e a técnica à humanidade, ao mesmo tempo que essas a ameaçam, só um homem que tem esperança e que no fundo é um otimista a longo prazo – depois de todas as tormentas porque estamos passando ou iremos passar! – Acredita que virá certamente uma era de civilização verdadeira para o homem do amanhã (CASTRO, 1970<sup>3</sup>).

Ser humano requer alguns cuidados. Manter-se vivo não depende somente da vontade própria, mas de certos estabelecimentos que tanto podem vir da natureza, quanto das questões inerentes as relações sociais, a maioria externos a nossa vontade. A afirmação de direitos fundamentais traz a insígnia de garantir que cada um possa manter-se vivo, enquanto espécie, com foco na dignidade da pessoa humana (HERRERA, 2009).

Questões morais e éticas desenvolvidas no decorrer da história fazem parte deste constructo, sempre em processo. Siqueira (2013), sobre a igualdade, geradora de dignidade e sua importância no trato das minorias, fortemente pautado em direitos fundamentais, cita que:

A igualdade apresenta-se como essencial para uma sensível compreensão dos direitos humanos, principalmente na interpretação dos direitos das minorias, pois o cerne da sua compreensão encontra-se pautado no reconhecimento das diferenças, propiciando a todos igual participação na sociedade (atividades estatais e nos meios sociais) (SIQUEIRA, 2013, p. 183).

Morin (1994) corrobora, trazendo um trecho em seus escritos que reflete de maneira interessante sobre a multiplicidade humana e suas relações com a dignidade: “Homo é um complexo bio-antropológico e bio-socio-cultural. O homem tem várias dimensões e tudo o que desfaz este complexo é mutilador, não só para o conhecimento, como também para a acção” (MORIN, 1994, p. 101).

---

<sup>3</sup> Trecho da entrevista, contido no documento: “Conversando com Josué de Castro. Seara Nova, Portugal, 1970, p. 4, 8”.

Estes aspectos fazem do ser humano uma estrutura complexa de relações, nas quais são pertinentes a atenção aos direitos fundamentais, efetivação e não retrocesso. O surgimento desses conceitos nos faz refletir sobre sua amplitude e as diferenças entre as inúmeras populações ao redor do mundo, ainda que fundamentados em necessidades básicas em comum, os direitos humanos.

Edmundson (2006) traz esclarecimentos neste sentido:

Muitas pessoas dizem que os direitos são universais, que todos nós possuímos certos direitos fundamentais decorrentes do simples fato de sermos humanos. [...] dizem que os direitos são uma invenção do Ocidente moderno, algo “construído” em um determinado momento histórico [...] em defesa dos próprios interesses, buscando a disseminação de suas ideias, sua exportação e até a imposição delas sobre outras culturas, ignorando as tradições destas (EDMUNDSON, 2006, p. 07).

Cabe então questionar o que seria dignidade e se os conceitos estabelecidos por nossa cultura poderão se relacionar com as demais, num convívio respeitoso e seguro para toda a humanidade e manutenção dos bens da natureza. Ao falarmos, nesta seção, sobre a dignidade da pessoa humana, utilizamos as lentes da sociedade em que vivemos, principalmente aquelas relativas aos conceitos que foram desenvolvidos e espalhados pela Europa, ou seja, conceitos ocidentais (SANTOS, 2013).

Santos (2013), nos alerta sobre a hegemonia que pode ser praticada nos entendimentos dos direitos humanos:

A busca de uma concepção contra hegemônica dos direitos humanos deve começar por uma hermenêutica de suspeita em relação aos direitos humanos tal como são convencionalmente entendidos e defendidos, isto é, em relação às concepções dos direitos humanos mais diretamente vinculadas à sua matriz liberal e ocidental (SANTOS, 2013, p. 31).

A globalização e/ou mundialização<sup>4</sup> pode ser interpretada de diversas maneiras e se expandir para tudo o que há na Terra, no foco das relações

---

<sup>4</sup> Utilizamos aqui tanto o conceito americano de Globalização quanto o Europeu, especificamente francês de Mundialização, pois ainda que sejam um tanto conflitantes entre

humanas. Principalmente relacionada a interpretação humana hegemônica de seu ser/estar no mundo, mas reflete em boa parte a versão ocidental a respeito de aspectos morais, éticos e culturais.

Porém não reflete o modo de vida e de interpretação do estar vivo de todas as culturas ocidentais, principalmente quando relacionamos povos tradicionais, minorias e outros povos da América Latina (HERRERA, 2009), local de onde refletimos sobre os conceitos aqui elencados. Portanto, ao se falar dos direitos humanos e dignidade, trata-se dos supostos reflexos destes direitos sobre aqueles que não necessariamente partilham de todos os conceitos deles derivados.

Concordamos com o estabelecimento de padrões mínimos para que se possa proteger a vida humana e fornecer condições para sua dignidade. Todavia, discordamos dos que acreditam que estes direitos cobrem, em sua totalidade, todos os povos ocidentais e orientais, e que todos os sujeitos gozam destes direitos em sua existência. Trataríamos de humanidades e não humanidade.

Instituições como a ONU, representam, então, uma globalização dos direitos fundamentais que interferem nos direitos dos povos, mas prioritariamente composta por uma classe ocidental dominante. Deste modo, estas instituições globalizadoras impõem conceitos, que possivelmente não abarcam as especificidades de povos tradicionais, e com culturas que não coadunam com os conceitos desenvolvidos pelos representantes com cadeiras de direito (HERRERA, 2009), numa elitização dos direitos humanos.

Segundo a Organização Mundial da Saúde<sup>5</sup> (OMS) a maior causa de morte no mundo moderno é a pobreza. Com ela se correlacionam uma série de comorbidades que arrastam milhares de pessoas, todos os anos, para uma vida não digna e morte. Importa conjecturar sobre os reflexos econômicos que a negação da efetivação dos direitos humanos tem sobre a parcela da

---

si, representam parte do pensamento ocidental em relação aos processos que ocorrem em todo mundo.

<sup>5</sup> Dados do Relatório Sinais Vitais e Estado do Mundo, do Worldwatch Institute (2003; 2010), disponíveis em: <[https://web.archive.org/web/20130521174124/http://www.worldwatch.org.br/estado\\_do\\_mundo.html](https://web.archive.org/web/20130521174124/http://www.worldwatch.org.br/estado_do_mundo.html)> Acesso em 21 de out. de 2019. <<https://www.akatu.org.br/wp-content/uploads/2017/04/100629EstadodoMundo2010.pdf>>. Acesso em 12 de jan. de 2020.

população que não tem acesso aos meios básicos, coincidentemente adquiridos através de recursos financeiros, para sua dignidade.

Percebe-se então uma lacuna no discurso de organismos internacionais entre a existência de direitos fundamentais e a efetivação dos mesmos. Esta efetivação prioritariamente estaria ligada as ações do Estado, através de políticas públicas e garantia de meios para obtenção dos mesmos. Entretanto não somente o Estado, já que o mercado também tem grandes influências na dignidade da pessoa humana. Torna-se necessária a ação – por parte do Estado – e ação adjunta – por parte do mercado<sup>6</sup>.

Segundo Herrera (2009, p. 25), devemos ter em mente nas discussões sobre direitos humanos que “os direitos humanos não são categorias prévias à ação política ou práticas econômicas”, como nos faz crer as bases do neoliberalismo, mas a base para o desenvolvimento, razão e fim. Percebamos, ainda nas palavras de Herrera, a diferenciação na interpretação da ordem das relações destes direitos:

A luta pela dignidade humana é a razão e a consequência da luta pela democracia e pela justiça. Não estamos diante de privilégios, meras declarações de boas intenções ou postulados metafísicos que exponham uma definição da natureza humana isolada das situações vitais. Pelo contrário, os direitos humanos constituem a afirmação da luta do ser humano para ver cumpridos seus desejos e necessidades nos contextos vitais em que está situado (HERRERA, 2009, p. 25).

A troca, com apelo neoliberalista, de direitos por liberdades traz implicações na mudança do eixo garantidor (SANTOS, 2013). Passam a figurar como responsáveis pela caução desta “liberdade” o mercado, sendo repassado as empresas o ônus da garantia de direitos, é o conhecido “‘custo social’ das empresas, que devem suprimi-lo em nome da competitividade” (HERRERA, 2009, p. 31).

Cria-se então um limbo de liberdades, no qual o custo social é transferido ao privado (neste caso as empresas), que não o efetivam, e sai do Estado, que não o reclama ou promove. A mudança de direitos por liberdades sugere não serem necessárias políticas públicas para efetivação dos mesmos,

---

<sup>6</sup> Leia-se “mercado” como o conjunto de sistemas econômicos aos quais a humanidade pratica e está submetido (FURTADO, 1961).

mas sim um ambiente propício economicamente para que todos possam garantir seus próprios direitos, com forte apelo ao liberalismo econômico.

Segundo Sen (2000), a falta de acesso causada pela pobreza pode ser diretamente relacionada com a falta de liberdade, e esta liberdade se expressa num conjunto de liberdades e não somente na liberdade de escolha, como vulgarmente é convencionado nas relações de poder:

Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de programa epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação e de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrição impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade (SEN, 2000, p. 18).

Seria a criação de um conceito de individualização dos direitos humanos, baseada em empregos, oportunidades de mercado e mercantilização dos direitos fundamentais (HERRERA, 2009). O forte apelo moderno do “*I can, You can*”, baseado no slogan americano amplamente utilizado em campanhas políticas “*Yes, we can*”<sup>7</sup>.

Descolado do neoliberalismo, porém com vistas a sua existência e influências sociais, Amartya Sen (2000) traz uma outra perspectiva da liberdade<sup>8</sup>, em seu livro “Desenvolvimento como Liberdade”, no qual aponta para o fato de que somente a liberdade, em todos os seus aspectos, é capaz de trazer e manter o desenvolvimento. Mas neste sentido, ele nos fala de uma outra liberdade, deixando claro seu entendimento a respeito do assunto:

---

<sup>7</sup> Disponível em: <<https://www.anthropology-news.org/index.php/2019/10/21/yes-we-can-and-the-power-of-political-slogans/>> Acesso em 23 de ago. de 2020.

<sup>8</sup> Segundo o autor são cinco os tipos de liberdade: liberdades políticas; facilidades econômicas; oportunidades sociais; garantias de transparência; proteção e segurança. Neste sentido o autor afirma que estas liberdades se correlacionam e entrelaçam, formando um panorama com condições para o desenvolvimento. Sendo as principais ameaças a estas liberdades “a pobreza e a tirania, a carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, a negligência dos serviços públicos e a intolerância ou a interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2000, p. 18 e 19).

O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das privações de liberdades substanciais, argumenta-se aqui, é constitutiva do desenvolvimento. Porém, para uma compreensão mais plena da relação entre desenvolvimento e liberdade, precisamos ir além desse reconhecimento básico (ainda que crucial). A importância intrínseca da liberdade humana em geral, como o objetivo supremo do desenvolvimento, é acentuadamente suplementada pela eficácia instrumental de liberdades específicas na promoção de liberdades de outros tipos. [...] Por exemplo, há fortes indícios de que as liberdades econômicas e políticas se reforçam mutuamente, em vez de serem contrárias umas às outras (como às vezes se pensa) (SEN, 2000, p. 10).

Ainda na visão deste autor, o fato de existir um entrelaçamento entre o que ele destaca como oportunidades sociais de educação e assistência médica que, necessitam de uma ação pública. Ao mesmo tempo em que se faz necessário uma efetiva participação econômica e política para que sejam complementadas as oportunidades individuais, de modo que sejam vencidas inúmeras privações. Salientando que as liberdades se apresentam como os meios principais para o desenvolvimento sustentável, neste prisma (SEN, 2000).

Logo, é possível refletir na participação das empresas privadas na garantia dos direitos humanos, como um meio termo entre o Estado como único garantidor e a transferência do custo social aos entes particulares. Sendo elas (as empresas) atores sociais ativos nas relações em voga, e assim, também responsáveis pela promoção da dignidade, com participação e influência na saúde financeira mundial e fortes geradoras de mudanças sociais (positivas ou não).

Deste modo, documentos que “garantem” os direitos humanos devem ser vistos sob a ótica da problematização das possibilidades reais de sua efetivação. Segundo Santos (2013), há um efeito pernicioso nos eventos que seguiram pós promulgação dos Direitos Humanos pela ONU, obrigando aos Estados ações que não necessariamente se refletem em bem-estar para sua população:

A promiscuidade crescente entre o poder político e o poder econômico, a hipertrofia das funções de acumulação do Estado em detrimento das funções de confiança e de hegemonia, as

condicionalidades impostas por agências financeiras internacionais, o papel preponderante das empresas multinacionais na economia mundial, a concentração da riqueza, tudo isto tem contribuído para reorganizar o Estado, diluindo a sua soberania, submetendo-o à crescente influência de poderosos atores econômicos nacionais e internacionais, fazendo com que os mandatos democráticos sejam subvertidos por mandatos de interesses minoritários mas muito poderosos (SANTOS, 2013, p. 36).

Neste contexto somos impelidos a repensar os direitos humanos como práticas sociais integrativas e emancipatórias e não mais como parte de uma retórica que prevê, mas não garante condições de efetivação (HERRERA, 2009). Todavia este pensamento possa gerar suposição de ingenuidade acerca da realidade que nos cerca. Além de refletir sobre os aspectos estatais e não estatais (privados) das seguranças as condições mínimas de dignidade humana, ou seja, liberdades, num contexto neoliberalista.

As transformações sociais que ocorrem ao redor do globo não são homogêneas. Procuramos então, nesta pesquisa, discutir as questões dos direitos humanos a partir do prisma latino-americano, num contexto de modernidade tardia (SANTOS, 2018), mais especificamente no Brasil. Primordialmente relacionados aos assuntos de alimentação e nutrição, especificamente no Litoral do Paraná, com vistas aos documentos eleitorais e de governança na construção da democracia.

Os direitos fundamentais e direitos humanos, procuram abraçar toda humanidade, como um estabelecimento possível de convivência e manutenção da vida. Porém, de fato não há, na humanidade, uma prática ou pensamento único que possa representar o que é ser ou estar vivo com dignidade para todos os povos, orientais e ocidentais, do sul ou do norte, desenvolvidos ou na busca por condições de vida melhores. As condições políticas e econômicas vividas pelas mais diversas populações são diferentes, logo, os resultados destes diálogos são distintos.

Dados os fatos citados, cabe refletir sobre as intersecções entre ações do Estado, das empresas privadas e dos atores sociais em participação social ativa nas relações entre o *buen vivir*<sup>9</sup> de nossa população, os direitos

---

<sup>9</sup> O conceito de *Buen Vivir* advém das pesquisas e reflexões de autores latino americanos, baseados no modo de vida das populações originárias das Américas, que refletem um modo de vida outro ao hegemonicamente disseminado e derivado da Europa. Os principais nomes

humanos/fundamentais e as políticas públicas com foco na promoção de dignidade, em especial as que promovem a SAN. Ampliando as possibilidades de construção de agenda e garantindo o não retrocesso.

Sendo assim, Santos (2013), numa ponderação a respeito do papel do Estado na garantia de direitos humanos e o papel da sociedade, principalmente no que concerne a fatia social que detém o poder econômico maior, nos traz as seguintes observações:

Num contexto em que a distinção entre o poder político e o poder econômico se dilui, a centralidade do Estado na discussão dos direitos humanos não permite estabelecer o nexo de causalidade entre poderosos atores não estatais e algumas das mais massivas violações de direitos humanos (SANTOS, 2013, p. 36).

Fica claro que falar de direitos humanos e garantia destes pelo Estado, perpassa questões outras que necessitam ser avaliadas, englobando diferentes esferas da sociedade e ampliando as discussões. Segundo Santos (2013, p. 37) trata-se de um trabalho de “desestabilizar esse consenso” e repensar as interferências de um “localismo globalizado” (2013, p. 40), em busca de uma nova perspectiva de concretização dos direitos humanos.

Cabe diferenciar estar vivo ou sobreviver, de estar vivo com dignidade e liberdade. Seguimos as discussões sobre direitos humanos trazendo conceitos sobre a dignidade da pessoa humana e suas relações com o desenvolvimento humano baseado na sustentabilidade.

## 2.1 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A concepção ocidental, capitalista e colonialista da humanidade não é pensável sem o conceito de sub-humanidade. [...] Os sujeitos modernos de direitos são exclusivamente os humanos. Ao contrário, para outras gramáticas de dignidade, os humanos estão integrados em entidades mais amplas — a ordem cósmica, a natureza — que, se não forem protegidas, de pouco valerá a proteção concedida aos humanos (SANTOS, 2014, p. 48).

---

neste movimento, conhecido como Decolonizador são: Walter Mignolo, Arturo Escobar, Enrique Leff, Celso Furtado, entre outros.

Pessoa humana, pessoas humanas. Somos muitos e numa convivência relacional que faz com que estabelecimentos mínimos sejam necessários para que possamos usufruir de um lugar comum, a Terra. A luta pelos direitos humanos perpassa pela conquista de espaços de consolidação da dignidade, com começo didaticamente estabelecido, porém sem resolução da problemática. As discussões acerca do tema fazem parte não só da conquista destes direitos, mas da ampliação e/ou manutenção dos mesmos.

A definição de Herrera (2009), se faz profícua nesta seção em que se discutem os conceitos inerentes a dignidade da pessoa humana e direitos humanos, já que este tema (a dignidade) responde pelos atributos dos direitos que garantirão esta condição. De acordo com o autor “a dignidade é um fim material. Trata-se de um objetivo que se concretiza no acesso igualitário e generalizado aos bens que fazem com que a vida seja ‘digna’ de ser vivida” (HERRERA, 2009, p. 37).

Segundo Herrera (2009), pensar em direitos humanos, dignidade e princípios éticos no século XXI se torna um grande desafio. O autor reflete que: “A globalização da racionalidade capitalista supõe a generalização de uma ideologia baseada no individualismo, competitividade e exploração” (HERRERA, 2009, p. 23). Torna-se então necessário o fomento a um pensamento crítico com vistas a emancipação para garantia destes direitos, que ultrapasse o mero conceito de direito e consiga abarcar a realidade vivida por milhares de pessoas.

Boaventura de Souza Santos (2014, p. 32) traz uma colaboração a esta reflexão de que “a hegemonia dos direitos humanos como linguagem de dignidade humana é incontestável. No entanto, esta hegemonia convive com uma realidade perturbadora. A grande maioria da população mundial não é sujeito de direitos humanos”.

Refletimos então sobre como é precípua a discussão sobre a concretização destes direitos, não bastando sua criação ou ainda a judicialização<sup>10</sup>, mas o diálogo e participação social para sua real efetivação.

---

<sup>10</sup>Segundo Vallinder (2012), judicializar significa que as decisões de maior impacto para os rumos da sociedade estão sendo tomadas pelo Poder Judiciário mediante transferência de competência, ao invés de serem tomadas pelos poderes Legislativo e Executivo. A esta transferência decisória, convencionou-se denominar de “Judicialização”, ou seja, um direito

Logo, ao pensarmos nos marcos jurídicos que garantem a dignidade, “o simples fato de uma cultura reconhecer a existência de direitos não é suficiente para diminuir nossas possíveis preocupações acerca do tratamento que ela dá a seus membros” (EDMUNDSON, 2006, p. 8), assim como o tratamento que é dado entre as nações existentes ao redor do mundo.

Neste sentido, o século XXI traz desafios, não só na manutenção dos direitos humanos, mas na adaptação destes direitos as demandas plurais da modernidade. No enfrentamento das desigualdades e nas condições díspares em que se encontram os mais diversos cidadãos do mundo. Santos (2013, p. 33) nos propõem olhar a história sob o prisma da “ilusão teleológica”, que “consiste em ler a história da frente para trás”.

Sendo assim vemos os direitos humanos como a chave para a conquista da igualdade de todos os povos, mas:

[...] esta ilusão impede-nos de ver que o presente, tal como o passado, é contingente, que, em cada momento histórico, diferentes ideias estiveram em competição e que a vitória de uma delas, no caso os direitos humanos, é um resultado contingente que pode ser explicado a posteriori, mas que não poderia ser deterministicamente previsto (SANTOS, 2013, p. 33).

Importa pensar de maneira mais ampla, num pensamento complexo e analisando a conjuntura dos fatos históricos relativos aos direitos humanos e seus diálogos com a sociedade até o século XXI (SANTOS, 2013). Historicamente não há muitos registros de que haviam, antes da modernidade, direitos humanos. Segundo Edmundson (2006, p. 9) “Benjamin Constant, [...] afirmou que os direitos eram uma inovação dos tempos modernos”.

Os pilares destes direitos, segundo Herrera (2009) são a dignidade, igualdade e a liberdade, baseados em leis e declarações de direitos dos Estados Unidos e França. O cerne da questão se encontra na lógica da descontextualização referida por Santos (2013, p. 34), e que tem atravessado a história, onde “o mesmo discurso de direitos humanos significou coisas muito

---

inerente como alimentação ou saúde é exigido pelo cidadão, do Estado, através de ações judiciais.

diferentes em diferentes contextos históricos e tanto legitimou práticas revolucionárias como práticas contrarrevolucionárias”.

Significado de que a fala dos direitos humanos assumiu e ainda assume papéis bastante diferentes ao redor do mundo e em diversos momentos históricos e políticos. Atendendo a interesses nem sempre humanitários ou tendo características hegemônicas. Facilitando o desenvolvimento de algumas nações e deixando outras à cabo.

Ainda segundo Edmundson (2006), Francis Bacon foi outro autor importante no discurso dos direitos do homem – que mais tarde vieram a ser conhecidos como direitos humanos. Estes direitos e as investigação acerca do ser humano no mundo tem seu primeiro auge durante as revoluções políticas dos Estados Unidos e França, entre os anos de 1776 a 1794.

O segundo auge da retórica dos direitos se dá no período ocorrido logo após a Segunda Guerra Mundial (1948), com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e seus reflexos presentes até o século XXI. Neste sentido, Santos (2013, p. 35) nos elucida sobre o *monolitismo*, considerado por ele como a “quarta ilusão” acerca deste assunto. Esta teoria consiste em negar ou ignorar as tensões sobre determinado tema, neste caso, os direitos humanos. Menospreza-se o fato de contradições estarem presentes no processo de legitimação histórica e social de tal fenômeno.

Cabe lembrar, nas palavras de Herrera (2009) dos aspectos históricos que fomentaram os avanços nas discussões dos direitos humanos. As características colonizadoras do período de promulgação da DUDH, e progressivo surgimento de novas nações após sua emancipação.

Se a quatro décadas o Estado controlava as consequências do mercado (poluição, destruição do patrimônio histórico-artístico, etc.) aplicando medidas interventoras, na atualidade é o mercado que impõe as regras aos Estados por meio de instituições globais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e, sobretudo, a Organização Mundial do Comércio (HERRERA, 2009, p. 30).

A importância de discussões que estabeleçam padrões mínimos de convivência e comércio, garantias mínimas de dignidade se tornam urgentes mediante tal globalização econômica (HIRAI; ANJOS, 2007). A existência de direitos humanos e da aplicabilidade destes direitos a determinados cidadãos

foi e continua sendo uma das grandes preocupações acerca da efetivação destes direitos. Em citação de trecho sobre este assunto, o autor nos traz as seguintes palavras:

Desde o início, os direitos humanos cultivam a ambiguidade de criar pertença em duas grandes coletividades. Uma é a coletividade supostamente mais inclusiva à humanidade, daí os direitos humanos. A outra é uma coletividade muito mais restrita, a coletividade dos cidadãos de um determinado Estado (SANTOS, 2013, p. 35).

Em diversas sociedades podemos visualizar a existência de cidadãos de primeira e segunda classe, como afirmou Gresta (2019) em sua pesquisa sobre cidadania e democracia. Surgem então as diferenças de garantia ou não dos direitos humanos e consequente estratificação social causadora dos abismos enfrentados por estas populações (SANTOS, 2013). Cabe refletir se os direitos humanos dão acesso igualitário ou não, não somente em relação aos cidadãos, mas também entre as nações.

Neste processo de evolução destes direitos houve a classificação por gerações. As gerações dos direitos humanos têm como fundamento a maneira como estes eram tratados e as relações que os mesmos estabeleciam com outras instâncias. Segundo a ótica de Thomas Humphrey Marshall, sociólogo britânico do século XX, as gerações de direitos humanos têm estrita relação com a cidadania, mas neste sentido formam um encaixe perfeito somente com a realidade histórica e política inglesa.

Na visão do autor supracitado, os direitos humanos seriam divididos em gerações, respectivamente civil, política e social, contidas na esfera da cidadania. O avanço das discussões sobre os direitos humanos se daria então nessas gerações, didaticamente divididas entre os séculos XVIII, XIX e XX. E segundo o próprio autor “[...] ditada mais pela história que pela lógica” (MARSHALL, 2002, p. 9).

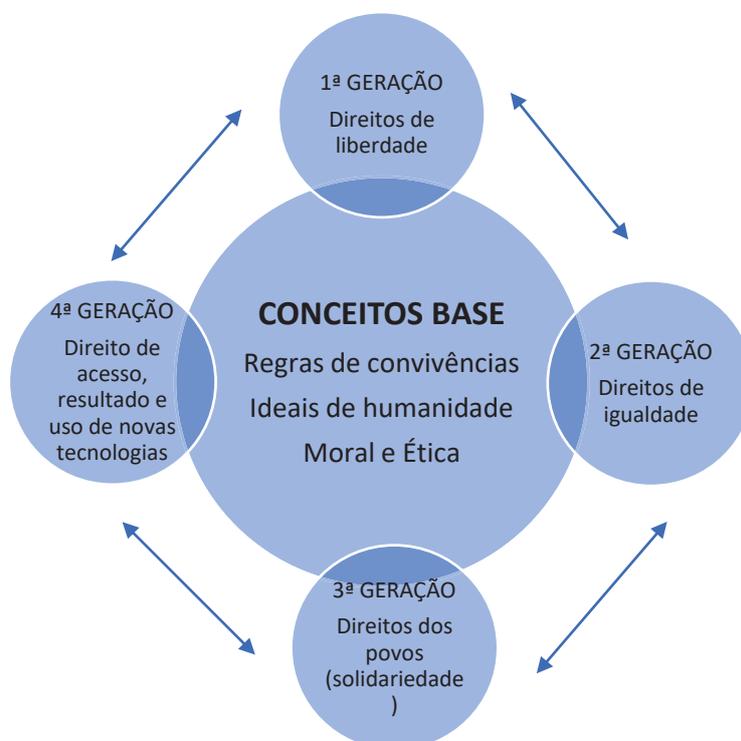
A reflexão de outros autores nos alerta para o fato de que esta lógica não se aplica a vários outros países, inclusive o Brasil. Mastrodi e Avelar citam que cabe “[...] identificar a teoria de Marshall à compreensão da realidade inglesa e salientar algumas implicações a respeito da inadequação dessa análise ao contexto brasileiro.” (MASTRODI; AVELAR, 2017, p. 3).

Para aprofundar nossa reflexão a respeito dos direitos humanos no Brasil, trazemos as palavras de Santos (2014), que se conectam perfeitamente com a situação brasileira por ocasião da promulgação da DUDH:

O reconhecimento sequencial dos direitos humanos segundo uma lógica de gerações, tal como foi teorizada por T. H. Marshall (1950, p. 1-85) (primeiro, direitos cívicos, depois, direitos políticos e, por fim, direitos econômicos e sociais), só tem alguma correspondência na história moderna da Inglaterra. Na maioria dos países, a história dos diferentes tipos de direitos humanos é uma história muito contingente, acidentada, cheia de descontinuidades, com avanços e recuos (SANTOS, 2014, p. 43).

A modernidade e seus avanços trouxeram, na acepção de autores como Leal (1997), a quarta geração dos direitos humanos, relacionados a manipulação genética, biotecnologia e bioengenharia, e mais atualmente, as questões da sociedade da informação e direitos sobre questões relacionadas aos territórios virtuais (Figura 1).

FIGURA 1 – GERAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS



FONTE: Elaborada pela autora (2020) a partir de Leal, (1997).

Porém, segundo Herrera, deve-se tomar cuidado na divisão dos direitos em gerações, pois tal advento pedagógico pode gerar entendimentos de que

pela existência de uma quarta geração a primeira estaria superada. O autor defende que a dignidade é o foco e base dos direitos humanos e para tanto devemos refutar uma visão “unilateral e evolutiva da história do conceito” (HERRERA, 2009, p. 75).

Este fato geraria um retrocesso em termos de lutas sociais que devem encarar os direitos humanos como um meio, de maneira complexa e interrelacionada, para a conquista de liberdade. Lembrando que, segundo Sen (2000) não há liberdade sem igualdade de condições, como cita:

Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras (SEN, 2000, p. 25-26).

De acordo com Edmundson (2006), percebe-se que o primeiro grande salto em relação aos direitos humanos foi bastante violento, acompanhado de guerras e disputas acirradas. Já o segundo momento, tendo sido um pós-guerra, não representou tanto derramamento de sangue direto, mas um adensamento nos discursos e na cobrança através do mundo, das populações, pelo que lhes é de direito.

Segundo o autor, “as pessoas, em geral, estão mais dispostas a lutar para manter o que é delas do que para obter o que ainda não é – os psicólogos sociais chamam isso de ‘efeito de dotação’” (EDMUNDSON, 2006, p. 20). Os danos causados a humanidade com a segunda grande guerra foram tão profundos, que em 1945 tivemos a criação da ONU, e logo em seguida a já mencionada Declaração de 1948 (LEAL, 1997). Neste momento se abstiveram de voto o bloco soviético, a Arábia Saudita e a África do Sul.

Em seu preâmbulo – DUDH – figuravam palavras como dignidade humana, direitos iguais e inalienáveis, liberdade, justiça e paz, na tentativa do estabelecimento de um mínimo existencial (HERRERA, 2009) para todos os cidadãos do mundo, independentemente do local de nascimento ou das condições sociais. Segundo Edmundson (2006, p. 230), “honrar o direito humano a um padrão de vida decente exige que este tenha prioridade sobre

alguns dos direitos civis e políticos de primeira geração”, que ainda não tinham relação com a inclusão dos direitos econômicos e os conceitos de desenvolvimento atrelados ao crescimento financeiro.

Na América Latina, o segundo pós-guerra trouxe um grande otimismo temporário da política, mas um esfacelamento econômico que não conseguia atender as demandas sociais (LEAL, 1997). Seguido por período de Estado de Exceção (ditadura) em praticamente todos os países da região, que causaram danos consideráveis nas democracias em voga.

Os países são diversos, logo, ainda que suas realidades sociais, geográficas ou econômicas sejam análogas, o desenvolvimento pode ocorrer de maneira diferente. Então “cabe a cada nação decidir, por conta própria, como estabelecerá as prioridades quanto ao cumprimento dos direitos de primeira e segunda geração” (LEAL, 1997, p. 231). Mas devemos atentar ao fato que esta suposta decisão nacional não está desvinculada dos organismos transnacionais e das condições econômicas impostas pela mão oculta do mercado.

Tentar impor direitos a uma nação, pode violar a soberania daquele povo e causar abismos sociais ainda maiores do que os já existentes. Este movimento se relaciona ao neocolonialismo e processos de globalização pelos quais as democracias frágeis ou em transição passam, com interferências de organismos internacionais sobre a soberania destes povos, que, de acordo com dados dos mesmos organismos, não conseguem diminuir as mazelas sociais destes países (SANTOS, 2014).

Neste sentido para Edmundson (2006, p. 231), os direitos humanos tenderão a ser tratados como “mera regra prática de prudência”, que não conseguem abarcar e desrespeitam as coletividades das nações e acabam por não se efetivar na prática. Os direitos humanos, em suas amplas discussões no decorrer da história, permitem observar que inferem a humanidade a percepção de que certas questões humanas, *prima facie*, devem ser levadas em consideração para a manutenção da vida, mas estes estabelecimentos não devem ou deveriam interferir na soberania dos povos.

Em palavras acertadas sobre as relações de interdependência humana, Morin (2015) nos traz a seguinte reflexão:

O seu humano é autônomo, mas a sua autonomia depende do meio exterior. Se temos necessidade de nos alimentar, é porque o nosso organismo trabalha continuamente, degrada a sua energia e tem necessidade de renová-la, extraindo do mundo exterior sob a forma já organizada dos alimentos vegetais e animais. Por isso, para ser autônomo, tenho que depender do meio exterior (MORIN, 2015, p. 68).

Logo, cabe trazer à tona um questionamento importante: Seria justo com gerações futuras que para efetividade dos direitos humanos, tivéssemos que abrir mão da continuidade dos recursos naturais? Ou que inferíssemos danos à animais? A vida humana é inegavelmente relacional, e estes relacionamentos se dão em diversas esferas. Localizar o ser humano no centro da dignidade em detrimento das outras instâncias (da natureza e animal, temporal e histórica), seria ignorar um complexo sistema, o sistema mundo (WALLERSTEIN, 2004).

O primeiro trecho do Preâmbulo<sup>11</sup> da DUDH traz a previsão de que devemos garantir aos humanos, pelo simples fato de serem humanos, direitos de existência e não morte, decorrentes do respeito à dignidade. Segue em seus artigos 1º e 2º<sup>12</sup>, deixando claro que estes direitos já seriam detidos pelos humanos, não como um ideal a ser alcançado, mas uma realidade já obtida.

Esta discrepância instaura um dilema, desacreditando aqueles que buscam por seus direitos através de lutas sociais. Como se os mesmos já gozassem de condições mínimas para alcançá-los apenas pelo fato de terem nascido humanos (HERRERA, 2009), fato não concretizado na prática.

Sair da lógica simplista de que os direitos humanos existem e que apenas por este motivo são uma garantia a toda e qualquer pessoa, faz dialogar de maneira crítica com a realidade vivida e buscar proposições para

---

<sup>11</sup> Refere o “ideal comum a atingir por todos os povos e todas as nações, a fim de que todos os indivíduos e todos os órgãos da sociedade, tenda-a constantemente no espírito, se esforcem, pelo ensino e pela educação, por desenvolver o respeito desses direitos e liberdades e por promover, por medidas progressivas de ordem nacional e internacional, o seu reconhecimento e a sua aplicação universais e efetivos tanto entre as populações dos próprios Estados membros como entre as dos territórios colocados sob sua jurisdição.”

<sup>12</sup> Artigo 1º - todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade. Artigo 2º - todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação (grifo da autora).

que estes direitos possam ser efetivados na prática, através de ações ou políticas tanto estatais quanto de outras instâncias.

Segundo Santos (2014, p. 40) a “Declaração Universal dos Direitos do Homem das Nações Unidas, que é a primeira grande declaração universal do século passado, à qual se seguiriam várias outras, só conhece dois sujeitos de direito: o indivíduo e o Estado”, cabe trazer a discussão outros atores sociais envolvidos, que figuram à paisana, mas interferem de maneira substancial nas condições da dignidade humana.

Outro fator a se considerar, segundo o mesmo autor é que:

O caminho da contra hegemonia nesta tensão aponta para a superação da dicotomia universal/fundacional e para a busca de um cosmopolitismo subalterno, construído a partir de baixo nos processos de troca de experiências e de articulação de lutas entre os movimentos e organizações de excluídos e seus aliados de várias partes do mundo (SANTOS, 2014, p. 40).

As normas jurídicas necessitam de ampliação de conceitos para que não se tornem, no senso comum, os direitos humanos como mera aquisição de bens que possam garantir uma “vida digna”, simplesmente baseadas em parâmetros financeiros. Os conceitos são mais amplos, e trazem consigo bens imateriais que garantem que os bens materiais necessários para vida possam ser acompanhados de dignidade (HERRERA, 2009).

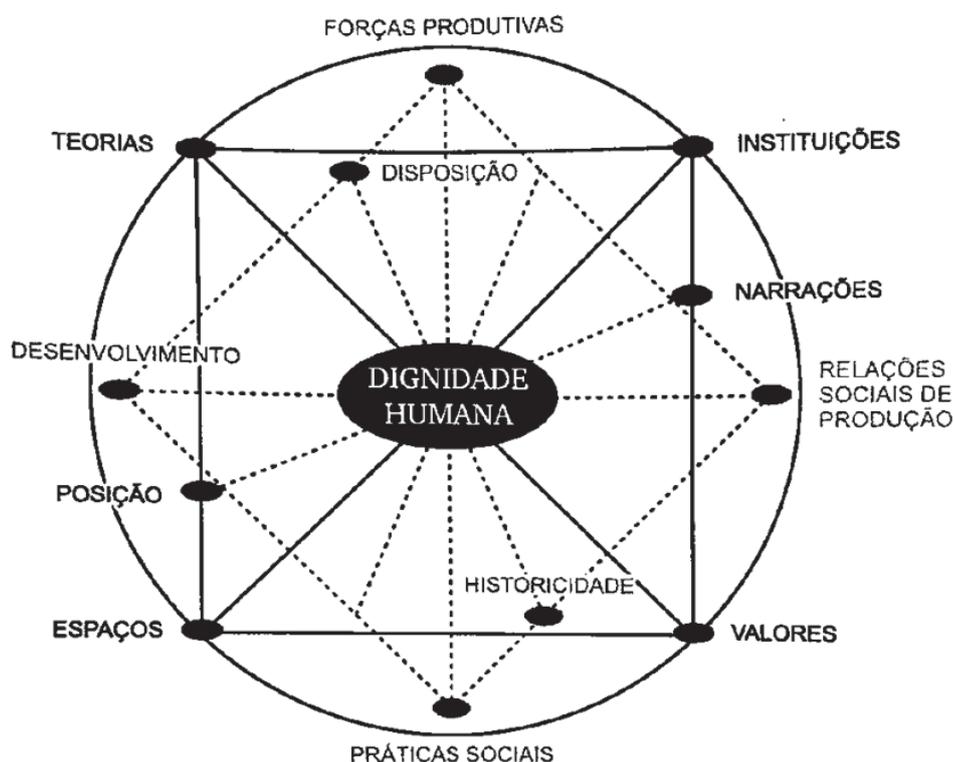
Alimentar-se não bastaria, mas respeitar questões de cultura alimentar, sistemas agroalimentares não degradantes (no trabalho e no meio ambiente), não necessitar abrir mão de outras garantias para a possibilidade de aquisição destes alimentos. Relações econômicas justas em se tratando de produção e comercialização de alimentos (PINHEIRO; CARVALHO, 2010), além da liberdade de escolha.

Entra em questão a liberdade de Sen (2000, p. 175), que traz o seguinte exemplo sob a forma de questionamento: “[...] o que deve vir primeiro – eliminar a pobreza e a miséria ou garantir liberdade política e direitos civis, os quais, afinal de contas, têm pouca serventia para os pobres?”. Transplantando a mesma reflexão para esta discussão, de que servem os papéis quando a fome aperta?

Na visão de Herrera (2009), deve-se ter o diálogo com questões estruturais do Estado, liberalismo político e econômico e a democracia. Logo, “os direitos humanos podem se converter em uma pauta jurídica, ética e social que sirva de guia para a construção desta nova racionalidade” (HERRERA, 2009, p. 21).

A representação trazida por Herrera, baseada no “diamante cultural” de Wendy Griswold (1994) nos elucida sobre as diversas instâncias indissociáveis que tem os direitos humanos (Figura 2), a qual deve ser trabalhada em prismas. Esta figura nos ajuda a apreender o enfrentamento da conquista de direitos “diante de um conjunto de elementos que compõem os processos sociais e econômicos” (HERRERA, 2009, p. 127).

FIGURA 2 – DIAMANTE ÉTICO DOS DIREITOS HUMANOS



FONTE: Herrera (2009).

Vejamos, as necessidades humanas se fazem presentes a todo momento, não sendo possível separá-las racionalmente. Segundo Sen (2000),

a racionalidade nos afasta do entendimento real das necessidades, para um preciosismo de aparatos jurídicos que acabam por não dar condições de efetivação aos direitos fundamentais. Conforme entendimento de Sen (2000):

[...], procurou-se demonstrar que, se aos pobres for dado escolher entre ter liberdades políticas e satisfazer necessidades econômicas, eles invariavelmente escolherão a segunda alternativa. Assim, por esse raciocínio, existe uma contradição entre a política da democracia e sua justificação: a opinião da maioria tenderia a rejeitar a democracia – dada essa escolha. Em uma variante diferente desse argumento, mas estreitamente relacionada, afirma-se que a questão, de fato, não é tanto o que as pessoas realmente escolhem, mas o que elas têm *razão* para escolher. Como as pessoas têm razão para querer eliminar, antes de mais nada, a privação econômica e a miséria, têm razão suficiente para não fazer questão das liberdades políticas, que estorvariam suas prioridades reais. A presumida existência de um profundo conflito entre liberdades políticas e a satisfação das necessidades econômicas constitui uma premissa importante desse silogismo e, nesse sentido, essa variante do segundo argumento é dependente do primeiro (ou seja, da veracidade da tese de Lee) (SEN, 2000, p. 176).

Seguimos com esta discussão, voltando nossos olhos para os direitos fundamentais no Brasil, com vistas ao DHAA, com as reflexões inquietantes de Santos (2014): “No fundo, trata-se de questionar os direitos humanos e todos os que recorrem a eles para interpretar e transformar o mundo, fazendo-lhes a seguinte pergunta: De que lado estão eles? Do lado dos oprimidos ou do lado dos opressores?” (SANTOS, 2014, p. 37). Complementamos com o slogan da campanha contra a fome, da década de 1990, de Herbert de Souza, o Betinho: “Quem tem fome, tem pressa” (SOUZA, 1994).

### 2.1.1 Direitos Fundamentais e Direito Humano à Alimentação Adequada

O DHAA se apresenta em duas dimensões distintas, o direito de estar livre da fome e o direito a uma alimentação adequada (BRASIL, 2006a). Deve garantir que a alimentação seja adequada e não apenas suficiente para matar a fome, e sua garantia não deve interferir na obtenção de outros direitos fundamentais, como moradia e trabalho (HIRAI; ANJOS, 2007).

Deve ainda ser praticado de maneira a respeitar e se correlacionar de maneira profícua, com outras dimensões: ambiental, social, econômica,

cultural, sagrada, assim como relacionar-se com a soberania dos povos para qual é direcionado. O DHAA têm início em suas discussões após a segunda grande guerra, quando a produção e armazenamento de alimentos chegaram a pontos críticos, bem como as condições de vida da população mundial, gerando discussões múltiplas, que culminaram na promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948 (EDMUNDSON, 2006).

No Brasil, as repercussões dos direitos humanos geraram alterações acerca dos direitos fundamentais, inclusive o DHAA (MALUF, 2009), garantido por meio da Constituição Federativa de 1988, conhecida como constituição cidadã, devido a sua grande preocupação com os direitos sociais (EDMUNDSON, 2006).

Posteriormente a Emenda Constitucional nº 64, incluiu no rol dos direitos fundamentais a palavra alimentação (BRASIL, 2010). Outro marco legal de suma importância na garantia do DHAA, no Brasil, foi criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) (BRASIL, 2006), estabelecendo parâmetros de SAN para as ações governamentais no âmbito da alimentação.

Falar de direitos fundamentais nesta pesquisa remete ao DHAA, base social e de saúde para manutenção de uma vida digna. Nunes (2008, p. 52) reflete que: “resta inequívoco o entendimento de que o direito fundamental à alimentação decorre diretamente do direito à vida e guarda estreitas relações tanto com o direito à saúde como com o direito à sadia qualidade de vida [...]”.

Segundo Siqueira (2013, p. 35), “o direito à alimentação, enquanto direito positivado, encontra sua previsão legal no texto constitucional, em leis infraconstitucionais e inúmeros outros dispositivos pertencentes à ordem jurídica brasileira”. Está, deste modo, explícito e amplamente fundamentado no direito brasileiro, cabe questionar a sua efetivação.

Segundo Carvalho (2002), além das realidades se apresentarem amplamente diferenciadas ao redor do mundo, e em nenhuma delas podermos comparar com a situação ocorrida na Inglaterra, em terras brasileiras os direitos humanos ocorreram de modo que a, “[...] cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. [...] primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis [...]” (CARVALHO, 2002, p. 219).

Os reflexos destes direitos, em solo brasileiro, se deram através de discussões e do estabelecimento de direitos fundamentais<sup>13</sup>, com a chegada de uma nova constituição, pós Estado de exceção. Os direitos fundamentais previam então, garantir um ambiente favorável mínimo para que o desenvolvimento e manutenção da vida humana ocorressem (PIOVESAN, 2004).

Segundo Leal (1997), podemos interpretar a mudança na legislação brasileira ocorrida na época como o reflexo de um panorama maior, contemplando todas as mudanças que aconteceram na América Latina:

As crises que se manifestam na América Latina nas décadas de 70 e 80 são resquícios de uma maior em outros continentes, acarretando uma mudança na relação de forças a nível mundial. Com o encurtamento do contexto político e econômico em 1982, eclodem as transições políticas, começando com a Bolívia, depois a Argentina, posteriormente o Brasil e Uruguai, até que se instalou no Paraguai, em fevereiro de 1989, o mesmo processo, e em março de 1990, no Chile (LEAL, 1997, p. 115).

Portanto, os reflexos dos direitos humanos ocorridos no Brasil seguem este percurso social e político, diferente dos ocorridos na Europa e Estados Unidos, temporalmente avançados nas discussões. Logo a efetivação de direitos humanos fundamentais segue a lógica deste panorama peculiar dos países do Sul.

Segundo Leal (1997), houve avanços políticos na época, mas as condições de vida da população estavam piores, demonstrando que a redemocratização foi acompanhada por um processo de pauperização de muitos estratos da população. Cita que “reafirma-se o valor do Estado como âmbito da justiça e como instância de redistribuição de renda e de recursos e, ao mesmo tempo, ele é sacrificado e desmantelado em função do reforçamento do mercado” (LEAL, 1997, p. 117).

Compreendemos então as influências da DUDH em 1948 e a lacuna até a promulgação da Constituição Federal de 1988. A busca por direitos fundamentais e a dificuldade de efetivação destes direitos pelo Estado, ou até

---

<sup>13</sup> Para Villiers (1992) os direitos fundamentais “são centrais aos direitos e liberdades individuais e formam a base de um Estado democrático. Os direitos fundamentais são considerados como essenciais ao processo democrático”.

mesmo a elaboração e promulgação de um texto constitucional brasileiro a época. A conjuntura política não era favorável aos direitos humanos em quase toda América Latina.

De maneira dialógica, sobre as potencialidades e fragilidades deste importante documento, Leal ainda nos traz uma visão sobre a dignidade da pessoa humana com seu forte reflexo sobre nossa constituição, mesmo em tempos não favoráveis:

[...] o Congresso Constituinte optou por elevar ao condão de princípios o resguardo do direito à dignidade humana, na medida em que, explicitamente, privilegia a temática dos direitos fundamentais, outorgando-lhes, ainda, a natureza de cláusula pétrea, nos termos do art. 60, parágrafo 4º, IV<sup>14</sup> (LEAL, 1997, p. 131).

Portanto, cabe uma interação histórica (Figura 3) com as constituições brasileiras precursoras, antes de avançarmos neste direito consolidado pela Constituição de 1988. Sendo imprescindível mencionar que nela figurou pela primeira vez o aspecto alimentar, vinculado a dignidade da pessoa humana e aos direitos fundamentais, sem citar explicitamente a palavra alimentação, fato que ocorreu posteriormente, como já mencionado.

Segundo Siqueira (2013), cabe mencionar após este aporte histórico das constituições brasileiras, os avanços obtidos mediante a promulgação da Constituição de 1988:

Somente com a promulgação da Constituição de 1988 é que no Brasil o direito à alimentação mereceu destaque, sendo reconhecido como direito de todos. [...] O direito à alimentação passou a ser previsto de maneira expressa no artigo 6º (Dos Direitos Sociais), por meio da Emenda Constitucional de nº 64, de 04 de fevereiro de 2010, que introduziu alimentação como direito social. A partir de então passou a fazer parte do texto constitucional de maneira expressa (SIQUEIRA, 2013, p. 39).

---

<sup>14</sup> §4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa do Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

**IV – os direitos e garantias individuais.** (BRASIL, 1988, p. 57, grifo nosso)

FIGURA 3 – HISTÓRICO DAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E O DHAA



FONTE: Organizada pela autora (2020), com base em Siqueira (2013).

Avaliando a Constituição supracitada, e ao avançarmos nosso olhar ao DHAA, como parte dos direitos fundamentais, num período de franca expansão do neoliberalismo político e econômico, podemos refletir sobre questões de cidadania e reciprocidade que fomentaram as mudanças e deveriam dar manutenção aos processos democráticos, como traz Leal (1997):

A democracia aparece, então, como uma construção permanente, apoiada na reciprocidade. Neste sentido, qualquer que seja a ordem econômico-social sobre que esteja organizada, o que supõe é uma capacidade de moderação do comportamento frente ao outro (LEAL, 1997, p. 117)

Segundo Herrera (2009), a grande influência da nova ordem mundial, capitalista e neoliberal, que traz à tona o indivíduo e suas necessidades individuais, enfraquece a luta por direitos humanos como uma base sólida para a dignidade humana. Ainda segundo o autor, devemos:

Nos rearmarmos de ideias, conceitos e práticas a partir das quais poderemos lutar contra uma ordem global baseada na rápida e desigual obtenção de benefícios econômicos que fluem não de atividades produtivas, mas de movimentos de capitais financeiros que formam uma bolha invisível quase impossível de controlar pelos governos nacionais (HERRERA, 2009, p. 73).

Cabe retomar a discussão sobre a conjectura política em que a construção e promulgação de nossa Constituição se deu para refletir a realidade brasileira. Tivemos, em 1982, a eleição dos governadores dos estados brasileiros, com forte fomento do movimento de “Diretas Já”, com seu início oficial em 1983, pressionando aqueles que eram contrários à proposta de Dante de Oliveira para eleição democrática para presidente (LEAL, 1997).

No primeiro momento a proposta não foi aprovada, havendo um acordo de cavalheiros para manutenção de João Figueiredo. Seguida por pressão da oposição e consequente indicação de Tancredo Neves, que não assumiu por ocasião de sua morte. Em 1985 instalou-se a Comissão de Estudos Constitucionais.

Se alojaram então, diversas discussões acerca de direitos fundamentais, situação político-democrática brasileira e a capacidade de entendimento e tomada de decisão de uma população alijada pelo analfabetismo, desemprego, condições desumanas de trabalho, para o enfrentamento de uma Assembleia Constituinte que poderia mudar o rumo da nação. Em 1986 se estabelece o grupo de atores sociais, ligados ao Congresso Brasileiro, para o desenvolvimento de uma nova constituição. Tendo como bússola:

[...] dois poderes constituintes: um que sujeitava a uma disciplina jurídica e hierárquica estabelecida pela própria Constituição vigente ou por normas de natureza constitucional, exercido pelo Congresso Nacional, outro, de menor participação, que se encontra junto as categorias sociais, atuando e se mobilizando à margem do quadro normativo formal, o qual se encontrava nas lutas e reivindicações populares e nas corporações democráticas supracitadas (LEAL, 1997, p. 129).

Com a promulgação da Constituição, temos em seus artigos iniciais conceitos relacionados a dignidade da pessoa humana e cidadania (BRASIL,1988). Passam a ser os objetivos primordiais do Estado a promoção social e diminuição das mazelas com vistas a redução de desigualdades e demais ações que pudessem promover o desenvolvimento brasileiro, não excluimos o fato da presença forte do desenvolvimento baseado em parâmetros econômicos.

Deste documento de suma importância para a democracia brasileira, derivaram outros marcos jurídicos e documentos que auxiliam na reflexão sobre os direitos fundamentais, dentre eles o DHAA. Mais de 30 anos depois, com a mesma constituição ainda em vigência, porém com inúmeras emendas, várias trocas de governo e dois impeachments, temos outra conjuntura político-social, que em 2020 nos traz outras preocupações relativas ao DHAA. Seguiremos nos aprofundando neste direito em específico.

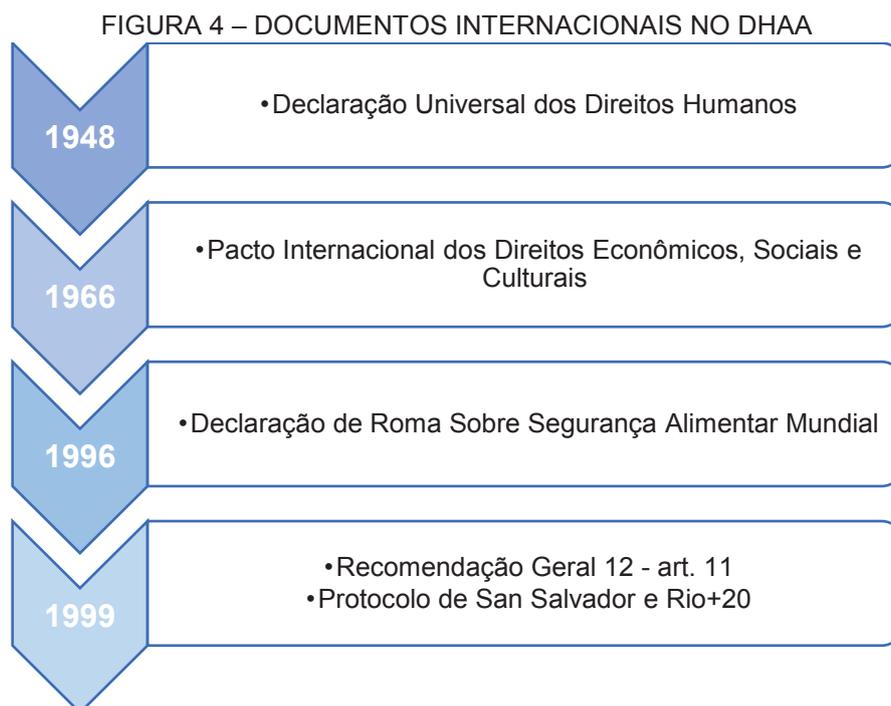
O DHAA é um dos direitos que compõem o mínimo existencial, ou seja, a fração mínima de dignidade, sem a qual não é possível manter-se vivo (HERRERA, 2009). Ele, com menção específica sobre o alimento, deriva de um documento internacional, do qual o Brasil é signatário, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>15</sup>, que em seu artigo 11, do Comentário Geral nº 12, traz o seguinte texto:

O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não (PIDESC, 1966, p. 5)

---

<sup>15</sup> Este documento foi definido pela Resolução nº 2200-A da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. No Brasil foi promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992 (LEIVAS, 2006).

O pacto citado deriva de outros documentos e pactos internacionais (Figura 4), num processo de avanços de direitos sociais que caminharam para que a população mundial pudesse ter acesso a fração mínima de dignidade (PINHEIRO; CARVALHO, 2010), ao menos no âmbito jurídico. A evolução deste conceito (direitos humanos), reflete em diversos âmbitos da vida social e política do ser humano, entre eles a alimentação.



FONTE: A autora (2020), baseado em Siqueira (2013).

Devemos nos atentar ao fato que duas dimensões deste direito (DHAA) são aludidas nos marcos jurídicos e teóricos. Segundo Leivas (2006, p. 137) “o direito à alimentação se exerce quando cada homem, mulher e criança [...] tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada”. E relaciona, ao segundo viés, estar livre da fome com “o aporte de um ‘um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos”.

Posteriormente este duplo conceito se reflete na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006). Segundo Vasconcelos et al. (2019), este processo de ampliação dos assuntos relacionados a SAN no Brasil iniciou na década de 1930, posteriormente passando pela II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada através de participação social, em 2004 (CONSEA, 2007).

O assunto tem forte retomada durante o primeiro mandato do Presidente Lula, em 2003, depois de dormitar na agenda pública por algumas décadas, culminando na LOSAN, por meio da qual foi instituído o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) e outros equipamentos de SAN<sup>16</sup>. A construção acima citada se baseia nos direitos contidos na Constituição de 1988, previstos pelo artigo 7º, IV, que assegura que a alimentação está incluída nas necessidades vitais básicas que deveriam ser satisfeitas pelo salário mínimo (BRASIL, 1988), promovendo assim parte da SAN.

Sendo assim caberia ao Estado tomar as medidas adequadas para que este direito seja efetivado, em ações (políticas públicas) isoladas ou em conjunto com outras instâncias privadas. Caso do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), criado em 1976 (Lei 6.321/76) e regulamentado em 1991. O programa trata de parceria entre o setor público e privado garante a qualidade nutricional da alimentação dos trabalhadores brasileiros através do sistema de adesão e contrapartida (BRASIL, 1991).

Segundo Santos, podemos olhar para o futuro, a partir dos estabelecimentos do passado e relacioná-los com direitos fundamentais e as incumbências do Estado.

Os últimos trinta anos mostram bem que a aceitação da ideia da indivisibilidade dos diferentes tipos de direitos humanos tem ocorrido mais no nível dos princípios do que no nível das práticas, já que a versão neoliberal dos direitos humanos em vigor nos últimos trinta anos veio a repor a doutrina liberal com maior extremismo e com maior hostilidade em relação à promoção dos direitos sociais e econômicos por parte do Estado (SANTOS, 2014, p. 44).

Historicamente o Brasil passou por momentos de valorização do DHAA, com inclusão da alimentação como direito fundamental em diversos documentos oficiais, criação de políticas públicas de fomento à alimentação e SAN (PINHEIRO; CARVALHO, 2010), como visto anteriormente. O que fez

---

<sup>16</sup> Segundo a RedeSAN (2011), os equipamentos de segurança alimentar e nutricional podem ser expressos como: “Restaurante Popular (RP), Banco de Alimentos (BA) e Cozinha Comunitária (CC), como parte de uma estratégia que visa criar e manter uma rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição que assegurem o direito à alimentação às populações pobres que possuem dificuldades de acesso à alimentação adequada” (p. 9). Além de ainda abrangerem: Programas de Aquisição de Alimentos, Feiras e Agricultura Urbana e Periurbana, e demais equipamentos que possam promover a SAN.

com que o país fosse apontado pelo ONU como um cenário promissor de retirada de inúmeros cidadãos do panorama da fome entre as décadas de 1990 e 2000<sup>17</sup>.

Neste recorte, podemos destacar a participação social no “despertar da fome” enquanto agenda pública motivadora de tomada de decisões, elencando Betinho de Souza e seu ativismo, de forma paralegal ou extragovernamental, por meio de sua atuação na Organização não Governamental (ONG) Fome Zero<sup>18</sup>. Foram mobilizadas várias instâncias e a fome passou a fazer parte da pauta, gerando inclusive a criação de programas relacionados à segurança alimentar e nutricional da população (PINHEIRO; CARVALHO, 2010; RIGON; BÓGUS, 2016).

A troca de governo traz grandes alterações as políticas, tendo em vista as plataformas variadas de governo de cada um dos partidos, e as coligações que os mesmos fazem. Mesmo que a vedação ao retrocesso seja uma garantia legal, e que a vinculação orçamentária e de planejamento propostas pela Lei da Responsabilidade fiscal possa supor um ambiente propício ao não retrocesso, a realidade se mostra diversa. Os fatores que compõem a governança são múltiplos.

Elucidando as mudanças pelas quais a SAN passou nos últimos anos, no Brasil, faremos uma breve incursão pelos governos passados, a nível presidencial. Podemos iniciar com a extinção de pastas ligadas ao assunto em governos como Fernando Henrique Cardoso - FHC (1994 a 2002) e sua reestruturação no mesmo governo, sob outra alcunha, Programa Comunidade Solidária, que visava não apenas a alimentação, mas outras ações de erradicação da pobreza (PINHEIRO; CARVALHO, 2010).

Seguimos pelo reavivamento da pauta fome, durante o primeiro governo de Lula (2003 a 2006), através do Programa Fome Zero (2003) e reativação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) no mesmo mandato, mostrando exemplos do caminho não linear da SAN durante as

---

<sup>17</sup> Crescimento da renda dos 20% mais pobres ajudou Brasil a sair do mapa da fome, diz ONU (2017). Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/crescimento-da-renda-dos-20-mais-pobres-ajudou-brasil-a-sair-do-mapa-da-fome-diz-onu/>>. Acesso em 16 de fev. de 2020.

<sup>18</sup> Disponível em: <<https://www.acaodacidadania.com.br/nossa-historia>>. Acesso em 16 de fev. de 2020.

trocas de delegação públicas (PINHEIRO; CARVALHO, 2010; VASCONCELOS et al., 2019).

Em seguida podemos citar a manutenção, inclusive com a meta de governo, de retirada de boa fatia da população da miséria (abaixo da linha da pobreza), através do Programa Brasil Sem Miséria (VASCONCELOS et al., 2019). Com posterior enfraquecimento da pauta fome e SAN durante o mandato de Dilma Rousseff (2011 a 2016), ainda que com algumas ações de SAN.

Seguido por mesmo panorama no governo Temer (2016 a 2018) marcado pelo congelamento de ações nesta seara e alguns retrocessos relacionados à agricultura familiar e alimentação escolar. Em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar<sup>19</sup> (PNAE) os retrocessos foram sentidos no baixo aumento das verbas per capita no ano de 2017<sup>20</sup>.

A alteração de valores anterior ocorreu em 2009, data da promulgação da Lei nº 11.947/2009, que regulava, entre outras questões, os valores praticados em âmbito nacional e complementação financeira para alimentação escolar da rede pública (BRASIL, 2009). Defasando desta maneira a capacidade de atendimento do programa.

Em 2019 a extinção do CONSEA, absorção da pauta de segurança alimentar (Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) pelo ministério do Cidadania e esvaziamento, segundo dados do IPEA<sup>21</sup> de políticas públicas relacionadas a SAN. A falta de renovação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que deveria ter ocorrido em 2019 e entra em 2020 sem sua elaboração, exemplificam a situação de vulnerabilidade da pauta de SAN, apenas no primeiro ano de governo de Jair Bolsonaro (2019 a 2022).

---

<sup>19</sup> Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/538613-educacao-debate-proposta-que-aumenta-verba-para-merenda-escolar-nas-cidades-mais-pobres/>>. Acesso em 23 de ago. de 2020.

<sup>20</sup> Resolução altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa de Alimentação Escolar - PNAE. Resolução CD/FNDE/MEC Nº 1, de 8 de fevereiro de 2017.

<sup>21</sup> Programa de Aquisição de Alimentos e Segurança Alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar. 2019. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34876](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34876)>. Acesso em 16 de fev. de 2020.

O caminho da SAN participa da teoria de que são muitos os problemas e poucas as soluções, fazendo com que a pauta, assim como outras se torne flutuante (Figura 5). Ainda que nunca tenha se tornado totalmente esvaziada ou dormente na agenda pública brasileira, tem momentos de aumento, estabilidade e queda.

FIGURA 5 – PAUTA FLUTUANTE DA SAN NO BRASIL



FONTE: A autora (2020).

Em relação aos retrocessos iniciados no mandato de Jair Bolsonaro, discussões sobre as verbas destinadas a educação, em especial ao Fundo

Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB)<sup>22</sup> tem trazido inseguranças, já que parte dessas verbas são utilizadas para complementação da verba destinada à alimentação escolar. Além da oscilação de preços de produtos da cesta básica, volta do Brasil ao mapa da fome e aumento da insegurança alimentar extrema para determinadas populações.

A fome já era fato consolidado no país desde a década de 1940. Os livros Geografia da Fome e Geopolítica da Fome de Josué de Castro, já denunciavam o fato através de levantamento de dados e estudos de campo sobre o assunto (CASTRO, 1946). Foram tomadas medidas desde 1946 para extinção do problema, mas nenhuma delas foi capaz de alavancar a situação nutricional da população brasileira (PINHEIRO; CARVALHO, 2010).

A representatividade de determinados atores sociais fortes e significativos para a luta contra a fome, neste sentido, foi capaz de motivar medidas além das propostas habitualmente tomadas pelo Estado. Demonstrando a importância da participação social na formulação de agendas públicas, no combate aos declínios de pautas importantes, caso da fome, em trocas de governos, e aparatos jurídicos que possam nortear a administração pública.

Porém supor que somente estes dois fatores são suficientes para garantia dos direitos fundamentais ou composição da agenda pública seria simplista. Seguiremos então nossa pesquisa explanando sobre a segurança alimentar e nutricional, termo essencial na composição tanto do DHAA quanto das políticas públicas de SAN.

## 2.2 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A fome dá sono. A fome deixa traumas nas vítimas para o resto da vida. E, em muitas famílias pobres da periferia [...], a fome atravessa gerações. A fome é descrita por algumas mães como uma dor física que atinge o estômago como um soco. Para outras, ela é acompanhada de um sofrimento emocional imensurável quando não conseguem alimentar adequadamente os filhos pequenos ou têm de enganá-los com alguma coisa que não seja comida de verdade. Quando o alimento é insuficiente em casa, a mãe deixa de comer para alimentar os pequenos (Trecho de entrevista da Agencia

---

<sup>22</sup> Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/fundeb>>. Acesso em 24 de ago de 2020.

Pública, com mulheres chefes de família do município de Japeri/RJ, 2019).

A fome é uma expressão biológica de um fenômeno econômico e social do subdesenvolvimento, dada sua multifatorialidade, se torna um assunto de difícil classificação e definição terminológica (MONTEIRO, 2003). O trecho a seguir, problematizado por Josué de Castro, nos traz as mais diversas relações que são estabelecidas no ato de se alimentar, ou ainda, na falta da alimentação:

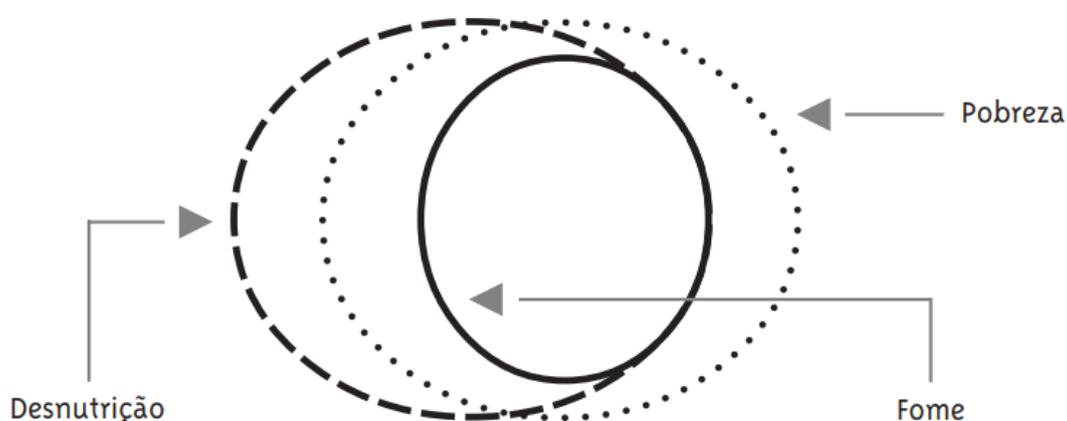
Devido às suas explosivas implicações sociais e políticas, a questão [fome] tem sido até recentemente um dos tabus da nossa civilização. [...] A fome, sem dúvida, tem sido a fonte mais poderosa de infortúnio social, mas nossa civilização evitou olhar para ela, com medo de enfrentar a triste realidade. A guerra sempre foi discutida em voz alta. [...] a fome permaneceu apenas uma sensação vulgar, cujas repercussões não eram esperadas. Surgiu do campo do subconsciente. A mente consciente, ostentando desdém, negou sua existência (CASTRO, 1946).

Escrito durante a década de 1940, quando Castro, que era médico, começou a caminhar pela geografia e ciências sociais, no intuito de relacionar outros fatores, que não só os biológicos, ao fato de tantas pessoas passarem fome no Brasil, estes estudos denunciam este ocaso com as populações mais carentes.

No Brasil, podemos elencar Josué de Castro como o precursor das discussões de SAN, cunhando termos que contemplavam a realidade brasileira para época, classificando a fome como endêmica, aguda e crônica, por exemplo. Falar de segurança alimentar e nutricional também é falar de fome (MAGALHÃES, 2014), motivo pelo qual começamos esta seção com reflexões acerca do tema.

Importa esclarecer que a simples falta de um nutriente pode ser considerada fome, em sua expressão crônica, privando o indivíduo de sua saúde global e resultando em algumas doenças específicas como bócio ou anemia (MAHAN, 2002). Podemos citar a deficiência de nutrientes que não caracterizam nenhuma doença em especial, mas que podem estar presentes em populações que não conseguem ter acesso integral ao DHAA e SAN, ocasiona maior exposição a outras doenças, ou seja, aumento da vulnerabilidade (MONTEIRO, 2003) (Figura 6).

FIGURA 6 – INTERFACE DA FOME



FONTE: Monteiro (2003).

O conceito de alimentação é diferente do de nutrição. Por alimentação entende-se uma cadeia produtiva e de consumo – plantio, transporte, comércio, sistemas agroalimentares, preparo e consumo de alimentos. Vinculados a cultura alimentar, sociologia da alimentação e antropologia, além de ligações com os sistemas econômicos, políticos e relações de poder (BRAGA, 2004; PACHECO, 2008).

Por nutrição entende-se a função biológica dos alimentos, escolhas alimentares, biodisponibilidade de nutrientes, absorção, saúde e conceitos de salutaridade alimentar (RIBEIRO; CONSTANTE; VENTURA, 2017). Deste modo elas não podem ser tratadas de forma isolada, arriscando a reduzir a alimentação humana e complexa.

Segundo Maria Escoda (2003), pesquisadora de assuntos relacionados à fome e a saúde, a desnutrição ou insegurança alimentar são eufemismos para a fome endêmica. Com a grande repercussão negativa que a fome tem em documentos internacionais e a maior preocupação com os sistemas agroalimentares e desigualdades sociais, o termo SAN ganhou grande relevância dentro e fora da nutrição.

Porém a fome, considerada como a situação mais extrema de insegurança alimentar e nutricional (RIBEIRO JUNIOR, 2008) pouco aparece nos documentos públicos, sendo somente apresentados por organizações internacionais que pretendem avaliar e disseminar informações sobre as

mazelas sociais. As palavras de Silva sobre o assunto destacam este panorama:

A fome evidencia um dos retratos mais cruéis da intolerância, em especial a fome que perdura nos tempos de abundância e resulta do desperdício, da ganância que grassa nos nichos de riqueza, aquela que mata lentamente, que age em surdina resultante da subalimentação. Fome matreira que engana os famintos que pensam que estão alimentados porque comem, ou melhor, enchem os estômagos, mas que conduz a uma morte lenta, perversa, que não faz barulho, que não incomoda, pois pode passar despercebida, mascarada por outra causa (SILVA, 2009, p. 52).

As contribuições de Silva (2009) coadunam com as discussões de Herrera (2009) e Santos (2013, 2014, 2018), nas seções iniciais desta pesquisa, de que a existência de documentos que “garantam” os direitos humanos não efetiva estes direitos. Além de conjecturar que a sobreposição entre as nações cria situações de ilhas de abundância, desertos alimentares e zonas de franca expansão dos alimentos ultraprocessados (pântanos alimentares), altamente competitivos em termos financeiros e bastante inferiores em termos nutricionais (AZEVEDO, 2015).

Quando pensamos na nomenclatura Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e as primeiras discussões a respeito da questão, ela foi analisada em estudos interdisciplinares, práticas de saúde e políticas públicas. Percebemos que este termo se relacionava, em sua grande maioria, com conceitos biológicos de necessidade de acesso aos alimentos através de seus nutrientes (MALUF, 1996), e ainda, a segurança relacionada aos alimentos saudáveis, ignorando em boa parte as questões sociais e ambientais que acompanham este tema (AZEVEDO, 2013).

A fome, multifatorial, se apresenta em diversas faces, estratificada em camadas, atrelada a um modelo econômico com reverberações sociais. Contextualizar a SAN com falas sobre a fome nos leva a uma realidade pulsante que vem sendo denunciada desde a década de 1940 e ainda encontra reflexos no século XXI. Segundo Silva, ao refletir a respeito da obra de Josué de Castro e o panorama da fome, se faz necessário que percebamos que:

[...] para se compreender as contradições que marcam a realidade brasileira é necessário refletir sobre a dura realidade a que está

submetida imensa parcela da população que sobrevive ainda miseravelmente em um país de abundância de terra e de riquezas naturais. Sua extensa obra denuncia as injustiças sociais, a ganância dos países ricos e de um modelo econômico perverso que necessita da criação de imensos continentes de miséria para que possa criar suas ilhas de abundância. É um grito contra a exploração de seres humanos e a indiferença do mundo frente à imensa procissão de famintos que clamam por justiça e pelo direito de viverem condignamente. É uma obra política (SILVA, 2009, p. 54).

Para Herrera (2009) prescindimos da criação de condições para uma vida digna, e se voltarmos nossos olhos ao panorama da fome, importa trazer à tona mais do que uma solução, desmembrando o problema em redes relacionais que interferem umas nas outras, analisadas (as redes) no estrito senso da realidade brasileira (MONTEIRO, 2003). Segundo o autor, “podemos estar seguros de que não pode haver direitos humanos sem desenvolvimento” (MONTEIRO, 2003, p. 142), e devemos ter em mente que este desenvolvimento deverá ter vistas a um mundo mais sustentável.

Ainda para o autor é necessária “a construção de condições sociais, econômicas, políticas e culturais que nos ‘empoderem’ para estabelecer e garantir condições de acesso igualitário aos bens materiais e imateriais” (MONTEIRO, 2003, p. 107). Instaurando um ambiente real de efetivação dos direitos que aceita a existência de um indivíduo contextualizado num determinado tempo, numa determinada sociedade e com relações num mundo amplamente estratificado.

A criação deste ambiente passa pela liberdade individual (SEN, 2000), sem a qual não conseguimos sequer tomar decisões sobre nossa alimentação diária, sem grandes influências externas e comportamentos condicionados. Se para Ludwig Feuerbach somos o que comemos (FEUERBACH, 1890), o pensador e filósofo italiano Gramsci ressignificou essa máxima, em tempos de neoliberalismo e neocapitalismo, referindo que somos o modelo no qual é produzido o nosso alimento (PASSOS; ARECO, 2017).

A construção deste tipo de liberdade ampla requer demandas do Estado, do mercado privado, dos atores sociais, entre outros, na busca por garantias de direitos fundamentais já elencados na nossa Constituição. Segundo Sen (2000) este desenvolvimento se mostra em diversas instâncias, que juntas formam um

panorama propício para liberdade individual e coletiva. Herrera corrobora com o pensamento a respeito desta liberdade:

Pretendemos sempre ser livres, mas, ao mesmo tempo, não podemos exercer a nossa liberdade senão assumindo essa condição de seres fronteiriços que vivem e atuam entre esses dois limites, lutando permanentemente para não cair em qualquer deles. Somos, então, seres fronteiriços que não estão sós no mundo, mas que convivem com outros seres fronteiriços que, do mesmo modo que vós, vivem e atuam em dita fronteira. Desse modo, o mundo se transforma em um *espaço de e para a liberdade*. [...] O mundo é uma *tarefa*, um valor, quer dizer, uma proposta à ação humana concreta, contextualizada e imanente (HERRERA, 2009, p. 110).

Em outro prisma complementar ao panorama da fome, dar a empresas o controle do que se planta e do que se colhe, os valores de comercialização e locais onde isto ocorre, ainda que os avanços tecnológicos possam produzir mais comida, só aumenta o abismo entre os que comem e os que passam fome ou comem de maneira insuficiente (OTERO; PECHLANER; GÜRÇAN, 2015). Influenciando de maneira potencial o campo de ação das políticas públicas e suas relações com a cultura alimentar e as garantias de SAN (NESTLE, 2019).

As discussões sociológicas acerca da alimentação humana se mostram cada vez mais pertinentes. Corroborando com o pensamento de que discutir a fome traz à tona a necessidade da interdisciplinaridade, com vistas a transdisciplinaridade, como um caminho para a refletir sobre possíveis formas de amenizar esta situação (AZEVEDO, 2013).

Historicamente importa citar a definição de SAN contida em um documento decisivo para a ampliação das discussões sobre o assunto, contida no Pacto Mundial de Segurança Alimentar, ocorrido em 1985<sup>23</sup> em seu art. 3º:

A realização da segurança alimentar mundial deve ser um objetivo integrante dos planos econômicos e sociais. As medidas devem ter por finalidade a consecução de três objetivos concretos: produzir um volume apropriado de alimentos, aumentar a estabilidade de oferta alimentar e assegurar o acesso aos alimentos às pessoas que dele necessitam (não paginado).

---

<sup>23</sup> Adotado no 23º período de sessões da Conferência da FAO, Roma, 9-28 de novembro de 1985. Disponível em: <http://www.fao.org/3/x5562E/x5562E00.htm>

Derivada do já citado PIDESC, e desta definição ainda resultam tantas outras, com aumento nas garantias e vinculando Estados e organismos internacionais na busca pelo cumprimento desta demanda. Segundo Nunes (2008, p. 58), “em 1983, a FAO e OMS apresentam novo conceito de segurança alimentar, no qual foram inseridos a oferta adequada de alimentos, a sua estabilidade e a dos mercados de alimentação, bem como o acesso aos alimentos produzidos”.

No Brasil, o primeiro documento a refletir esses avanços internacionais foram documentos do Ministério da Agricultura, em 1985, que propunham a criação de uma “Política Nacional de Segurança Alimentar” (NUNES, 2008, p. 59). Estas e outras discussões culminaram em leis e resoluções sobre segurança alimentar brasileiros, formando um complexo sistema de garantias a SAN.

Em 1986 foi a vez do Banco Mundial, seguido pela Cúpula Mundial da Alimentação anunciarem suas definições, que coadunam, em parte, com a da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN brasileira (Figura 7), sendo complementares.

FIGURA 7 – O CONCEITO MÚLTIPLO DA SAN



FONTE: A autora (2020), baseada em Filho et al. (2015, p. 57).

Na Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, responsável pela criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar – SISAN, temos a vinculação do DHAA e a dignidade em seu texto, iniciando uma ampla discussão relativa as múltiplas instâncias da SAN:

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

A SAN presume que a Soberania Alimentar (SOBAL) esteja presente e inúmeros trabalhos assumem o papel de discutir a junção destes dois conceitos, transformando SAN e a SOBAL em SSAN (ANDRADRE, 2013; AZEVEDO; PELICIONI, 2011; BURITY et al., 2010). Segundo a LOSAN, a segurança alimentar e nutricional pode ser definida como:

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambientais, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006, p. 4)

Já a SOBAL tem como sua principal definição:

A soberania alimentar é a via para erradicar a fome e a desnutrição e garantia a segurança alimentar duradoura e sustentável para todos os povos. Entendemos por soberania alimentar o direito dos povos a definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e diversidade dos modos campeiros, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental - Declaração do Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, Havana, Cuba, 2001 (VIA CAMPESINA, 2001).

A soberania alimentar participa de uma visão do complexo sistema alimentar a partir do prisma do campesinato, manifestado pelos camponeses da América Central, defendida e aprimorada desde a década de 1980,

representada mundialmente pelo movimento Via Campesina, numa articulação global de povos do campo.

Em suma, o movimento defende que cada povo deve ser responsável pelas decisões acerca da própria alimentação, envolvendo quesitos de respeito a cultura alimentar e hábitos locais de alimentação (SILVA FILHO et al., 2015; PACHECO, 2008). A definição do Fórum Mundial tem boa aceitação tanto no meio acadêmico quanto dos movimentos sociais, mas outras definições de soberania alimentar se somam nas discussões.

Segundo Silva Filho et al. (2015), baseada em documentos da Via Campesina, soberania alimentar teria como princípios que:

Não basta que a população de um país tenha uma produção alimentar suficiente para seu contingente demográfico, ou que possuam meios econômicos para comprá-los, ou, ainda, que recebam doações humanitárias internacionais (acesso). É preciso que cada Nação tenha garantido o direito de manter e desenvolver sua capacidade de produzir alimentos básicos, em consonância e respeito com sua(s) respectiva(s) identidade(s) cultural(is) e produtiva(s), garantindo o direito de produzir o próprio alimento em seu território e afirmando o direito dos povos de ter o controle e exercer o poder sobre suas políticas agrícolas e alimentares (SILVA FILHO et al., 2015, p. 59).

Segundo o autor, este fato se dá pois:

O conceito de soberania alimentar articula-se com o controle democrático dos sistemas alimentares e o reconhecimento da herança cultural e o pertencimento dos recursos genéticos da humanidade, concebendo que os quatro recursos essenciais para a realização da produção agrícola são: a terra, a água, o ar e as sementes. Esta articulação mundial coloca-se contrária a toda iniciativa de estabelecimento de patentes sobre as plantas, os animais e seus componentes. Isso porque na medida em que as patentes sobre os recursos são estabelecidas nos moldes atuais, verifica-se uma transferência do poder sobre esses recursos dos camponeses, das comunidades e da humanidade para corporações transnacionais que operam sobre as regras de produção capitalista global da Organização Mundial do Comércio (SILVA FILHO et al., 2015, p. 61).

Já para Desmarais (2007), soberania alimentar tem como definição:

Dar prioridade a produção de alimentos saudáveis, de boa qualidade e culturalmente apropriados em primeiro lugar para o mercado doméstico. É fundamental manter a capacidade de produção de alimentos baseada em um sistema de produção agrícola diversificado – que respeite a biodiversidade, a capacidade de produção da terra,

os valores culturais, a preservação dos recursos naturais – para garantir a independência e soberania alimentar das populações;  
Proporcionar preços competitivos para os agricultores (homens e mulheres), o que supõem um poder para proteger aos mercados internos contra preços baixos em importações;  
Regular a produção dos mercados internos para abolir a criação de excedentes;  
Deter o processo de industrialização dos métodos de produção e desenvolver uma produção sustentável baseada na agricultura familiar;  
Abolir qualquer ajuda a exportação direta e indireta (DESMARAIS, 2007, p. 56-57, tradução da autora).

Podemos perceber que, ainda que os conceitos em si tenham uma abordagem diferente, todos contemplam a transferência de tomada de decisão para os povos, sendo que os mesmos são alvo de todos os momentos da cadeia de alimentação, mas pouco decidem sobre muitos passos desta cadeia. Fica claro também que a definição de soberania já engloba a segurança alimentar, englobando então SSAN.

Para Silva Filho et al. (2015, p. 60), mais do que um conceito, a soberania seria “uma delimitação cognitiva-objetiva que confere caráter explicativo a certas dimensões da realidade objetiva”. Ela aumentaria a amplitude da segurança alimentar e nutricional, trazendo à tona discussões que vão além da garantia mundial de acesso aos alimentos (MAGALHÃES, 2014; SILVA, 2014). Como veremos na subseção 2.2.1.

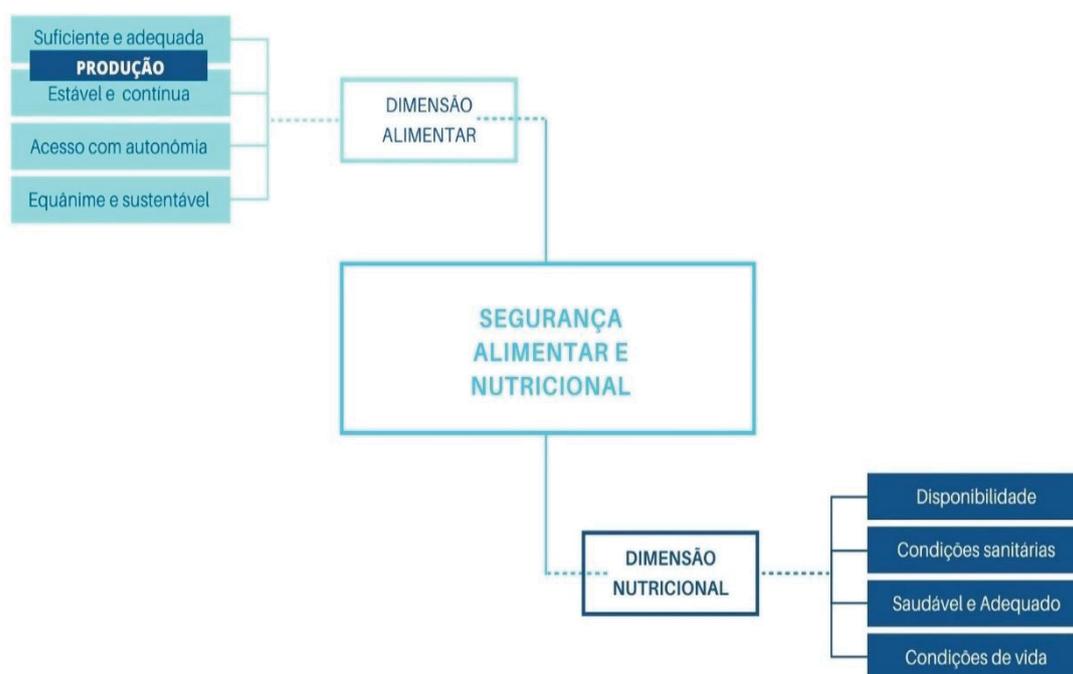
Este processo concede a SSAN um cunho de desenvolvimento territorial e regional sustentáveis que ultrapassa a lógica dos sistemas agroalimentares praticados no capitalismo e questões antropológicas relacionadas a alimentação (MARTINELLI; CAVALLI, 2019; BRANDEMBURG; BEZZERA; GIORDANI, 2016). Relacionando outros fatores aos já elencados e aumentando a capacidade de absorção da pauta de SAN.

Por ora, podemos trazer a discussão o fato de que o grande algoz desta visão sobre a alimentação e soberania são as bases do agronegócio, fortemente ancorado na monocultura, no sistema de acumulação do capital e seu modo de ação. Com franca expansão de modelos agroalimentares hegemônicos e intensas ameaças ao campesinato, agricultura familiar, sementes crioulas e nativas, produção de base agroecológica, entre outros modelos contra hegemônicos (BRANDEMBURG; BEZERRA; GIORDANI, 2016; NAVES; REIS, 2017; MARTINELLI; CAVALLI, 2019, NASCIMENTO, 2019).

A construção participativa destes conceitos se deu através de discussões e manifestações de vontade da população brasileira frente ao panorama da fome no país. Em mais de 20 anos de trabalhos conjuntos, que culminaram na LOSAN, Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) (MACHADO, 2018), sociedade civil, meios acadêmicos e profissionais trouxeram à tona a necessidade de reflexões e ações a respeito da SAN.

O diferencial deste momento histórico (1980/1990) foi a preocupação de que a palavra “nutricional” estivesse presente, ressaltando tanto as questões alimentares quanto nutricionais do processo de construção da agenda, sempre num panorama amplo, multidisciplinar e intersetorial (VALENTE, 2002). Temos a elaboração de um conceito múltiplo que permite abranger a alimentação sob diversos aspectos, correlatos e sem distinção de instância de maior ou menor representação (Figura 8).

FIGURA 8 – DIMENSÕES DA SAN



FONTE: A autora (2020), baseada em Burity, Franceschini e Valente (2010).

A LOSAN traz em seus conceitos o fato de que a alimentação além de segura deve ser acessível e estar dentro de parâmetros de uma alimentação

saudável<sup>24</sup>. Logo, foram desenvolvidos no Brasil documentos complementares para ampliar esta discussão.

O Guia Alimentar para População Brasileira, em suas duas versões (BRASIL, 2005; 2014), Guia Alimentar para Menores de 2 anos (BRASIL, 2019) e o Marco de Educação Alimentar e Nutricional para Políticas Públicas (BRASIL, 2012) são exemplos de documentos norteadores de SAN resultantes da participação social e acadêmica e com foco principal na SAN no panorama brasileiro.

Segundo Machado (2018), estas discussões refletiram na adesão dos Estados aos planos de SAN, através de uma campanha e promoção da pauta desde o governo federal até os municipais, sendo que até o ano de 2017, “13 (48%) das 27 unidades da federação haviam publicado seus planos de SAN” (MACHADO, 2018, p. 414), demonstrando a aderência de quase metade do território da federação a pauta alimentada.

Período considerado bastante profícuo para as discussões acerca do tema e com colheita de frutos preciosos de avanço na diminuição da fome no Brasil, iniciados na década de 40 por Josué de Castro. Em relação as discussões que se seguiram a criação da LOSAN, temos o abastecimento como uma das peças chave para a SAN e ainda para construção da SSAN.

O conceito, fortemente relacionado somente a disponibilidade de alimentos para consumo, trasladou para questões referentes a procedência destes alimentos, como são plantados, comercializados, esclarecimentos sobre a diferença entre abastecimento e comercialização agrícola, por exemplo.

---

<sup>24</sup> Em 1934, Pedro Escudero publicou estudos relatando que uma alimentação saudável seria aquela qualitativamente completa, quantitativamente suficiente, harmoniosa em sua composição e apropriada à sua finalidade e a quem se destina (ESCUADERO, 1934). A evolução do conceito, agregam aos conceitos desenvolvidos por Escudero, a sustentabilidade e a cultura alimentar. Fazendo do conceito de alimentação saudável aquela que contempla a correta ingestão de nutrientes, mas produções que respeitem o meio ambiente e os hábitos alimentares de cada povo (MARTINELLI; CAVALLI, 2019). Tendo a seguinte definição: “A alimentação adequada e saudável é um direito humano básico que envolve a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais do indivíduo e que deve estar em acordo com as necessidades alimentares especiais; ser referenciada pela cultura alimentar e pelas dimensões de gênero, raça e etnia; acessível do ponto de vista físico e financeiro; harmônica em quantidade e qualidade, atendendo aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação e prazer; e baseada em práticas produtivas adequadas e sustentáveis” (BRASIL, 2014, p. 8).

Sendo especificado que o abastecimento é um conceito maior do que a mera comercialização, com vistas as interfaces do DHAA, SAN e SOBAL, sendo um interposto entre produção e consumo (SILVA FILHO et al., 2015).

Este processo de discussões trouxe uma visão mais elaborada acerca do assunto “abastecimento”. Podemos refletir sobre o fato do Brasil ser um grande produtor do setor agropecuário, porém este fato é considerado por alguns autores como de grande influência dos commodities, como forte promotor de uma dieta cada vez menos variada em termos nutricionais (MARTINELLI; CAVALLI, 2019; OTERO; PECHLANER; GÜRCAN, 2015; AZEVEDO, 2013), influenciando assim a SAN e trazendo a alimentação para um panorama global.

O uso excessivo de agrotóxicos (BOMBARDI, 2017; 2013), a produção e consumo de proteínas de origem animal em larga escala e suas consequências relacionadas ao efeito estufa (STEFFENS et al., 2011), o desperdício de alimentos, o transporte de alimentos a longas distâncias, o descarte de embalagens de alimentos, entre outros, também tomam frente nesta discussão. Problematizando de maneira mais complexa a discussão entre as relações de SSAN e abastecimento, fundamentais na avaliação do panorama da fome.

Deixa claro que a lógica de lucro e mercado alteram o que se planta, onde se planta, monopolizando sementes, insumos agrícolas e terras agricultáveis, fazendo alto uso dos recursos naturais e alertando os padrões alimentares modernos. Modifica substancialmente as possibilidades de SSAN das populações.

Podemos citar o exemplo do arroz, alimentos altamente consumidos no país, formam a base da dieta brasileira. Este produto, que existia em outros momentos da história em diversas regiões do Brasil e com maior variedade de espécies, a partir de meados dos anos 1990 se concentrou em apenas uma região geográfica (SILVA FILHO et al., 2015).

Atrelado ao consumo custos maiores de transporte e armazenamento e ainda influência na escolha de um tipo único deste cereal, o arroz agulhinha<sup>25</sup>, com cerca de 80% da produção nacional, como forma de padronização de

---

<sup>25</sup> Disponível em: <<http://brazilianrice.com.br/br/produtos/>>. Acesso em 20 de jun., de 2020.

mercado. Este é um dos aspectos do sistema agroalimentar e suas marcas na SOBAL e SAN.

Feijão, milho e outros insumos que são consumidos massivamente na alimentação cotidiana dos brasileiros tem sofrido o mesmo processo, podendo ser nominado como um processo de “comoditização alimentar brasileira”. Sem citar os aspectos de mudanças genéticas (transgenia) e patenteamento das sementes, fortes problematizações para SSAN.

Retornando a construção de um sistema de SAN, historicamente, sob o prisma das políticas públicas, campanhas de merenda escolar, distribuição de cestas básicas e políticas emergenciais garantiram, na década de 1980 e 1990, em parte o DHAA. Porém sua visão meramente alimentícia e não levou em consideração quesitos de segurança alimentar e nutricional (VALENTE, 2002).

A distribuição de alimentos era o foco desta fase das políticas públicas de SAN no país. Suas preocupações estavam atreladas ao combate a baixa ingestão de calorias por parte da população mais carente, marasmo e Kwashiorkor prevalentes, sendo interpretado (este conjunto de políticas) como um panorama assistencialista (MALUF, 2009; PINHEIRO; CARVALHO, 2010; FAQUETI, 2019).

As políticas públicas contribuíram, naquele momento, para a diminuição da desnutrição e fome, numa de suas instâncias, mas sem uma estruturação regional. Sem conceitos claros dos aspectos múltiplos da fome, nutrição e alimentação inter-relacionados, estes programas aliados as mudanças nos paradigmas da alimentação e estilo de vida, guindaram parte da população a outros problemas nutricionais que a longo prazo (AZEVEDO, 2013; NESTLE, 2019, OTERO; PECHLANER; GÜRCAN, 2015).

Trazendo durante a história recente consequências graves e mudanças epidemiológicas importantes iniciadas por volta dos anos 2000 (BATISTA FILHO; RISSIN, 2003). Estes fatos fazem e farão com que além de políticas públicas relacionadas ao DHAA, tenhamos que propor novas políticas de saúde relacionadas ao aumento de morbimortalidade decorrentes das Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT), com mudanças em diversos eixos governamentais.

Observando os dados recentes<sup>26</sup> sobre a transição epidemiológica relacionada a mudança do perfil nutricional brasileiro de desnutrição para sobrepeso e obesidade, podemos imaginar uma nova concepção do Mosaico Alimentar Brasileiro (CASTRO, 1946).

Sugerindo uma alteração de nomenclatura para Mosaico Nutricional Brasileiro, onde numa mesma região poderemos encontrar bolsões de pobreza, desertos alimentares e ilhas de abundância, além de populações mistas com desnutridos, eutróficos e obesos convivendo num mesmo território alimentar. A fome não é mais um fenômeno regional ou ligado somente a territórios historicamente assolados por questões climáticas ou estruturais, passou a ser geograficamente universal, socialmente generalizada, com graves consequências para todos.

Esmiuçando este panorama e retornando a nosso apanhado histórico, um dos momentos importantes na história das políticas públicas de combate à fome no Brasil se deu através da mobilização de atores sociais. Cabe então aqui discutirmos quem são os atores sociais na formulação tanto da agenda pública quanto das políticas.

Este ente pode ser formado por atores individuais, ou por organizações, entidades, etc. As relações de poder que se configuram junto a estes atores definem de modo substancial sua influência na participação governamental e formulação da agenda. Conforme veremos na seção 2.3 sobre política públicas, ampliando ainda mais nossa discussão sobre a pauta de SAN.

Voltando ao histórico e contribuindo para uma análise de conjuntura, no momento da escrita desta pesquisa o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), ao qual CONSEA e a Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) estavam vinculados, encontrava-se extinto. Este ato fez parte dos arranjos políticos do governo de Jair Bolsonaro, sendo este ministério transformado em Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, vinculada ao Ministério da Cidadania, como parte da desarticulação da pauta de SAN e DHAA no Brasil (BRASIL, 2019a).

---

<sup>26</sup> Dados disponíveis em: <<https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/45612-brasileiros-atingem-maior-indice-de-obesidade-nos-ultimos-treze-anos#:~:text=No%20Brasil%2C%20mais%20da%20metade,%25%20e%20as%20mulheres%2040%25.>>. Acesso em 23 de ago de 2020.

Este fato causou forte desmonte e desestímulo a participação social, dificultando as discussões a respeito dos assuntos correlatos à alimentação. Em relação a extinção do CONSEA, após aprovação da Medida Provisória (MP) 870/2019 (BRASIL, 2019b), no Congresso Nacional, o Governo Federal sancionou, em 18 de junho, a agora Lei 13.844/19 (BRASIL, 2019c), que reorganiza diversas estruturas do governo federal. Jair Bolsonaro vetou o inciso que trata sobre a recriação do Conselho, com a justificativa de que houve "invasão de prerrogativas" do Executivo, o que significa que o Legislativo não poderia criar órgãos do Executivo.

Segundo informações do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (2019), instituição com cunho educativo sobre direitos e cidadania, refletindo sobre trechos do veto supramencionado, traz:

Os dispositivos propostos inseridos, por intermédio de emenda parlamentar, remodelando regras de competência, funcionamento e organização de órgão do Poder Executivo e alterando os interesses compreendidos no objeto da norma, invadindo a competência privativa do Chefe do Poder Executivo (IDEC, 2019, não paginado).

Neste sentido os conselhos estaduais e municipais não foram alvo deste veto, mas tornaram-se fragilizados pela conjuntura política exposta, continuando em sua grande maioria ativos, mas sem grades deliberações em outros âmbitos que não os de suas jurisdições. Sem as deliberações do CONSEA, que reforçavam as discussões de SAN brasileiras, a pauta fica a cargo de esparsas deliberações federais e movimentações estaduais e municipais que apenas reverberam sobre as políticas locais.

Os reflexos deste panorama poderão ser observados num futuro próximo, ainda que dados preliminares não oficiais<sup>27</sup> e organismos internacionais já voltem a incluir do Brasil ao mapa da fome. Em outros momentos históricos já houve a extinção do CONSEA, caso dos anos de 1994 até o ano de 2003, respectivos governos de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, sendo extinto no governo de Itamar e voltando à ativa no governo de Lula (CONSEA, 2007).

---

<sup>27</sup>Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/o-curto-caminho-de-volta-ao-mapa-da-fome>

Demonstrando e confirmando assunto já abordado, que a pauta da alimentação, fome e SAN formam um conceito flutuante com baixa adesão durante o período em que o conselho esteve extinto. Comprovando que a participação social exerce imensa influência na inclusão de assuntos na pauta política, na formulação e efetivação de políticas públicas, tanto aquelas consideradas *top-down* quando nas *bottom-up*.

Quanto as questões de SAN e participação popular, cabe ainda destacar o trecho abaixo, no qual podemos observar a importância das decisões das conferências realizadas junto ao CONSEA, e que promoviam uma discussão local, seguida por regional e culminando na discussão nacional acerca das políticas públicas e panorama da SAN.

Afirmamos que todos os sete bilhões de habitantes do planeta têm direito à alimentação adequada e saudável todos os dias e a estarem protegidos contra a fome e outras formas de insegurança alimentar e nutricional. A capacidade de acesso a essa alimentação é limitada ou nula para um bilhão de pessoas, três quartos dos quais vivendo no meio rural e com grande maioria de mulheres e negros (as). O modelo hegemônico de produzir, comercializar e consumir alimentos e os instrumentos de sua regulação não tem sido capaz de assegurar esse direito e devem ser transformados. Apesar do enorme aumento da capacidade de produzir alimentos no mundo, vivemos a inaceitável situação de não ter a fome erradicada da face da Terra, ao mesmo tempo em que arcamos com os impactos socioambientais e de saúde desse modelo hegemônico de produção e de consumo (BRASIL, 2011, p. 13).

Lembramos que as políticas públicas tem papel decisório no enfrentamento à fome, e nas palavras de Nunes (2008), o Estado deve tomar parte na garantia de SAN através de sua interferência positiva na regulação do mercado:

A produção e a qualidade nutricional dos alimentos oferecidos ao consumidor podem sofrer quedas bruscas em razão das oscilações do mercado capitalista ou de eventos naturais. Além disso, o acesso a determinados grupos à segurança alimentar é dificultado diante da desigual distribuição de renda. Nesses casos, o Estado, por imposição constitucional, tem de agir, implementando políticas que assegurem esse direito básico decorrente do direito à saúde e à vida. É expresso o art. 196 da CF/1988 quando alude ao dever de garantia do direito à saúde mediante políticas sociais e econômica (NUNES, 2008, p. 147).

Exemplo da citação acima se encontram na greve dos caminhoneiros, de 2018, na qual as lutas trabalhistas e oscilações de mercado (combustíveis e preço dos fretes), promoveram um desabastecimento de alimentos e pouca interferência imediata do Estado na garantia ao DHAA. Demonstra que a falta de planejamento para situações adversas não faz com que as mesmas não ocorram, mas engessa as ações de um Estado não preparado para garantir a SAN de sua população, por meio de ações emergenciais.

Outro fato profícuo para ilustrar a discussão é a Pandemia de COVID-19, que atingiu o Brasil nos meses iniciais de 2020, onde, sem possibilidade de trabalho, boa parte dos brasileiros ficou sem a possibilidade de ter acesso a sua alimentação básica. Havendo novamente demora do Estado em agir, tanto na publicação de medidas provisórias ou outros dispositivos jurídicos e sociais que pudessem garantir o DHAA.

Elucidando o caso COVID-19, os estoques de alimentação escolar, após a suspensão das aulas, ficaram parados aguardando a tramitação média de quase 30 dias para publicação da Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020 (BRASIL, 2020), alterando a Lei nº 11.947, de 2009 (BRASIL, 2009), autorizando a distribuição, a estudantes carentes, dos gêneros alimentícios da alimentação escolar, adquiridos com a verba federal, para garantia da SAN e DHAA.

Outro fato foi a demora em categorizar as populações vulneráveis. Seja através de programas sociais ou novos indicadores, e ainda as dificuldades de acesso a meios de comunicação facilitadores para o recebimento de auxílio que poderia amenizar a fome.

Questões como a discordância entre as instâncias sobre o fornecimento de alimentos do PNAE ser obrigatório a todos os alunos matriculados e não somente aos vulneráveis, acabou levando em consideração que ainda que de maneira não presencial, os estudantes estavam em aula. Isso aumentou consideravelmente a insegurança alimentar da população e ainda a expôs aos riscos decorrentes da própria pandemia para obter a sua sobrevivência.

Deste modo, e postas estas reflexões, passamos a analisar um prisma específico da SAN, no tocante a outras instâncias da insegurança alimentar pouco citada em documentos oficiais e discussões sobre o assunto e que tem

grande influência na saúde, tanto da população mundial, quanto do planeta que habitamos. Este prisma reflete a necessidade ampliação de assunto já tão amplo e transdisciplinaridade tanto nas discussões acadêmicas quanto políticas da SAN.

### 2.2.1 Riscos alimentares na perspectiva do Desenvolvimento<sup>28</sup>

A percepção, tanto em nível individual quanto coletiva (populações, empresas e governos), de riscos alimentares relacionados a seguridade biológica dos alimentos é um fator que contribui para degradação ambiental. Neste sentido, busca-se nesta seção elencar outras perspectivas de risco, para além do alimento sanitariamente próprio para o consumo, que se apresentam ao modelo agroalimentar vigente, considerando nomeadamente o meio ambiente como ator principal nesta discussão.

A volta da teoria malthusiana, agora na versão neomalthusiana, propõem que o novo crescimento exponencial da população mundial seria a causa da fome, da destruição ambiental e das mazelas sociais (FONTANA et al., 2015; SIQUEIRA, 2013). Seriam então as populações dos países ditos periféricos, causadoras de seu próprio subdesenvolvimento? Essas teorias propagam ainda, que a produção de alimentos e o meio ambiente, não conseguiriam suportar a alta demanda dos bilhões de humanos existentes, que aumenta a cada ano.

Num processo dialógico, Arturo Escobar (2014) nos proporciona outra perspectiva, que ainda que reflita a respeito do poder limitado de resiliência da natureza em detrimento aos abusos cometidos pela humanidade, pós revolução industrial, atenta para o fato da desigualdade ser fruto do processo de colonização, das neocolonizações atuais e uma das causas da pobreza (fome) ao redor do mundo. Estão colonizadores e colonizados, países centricos

---

<sup>28</sup> Artigo foi publicado de forma reorganizada pela Revista Gestão e Sustentabilidade Ambiental, v.9, n.3, 2020, sob o título “Qual a noção de risco que nos orienta: uma análise reflexiva acerca da alimentação, sistemas agroalimentares e desenvolvimento territorial sustentável”.

e periféricos em posições distintas na ordem mundial do desenvolvimento e direitos humanos.

Segundo Santos (2014), devemos relacionar outras instâncias influentes na dignidade da pessoa humana e nas relações ambientais: “A concepção da natureza como parte integrante da sociedade, e não como algo separado desta, implicaria uma transformação profunda das relações sociais e políticas. Implicaria uma refundação do Estado moderno” (SANTOS, 2014, p. 49). Deixando, deste modo, de considerar o ser humano como ator primordial e sim um ator relacional.

Num mundo idílico, deveriam, meio ambiente, sustentabilidade e alimentação, andar de mãos dadas. Porém no mundo real, não há tríade mais díspar (SCHABARUM; TRICHES, 2019; MIKHAILOVA, 2004). Os sistemas agroalimentares vigentes, os conceitos de sustentabilidade e a alimentação humana tem eixos norteadores e objetivos distintos (NASCIMENTO, 2012).

Para além disso, existe uma noção de risco definida, quando se trata de alimentação e nutrição, num conceito hegemônico (JACOB; CHAVES, 2019), muitas vezes baseado em premissas de senso comum<sup>29</sup>. Esta noção participa do conceito que despreza ou subvaloriza os riscos ambientais e/ou sociais e se apega a questões culturais (AZEVEDO, 2006) e relações com a sanidade biológica dos alimentos, contaminações físicas -- por insetos, larvas e outros contaminantes (CALDAS; SACCO; BEZERRA, 2012) -- e ainda, aos custos financeiros.

Estes laivos formam uma visão micro focal que considera somente o alimento que será ingerido, sua aparência e ainda, informações nutricionais que fundamentam uma alimentação saudável, num forte processo de *quality turn* (GOODMAN, 2002). Segundo Azevedo (2011), ampliar os conceitos de risco e incluir as questões ambientais aumenta o espectro de cuidados inerentes aos alimentos saudáveis:

---

<sup>29</sup> Senso comum é definido como o pensamento de diversas pessoas, baseado em suas práticas, vivências e observação (DICIO, 2009). O senso comum relacionado neste artigo faz parte da prática profissional vivida pela autora e ainda baseado em relatos informais de outros profissionais da área de Nutrição e outros atores sociais envolvidos.

Com base na Sociologia do Conhecimento Científico e na Sociologia Ambiental, argumenta-se que a fronteira entre o alimento saudável e o de risco é tênue e vulnerável a diferentes influências construídas reflexivamente. Destaca-se a importância de ampliar o conceito de alimento saudável para o de alimentação saudável, considerando sua dimensão cultural e socioambiental (AZEVEDO, 2011, p. 781).

Na seara ambiental, possivelmente, encontram-se os maiores riscos dos sistemas agroalimentares, que contribuem para que a humanidade ultrapasse os limites planetários e aumente a degradação da natureza (ODUM, 1988a, 1988b). A questão ambiental tem sido discutida amplamente, sendo considerada como norteadora da sociedade de risco da modernidade (GIDDENS, 1991).

Boa parte deste alarme, quanto aos riscos, está relacionada a extração de recursos naturais e emissão de poluentes, superação da capacidade de resiliência da natureza e o crescimento expoente, que tem superado as fronteiras suportáveis (MARQUES, 2016). A este fato temos o termo *Full Cost Accounting*, ou seja, custos socioambientais do modelo agrícola dominante (ANGOTTI; FERREIRA; CARVALHO, 2017), como marcador dos danos causados.

Castro (1957), antes mesmo da eclosão das emergências ambientais, já citava o ônus dos desgastes da natureza e as questões sociais envolvidas:

[...] nossa civilização mecanicista depois de saquear o mundo de tal forma que já reconhece oficialmente que estão a esgotar-se as riquezas fundamentais do planeta, agora confessa a sua bancarrota e aconselha os povos marginais a restringir a sua natalidade a fim de que sejam poupados os restos do assalto em benefício dos atuais grupos privilegiados (CASTRO, 1957, p. 165-166).

O mesmo autor segue sua reflexão a respeito do modelo de desenvolvimento (dito crescimento) que lança seus dejetos nas sociedades periféricas e considera o homem como o centro do sistema mundo:

[...] os países subdesenvolvidos são presas da fome, da miséria, das doenças em massa, do analfabetismo. O Homem do Terceiro Mundo conhece essa forma de poluição chamada 'subdesenvolvimento'. E devo dizer que esta é a forma mais grave, mais terrível de todas. [...] O desenvolvimento traz consigo, de um lado, suas riquezas, suas novas fabricações e, de outro, seus dejetos. O Terceiro Mundo está no lado dos dejetos. [...] o subdesenvolvimento que sofrem é a secreção de um tipo de desenvolvimento, concebido sem respeito

pela Natureza e no qual o homem não passa de um instrumento da produção. [...] Para dominar realmente o problema do meio ambiente, seria preciso, além de uma ampla consulta geral indispensável, a autoridade de um 'governo mundial', ou se, a expressão incomoda, de uma instância planetária soberana a ser definida (CASTRO, 1972, não paginado).

Em alimentação e nutrição, os conceitos de perigos<sup>30</sup> e riscos alimentares<sup>31</sup> estão relacionados, em primeira instância, aos processos de manipulação de alimentos, conservação em temperaturas seguras (frias e quentes), condições de armazenamento, servimento e características organolépticas<sup>32</sup> (TENT, 1999).

Um dos documentos mais utilizados para balizar a segurança alimentar é o Codex Alimentarius<sup>33</sup>, que traz no corpo do texto seu fim enquanto normativa e parâmetros de sanidade dos alimentos:

El Codex Alimentarius es una colección de normas alimentarias y textos afines aceptados internacionalmente y presentados de modo uniforme. El objeto de estas normas alimentarias y textos afines es proteger la salud del consumidor y asegurar la aplicación de prácticas equitativas en el comercio de los alimentos. El objeto de su publicación es que sirva de guía y fomente la elaboración y el establecimiento de definiciones y requisitos aplicables a los alimentos para facilitar su armonización y, de esta forma, facilitar, igualmente, el comercio internacional (FAO/OMS, 2015, p. 20).

Em boa parte, a visão higienista, desenvolvida no final do século XVII e início do século XVIII, é a responsável pelo estabelecimento deste conceito de risco (PIERRI, 2005). No campo da alimentação, as descobertas de Louis Pasteur, que reforçaram a visão biológica das doenças, trouxeram o risco biológico como uma das instâncias mais importantes.

---

<sup>30</sup> Existem três tipos de perigos alimentares, o físico, o químico e o biológico (TENT, 1999).

<sup>31</sup> Risco alimentar está relacionado ao conceito Food Safety (segurança dos alimentos), voltado para o controle de todas as etapas da cadeia produtiva, desde o campo até a mesa do consumidor, para evitar riscos para a saúde humana. Incluindo práticas relativas à higiene dos alimentos, rotulagem, aditivos alimentares e resíduos químicos (MINIM, 2006).

<sup>32</sup> Características organolépticas são definidas como: propriedades organolépticas ou sensoriais dos alimentos são características específicas de substâncias puras ou dos alimentos, que podem ser percebidas pelos sentidos humanos: paladar, olfato, visão, audição e tato (ALMEIDA, 1999).

<sup>33</sup> O Codex Alimentarius é um programa conjunto da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e da Organização Mundial da Saúde (OMS), criado em 1963, com o objetivo de estabelecer normas internacionais na área de alimentos, incluindo padrões, diretrizes e guias sobre Boas Práticas e de Avaliação de Segurança e Eficácia. Seus principais objetivos são proteger a saúde dos consumidores e garantir práticas leais de comércio entre os países.

Na esfera ambiental, os processos de diminuição de riscos biológicos relacionados aos alimentos, considerados intervencionistas, sob forma de pasteurização, esterilização e ainda outros métodos de processamento, exterminaram uma grande gama de microrganismos que conviviam em harmonia. Em consequência houve o aumento da resistência a antibióticos, criação de cepas resistentes, desequilíbrio micro ambiental e aumento consecutivo de outras doenças que antes eram reguladas por um equilíbrio de microrganismos.

A vida de prateleira aumentou consideravelmente, o risco biológico supostamente diminuiu, porém, os riscos, em outras áreas, que surgiram destes processos pouco são considerados (AZEVEDO, 2013). Riscos ambientais não estão elencados, de maneira clara, na definição de segurança alimentar, ainda que sejam citados em alguns estudos na área das ciências ambientais (BOMBARDI, 2013; ROCKSTRÖM, 2009).

A relação entre meio ambiente e alimentação é estreita. Sendo interdependentes, a produção e manejo dos alimentos, desde o plantio até a indústria alimentícia (RIBEIRO; CONSTANTE; VENTURA, 2017). Esta relação perpassa pela natureza, com vasta utilização de seus recursos, deixando marcas no meio ambiente (ROCKSTRÖM, 2009).

No interior da crise estrutural do sistema do capital encontramos um conjunto de crises (ambiental, alimentar, energética, climática, entre outras) que são partes indissociáveis e interdependentes, que somente podem ser compreendidas na sua permanente interação com o todo em seu movimento histórico. As leituras parciais e fragmentadas da realidade buscam ocultar o caráter universal, o alcance global e a crise estrutural do capital (MÉSZÁROS, 2011).

Desmatamento, uso de agrotóxicos, contaminação e uso das águas e solo, agronegócio, transgenia, uso intensivo de áreas para criação de animais para consumo humano aliado ao desmatamento, estão entre os riscos que, além de contribuírem para a degradação ambiental (MARTINELLI; CAVALLI, 2019), ainda representam temeridades relacionadas ao consumo de alimentos, formando o conceito de “riscos sistêmicos” (BECK, 2010) e participando das

teorias de surgimento do Antropoceno (MONASTERSKY, 2015; ARTAXO, 2014).

Porém dificilmente estes elementos são elencados, quando o assunto é sistemas agroalimentares, consumo alimentar, SAN e noções de risco. Sobre o assunto Santos (2014) nos traz as seguintes palavras:

Em vários continentes, estamos a assistir à enorme concentração de terra e à transformação de vastos espaços em campos de monocultura alimentar ou agrocombustível, ou mesmo em reserva alimentar de países estrangeiros, como está a suceder na África. No Brasil, este fenômeno ocorre no contexto da reprimarização da economia, da expansão da fronteira agrícola para a exportação de commodities, da afirmação do modelo da modernização agrícola conservadora e da monocultura químico-dependente (SANTOS, 2014, p. 57).

Nos últimos anos os casos de câncer, de todos os tipos, têm aumento sua incidência em populações de todo o planeta (INCA, 2018; MARTINELLI; CAVALLI, 2019). Aliado ao aumento da prevalência desta doença, existe a liberação e uso de uma vasta gama de novos agrotóxicos<sup>34</sup>, fatos que são foco de estudo para averiguação das relações entre estes dois assuntos.

Usados amplamente na agricultura brasileira -- principalmente nas monoculturas que caracterizam o agronegócio -- os agrotóxicos são um risco tanto para trabalhadores da área da agricultura, consumidores finais e ainda para o planeta (USP, 2019; BOMBARDI, 2013, 2017). O acompanhamento e mapeamento dos índices de agrotóxicos no globo tem sido frequentes.

Neste sentido, foi lançado em maio de 2017, na Alemanha, um atlas intitulado “Geografia do uso de agrotóxico no Brasil e conexões com a União Europeia” (BOMBARDI, 2017), onde são avaliados índices de uso de agrotóxicos e contaminação ambiental. Neste estudo são elencados os alimentos e comparativos com padrões de tolerância da União Europeia, conforme citado neste trecho:

O feijão, a base da alimentação brasileira, tem um nível permitido de resíduo de malationa (inseticida) que é 400 vezes maior do que aquele permitido pela União Europeia; na água potável brasileira

---

<sup>34</sup> <http://portal.anvisa.gov.br/agrotoxicos>

permite-se 5 mil vezes mais resíduo de glifosato (herbicida); na soja, 200 vezes mais resíduos de glifosato (BOMBARDI, 2017).

Segundo Santos (2014) os dados relativos sobre o uso de agrotóxicos na agricultura brasileira são alarmantes:

Em 2010, o Brasil representou 19% do mercado mundial de agrotóxicos, à frente dos EUA, que representou 17%. Confirma-se plenamente a relação entre agrotóxicos e monocultura. As maiores concentrações de utilização de agrotóxicos coincidem com as regiões de maior intensidade de monoculturas de soja, milho, cana, cítricos, algodão e arroz. E estas coincidem, como mostrarei adiante, com a maior incidência da violência no campo. [...] Um terço dos alimentos consumidos quotidianamente pelos brasileiros está contaminado pelos agrotóxicos, segundo análise de amostras recolhidas em todas as 26 Unidades Federadas do Brasil, realizada pelo Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos. Um terço dos alimentos consumidos quotidianamente pelos brasileiros está contaminado pelos agrotóxicos, segundo análise de amostras recolhidas em todas as 26 Unidades Federadas do Brasil, realizada pelo Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (SANTOS, 2014, p. 58).

Interessa avaliar que são alemãs as maiores empresas de produção de insumos da cadeia alimentar (Bayer/Monsanto e Basf): sementes, agrotóxicos e fertilizantes, utilizados em grande escala em países em desenvolvimento (FLEXOR, 2006), mas restritos em toda Europa. Neste sentido, a desigualdade social aumenta ainda mais o risco e muitas das promessas “desenvolvimentistas” não se cumpriram ou sequer se cumprirão, legando aos mais pobres o ônus das emergências ambientais (BANERJEE, 2007).

Importa lembrar de Sachs, quando diz que “a globalização gera uma nova colonização da natureza, com uso irrestrito dos recursos naturais visando a geração de lucro e aceleração do crescimento” (SACHS, 2002, p. 52). No consumo diário de alimentos, ainda que as cargas de agrotóxicos sejam demasiadamente elevadas (BOMBARDI, 2017), os consumidores finais não costumam avaliar este fato como um risco potencial a sua saúde (JACOB; CHAVES, 2019; AZEVEDO, 2013; ORMENESE et al., 2009; DUBUGRAS; PÉREZ-GUTIÉRREZ, 2008).

Tampouco os documentos norteadores de bons hábitos alimentares especificam este tipo de risco, citando sob o viés do desenvolvimento sustentável em seu modo mais brando, como é o caso do Guia Alimentar para População Brasileira. Já em seu trecho inicial, o Guia traz “ambiente saudável”

(BRASIL, 2014, p. 6). Em seguida cita como um dos pilares da alimentação saudável e adequada que este seja “baseada em práticas produtivas adequadas e sustentáveis” (BRASIL, 2014, p. 8).

Cabe, neste sentido, questionarmos quais as relações que a população estabelece com as informações contidas no Guia no tocante de sua alimentação diária. Quais os conceitos que figuram o imaginário popular quando a palavra sustentabilidade ou prática sustentáveis, relacionadas aos alimentos, entram em cena.

O fato de a palavra sustentabilidade se mostrar controversa inclusive nas discussões acadêmicas sobre o assunto. Assumindo muitas vezes um viés voltado a um padrão de estímulo comercial. Sendo cooptada pelas grandes empresas em busca de públicos específicos, faz com que sejam necessários estudos de percepção sobre as relações entre alimentação e sustentabilidade, ou ainda, que sejam feitos maiores detalhamentos do assunto nos norteadores de consumo.

Durante a história da humanidade a alimentação mudou drasticamente, a substituição de padrões alimentares regionais e tradicionais, por alimentos industrializados e globalizados como forma de aumento da segurança alimentar, pode ser apontada como a maior de todas as mudanças. A revolução industrial aliou a segurança biológica dos alimentos industrializados (MALUF, 2009) aos conceitos de *fast food* e economia de tempo, para assim delinear um novo padrão de consumo (MARQUES, 2016; OTERO; PECHLANER; GÜRCAN, 2015, NESTLE, 2019).

Estudos apontam que na maioria das populações mundiais, na escolha entre um alimento in natura e outro industrializado, baseada em questões de segurança alimentar, o alimento que passou por grandes processos de industrialização é considerado mais seguro (MALUF, 2009; AZEVEDO, 2015; ANDRADE, 2013), ou seja, inócuo. Mostra que o aspecto de risco relacionado ao meio ambiente tem pouca relevância nesta escolha.

Esta relação, na maioria das vezes, leva em consideração apenas uma das premissas de segurança alimentar, mas este acaba sendo o conceito de risco que a população, em geral, enxerga (AZEVEDO; RIGON, 2010; NUNES, 2008). Contaminações por agrotóxicos, degradação ambiental, transporte e

conservação de alimentos, condições por cadeias longas de produção-consumo, condições dignas de trabalho ou transgenia sequer são relacionadas.

Quando se fala de sistemas agroalimentares, temos em vista que os avanços tecnológicos na agricultura e na indústria alimentar fomentaram maior produção de alimentos (CACHOEIRA, 2018), queda no conceito de sazonalidade, custos de produção e venda mais baixos e saltos qualitativos no conhecimento da biodisponibilidade de nutrientes. Parece, então, impossível falar em risco neste panorama tão promissor.

As mudanças galopantes, com estudos nem tão ligeiros, e forte pressão da indústria inserida no modo capitalista de produção e consumo (NESTLE, 2019; PINHEIRO; CARVALHO, 2010), fazem questões como irradiação de alimentos, transgenia e nanotecnologia passarem a brancas nuvens. Dentro da realidade local, a Comissão Brasileira de Biossegurança (CTNBIO) liberou sem maiores estudos sobre efeitos, soja e milho transgênicos, com dissonâncias com preceitos bioéticos elementares (CAMARA et al., 2009).

Os sistemas agroalimentares se apresentam como complexos e contraditórios. Produzem muito, porém com gradativa diminuição da diversidade, e ainda geram grandes danos ambientais e exclusão social. Vivemos em uma sociedade de riscos, mas nos comportamos como uma sociedade de classes, com foco na empregabilidade e econômica como a maior possibilidade de desenvolvimento (CALLEJO, 2005).

O conceito de risco é inerente as definições de saúde, uma vez que são eles que formam a rede de perigos e ameaças ao bem-estar. Sendo assim, cabe salientar a definição de saúde ambiental, extraída da Organização Mundial da Saúde (OMS):

Saúde ambiental são todos aqueles aspectos da saúde humana, incluindo a qualidade de vida, que estão determinados por fatores físicos, químicos, biológicos, sociais e psicológicos no meio ambiente. Também se refere à teoria e prática de valorar, corrigir, controlar e evitar aqueles fatores do meio ambiente que, potencialmente, possam prejudicar a saúde de gerações atuais e futuras. (OMS, 1993, não paginado).

Ampliar o olhar e considerar outros riscos que fazem parte do espectro da alimentação, principalmente na seara ambiental, estaria de acordo com a

definição mais utilizada de desenvolvimento sustentável, que traz o seguinte conceito: [...] é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações (ONU, 1991).

Neste ponto, cabe ressaltar que, algumas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional começam a mostrar traços de preocupações com as questões ambientais. A exemplo do PNAE, que traz em uma das suas diretrizes, contidas na Lei nº 11.947/2009, o seguinte texto:

V - O apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos (BRASIL, 2009, não paginado, grifo da autora).

Este mesmo programa ainda incentiva o consumo de alimentos orgânicos, tendo-os como prioritários nos critérios de desempate de chamada pública para compra da agricultura familiar. São poucas as discussões e incentivos, em outras áreas, para o desenvolvimento sustentável, e menores ainda quando pensamos nos territórios em que as políticas são efetivadas.

Essas incertezas trazem à tona a dificuldade de classificar, nos dias atuais (2020), o conceito de alimento saudável. Saudável para quem? Saudável em que ponto de vista? Baseado em que conceitos ou área de atuação, podemos elencar, que os alimentos que consumimos é saudável? As divergências aumentam e a coalisão entre sanidade biológica, ambiental, social e política dos alimentos fica cada vez mais distante (VEIGA, 2010; MARTINELLI; CAVALLI, 2019).

As regulações no campo dos alimentos são, em parte, bastante claras e tendem a beneficiar os maiores elos da cadeia produtiva. Desde pequenos agricultores até grandes indústrias devem seguir as legislações sanitárias, sendo este objetivo mais facilmente atingido pelos grandes (RIBEIRO; CONSTANTE; VENTURA, 2017; MARTINELLI; CAVALLI, 2019). Neste sentido, reafirma-se a relação de que quanto mais industrializado mais livre de riscos, causa dificuldade na comercialização de produtos in natura, artesanais ou tradicionais (PORTO-GONÇALVES, 2006).

Já no campo da regulação de agrotóxicos, ainda que rastreabilidade e certificado de origem tenham a intenção de manter os padrões máximos de resíduos químicos dentro das normativas, os limites de tolerância brasileiros são bastante superiores aos internacionais (BOMBARDI, 2017). A fiscalização, no amplo território nacional, pouco viável colabora para delinear este panorama.

No tocante aos riscos ambientais vividos na modernidade e que tem seus reflexos assumidos pelos sistemas agroalimentares, cabe ressaltar uma definição mais ampla do conceito de desenvolvimento sustentável, abandonando o mote desenvolvimentista que previa crescimento e acumulação infinitos, ainda que baseados em recursos finitos (STEFFEN, 2011). Para Azevedo e Pelicioni (2011), assume-se como desenvolvimento sustentável aquele que:

Resgata as premissas de equidade social; de distribuição de riquezas; do fim da exploração dos seres humanos; da eliminação das discriminações de gênero, raça, geração ou qualquer outra; da garantia de direitos a vida, felicidade, saúde, educação, moradia, cultura, emprego e envelhecimento com dignidade; da democracia plena, além da responsabilidade ecológica e da participação cidadã como partes indissociáveis do desenvolvimento (AZEVEDO; PELICIONI, 2011, p. 717).

Outro fator importante, neste sentido, foram os avanços tecnológicos, baseados em uma lógica reducionista de “nutricionismo” como principal função dos alimentos, e que trouxe aditivos, insumos e agrotóxicos ao campo, em meio a segunda Revolução Agrícola. Ampliando a produção de alimentos através de modificações genéticas (CAMARA et al., 2009; PINHEIRO; CARVALHO, 2010) e outros adventos, propicia o plantio sem ligação com a sazonalidade e ainda, sem a preocupação de adaptabilidade geográfica e biodiversidade local, propagando culturas regionais em espectro mundial.

Este processo culminou com a mundialização da alimentação e dos produtos alimentícios, que aliados aos processos de conservação modernos, permitiram comercializar alimentos de todas as partes do mundo em todas as partes do mundo, baseados na expansão do capital (WILKINSON, 2002; MORIN, 2013). Todos estes avanços tornaram a alimentação um ato político

(POLLAN, 2007), com discussões éticas e bioéticas sobre os limites destes avanços e seus reflexos na saúde humana e ambiental.

Vale ressaltar que as pesquisas científicas, no campo da alimentação, têm sido questionadas, devido ao financiamento brutal da indústria de alimentos e de insumos, que por vezes direcionam os resultados para seus interesses (AZEVEDO, 2011; NESTLE, 2019), lançando uma ode de informações que podem mais confundir do que esclarecer. Neste âmbito dilemas surgem na modernidade e a autora Elaine de Azevedo (2011) cita o caso da soja:

Enquanto as controvérsias não são dissolvidas e o risco real não é detectado, o dilema científico sempre vem acompanhado da recomendação: mais estudos devem ser realizados. Diante da inconclusividade, a indústria de alimentos seleciona os estudos que lhe convêm para estimular as vendas e sensibilizar especialistas da área da saúde (AZEVEDO, 2011. p. 783).

As relações de poder se mostram como uma das grandes armas, tanto de governos, quanto da iniciativa privada, na guerra alimentar que é vivida no século XXI. Mesmo que existam muitos estudos discutindo as questões sociais envolvidas na aquisição e consumo de alimentos, este fator não é elencado como um risco e sim como uma condição de vulnerabilidade inerente a vida em sociedade (JACOB; CHAVES, 2019). Este modelo de produção, ainda que gere riquezas e muitas toneladas de alimentos, traz questionamentos na seara social, com grandes reflexos na saúde ambiental (GALEANO, 2010).

Questiona-se, assim, se um sistema agroalimentar com tamanhas distinções entre camadas sociais, exclusão de pequenos produtores, poluição expressiva e fortes ameaças a biodiversidade pode ter opções minimamente sustentáveis (ESCOBAR, 2014). Questionamos se falar de alimentação saudável consegue abarcar todos esses riscos, que não são considerados pelo consumidor final em suas escolhas alimentares e pouco perpassam os norteadores de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional (AZEVEDO, 2013).

A complexidade do assunto abrange ciência, construção social de risco, percepção dos atores envolvidos, elaboração e efetivação de políticas públicas e a exposição a discursos que nem sempre estão em consonância. A

multifatorialidade da alimentação humana, traz ao assunto a inclusão de diversas áreas, bem como a discordância ou alienação em determinados campos. Cada uma das partes envolvidas carrega consigo, em suma, fragmentos de verdade, mas que se não forem analisados sob um mesmo prisma, tornam-se desconexões perigosas ou inúteis.

Diante de tantas controvérsias, o sistema agroalimentar ganha contornos reforçados, já que cumpre a promessa de alimentar a humanidade, e o faz com a produção de alimentos num patamar suficiente para que todos, em todas as partes do mundo, tenham suas necessidades atendidas (MARTINELLI; CAVALLI, 2019). Porém sob o viés social e ambiental, os discursos precisam coadunar com os pilares da sustentabilidade.

Socialmente sabemos que a desigualdade é um motor para a fome e que ainda que a produção de alimentos seja suficiente, ele não está presente no cotidiano da população mundial. Ambientalmente os reflexos da produção praticada no século XXI já estão cobrando os custos diretamente da natureza. Aumento na temperatura, acidificação dos oceanos, aumento do efeito estufa, diminuição alarmante da biodiversidade e outros tanto desabonos que podem ser elencados como exemplos.

No panorama geral, nota-se, que a população mantém uma ligação estreita de custo versus benefício bastante raso. No qual são considerados danos biológicos no espectro da saúde básica, gastos financeiros baixos e aspectos visuais dos alimentos (ORMENESE et al., 2009). Fato justificável devido a conta entre os ganhos provenientes do trabalho e os gastos para manter-se vivo.

A necessidade de participação popular nessas discussões ampliadas, bem como, de pesquisas científicas que problematizem e correlacionem fatores biológicos, sociais e ambientais se mostram urgentes. E apontam para uma possível saída para a alienação referente ao desequilíbrio ambiental, numa visão mais holística que possa reverter o quadro atual.

A alimentação adequada, saudável e sustentável deriva de sistemas alimentares socialmente e ambientalmente sustentáveis, que atendem às necessidades da população sem comprometer as necessidades das gerações futuras, de forma a promover justiça social sem ameaçar os recursos naturais e

a biodiversidade (MARTINELLI; CAVALLI, 2019). Esta abordagem tem a proposta de promover a reflexão sobre os ambientes alimentares e sua relação com os sistemas agroalimentares nos dias atuais, relações estas que perpassam pela natureza e uso amplo de seus recursos.

Essas relações implicam na saúde e na segurança alimentar e, podem oferecer elementos para as discussões no âmbito das políticas públicas. Direcionadas, deste modo, para o enfrentamento das questões que emergem no contexto das sociedades contemporâneas, como a fome e o avanço da degradação ambiental. Se espriar pela seara alimentar é relacionar macro e micro, numa dialética que envolve os mais diversos aspectos de estar vivo, com saúde individual, coletiva e ambiental.

A capitalização dos alimentos, as relações sociais com a alimentação, cultura alimentar, soberania, subordinação e política públicas são alguns dos assuntos que podemos utilizar para compor esta casa de máquinas, cujo funcionamento adequado mantém a vida. Deste modo passamos agora a discutir as políticas públicas, com vistas as que promovem SAN em todas as suas instâncias e suas relações nesta pesquisa.

## 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS

O desenvolvimento humano só existirá se a sociedade civil afirmar cinco pontos fundamentais: igualdade, diversidade, participação, solidariedade e liberdade (SOUZA; RODRIGUES, 1994).

É dever do poder público respeitar, proteger, promover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2010), bem como garantir as ações para que ele seja concretizado. Cabe esclarecer, já neste início de seção, que ainda que a frase anterior pareça um tanto “estado centrica” (SECCHI, 2012, p. 2), adotamos uma visão multicêntrica das políticas públicas nesta pesquisa.

Com envolvimento, em maior ou menor grau, de atores múltiplos na busca por soluções para os problemas públicos, mas com o Estado como devedor da garantia dos direitos fundamentais, minimamente estabelecidos na

Constituição Federal. Corroboramos com Secchi (2012, p. 3 e 4), ao empreender que “[...] compartilhamos da convicção que o Estado deve ter seu papel reforçado, especialmente para enfrentar problemas distributivos, assimetrias informativas e outras falhas de mercado”.

Quanto à governabilidade, após os apontamentos sobre DHAA e SAN, podemos trazer as palavras de Foucault (1991), relacionando-as com as políticas públicas e direitos fundamentais, explicita o *modus operandi* em que as ações de governança ocorrem em âmbito territorial:

O governo é definido como a forma correta de dispor das coisas de modo a levar não à forma do bem comum, como pretenderiam os textos dos juristas, mas a um fim que é “conveniente” para cada uma das coisas que devem ser exemplo, o governo terá que assegurar que a maior quantidade possível de riqueza seja produzida, que o povo tenha os meios suficientes de subsistência, que a população seja capaz de se multiplicar, etc. Há toda uma série de finalidades específicas, pois, que se tornam o objetivo do governo como tal (FOUCAULT, 1991, p. 95).

A citação de Foucault sobre o ato de governar se encaixa perfeitamente para que possamos avançar na seara dos agentes governados e da modulação das propostas de governo, e apontar que “governar, neste sentido, é estruturar o campo possível de ação de outros” (FOUCAULT, 1982, p. 221). Envolvendo entidades, atores sociais, gestores públicos e burocratas de rua em um panorama de ação mútua (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

As políticas públicas podem ser identificadas como território, tanto material quanto imaterial, da efetivação das ações do Estado, gera vínculos, relações e frutos a todos os atores sociais (HOFLING, 2001). Sendo assim, “as políticas públicas são instrumentos, preferencialmente do Estado, que colocam em marcha um conjunto de ações para resolver problemas da sociedade” (SILVA FILHO et al., 2015, p. 52), como é o caso da fome.

Podemos neste momento mencionar a sociedade e considerar o papel da participação social (democratização) na criação e implementação de políticas públicas que tenham como cerne (poder deliberativo) o cumprimento dos direitos humanos e sociais (DINIZ, 2014), como parte fundamental dos avanços em busca de qualidade de vida e cumprimento da dignidade. As

maneiras como o Estado pode efetivar este direito é o foco da discussão desta seção.

Segundo Diniz (2014, p. 49) “o DHAA é o direito em si, e a SAN é o ambiente ao qual o Estado tem o dever de proporcionar a todos, valendo-se de diversas outras ferramentas agregadoras e que trabalhem sinergicamente”. As políticas públicas podem ser planejadas e efetivadas de diversas maneiras, sendo dividida em dois grandes eixos principais: *top-down* e *bottom-up*.

As abordagens *top-down* (cima-para-baixo), de maneira sintética, são aquelas que tanto no desenvolvimento quanto na efetivação tem ações de um governo/gestor central e não levam em consideração a participação social ou dos burocratas de rua. São elaboradas, ou utilizam modelos padronizados, por um poder central, sendo efetivadas, sem grandes possibilidades de bricolagem (LOTTA, 2018). Segundo Secchi (2012) são políticas hierárquicas, orbita entre dois sujeitos: sujeito da formulação e sujeito da implementação.

As políticas *bottom up* (baixo-para-cima), por sua vez, são aquelas em que a participação social e dos burocratas faz parte de todo o ciclo ou de partes dele, ocasiona um diálogo da sociedade e do governo no planejamento das ações futuras (FERREIRA; MEDEIROS, 2016, LOTTA, 2018). Silva Filho et al. (2015) também define estes conceitos:

As políticas de subordinação, quase sempre, são elaboradas de cima para baixo (top down), com o objetivo de controle político das populações subalternas. Já as emancipatórias quase sempre, são elaboradas de baixo para cima (bottom up) com o objetivo de construir autonomias relativas e forma de enfrentamento e resistência na perspectiva de superação da subalternidade (SILVA FILHO et al., 2015, p. 33)

Neste sentido a reflexão se volta para a efetivação dos direitos humanos imbricada na lógica da agenda pública (escolhas, formação da agenda e teoria da lata de lixo) e seus desdobramentos nas políticas sociais em geral. O aprofundamento no estudo do ciclo das políticas públicas mostra-se importante no entendimento de como as ações do Estado podem atuar com a mínima eficácia neste campo (LOTTA, 2018). Segundo Secchi (2016), necessitamos compreender e diferenciar o problema público e a política pública para que possamos analisar seu ciclo.

O conceito de lata de lixo se encaixa como um exemplo na diferenciação entre o problema e a política, segundo Cohen, March e Olsen (1972), dentre os problemas que necessitam de solução e verba para tal fim, apenas alguns serão escolhidos. Para Bachrach e Baratz (1962) políticas públicas podem ser definidas como o que o governo decide ou não realizar em suas ações, sendo a não ação também uma forma de política.

A possibilidade de evolução destas políticas pode ocorrer através de discussões sociais, avaliação, investimento e propostas de mudanças que levam em consideração as questões locais, ou seja, regionalização (VEIGA, 2007; MILANI, 2008; DUBOW et al., 2017). Sendo profícuo ponderar sobre as forças que atuam neste sistema:

A elaboração de políticas públicas é o resultado da correlação de forças entre instituições que são ou representam interesse de classe. São as partes interessadas que, em suas proposições de políticas, defendem seus respectivos modelos de desenvolvimento. A influência de instituições e organizações da sociedade determinam os rumos das políticas de governos e das políticas de Estado (SILVA FILHO, 2015, p. 18).

Para Souza as políticas públicas nesta seara, podem ser definidas como: [...] campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar ‘o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p. 69). No âmbito do DHAA, não somente políticas de SAN podem ser consideradas como promotoras de efetivação, mas políticas convergentes<sup>35</sup>, que proporcionam ambiente profícuo (DINIZ, 2014) ao DHAA.

Segundo Siqueira (2013, p. 29), “torna-se forçoso concluir que o Estado é preponderantemente considerado como sujeito ativo central das políticas públicas. [...] com preponderância em relação às políticas públicas, mesmo que em alguns momentos se tenha a atuação privada”. Deste modo, entendemos o

---

<sup>35</sup> Políticas públicas convergentes neste estudo serão consideradas todas aquelas que não estão contempladas no escopo de SAN, mas que de alguma maneira podem contribuir para efetivação do DHAA. Entre estas políticas podemos elencar as de transferência de renda, políticas compensatórias, de distribuição ou redistribuição, apoio ou fomento a agricultura familiar, hortas urbanas e/ou comunitárias, promoção de saúde, emprego e moradia, de infraestrutura na área de saneamento básico, entre outras.

Estado como o proponente maior, mas não único, na promoção de políticas públicas, num engajamento mútuo que deve ser incentivado para ampliação da participação social efetiva e garantia de *Welfare State*<sup>36</sup>.

Santos nos aponta, refletindo a respeito da lógica jurídica e governamental: “[...] qualquer que seja o seu âmbito, as transformações ocorrem primeiro na lei e só muito lentamente vão influenciando as instituições e conformando as mentalidades e as subjetividades” (SANTOS, 2014, p. 50). A inter-relação entre os marcos jurídicos, o ciclo das políticas e os anseios das problemáticas deve ser uma consideração para ampliar a efetivação dos direitos humanos, para fora da retórica destes direitos.

As políticas públicas pretendem cumprir seu papel neste processo, de obtenção do DHAA por meio das próprias políticas e equipamentos de SAN, pois, segundo Souza (2006) é uma característica das políticas públicas:

Permitir a distinção entre o que o governo pretender fazer e o que, de fato, faz; envolver vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringir a particulares formais; seu grau de abrangência não se limitando a leis e regras; apresentar-se como uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados e visarem a políticas com resultados a serem alcançados a longo prazo, mesmo que haja impactos em curto prazo (SOUZA, 2006, p. 36).

Interessa refletir sobre o direito à alimentação e suas relações de garantia por parte do Estado, não somente na elaboração e efetivação do políticas públicas, mas na proteção ao retrocesso. Segundo Siqueira:

A efetivação do direito à alimentação não se apresenta como uma alternativa para a administração pública, mas é um dever que deve ser cumprido. A liberdade da administração consiste tão somente em sua escolha dentre as várias possibilidades existentes de fixação de políticas públicas, sendo ilícito, portanto, a ela, optar por aquela que julgar mais eficiente (SIQUEIRA, 2013, p. 170).

O autor vai além, trazendo luz ao fato de que esta obrigação tem grandes implicações na maneira em que são conduzidas as ações públicas, desde verbas, orçamentos, políticas e equipamentos, “[...] mesmo diante da escassez orçamentária do Estado, estará ele ainda obrigado a efetivar os

---

<sup>36</sup> Estado de Bem Estar social, baseado nas políticas sociais e dignidade da pessoa humana.

direitos sociais, mesmo que em condições minimamente essenciais para a coletividade [...]” (SIQUEIRA, 2013, p. 178).

Um dos pontos fundamentais quando discutimos os planos de governo, os planos plurianuais e a efetivação do DHAA, através do Estado, na forma de políticas de SAN, é o retrocesso. Neste sentido, nas palavras de Rodrigues e Comar (2009), podemos perceber o retrocesso relacionado aos direitos fundamentais da seguinte maneira:

[...] destaca-se que o princípio da vedação ao retrocesso pode ser entendido como sendo um postulado implícito na Constituição Federal, porquanto está intimamente atrelado aos princípios da dignidade da pessoa humana, da confiança e da boa-fé. Tal princípio veda que as conquistas dos direitos fundamentais em matéria de direitos sociais sejam desconstituídas em se tratando de conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que vive. Por meio desse princípio, a ideia é evitar que direitos anteriormente conquistados sejam ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado (RODRIGUES; COMAR, 2019, p. 113).

A igualdade, reconhecimento das minorias e das suas necessidades específicas, garantindo o Estado condições mínimas para seu desenvolvimento e ampliação de liberdades (SEN, 2000), deve levar em conta a estratificação social e histórica pela qual construímos o modelo de Estado que usufruímos hoje. Nas palavras de Siqueira:

A motivação desta definição é exatamente o que vem justificar a atuação do Estado, na diminuição de obstaculizações no convívio social, destes considerados *desiguais*, através de políticas públicas, intervenção estatal, ações afirmativas e outras técnicas que tenham como objetivo o rechaçamento à discriminação e marginalização social (SIQUEIRA, 2013, p. 185).

A estes que a fome assola, o perigo de morrer de fome não é somente biológico, morre-se de política. Da inação das políticas que acabam em se configurar como a política pública da não-ação, geradoras de inanição<sup>37</sup>. Nas escolhas do que entra e o que não entra, sabe-se que algo sempre ficará de fora, e possivelmente o fato do estigma e do tabu da fome ainda não terem sido

---

<sup>37</sup> Inanição: estado de uma célula ou de um organismo que carece de um elemento indispensável à sua vida.

superados (CASTRO, 1946; GAMBA, 2010; MALUF, 2016; MONTEIRO, 2003), leva o problema a este patamar.

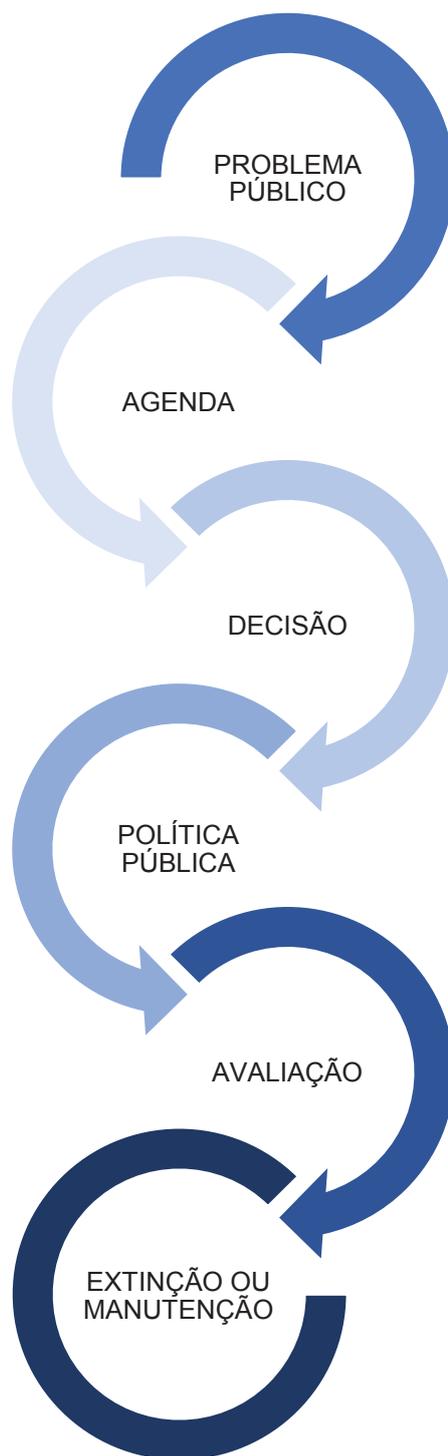
Neste mote podemos discutir o conceito de vontade majoritária – realizado aquilo que a maioria elege – e as reais possibilidades de ação do Estado, numa relação fiduciária. Aliando ainda bases das teorias econômicas que regem esta matéria, onde os recursos disponíveis são finitos, as necessidades infinitas, e as políticas públicas trabalham com a captação geral e redistribuição “democrática” destes bens (BAUMGARTEN, 2005). Refletindo sobre as relações dos que entendem o *Welfare State* superado e o liberalismo econômico como o novo Estado.

Deste modo, cabe ainda mencionar que, não existe espaço vazio em política, quando um grupo de atores sociais regride, o espaço deixado é ocupado por outro nicho, num constante lócus de disputa na ocupação da agenda (ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013). Dessarte passamos a analisar melhor os conceitos pertinentes ao ciclo das políticas públicas, onde figura a formação da agenda política, foco deste estudo.

O Ciclo das Políticas Pública é compreendido como um processo que norteia a agenda pública e os interesses múltiplos, tanto políticos quanto de atores sociais, definindo as ações políticas que serão efetivadas (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018; LOTTA, 2018; SERAFIM; DIAS, 2012). Importa reconhecer que existe a pauta da agenda pública e todos os outros assuntos que ficam de fora desta pauta, sendo considerada a tomada de decisão, de excluir assuntos, também uma forma de política pública (SERAFIM; DIAS, 2012; SECCHI, 2012).

A divisão do ciclo das políticas públicas pode ocorrer da maneira como foi posta na ilustração (Figuras 9 e 10), mas ela serve mais como elemento simbólico e didático do que como elemento real, podendo as fases das políticas públicas ocorrerem de modo mais sintético, com *gaps* de fases e sobreposição de ações.

FIGURA 9 – CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS



FONTE: A autora (2020).

FIGURA 10 – FASES DO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS



FONTE: Elaborada pela autora (2020) baseada em Secchi (2012).

Os problemas públicos que chegam as agendas são aqueles que por diversos motivos tem maior visibilidade, esta visibilidade pode depender dos interesses políticos da sociedade, bem como da manifestação e participação social, sistemas de financiamento e arrecadação, pressões sociais nacionais e internacionais. Segundo Secchi (2012), a política pública resulta da interação entre o contexto de efetivação e os responsáveis pela fase de implementação.

Existem pautas que não entram na agenda devido a interesses de alguns segmentos e estes assuntos são muito mais influenciadores do que as pautas públicas discutidas nos congressos e altos escalões (Figura 11). Podemos chamar este processo de 2ª dimensão das decisões governamentais.

FIGURA 11 – ATORES SOCIAIS X PROBLEMAS X POLÍTICAS PÚBLICAS



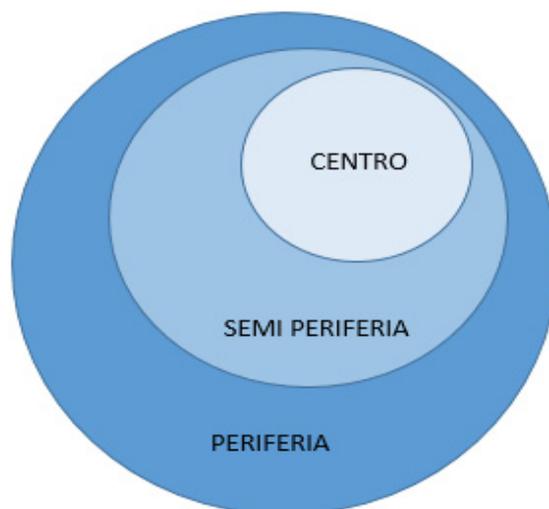
FONTE: A autora (2020).

Seriam então capazes de mobilizar a agenda atores secundários ou periféricos, fomenta a entrada de suas problemáticas no foco das decisões políticas, somente pelo simples desejo de fazê-lo? Segundo Serafim e Dias (2012), a influência dos atores sociais exerce enorme diferenciação no ciclo das políticas públicas:

Uma política pública nasce do reconhecimento, por parte dos atores sociais, de que uma dada realidade é um problema social, bem como da necessidade de uma intervenção pública (ou política). Esse reconhecimento não é um processo simples, mas fruto de um complexo processo de disputas, interesses e valores entre atores sociais que se reúnem em grupos de pressão, de interesses ou redes políticas para advogar sobre um problema ou uma questão específica (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 131).

A organização social (Figura 12), desta maneira, não responde totalmente a este questionamento, de modo que inúmeros fatores podem afetar tanto a agenda quanto as decisões. Sendo importante levar em consideração que “[...] agenda pode ser entendida como o “espaço problemático” de uma sociedade” (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 123).

FIGURA 12 – ABRANGÊNCIA DAS DECISÕES POLÍTICAS



FONTE: A autora (2019).

Sendo assim confrontamos o fato de não-ação e das relações de poder na esfera das políticas públicas, relacionando os atores sociais e o *policy*

*makers*<sup>38</sup> e suas discricionariedades. As análises de políticas públicas buscam então o entendimento dos diversos fatores que alteram todo o ciclo, num processo de mudança e influência mútua na ação política (DUBOW, 2017). Iniciando, as políticas públicas, seu ciclo ou processo no momento de identificação de um problema público (SECCHI, 2012).

Nesta interrelação de fatores e segundo Maluf, Menezes e Valente (1996, p. 20), cabe lembrar que: “A internacionalização das atividades econômicas, a liberalização comercial e desregulação dos mercados internos e a privatização reduziram o espaço de autonomia para a definição e implementação de políticas nacionais”. Influencia as tomadas de decisão num Estado fortemente influenciado pelo poder privado, o Estado-Corporação, e altera a agenda pública.

Agregamos outro fato, o uso do alimento como ferramenta de poder (Figura 13), sendo uma representação dos alimentos como um dos veículos, ou seja, instrumento para obtenção do poder (atributos). A troca de alimentos por votos é comumente relatada como um meio histórico de obtenção de votos, assim como a promessa de fornecimento de gêneros alimentícios também pode ser citado como moeda de troca para futuros eleitores (SPECK, 2003). Sendo caracterizada por Silva Filho et al., como “alimento como arma política” (2015, p. 58).

---

<sup>38</sup> Em tradução adotada em Análise de Políticas Públicas ‘fazedores de políticas’ (SERAFIM e DIAS, 2012).

FIGURA 13 – ATRIBUTOS DO PODER



FONTE: A autora (2019).

O alimento passa a ser um recurso material, mas também simbólico, nesta disputa pelo poder. Assim como, para Secchi (2012, p. 1), “Políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”. Neste sentido o empoderamento<sup>39</sup> das populações para obtenção de suas necessidades básicas promove, além da emancipação, a liberdade de escolha dos mesmos em diversas esferas (SEN, 2000), inclusive nas propostas e políticas públicas nesta seara.

Segundo Milton Santos (2006), espaços não são neutros, são lócus do poder. O território pode ter inúmeras dimensões, podemos citar algumas delas que interferem nas políticas públicas de SAN: econômica, política, cultural e naturalista. Deste modo Silva Filho contribui com a seguinte colocação:

<sup>39</sup> O empoderamento é tanto um atributo quanto um processo pelo qual indivíduos e grupos obtêm autonomia e protagonismo, vale dizer, poder e controle sobre suas próprias biografias e narrativas (HOROCHOVSKI e SIRINO, 2016, p. 251).

Para pensar as políticas públicas a partir do debate paradigmático é necessário compreender que não são construídas por meio das disputas políticas. Dependendo da correlação de forças, são elaboradas políticas públicas de subordinação ou políticas públicas emancipatórias. Políticas emancipatórias são formuladas pelo protagonismo e pela participação. Cabe ressaltar que territórios diferentes necessitam de políticas diferenciadas para o seu desenvolvimento, e devem ser pensadas de acordo com as lógicas das relações sociais (SILVA FILHO et al, 2015, p. 28).

O conhecimento de seu poder decisório pode ser uma das maneiras de empoderamento, mas a construção deste fenômeno é longa e repleta de matizes outras que devem ser consideradas (SEN, 2000). Trazendo consideração de Silva Filho et al. (2015), devemos compreender esses fatores que levam a construção de uma agenda e os passos da política em seu ciclo, onde o planejamento e a ação podem ter consequências distintas:

O desenvolvimento das políticas parte da coerência entre as relações sociais e a produção de um território. Políticas de subordinação são elaboradas por representantes ou ideólogos de uma classe para a outra, como forma de manter o controle, de possibilitar a manutenção de uma condição de existência. Isso não significa que políticas de subordinação não contribuam para o desenvolvimento, mas contribuem para o desenvolvimento desigual [...] O termo 'política pública' pode ser compreendido de acordo com as premissas selecionadas. Quando utilizamos a expressão política pública, estamos nos referindo a um programa, projeto ou plano de desenvolvimento elaborado pelos governos ou por estes com organizações da sociedade civil que transformam espaços e territórios (SILVA FILHO et al., 2015, p. 29).

O autor reflete em termos diferentes, mas contribuindo para os pensamentos de políticas *bottom-up* e *top-down* e suas influências sobre os atores sociais e agenda. A regionalização das políticas se mostra como um dos fatores que pode ser um modificador dos resultados, não só finais, mas em todas as fases do ciclo, como nos aponta Maluf, Menezes e Valente (1996):

[...] deve basear-se nos princípios da descentralização das ações e da parceria entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e do poder público com a sociedade civil. Dessa forma, as necessidades locais podem ser melhor identificadas e as soluções estarão em sintonia com as potencialidades regionais (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996, p.18).

Porém com vistas as questões de poder envolvidas, que não podem ser separadas, “as políticas de subordinação e políticas emancipatórias são

sempre construídas por disputas e conflitos” (SILVA FILHO et al., 2015, p. 30). Sendo que o mesmo autor finaliza com a seguinte reflexão:

Os Estados podem formular e executar políticas gerais e políticas territoriais. No primeiro caso trata-se de políticas em que o território é tomado apenas como um a priori, uma base, um suporte sobre o qual elas se desenvolverão. No segundo, ao contrário, trata-se de apreensão do território como elemento fundamental (SILVA FILHO et al., 2015, p. 35).

A participação social se mostra como chave para o desenvolvimento e aplicação de regras jurídicas que possam se aproximar da realidade efetiva da população e garantir direitos fundamentais. Segundo Herrera (2009), as mudanças e propostas podem ocorrer de “cima” ou de “baixo”, sendo as que advém da população (de baixo) aquelas mais se aproximam das necessidades:

As normas jurídicas poderão cumprir uma função mais em concordância com o ‘que ocorre em nossa realidade’ se as colocarmos em funcionamento – a partir de cima, mas sobretudo a partir de baixo -, assumindo desde o princípio uma perspectiva contextual e crítica, quer dizer, emancipadora (HERRERA, 2009, p. 24).

O mesmo autor cita que a importância da participação social na garantia de direitos humanos se dá através “da abertura de processos de luta pela dignidade humana” (HERRERA, 2009, p. 27). Sen, corrobora:

Para a elaboração das políticas públicas é importante não apenas avaliar as exigências de justiça e o alcance dos valores ao se escolherem os objetivos e as prioridades da política pública, mas também compreender os valores do público em geral, incluindo seu senso de justiça (SEN, 2000, p. 311).

Ao nos espriarmos pelos territórios, a efetivação de uma política pública tem que levar em consideração as questões socioculturais relacionadas ao ciclo destas políticas. Segundo Herrera (2009, p. 154), “a cultura não é uma entidade alheia [...] das estratégias de ação social; ao contrário, é uma resposta, uma reação à forma como vão se constituindo e se desdobrando as relações sociais, econômicas e políticas em um tempo e um espaço determinados”.

Quando relacionamos as políticas públicas e demais ações governamentais devemos recordar que elas devem ser pensadas e executadas para uma determinada população. Segundo Herrera (2009, p. 110) cabe interpretar estes indivíduos como coletividade, porém numa “contínua luta para não cair no déficit de sentido (a coisificação do humano) nem no excesso de sentido (a idealização do humano)”.

Cabe salientar que no ciclo das políticas públicas, na relação com os documentos eleitorais e de governança em voga, o momento inicial, de formação da agenda é o foco desta pesquisa. Deste modo, passamos a nos aprofundar nas políticas públicas de SAN e sua real função na obtenção de dignidade e efetivação do DHAA. Finalizando este pensamento com as demandas específicas da alimentação em sua inter-relação com as políticas públicas.

### 2.3.1 Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional

De acordo com Glanz (2005) e Kumanyika (2013), as políticas públicas de SAN tem como pilares: combinação dos ambientes físico, engloba a disponibilidade, qualidade e promoção, perfil econômico, engloba os custos, estrutura e condição política, expresso pelas políticas governamentais e sociocultural, que abrange as normas e comportamentos de uma sociedade. Estes fatores propiciam oportunidades e condições para promoção da salubridade alimentar e garantia do estado nutricional dos indivíduos envolvidos neste território.

Segundo Siqueira (2013), avaliar as necessidades nutricionais, de maneira global, trouxe déficits em determinadas populações e excesso em outros. O estabelecimento de um mínimo de consumo importa na implementação de políticas públicas de SAN, mas desconsiderar as questões locais pode gerar discrepâncias.

Ainda segundo o mesmo autor, numa reflexão sobre as alterações calóricas estimadas para a SAN, pelos organismos mundiais, podemos avaliar que:

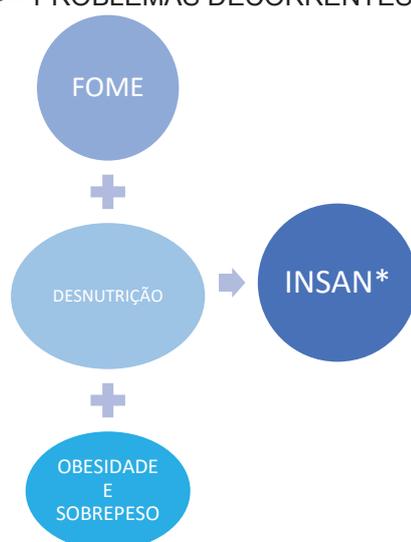
Com o passar do tempo os dados da FAO foram atualizados, tendo em vista que os especialistas vinham tecendo fortes críticas em relação aos seus métodos de análise (os quais desconsideravam questões geográficas e culturais, impondo números calóricos que deveriam atender à coletividade indistintamente). Foi assim que em estudos mais recentes a FAO passou a considerar dados específicos de cada país (o que se aproxima mais do desejável), chegando inclusive a apontar que cada brasileiro deve ingerir no mínimo 1.900 Kcal por dia para ter uma alimentação saudável (SIQUEIRA, 2013, p. 17).

Neste sentido apontamos a adaptação das políticas públicas de forma regionalizada, como cita Siqueira (2013):

Apurar regionalmente números referentes à necessidade alimentar da população implica, de outro lado, estabelecer parâmetros para políticas internas de cada país, os quais teriam de fixar políticas públicas que visassem, acima de tudo, a manter a população dentro dos índices apontados, sob pena de não respeitar os padrões alimentares apontados pela FAO, e sofrendo penalidades internacionais por meio da Organização das Nações Unidas. [...] os quais poderão aferir a atuação ou inercia dos governantes locais quanto à questão de subnutrição (SIQUEIRA, 2013, p. 17).

Essas considerações nos localizam no fato de que ao pensar uma política de SAN, as calorias devem ser também avaliadas, mas somente este pensamento pode causar danos a cultura alimentar, hábitos alimentares e estado nutricional (Figura 14). Tendo em vista que minimamente deve ser oportunizada uma dieta saudável e adequada (BRASIL, 2014) aos indivíduos como forma de promoção de saúde, respeita suas características sociais.

FIGURA 14 – PROBLEMAS DECORRENTES DA FALTA DE SAN



FONTE: A autora (2020), adaptada de Maluf (2013).

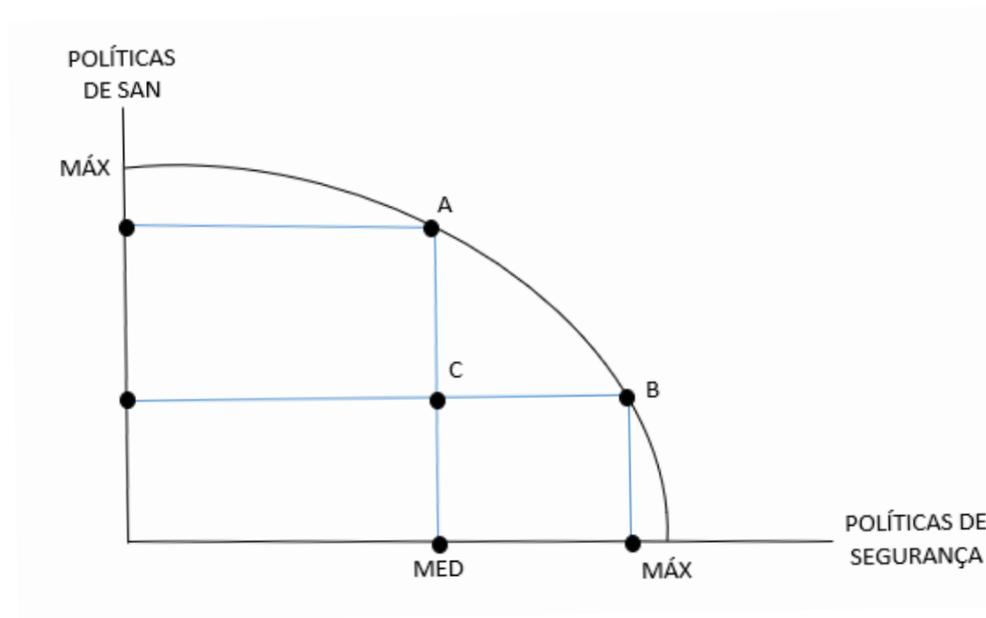
\*Insegurança Alimentar e Nutricional

O quesito financeiro, conforme apontado nos tópicos anteriores, também representa um grande ponto de análise em políticas públicas e de modo geral quando avaliamos a SAN. A aquisição de alimentos se dá primordialmente através da troca monetária, ou seja, compramos alimentos. Logo, cabe trazer à tona questões relacionadas às implicações econômicas no desenvolvimento de políticas públicas de SAN, como base para promoção de melhorias.

Um dos indicadores mais utilizados pela economia na avaliação de gasto de recursos é a eficiência, através deste indicador podemos medir os custos e benefícios de gastos com uma determinada ação. Para avaliar a eficiência, medimos se os recursos aplicados estão sendo suficientes para garantir que os benefícios das escolhas que fazemos superem os custos (ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013).

No Gráfico 1 temos as correlações de eficiência em políticas públicas analisadas sob o prisma da economia.

GRÁFICO 1 – CURVA DO CUSTO DE OPORTUNIDADE



FONTE: A autora (2020), com dados de Rocha, Burlandy e Magalhães (2013).

Os pontos A e B representam a eficiência tanto nas políticas de SAN quanto nas de segurança, que foram os exemplos usados, já o ponto C é considerado um ponto de ineficiência, assim como todos os pontos que forem identificados dentro da curva. Pontos fora da curva, na parte superior a ela, são considerados impossíveis, já que a curva representa a limitação real de recursos (ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013). Apenas a injeção de investimentos, ou seja, capital, trará o aumento da curva.

O aumento de investimentos em uma área gera custos de oportunidade<sup>40</sup> em outra área, com conseqüente diminuição de investimento. O “custo de oportunidade” na corrida eleitoral (FIGUEIREDO et al., 1997), pode se apresentar como grande bloqueador de algumas políticas públicas em detrimento de outras (recursos limitados x votos). Caso a escolha por investimento seja feita em saúde e segurança pública, por exemplo, possivelmente teremos uma franca diminuição de investimentos em políticas sociais e alimentação.

Se voltarmos a observar o Gráfico 1, podemos perceber a curva dos custos de oportunidade. As retas representam investimentos em políticas de

<sup>40</sup> Custos de oportunidade: Devido à escassez de recursos, nossas escolhas têm um custo, que é o que deixamos de obter para conseguirmos o que optamos por ter (ROCHA, 2013).

SAN e políticas de segurança pública. O ponto zero representa nenhum investimento, crescendo até o máximo de investimentos suportado. Os investimentos não podem ser infinitos, como vimos anteriormente.

Deste modo, a definição de custo de oportunidade, tem relação com as vontades humanas infinitas e os recursos finitos, sejam eles financeiros ou não. Sendo necessário escolher quais os problemas serão solucionados, e quais terão que esperar outros momentos na agenda pública.

Ao nos espraarmos na seara das políticas públicas de SAN, enfocamos sistemas agroalimentares, governança e o sistema econômico no qual estamos inseridos. A economia serve então como ponto de apoio para as discussões de SAN, já que o comércio de alimentos é uma das vias de obtenção deste direito. Neste sentido, a influência do mercado nas relações de alimentação se mostra de suma importância, sendo necessário compreender a autoridade destes quesitos.

Dentro dos conceitos base da economia, podemos usar a escassez como ponto de discussão das políticas de SAN. Ela é definida por Rocha, Burlandy e Magalhães (2013) como um dos problemas centrais: a economia de um determinado lugar é o resultado das escolhas de produção e consumo. Cabe questionar: quem faz essas escolhas? As mudanças na economia mundial, com forte interferência de organismos internacionais, empresas transnacionais e Estado-corporação são pontos para considerarmos na elaboração de uma resposta.

As escolhas de produção e consumo interferem massivamente nas políticas públicas, sendo o resultado colateral das escolhas de mercado. As escolhas podem ser feitas por atores distintos e conhecidos, mas, muitas vezes, são feitas por atores sociais ocultos ou grupos de atores detentores de mecanismos de poder (ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013). O mercado pode ser considerado um ator social oculto, mas que tem papel fundamental nas escolhas da economia mundial.

Boa parte do neoliberalismo econômico participa na transferência de competência do Estado na tomada de decisão, e este comportamento tem forte influência nas políticas públicas, através da mão oculta do mercado. Quanto maior a pobreza de um país, mais investimentos em bens de consumo

(inclusive bens básicos como saneamento, alimentação e transporte público), menor o investimento em formação de capital.

A questão são as escolhas feitas a médio e longo prazo, para que o custo de oportunidade não interfira na qualidade de vida da população, investimentos em infraestrutura e ainda promova o desenvolvimento sustentável (ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013). Fato que está fortemente relacionado ao planejamento estratégico e os documentos eleitorais e de governança analisados nesta pesquisa.

Podemos nos questionar novamente: Quem está fazendo as perguntas? Quem está fazendo as escolhas? Em termos de políticas públicas, em análises de seu ciclo, de sua elaboração *top-down* ou *bottom-up*, entender o mecanismo de perguntas e respostas em relação as necessidades da população e a mediação em relação ao mercado, interfere no resultado final. Podendo este de cima para baixo começar nos planos de governo.

Voltando as relações econômicas e o cotidiano alimentar da população em países em desenvolvimento, subsídios para uma classe de consumidores, tendem a aumentar os preços para outra faixa, ou causar alterações no poder de compra. Já quando ocorre um subsídio na produção (sem inclusão de faixas de consumidores), o consumo aumenta, a produção aumenta e o preço baixa para todos (ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013). Demonstra que situações supostamente alheias as políticas públicas caracterizadas como de SAN podem influenciar o assunto.

Deste modo, correlacionar os estudos e modelos de economia ao ciclo das políticas públicas pode gerar uma nova epistemologia, num entrelaçamento que pode responder questões que sem esta associação sequer seriam cogitadas. Esta aplicação pode ser clara para os estudiosos do assunto, mas esclarecê-los aos burocratas de rua e atores sociais, foco das ações públicas, provavelmente não é fato amplo e corriqueiro. Seria levar a fundo o conceito de que a SAN é um assunto interdisciplinar, com vistas a transdisciplinaridade.

A eficiência é um dos marcadores de crescimento, mas não é o único, e muitas vezes é utilizada por economistas como a única possibilidade de crescimento. Neste modelo de crescimento, por exemplo, o custo social pode ser subestimado ou até suprimido (ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013).

Se todas as decisões forem deixadas nas mãos do mercado<sup>41</sup>, ou se os Estados forem deterministicamente dominados pelas lógicas do mercado capitalista, isso poderá minar os alcances de eficiência social das políticas públicas (SILVA FILHO et al., 2015). Voltamos as relações entre o *Welfare State* e o Estado Liberal.

Neste sentido entender que quando a oferta de produtos supera o consumo, o preço cai, e quando chegamos num ponto de estabilidade (sem excesso) o preço volta a subir. Assumindo ainda, que outros fatores externos a produção e consumo (pandemias, intemperes climáticas, escolhas de mercado) podem influenciar este equilíbrio (ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013).

Sendo desejado, nem falta, nem excesso de um produto, com conseqüente manutenção de preços. Para políticas públicas que trabalham com aquisição de alimentos, seja para equipamentos, ou distribuição direta, este fator pode ser crucial e deve ser levado em consideração ainda no planejamento das ações.

Nas correlações dos fatores elencados acima ainda somamos as bases da SAN ao desenvolvimento sustentável em políticas públicas, e devemos nos perguntar a todo momento e em todas as ações que se propõem: A proposta é multifatorial, regionalizada e promove um desenvolvimento sustentável?

Requer então avaliar se o meio ambiente está sendo considerado e mantido seguro. Perguntando se os trabalhadores estão sendo valorizados e com condições dignas de trabalho e remuneração, se os alimentos promovem a saúde e bem-estar, se há acesso aos alimentos (na cadeia de aquisição – preparo – consumo), se são respeitadas as condições higiênico-sanitárias necessárias para segurança alimentar, se cultura e hábitos alimentares são conhecidos e respeitados, e ainda, se promovem uma alimentação saudável e adequada.

O planejamento das políticas públicas deve investigar o curto, médio e longo prazo e prezar pela transparência do processo. Depois desta fase de investigação poderemos determinar o capital necessário para suprir as

---

<sup>41</sup> Mercado: intercambio entre vendedores/produtores e compradores/consumidores. Este modelo se baseia na oferta e demanda, sendo o preço o motriz tanto para quem produz quanto para quem consome (ROCHA, 2013).

demandas daquele problema que pretende ser resolvido e assim determinar quais os investimentos que geram desenvolvimento regional e promovem a sustentabilidade (NASCIMENTO, 2012).

A associação de duas ou mais políticas podem gerar bons resultados. Sendo responsabilidade dos desenvolvedores de políticas públicas procurar quais os bens que atendem as demandas específicas. Almejando a maior eficácia possível, dentre outros resultados, além de avaliar as mudanças que necessitem ocorrer durante a execução, e ainda promover a participação social.

Historicamente, o preço dos alimentos, com o desenvolvimento de novas tecnologias e commodities, vem caindo durante um bom período de tempo. Num pensamento dialógico, podemos imaginar que, com o aumento da renda per capita, os gastos com alimentos aumentam, mas este aumento tem um teto limite. A indústria alimentícia, neste sentido, gasta milhões em desenvolvimento de novas tecnologias para tornar os alimentos mais duráveis, mais atrativos com consumidor final, afim de aumentar as vendas.

O aumento das vendas, juntamente com os gastos com pesquisas tem como foco o aumento do lucro. Para obter cada vez mais lucro, os custos de produção devem diminuir. Neste ponto que os dados preocupam os especialistas em saúde pública.

Juntos, desnutrição, fome ou insegurança alimentar, subnutrição e obesidade formam o principal subproduto deste sistema agroalimentar fortemente baseado no capitalismo atrelado as premissas do neoliberalismo econômico (MARTINELLI; CAVALLI, 2019; RIBEIRO; CONSTANTE; VENTURA, 2017; BRANDEMBURG; BEZERRA; GIORDANI, 2016; PINHEIRO; CARVALHO, 2010).

As políticas públicas podem ser facilmente capturadas pelas demandas da indústria de alimentos, na busca por alimentos duráveis e com preços acessíveis. Atendendo supostamente um número maior de atores sociais, sem levar em consideração as questões de alimentação saudável e adequada.

Aliar demandas amplas em relação a SAN, considerando na formulação de políticas diretamente relacionadas ao assunto ou indiretamente (políticas da saúde com foco em Educação alimentar e nutricional - EAN, por exemplo),

todas as premissas da segurança, pode amainar este custo de oportunidade dos alimentos nas políticas públicas e seus reflexos à longo prazo.

O imposto tende a aumentar o custo de produção e conseqüentemente diminuir a oferta do produto. Com a diminuição da oferta há o aumento do preço de venda, supostamente influenciando a escolha do consumidor final. A elasticidade<sup>42</sup> do produto influencia nessa escolha para aumento ou diminuição da demanda. A curva da oferta, neste sentido, é determinada tanto pela produção e seu custo, quanto pela adesão dos consumidores (ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013).

A questão é conseguir determinar se o produto em questão é elástico (pode ser facilmente suprimido do consumo ou substituído) ou inelástico (não tem substituição e/ou é indispensável). Este processo influencia as políticas públicas de SAN que trabalham diretamente com aquisição e fornecimento de alimentos, modificam ainda as condições de cumprimento do DHAA em suas múltiplas dimensões. Além de afetar a economia doméstica e capacidade das famílias em gerenciar as demandas de SAN.

Uma das propostas neste sentido é a taxa extra, ou seja, aumento nos impostos de bebidas açucaradas, como meio de controle de comércio de um alimento com baixo valor nutricional que, segundo estudos (NESTLE, 2018; OTERO; PECHLANER; GÜRCAN, 2015), tem ocasionado mudanças no perfil nutricional brasileiro.

A intenção é aumentar os impostos, aumentando o custo de produção, sendo este aumento repassado aos consumidores finais, com diminuição do consumo (Figura 15). Caso que já vem ocorrendo após a mesma medida, em conjunto com ações de EAN, no Chile.

---

<sup>42</sup> Elástico: influenciado por preço, proporção da venda, tempo de ajusta aos preços, luxo x necessidade, demanda e consumo, que alteram seu volume no mercado. Inelástico: não sofre alterações mesmo em situações adversas.

FIGURA 15 – AUXILIARES ECONÔMICOS NA REGULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



FONTE: A autora (2020), baseada em dados de Rocha (2013).

O fato para atentarmos, no caso de políticas de SAN, que tenham como previsão a EAN, com foco no aumento de impostos para alimentos com baixo valor nutricional, é que esta postura pode gerar dois tipos de comportamentos prioritários: o efeito substituição e o efeito renda (ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013). No caso do efeito substituição, o aumento no preço final do produto levará o consumidor a realizar a substituição por outro similar e valor monetário menor, neste sentido importa para SAN entender que substitutos a ação promove.

No caso do efeito renda, ele pode ser colateral, se o consumidor não quiser abrir mão do produto com maior preço, isso poderá afetar a qualidade geral da compra de alimentos. Parte da renda que seria destinada para outros produtos sendo realocada para o que sofreu aumento.

Logo, a análise do panorama econômico, social e nutricional na criação de uma política de SAN mostra-se como de suma importância na busca por efeitos colaterais ou não desta ação a curto, médio e longo prazo. Mesmo depois de implementada, a política necessita de avaliação dos resultados preliminares para manutenção, modificações ou extinção caso haja subprodutos não desejados.

Quando as projeções tratam de políticas voltadas a populações de baixa renda, considerar o envolvimento de produtos com demandas elásticas e inelásticas, renda per capita, cultura e hábitos alimentares pode ser significativo nos saldos destas ações. Deste modo, a aplicação de modelos econômicos,

modelos de administração pública ou o ciclo de políticas públicas, sem o devido estudo da população para qual se destinam, pode gerar danos futuros que exigirão mais do poder público para repará-los.

Segundo Rocha, Burlandy e Magalhães (2013), uma política eficaz de segurança alimentar exige um entendimento das falhas de mercado encontradas nos sistemas alimentares. Definir a insegurança alimentar como falha de mercado<sup>43</sup> não enfraquece, de forma alguma, a noção de alimento como um direito humano. Simplesmente, indica que o direito à alimentação não pode ser realizado através de mercados livres.

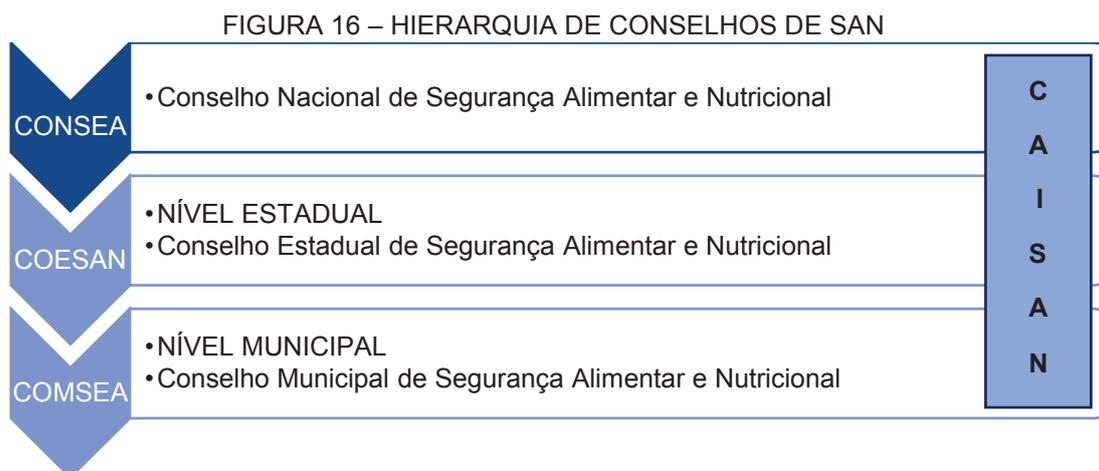
O argumento da falha de mercado também identifica quais políticas podem ser mais apropriadas para lidar com a insegurança alimentar, fortalecendo os sistemas de SAN. Seria o caso de realocar ou substituir a “mão oculta do mercado” pela “mão oculta do Estado” na solução do problema de não efetivação do DHAA, aumenta a eficiência social. Neste sentido cabe conhecer brevemente os órgãos de apoio na construção desta agenda, já que são fortes influenciadoras na construção da SAN.

A partir do marco jurídicos da LOSAN, temos a construção de uma agenda mais progressista de SAN, com forte relação com as políticas efetivadas no período. Todos esses entes são derivados do SISAN, com poder consultivo, legitimados como conselhos de participação social, regulamentados em leis estaduais e municipais específicas. No Paraná a participação social se desdobrou nos sistemas apresentados na Figura 16.

A articulação destes sistemas prevê discussões sobre políticas e equipamentos públicos, que possam garantir o DHAA. A efetivação dos sistemas de vigilância e segurança alimentar e nutricional não evitam a insegurança alimentar e nutricional no primeiro momento. Promovem e/ou criam um meio de promoção da pauta alimentação e nutrição e proteção do DHAA, principalmente contra o retrocesso (RODRIGUES; COMAR, 2019) e na garantia da dignidade humana, definindo o já referido ambiente profícuo da SAN (DINIZ, 2014).

---

<sup>43</sup> Mercado não eficiente em determinada área (ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013).



FONTE: A autora (2020).

São inúmeros os fatores que levam a SAN (garantia e efetivação), assim como ocorre por consequência a SSAN e DHAA. Refletir e agregar saberes, neste sentido, poderá contribuir para que a aplicação da análise do ciclo das políticas públicas e participação social possam prospectar novas perspectivas ao panorama da fome. Deste modo, adentramos agora nos documentos eleitorais e de governança, que na concepção desta pesquisa pode ser o lócus inicial da formação de agenda, no âmbito documental.

## 2.4 DOCUMENTOS ELEITORAIS E DE GOVERNANÇA

### 2.4.1 Planos de Governo

Por meio dos planos de governo, os cidadãos comuns, supostamente seriam informados sobre as pretensões mínimas dos futuros governantes em diversas áreas. São então, os planos de governo, segundo Soriano et al. (2013, p. 525), “documentos elaborados por candidatos a prefeito de municípios brasileiros, contendo objetivos e metas a serem cumpridos durante sua gestão”.

Porém cabe trazer à discussão o fato de que o registro destes documentos tem cunho altamente protocolar, cumprindo exigências regimentais eleitorais<sup>44</sup>, não tendo relação direta com a efetivação das propostas na elaboração dos PPAS. Esclarecendo ainda sobre o processo político baseado na democracia representativa, no qual a representação política ocorre de maneira fiduciária, ou seja, com o depósito de voto num determinado candidato como garantia da cidadania e governança.

Segundo Kierecz, ainda que haja maior representação neste modelo, cabe perceber a agenda pública e o sentimento de não representação da população: “A falta de conexão entre o interesse de quem vota e o interesse daquele que é eleito, bem como suas atitudes no exercício do mandato, é o principal fundamento da crise da democracia representativa que assola vários países no mundo” (KIERECZ, 2016, p. 360-361).

De acordo com a lei 9.504/1997, os planos de governo fazem parte do rol de exigências para candidatura, atendendo ao marco jurídico que regula as eleições. Cabe salientar que o trecho da lei, alocado nos documentos solicitado no ato do registro da candidatura, que cita: “inciso IX - propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República” (BRASIL, 1997, não paginado). Não sendo especificado em outra lei complementar ou decreto modelos ou parâmetros para elaboração deste documento, abrindo brechas para os mais diversos tipos de publicação.

Segundo Franklin (1991), e vinculando aos documentos eleitorais, podemos ressaltar a importância da dupla avaliação dos atores sociais envolvidos nos sistemas eleitorais:

As we have become adept at studying voters, it is ironic that we have virtually ignored the study of candidates. Yet it is in candidate behavior that politics intrudes into voting behavior. Without the candidates, there is only the psychology of the vote choice and none of the politics<sup>45</sup> (FRANKLIN, 1991, p.1211).

---

<sup>44</sup> Lei nº 9.504/1997 - Estabelece normas para as eleições.

<sup>45</sup> Como nos tornamos adeptos do estudo dos eleitores, é irônico que tenhamos praticamente ignorado o estudo dos candidatos. No entanto, é no comportamento dos candidatos que a política interfere no comportamento eleitoral. Sem os candidatos, há apenas a psicologia da escolha do voto e nenhuma das políticas. (FRANKLIN, 1991, p.1211, tradução da autora)

Importa destacar no trecho citado acima que o estudo dos candidatos é o foco desta pesquisa, afim de observar sua participação na construção efetiva do DHAA, enquanto gerenciadores do ciclo das políticas públicas (*policymakers*), ouvintes e “percebedores” das demandas populares sobre a SAN.

A divulgação, por meio eletrônico de documentos de campanha, possibilitou a ampliação do estudo dos candidatos. Sobre planos de governo, cabe ressaltar o seguinte trecho sobre o aparato legal, trazido por Soriano et al. (2013):

No atual modelo de sistema eleitoral brasileiro, os candidatos a cargos municipais registram seus respectivos Planos de governo no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), disponibilizados integralmente e de livre acesso na Rede Mundial de Computadores. De acordo com o art. 11, § 1º, IX, da Lei 9.504/97, o Plano deve ser entregue à justiça eleitoral juntamente com o requerimento de registro de candidatura, até às dezenove horas do dia 5 de julho do respectivo ano eleitoral (SORIANO et al., 2013, p. 527)

É possível, desta maneira e numa visão unidirecional, que o cidadão que queira conhecer as propostas do seus candidatos, apenas com acesso a rede mundial de computadores, consiga fazê-lo. Uma das aplicações de conhecer as propostas se faculta no âmbito dos interesses de cada uma das populações, verificando se há ou não propostas que carreguem consigo modos de sanar problemas ou demandas específicas destas mesmas comunidades e dos seus territórios<sup>46</sup> (SCHERER-WARREN, 2005).

Fica a cargo desta pesquisadora esclarecer, que ainda no momento de pesquisa do corpus da pesquisa, junto aos sitio do TSE, o caminho para busca das propostas ou planos de governo não foi tão acessível quanto parece. Necessitando de inúmeras buscas, contato com funcionários do próprio tribunal no ambito regional e federal. Já que os planos ficam armazenados em um dos domínios do TSE, num sitio nominado Divulgacand.

---

<sup>46</sup> Para Saquet (2003) podemos entender território como lugar onde: [...] as forças econômicas, políticas e culturais, reciprocamente relacionadas, efetivam um território, um processo social, no (e com o) espaço geográfico, centrado e emanado na e da territorialidade cotidiana dos indivíduos, em diferentes centralidades/temporalidades/territorialidades. A apropriação é econômica, política e cultural, formando territórios heterogêneos e sobrepostos fundados nas contradições sociais. (SAQUET, 2003, p.28).

Ainda que não haja obrigatoriedade em cumprir todas as propostas apontadas nos planos de governo, sendo entendidas como proposições iniciais, elas sinalizam as preocupações do candidato, e ainda, de seu partido, com determinadas questões de interesse público, para que estes assuntos façam parte da agenda pública da governança em seu mandato. Como também fica clara a preocupação em não fazer, deixando assuntos polêmicos ou de difícil solução de fora da pauta.

Cabe ainda aos demais elementos de uma campanha eleitoral esclarecer aos eleitores a agenda do candidato ou assuntos de interesse. Deixa clara a multiplicidade dos planos de governo em relação a sua elaboração e sua atuação conjunta com demais documentos eleitorais. Inclusive com elaboração realizada por profissionais de comunicação, contratados para tal fim, propostas em forma de textos, itens e tópicos e apresentações em PowerPoint. Deste modo, não seguindo um protocolo de formulação para tal documento.

Surge como sugestão para trabalhos futuros avaliar o quanto as propostas de um candidato influenciam as decisões do eleitorado. Quais propostas de outras áreas se realizam a partir da conclusão do certame em voga, e talvez em momento futuro, o quanto o eleitorado – como rede social – pode influenciar as atitudes e decisões de um candidato, antes e após a eleição. Inclusive na própria elaboração dos planos, dialogando de maneira complementar com os estudos que já desbravam esta seara.

No campo político podemos elencar como ações possíveis, todas aquelas que de alguma maneira são apontadas para dar solução aos apelos de demandas populares, ou ainda, de demandas de instituições que tenham participação efetiva na sociedade (CABECINHAS, 2004). Porém as ações possíveis são sempre influenciadas pelas relações que se estabelecem em seu entorno, se estruturam nesta medida, na prática do negociado.

Neste sentido, relembramos o conceito já elencado nesta dissertação, de que os problemas são infinitos e as verbas e/ou soluções finitas, cabendo aos governantes, influenciados por inúmeros fatores, o peso das escolhas. Logo, o negociado pende de acordo com os pesos aplicados pelos atores sociais envolvidos nas relações de poder ali determinadas e nas redes sociais

estabelecidas, bem como a força dos elos dessas redes (BAUMGARTEN, 2005).

Deslindando este panorama um tanto paradoxal, podemos perceber a política como um campo de atuação mútua e intensa bricolagem, com caminhos oblíquos e talvez até disformes. Por fim, as mudanças configuram ações que refletem tanto aqueles que governam, quanto os que recebem e/ou percebem as ações de governança.

Os planos de governo, podem orientar eleitores quanto as propostas de candidatos, mas segundo Zanella et. al. (2008) são multifatoriais os motivos para eleição ou não de um candidato. Cabe ainda ousar dizer que, todo o governo e as ações que dele derivam desde o momento da eleição até o fim de seu mandato, seguem esta mesma lógica. Desta maneira respondem a planejamento e ações que se alteram de acordo com os acontecimentos.

Logo as profícuas palavras que seguem nos colocam no âmago desta questão complexa, que são o surgimento de um novo governo, no caso deste estudo a nível municipal, o desenvolvimento de suas ações de governança, e a efetivação de todas estas ações:

Essas “teorias práticas”, contudo, não surgem do nada, nem “de dentro” das pessoas, nem lhes são impostas “de fora para dentro”. São construídas coletivamente, através das comunicações nas relações sociais, em todos os seus níveis. A propaganda e os meios de comunicação de massa desempenham um papel importantíssimo nesse processo, mas não têm o seu controle absoluto. No processo eleitoral, por exemplo, cada elemento de informação publicamente veiculado sobre os candidatos será ou não incorporado às teorias sobre eles, dependendo das suas possibilidades de “ancoragem” em relação à rede representacional pré-existente. A forma como será incorporado, a conotação afetivo-valorativa de que se revestirá no nível das subjetividades, também não podem ser totalmente controladas por qualquer mecanismo conhecido de influência social (ZANELLA, 2008 p. 118)

Os planos de governos, desvelam-se assim como instrumentos de efetivação e esclarecimento das pretensões no âmbito das políticas públicas, com interferência direta na sociedade (efetivadas ou não após a eleição), porém sem serem a única influência presente, ou inclusive não sendo influenciadores de voto. Merecem, logo, análise apurada, transformando-se num dos prismas da efetiva possibilidade de participação social.

Deste modo se mostram como uma forma de discussão e problematização acerca das normas jurídicas que promovem documentos como obrigatórios e sua real serventia a sociedade. Assim como já viemos discutindo outros documentos, não somente a nível municipal, mas federal e mundial (DUDH).

#### 2.4.2 Planos Plurianuais

Dando sequência aos documentos desta pesquisa, a análise dos planos plurianuais visou verificar a real aplicação das propostas de planos de governo durante o planejamento a curto e médio prazo. Esta verificação foi realizada com vistas no atendimento legal do previsto no artigo nº 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), sendo o mesmo regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 (BRASIL, 1998).

Numa outra ponta, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) que entrou em vigor em maio de 2012 e obriga a Federação, Estados e Municípios a darem publicidade as informações, bem como órgãos estatais (BRASIL, 2012). Esta lei se alinha com a necessidade de transparência nas contas, gastos e políticas públicas referidas no parágrafo anterior, sendo balizada ainda pela lei de responsabilidade fiscal - LRF (BRASIL, 2000).

Antecedendo as análises, cabe definir estes importantes documentos da administração pública, assim como foram definidos anteriormente os planos de governo. Tratam então os planos plurianuais de documentos governamentais, com intuito de planejar a governança durante o mandato, a curto e médio prazo, estabelecendo diretrizes, traçando objetivos e metas atreladas ao orçamento: arrecadação e despesas (MACHADO; RESENDE, 2012; COUTO; CARDOSO JÚNIOR, 2020).

Fato que nos leva a outros documentos como Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD) e balancetes ou demonstrativos de despesas. Todos documentos públicos que seguem a “Lei da Transparência” – Lei nº

12.527/2011 (BRASIL, 2012) e fazem parte deste conjunto de documentos administrativos/financeiros anexos aos PPAS.

O intuito destes documentos é garantir que dentro do planejamento administrativo de um órgão federativo, seja em qual instância ele atue, serão elaboradas ações que promovam programas, estruturam ações, e que resultem em bens e serviços para a população, principalmente no atendimento de demandas advindas da própria comunidade (MACHADO; RESENDE, 2012). Fato que pode ser observado por meio do fenômeno dos planos participativos e/ou orçamentos participativos e audiência de planejamento públicas.

A relação temporal destes documentos é vinculativa, já que se trata de planejamento de quatro anos, inicia no segundo ano de mandato do gestor e finaliza no primeiro ano do gestor subsequente (COUTO; CARDOSO JÚNIOR, 2020). Atrelando este planejamento à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) - LRF, marco jurídico dos gastos financeiros públicos, com tetos de gastos, controle dos limites financeiros do ente federativo ou da própria federação e ainda executa as metas orçamentárias (BRASIL, 2000).

Cabe aqui um adendo sobre as finanças municipais, mote deste estudo. As verbas consideradas como receitas podem advir de repasses federais e estaduais, altamente vinculados a ações e políticas públicas, dentre elas políticas na área da saúde, educação, transporte, entre outros. Contemplam parte da folha de pagamentos, que será complementada pelas verbas municipais. Em relação a estes repasses, os federais somam-se aos estaduais, sendo os primeiros em maior montante.

Nos gastos ou despesas, temos ainda dívidas adquiridas em outras gestões e limitadas pelo teto de gastos e planejamento financeiro regulado pela LRF. Cabe estabelecer a margem de gastos que podem ser administrados, vinculados ou livres (não-vinculadas), para planejamento e efetivação de políticas públicas pelos gestores municipais.

A LRF trata de uma lei complementar, cabendo ressaltar que este tipo de lei está vinculado diretamente a Constituição, visa estabelecer todos os parâmetros legais, de funcionalidade e eficácia da vontade estipulada pelo

poder constituinte originário. O primeiro trecho da lei já esclarece seu âmbito de ação:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000).

A capacidade arrecadatória e as dívidas preexistentes são a primeira questão observada ao resumirmos o trecho acima. Outra questão importante para observarmos é que a lei trouxe ainda uma vinculação de verbas por áreas, evita que arrecadações destinadas a educação, por exemplo, possam ser aproveitadas na saúde ou em qualquer outra área não pertinente.

Deste modo ainda que possíveis deslizos orçamentários possam ocorrer, são mais viáveis meios de punição (a lei traz apontamento do Código Penal Brasileiro), responsabilização e até de participação popular nos momentos em que o dinheiro público é gasto, efetiva em parte o pensamento democrático. Cabe ainda esclarecer que estes documentos são projetos de lei elaborados pelo executivo que são enviados ao legislativo para sua aprovação (AMORIM; DINIZ; LIMA, 2017).

Como vimos, o planejamento estratégico é o grande mote deste conjunto de documentos regidos pela LRF e a Constituição Brasileira, afim de avançar de maneira responsiva no campo da administração pública com a visão do momento em que o gestor entra em ação e para os próximos quatro anos de administração. Antes ainda, pois a elaboração de suas intenções, através do plano de governo (elaborado e divulgado durante o certame eleitoral) pode ser interpretado como parte deste composto de administração e planejamento.

Estes documentos já eram elaborados quando regidos somente pela Carta Magna brasileira, mas sem as especificidades que estão em vigor em 2020, conforme apresentado no Quadro 1.

QUADRO 1 – DOCUMENTOS DE GESTÃO PÚBLICA FINANCEIRA

<b>Documentos de Gestão Pública</b>	<b>PPA</b>	<b>LOA</b>	<b>LDO</b>	<b>QDD</b>
<i>Periodicidade</i>	4 anos	Anual	Anual	Anual
<i>Elaboração</i>	Executivo	Executivo	Executivo	Executivo
<i>Aprovação</i>	Legislativo	Legislativo	Legislativo	Legislativo
<i>Funções</i>	Planejamento administrativo público a médio prazo Atributos das políticas públicas executadas (metas físicas e financeiras), públicos-alvo, produtos previstos	Orçamento e valor arrecadados/gastos em precisão monetária	Diretrizes do orçamento público	Descritivo detalhado das despesas e arrecadações por área
<i>Requisitos</i>	Receita corrente líquida Despesas com pessoal Dívida pública pregressa Grandes obras públicas previstas	Medidas compensatórias para renúncias de receitas (incentivo fiscal, perdas na arrecadação)	Descrição do equilíbrio financeiro	Planilhas descritivas com valores recebidos, fontes e dívidas ou gastos
<i>Extras</i>	Assegurar o balanço positivo das finanças públicas e proibição de contração de dívida nos anos eleitorais	Aumento nas despesas médio prazo não previstos (2 anos)	Metas fiscais	Transparência dos gastos em valores reais
<i>Data limite</i>	Até final do primeiro ano de mandato	Metade do ano fiscal anterior	Metade do ano fiscal anterior	Metade do ano fiscal anterior

FONTE: A autora (2020), com base na LRF (BRASIL, 2000).

Na relação destes documentos com o ciclo das políticas públicas, podemos perceber a aplicabilidade de todos os passos de uma política na elaboração dos mesmos. Apresenta a fase de planejamento, elaboração, execução, monitoramento, avaliação, revisão e resultados (SECCHI, 2012). Cabem nestes momentos tanto ações executadas através dos agentes públicos como a participação dos atores sociais.

Em termos de planejamento estratégico cabe mencionarmos alguns conceitos e questionamentos complementa assim os assuntos vistos acima. Segundo Oliveira Junior (2017, p.3), o planejamento estratégico na gestão pública deve ser baseado “[...] nos objetivos maiores e nos recursos disponíveis, os objetivos devem ser desdobrados em metas a alcançar ao

longo do tempo. Tais metas representam patamares no caminho que a instituição percorre para atingir suas finalidades”.

Na transferência da esfera privada para pública, aproveitamos ainda elementos como visão, missão e valores na construção de documentos e estratégias que possam efetivar estes elementos junto a administração de forma democrática, seguindo ainda critérios de hierarquia entre os entes federativos e a união (ANDRADE, 2005). Em termos de processo, desde a elaboração até a avaliação dos resultados, trabalhamos com o ciclo de gestão da estratégia (OLIVEIRA JUNIOR, 2017).

O desenvolvimento de uma estratégia organizacional baseia-se então na estruturação do enfrentamento das adversidades que possam alterar as condições para o pleno desenvolvimento das ações que se pretende. Objetivos, meios e fins são pontos avaliados neste sentido, que podem ser alterados pelo lócus de efetivação.

Ferramentas de planejamento como matrizes de avaliação de potencialidade (matriz fofa), fazem parte deste momento, sendo observadas e analisadas criticamente forças e fraquezas que possam interferir em qualquer um dos passos do ciclo e alterar o resultado final. Combinar os objetivos, elencar os meios para consegui-los e avaliar os resultados para manutenção ou modificações, é a base do planejamento estratégico.

As adaptações necessárias para os possíveis desvios que possam fazer parte do caminho entre o objetivo. Suas concretizações são entendidas como o mote dessas ações de planejamento, indispensáveis a todas as ações que queiram aproveitar ao máximo os potenciais, representados por forças e oportunidades da matriz.

Na iniciativa privada a competição se mostra como uma forte ameaça às ações e deva ser levada em consideração dentro do planejamento, em políticas públicas este quesito, que parece estar oculto, se mostra na formação da agenda. A competição se dá através das inúmeras demandas a serem solucionadas e das poucas que poderão efetivamente ser atendidas. Ligando-se as bases econômicas vistas anteriormente, determina falhas de mercado, eficácia e custos de oportunidade.

Deste modo, finalizamos os conceitos que compõem o assunto multifatorial da fome e de como as políticas públicas podem amenizar esta questão, e passamos para a caracterização do lócus da pesquisa, análise dos documentos propriamente dita, resultados encontrados e discussões finais.

### 3 LITORAL DO PARANÁ

“Democracia serve para todos ou não serve para nada” (Herbert de Souza)

Conforme mencionamos anteriormente, o mote desta pesquisa trata de um localismo, uma regionalização dos conceitos a fim de aproveitá-los beneficia amplamente uma população no estrito âmbito de suas relações, com vistas a um mundo globalizado (SANTOS, 2013). Cabe conhecermos melhor os municípios alvo do estudo, para que possamos compreender de que lócus estamos falando e que relações de poder e cultura, políticas e alimentares podem ali se desenvolver. Ampliando e construindo mutuamente a conjuntura dos objetos de pesquisa.

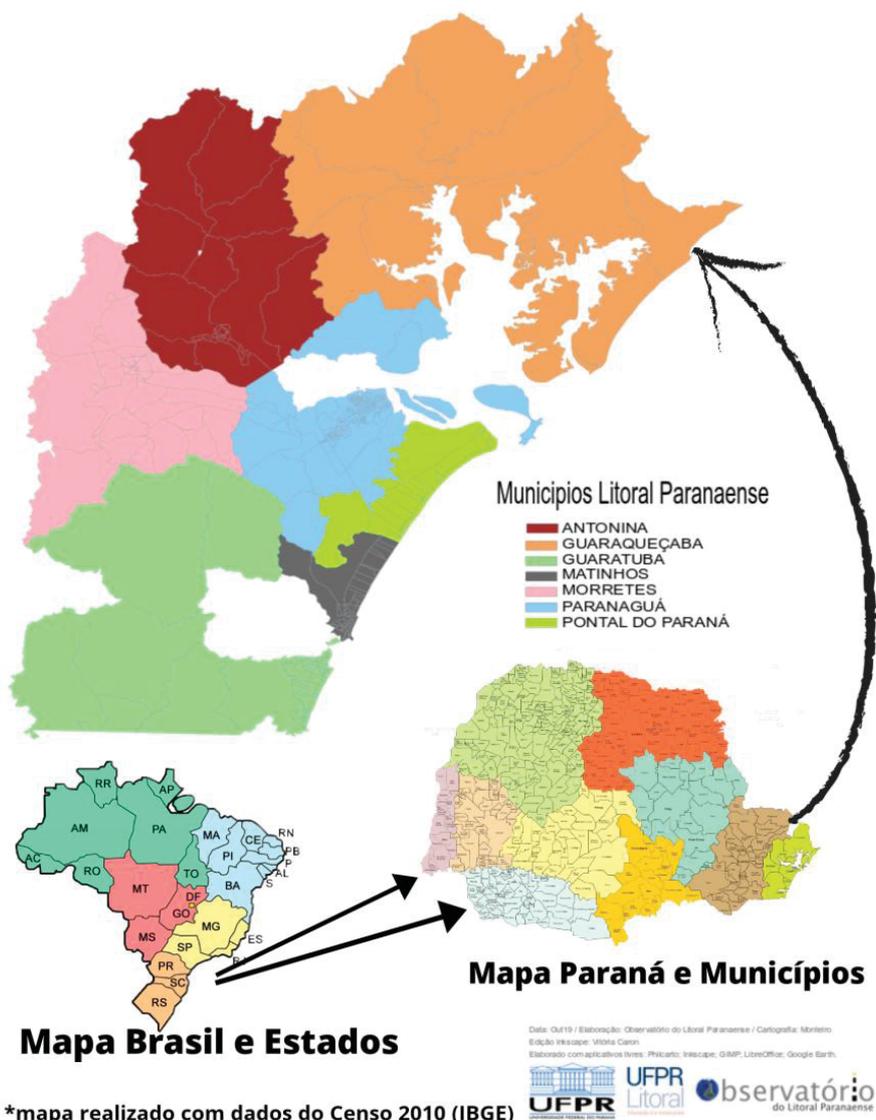
O Litoral do Paraná é composto por sete municípios: Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná (Figura 17), localizados na zona Costeira do Estado, conta com uma área total de 6.057km<sup>2</sup>, compondo aproximadamente 3% da área total do Estado (REIS et al., 2016).

Sua população total estimada é de 297.029 habitantes (IBGE, 2019) e oficial de 265.392 habitantes pelo Censo de 2010 (IBGE, 2010). Justifica-se a utilização de estimativa de população, tendo em vista que seria utilizado o censo de 2020, porém com a pandemia de COVID-19 os dados não foram coletados. O uso de estimativa, por muitos autores, não é incentivado por conter dados flutuantes sobre a população, não sendo própria para análises aprofundadas de dados (WILSON; ROWE, 2011; WALDVOGEL, 1998).

Porém como os dados, nesta pesquisa tem foco somente de verificar a manutenção das discrepâncias populacionais entre os municípios, ou seja, meramente de caracterização de um recorte, foram utilizados dados estimados e oficiais. Dentre esta população podemos elencar sua distribuição, segundo dados do IBGE (2010), entre as 75 localidades rurais e as 207 localidades urbanas.

FIGURA 17 – MAPA DA LOCALIZAÇÃO DO LITORAL DO PARANÁ

### Municípios do Litoral Paranaense e sua Localização no Brasil



\*mapa realizado com dados do Censo 2010 (IBGE)

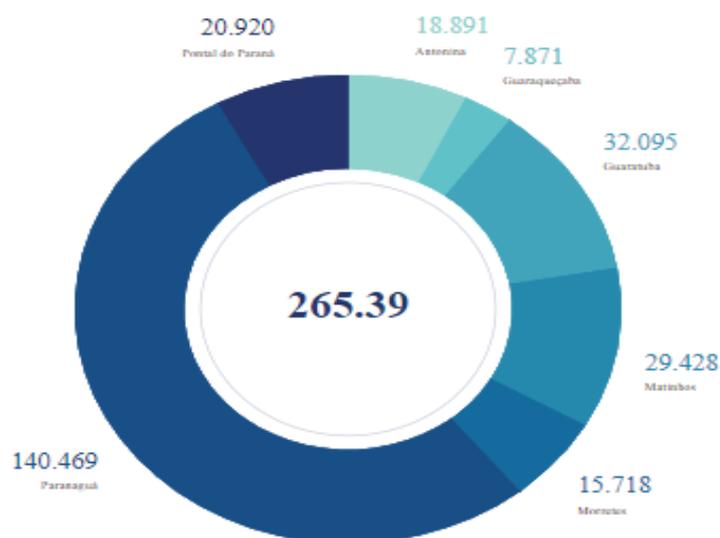
FONTE: Observatório do Litoral Paranaense (2020).

A região está próxima a capital do Estado, Curitiba, localizada no planalto e separada do Litoral pela serra do mar, grande referencial de mata atlântica e da biodiversidade. Tendo como grande característica a grande mudança populacional relacionada ao fluxo turístico litorâneo, com aumento de até quatro vezes da população cotidiana.

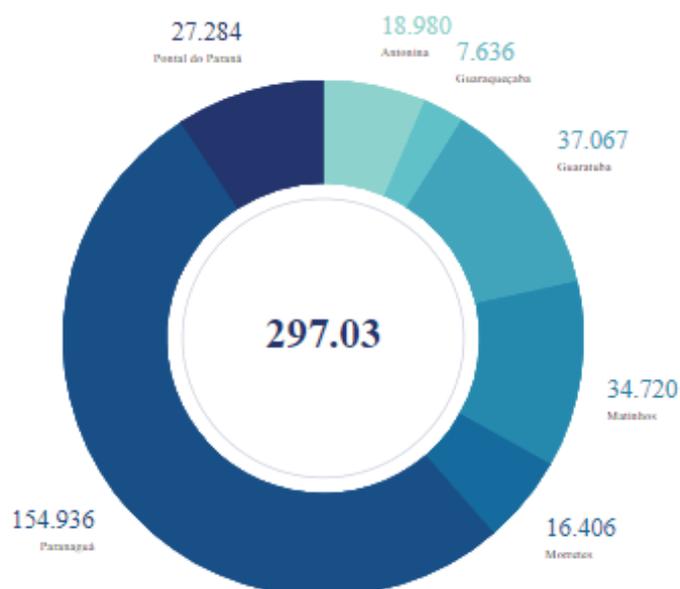
Numerosos dados colaboram para o desenvolvimento de estudos na microrregião de Paranaguá. Segundo dados do Censo 2010, a população

quintuplicou desde a década de 1950, chega ao quadro atual (Gráfico 2). Ao observar o PIB per capita municipal, Paranaguá é o 22º entre os 399 municípios do Paraná, com Guaraqueçaba fica na última colocação, com realidades bastante distintas entre os entes federativos presentes na região, tanto em números populacionais quanto em questões financeiras.

GRÁFICO 2 – INDICE POPULACIONAL DO RECORTE GEOGRÁFICO  
**Censo 2010**



**Estimativa 2019**



FONTE: IBGE (2010; 2019).

Caracteriza a região e as populações que ali habitam, Siqueira (2016), traz o seguinte trecho:

O litoral do Paraná é marcado por disparidades socioeconômicas. A região possui grande diversidade de atividades econômicas em diferentes graus de desenvolvimento e uma ampla variedade de ecossistemas que, apesar das disposições legais para protegê-los, continua com crescentes níveis de degradação. (SIQUEIRA, 2016, p. 15).

Ainda segundo o autor, convivem a conservação de inúmeras áreas de preservação da biodiversidade, diferenças alarmantes entre localidades rurais e urbanas e a desigualdade social presentes. Configura assim um local que estimula a pesquisa, já que foi tido com um dos mais prósperos do Estado, o primeiro local de colonização e apresenta-se como uma região não heterogênea tanto em termos econômicos como sociais. Apresenta áreas de proteção ambiental, áreas de turismo e moradia, litorâneas, agrícolas e portuárias em sua configuração (SIQUEIRA, 2016).

Ainda que o PIB se relacione com as questões estabelecidas na dinâmica social, não é possível a partir deste dado isolado afirmar, ou ainda, delinear a qualidade de vida de uma população. Sabe-se que a implementação de políticas públicas tem forte relação com as condições econômicas de cada uma das populações (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018), mas outros fatores influenciam a elaboração e implementação das mesmas, sendo as relações sociais bastante influentes neste sentido, bem como históricas.

Segundo Herrera (2009, p. 159, 160), ao analisar os dados devemos sensibilizar nosso olhar: “Tudo isso apesar de a realidade ser muito mais ampla que a lógica ou a estatística e o fato de que estas deveriam servir àquela, e não ao contrário”, propondo uma visão sensível dos dados coletados e sua correlação com outros meios de investigar os locais estudados, proposta dos estudos quali-quantitativos.

Valente (2003) também colabora neste pensamento, de que a situação brasileira requer o entendimento de duas situações ímpares:

Há pelo menos duas polêmicas centrais em relação ao diagnóstico alimentar e nutricional no Brasil. Uma, [...], está centrada na disputa técnica e política entre diferentes abordagens conceituais do tema. A

outra está no âmbito da identificação de indicadores e da metodologia adequada para a aferição da magnitude dos problemas existentes. As duas estão interligadas. Só se pode medir algo que está claramente definido. [...] o Brasil tem uma base de dados ainda inadequada, especialmente no que tange ao monitoramento dos distúrbios nutricionais e de suas consequências sobre a saúde e a mortalidade de grupos específicos. Segunda, as dimensões da fome e da má nutrição no Brasil são muitas e não podem ser analisadas exclusivamente a partir de análises estatísticas tradicionais. As diferentes realidades exigem uma avaliação qualitativa para que se consiga efetivamente chegar ao âmago das questões e orientar a elaboração e implementação de políticas públicas que tenham resolutividade (VALENTE, 2003, p. 56).

Porter, Stern e Green (2015) também colaboram nesta problemática, cita que o uso do PIB como indicador único de qualidade de vida tem se mostrado ineficaz. Ao avaliar o crescimento econômico dos países e suas populações, este índice acaba por não demonstrar a qualidade de vida dos povos. Sendo um indicador bidimensional certamente influencia na qualidade de vida e geração de oportunidades para os cidadãos, mas é pequeno para classificar a qualidade de vida de uma população.

Um indicador mede uma ou mais dimensões de uma situação, mas sozinhos não são capazes de determinar as condições de vida de uma população, e sim uma parcela da realidade estudada, sob aspectos definidos pelos parâmetros analisados. Outro fator importante quando refletimos acerca de índices de desenvolvimento humano é a estratificação social.

Sendo os índices médias das realidades vividas, podemos intuir que parte da população possa estar acima do índice referido, parte dentro deste índice e parte abaixo. Em políticas públicas a definição do público alvo pode ser associada a estratificação de índices de desenvolvimento, com forte olhar sobre a territorialidade. Aproxima as ações governamentais da realidade vivida pelas populações que são alvos destas políticas.

Neste sentido cabe esclarecer a respeito deste índice, elaborado e validado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com vistas as discussões de crescimento pelo viés do desenvolvimento. Devemos memorar que os índices anteriores eram baseados no crescimento econômico, havendo uma mudança no eixo de análise para inclusão de questões econômicas aliadas a aspectos sociais e culturais, mas ainda assim é um índice que não reflete a totalidade das condições de vida e carece de

avaliação com clara metodologia e uso de outros dados para compor o panorama.

Porém segundo Nunes, tendo em vista os indicadores que considera, este índice é capaz de avaliar a qualidade de vida de um público específico:

[...] o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, que contempla, com idênticos pesos e medidas, a concepção dos conceitos de **renda** (medida pelo PIB real per capita), **saúde** (constatação do aumento das possibilidades reais de vida após o nascimento ou da redução significativa dos índices de mortalidade infantil) e **educação** aferição das taxas de alfabetização de adultos e de matrículas nos níveis primário, secundário e terciário (equivalente aos níveis fundamental, médio e superior no caso do sistema educacional brasileiro), considerados essenciais para aferir a qualidade de vida de uma determinada população (NUNES, 2008, p. 49, grifo da autora)

Voltando ao recorte mote deste estudo, Azevedo (2016) traz colaborações recentes sobre a situação atual do Litoral do Paraná, principalmente relacionadas a condição demográfica da região:

A população é dividida de forma bastante desigual no espaço, alcançando altas densidades demográficas nas áreas urbanas de Paranaguá e índices médios nos municípios praianos, enquanto as áreas rurais apresentam baixa densidade demográfica, além de ter apresentado declínio da população em termos absolutos nas últimas décadas (AZEVEDO, 2016, p. 91)

A autora ainda reflete que esta distribuição espacial gera forte propensão a vulnerabilidade em todas as áreas, ainda que haja diferenças, em diversos aspectos, entre os municípios e também entre seus municípios (AZEVEDO, 2016). Solicita um olhar apurado, dentro de um mesmo município, nas ações que serão planejadas e executadas.

Historicamente esta região paranaense era, então, a área economicamente mais bem desenvolvida de todo o Estado, “até o início do século XIX, com um primeiro momento focado na economia do ouro e posteriormente na produção agrícola” (AZEVEDO, 2016, p. 90). Passa a uma região marcada por diferenças expressivas entre seus municípios e em relação a outras regiões do Estado. O PIB (citado anteriormente) de Paranaguá e Guaraqueçaba pode exemplificar um dos lados destas diferenças.

Pode-se elencar a situação atual como resultado da aglomeração de pessoas advindas da capital e outras cidades em busca de oportunidades

(AZEVEDO, 2016), tendo o turismo forte atrativo neste sentido. Estes fenômenos causam diferentes distribuições espaciais da população e consequente diferenciação no uso dos territórios. Neste sentido, as diferentes arrecadações podem gerar diferentes possibilidades e efetivação das políticas públicas, já que as questões financeiras são de grande peso no planejamento público.

Vale ressaltar que delinear paralelos entre localidades com diferentes situações, pode gerar comparativos interessantes sobre as possibilidades de influências destes diversos fatores nas condições de vida de seus habitantes e no estabelecimento e efetivação de políticas públicas. O recorte espacial reflete, se não, parte de um panorama maior que será considerado nas análises da tira escolhida, o panorama brasileiro.

Ao correlacionarmos o recorte geográfico e sua caracterização e a fome, podemos eleger que a mesma é um conceito plural e segundo Flávio Valente (2003, p. 57), “tem facetas fortemente subjetivas”. Avaliar as condições de vida de uma população correlaciona o modo como ela pode resolver seus problemas ou as necessidades que destes fatos derivam, sendo pontos fortes de influência na administração pública.

Nas relações com os documentos eleitorais e de governança, alguns dados são importantes para essa discussão. Em seguida, apresentaremos tabelas e gráficos dos municípios em voga, para que possamos compor um campo de análise da conjuntura em que as propostas de SAN figuram.

Deste modo dados como índice de escolaridade, porte dos municípios<sup>47</sup>, índice salarial, de saneamento, receitas (arrecadadas e empenhadas), mortalidade infantil e internações por diarreia tem relação direta ou indireta com a SAN (RAMOS, 2014). Cabe ressaltar que os dados representam um recorte temporal pequeno, relacionado aos documentos analisados, não representa mais do que uma caracterização. Nas Tabelas 1, 2, 3, 4, e 5 são apresentados estes dados.

---

<sup>47</sup> Utiliza-se a definição do IBGE com municípios de pequeno porte com 25 mil habitantes, médio porte de 25 mil a 100 mil habitantes e grande com mais de 100 mil habitantes. Analisando os dados do último censo de 2010.

TABELA 1 – PANORAMA RELACIONADO À SAN DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL DO PARANÁ, 2017/2019

MUNICÍPIO	ESCOLARIDADE*	ANALFABETISMO**	SANEAMENTO BÁSICO
ANTONINA	97,6%	8,67%	73,7%
GUARATUBA	97,8%	5,4%	85,9%
GUARAQUEÇABA	95,3%	14,71%	57%
MATINHOS	98,7%	4,23%	90,1%
MORRETES	96,6%	6,77%	64,3%
PARANAGUÁ	98%	3,88%	81%
PONTAL DO PARANÁ	97,4%	4,83%	69,7%

FONTE: A autora (2020), com dados do IBGE (2010; 2017; 2019) e IPARDES (2019).

\*Faixa etária de 6 – 14 anos; \*\*Indivíduos acima de 15 anos.

TABELA 2- PANORAMA RELACIONADO A FAIXAS ETÁRIAS

MUNICÍPIO	MORTALIDADE INFANTIL	INTERNAÇÃO POR DIARRÉIA	IDOSOS
ANTONINA	14,34/mil	0,5/mil	9,94%
GUARATUBA	11,72/mil	1,1/mil	7,33%
GUARAQUEÇABA	10,10/mil	1,1/mil	8%
MATINHOS	20,70/mil	0,2/mil	7,81%
MORRETES	17,32/mil	1,3/mil	8,77%
PARANAGUÁ	5,08/mil	0,7/mil	6,98%
PONTAL DO PARANÁ	9,57/mil	0,1/mil	8,21%

FONTE: A autora (2020), com dados do IBGE (2010).

TABELA 3 – PANORAMA FINANCEIRO RELACIONADO À SAN DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL DO PARANÁ, 2019

MUNICÍPIO	PORTE	RECEITA TOTAL	DESPESAS EMPENHADAS	RECEITAS EXTERNAS
ANTONINA	Pequeno	54.850,93/mil	48.021,90/mil	82,1%
GUARATUBA	Médio	137.741,27/mil	133.674,68 /mil	52%
GUARAQUEÇABA	Pequeno	27.623,00 /mil	22.268,00 /mil	93,2%
MATINHOS	Médio	133.385,50 /mil	121.568,23 /mil	42,3%
MORRETES	Pequeno	--	--	75,7%
PARANAGUÁ	Grande	507.004,55/mil	420.733,90/mil	53,9%
PONTAL DO PARANÁ	Pequeno	105.766,75/mil	81.703,44/mil	50,9%

FONTE: A autora (2020), com dados do IBGE (2019).

TABELA 4 – PANORAMA ECONÔMICO DO LITORAL DO PARANÁ

MUNICÍPIO	PRODUTO INTERNO BRUTO PER CAPITA	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (2010)	ÍNDICE DE POBREZA
ANTONINA	26.612,85	0,687	50,22%
GUARATUBA	21.191,97	0,717	45,73%
GUARAQUEÇABA	13.493,55	0,587	46,47%
MATINHOS	22.301,97	0,743	45,8%
MORRETES	18.943,71	0,686	38,7%
PARANAGUÁ	64.431,27	0,750	46,29%
PONTAL DO PARANÁ	22.756,68	0,738	46,10%

FONTE: A autora (2020), com dados do IBGE (2019).

TABELA 5 – PANORAMA ECONÔMICO RELACIONADO À SAN DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL DO PARANÁ, 2019

MUNICÍPIO	MÉDIA SALARIAL (SALÁRIOS MÍNIMOS)	ÍNDICE DE OCUPAÇÃO FORMAL	PESSOAS COM RENDA <1/2 SALÁRIO MÍNIMO	POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA
ANTONINA	2	17,3%	39,4%	7.584
GUARATUBA	2,2	21,5%	33,6%	14.520
GUARAQUEÇABA	1,8	9,6%	48,8%	3.517
MATINHOS	2,1	26,8%	31,7%	15.009
MORRETES	1,9	17,2%	37%	7.644
PARANAGUÁ	3,2	29,1%	35,7%	66.849
PONTAL DO PARANÁ	3,5	30,4%	32,2%	10.140

FONTE: A autora (2020), com dados do IBGE (2019).

Os dados coletados permitem uma breve apreciação do panorama de indicadores que podem colaborar para o entendimento conjuntural de cada um dos entes da federação. Propicia compreender a multiplicidade da alimentação e SAN, e ainda, os diversos componentes que podem influenciar na construção da agenda pública e no ciclo das políticas públicas (SOUZA, 2006; MELLO; SOUZA, 2012; PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Sendo de interesse salientar que a coleta de dados baseados em um curto recorte temporal, quando se trata de municípios de pequeno e médio porte, estes dados tendem representar apenas uma “fotografia” de um momento do panorama escolhido. Deste modo finalizamos a caracterização dos municípios componentes do Litoral do Paraná, recorte geográfico desta pesquisa, realizando considerações sobre a metodologia aplicada e em seguida os resultados dos dados na seção 5.

## 4 CAMINHO METODOLÓGICO

A descodificação de um documento pode utilizar-se de diferentes procedimentos para alcançar o significado profundo das comunicações nele cifradas. A escolha do procedimento mais adequado depende do material a ser analisado, dos objetivos da pesquisa e da posição ideológica e social do analisador (CHIZZOTTI, 2006, p. 98).

A escolha do recorte geográfico (Litoral do Paraná) se deu para que fosse possível avaliar em que medida os fatores múltiplos de cada localidade interferem na efetivação das políticas públicas, por meio da pesquisa documental, realizada por meio das técnicas de análise de conjuntura (SOUZA, 2014) e análise de conteúdo (BARDIN, 2016). Gera um panorama regional que pode esclarecer sobre o desenvolvimento local sob o viés da sustentabilidade em relação às ações do Estado.

Neste sentido, o uso de metodologias cruzadas para pesquisas documentais, que englobem análises qualitativas e quantitativas tem sido discutido por numerosos autores (SOUZA, 2014; SHAH; CORLEY, 2006; GOLDENBERG, 2004; BARDIN, 2016). Segundo Shah e Corley (2006), esta abordagem aumenta a profundidade dos estudos quanti-qualitativos. Sendo assim, de acordo com o problema e/ou as perguntas objetadas, foi solicitado um misto de metodologias, num cruzamento mais eficiente na busca por respostas.

Cabe salientar que assuntos como a fome, dignidade da pessoa humana, DHAA, SAN e políticas públicas transitam pela interdisciplinaridade. Sendo esta a proposta que o programa de mestrado em Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS), da Universidade Federal do Paraná, Setor Litoral, propõe, fica assim o estudo aderido ao programa pelo viés da sustentabilidade.

Para ser possível o entendimento e ainda, a mescla destes assuntos num denominador comum, – a construção e a contribuição das políticas públicas de SAN e convergentes para a garantia do DHAA – além da grande variedade de documentos possíveis para análise, percebeu-se a necessidade de uma metodologia que pudesse anteder a todas essas demandas. Sendo o uso de uma metodologia única tendo se mostrado ineficaz para tal proposta.

A triangulação de métodos escolhida para este estudo tem sido apontada como fonte de cientificidade em pesquisas que trabalham abordagens quali-quantitativas, já que “supera as limitações de um método único, por combinar diversos métodos e dar-lhes igual relevância” (FLICK, 2009, p. 32), podendo ser repetida em outros lócus ou corpus de pesquisa semelhante através da rigorosa descrição dos passos seguidos. O autor menciona que não somente a triangulação de métodos traz esta inferência, mas a “triangulação de dados” (FLICK, 2009, p. 361).

Foram escolhidas então metodologias diversas (Quadro 2), para coleta e análise de documentos e elaboração dos textos de discussão, sendo os mesmos utilizados em cruzamento de dados e resultados. A revisão de literatura, pesquisa documental, análise de conjuntura e análise de conteúdo ofereceram as melhores ferramentas para o enfrentamento dos materiais, sendo considerada uma pesquisa qualitativa com dados quantitativos.

QUADRO 2 – OBJETIVOS ESPECÍFICOS E METODOLOGIAS

<b>OBJETIVO</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>AUTOR</b>
Realizar revisões de literatura acerca das políticas públicas de SAN de modo a contextualizar a dissertação em relação a produção científica atual sobre o assunto	Revisão de literatura narrativa	Edna Terezinha Rother (2007)
Analisar os planos políticos dos candidatos a prefeito, no Litoral do Paraná, nos anos de 2012 e 2016, em busca de propostas de SAN e convergentes	Análise de Conteúdo e Pesquisa Documental	Laurence Bardin (2016) e Jocelyn Letourneau (2011)
Investigar quais as políticas públicas, em âmbito federal, estadual e municipal, que possam garantir o DHAA são efetivadas no Litoral do Paraná, no recorte temporal de 2016 a 2020, através dos planos plurianuais, Lei Orçamentária Anual e Lei de Diretrizes Orçamentárias	Análise de Conteúdo e Pesquisa Documental	Laurence Bardin (2016) E Jocelyn Letourneau (2011)
Comparar as propostas de SAN e as políticas efetivadas no recorte geográfico, através dos resultados obtidos na fase de pesquisa e análise documental (Planos de governo e Planos plurianuais) no recorte temporal de 2016 a 2020 e dos dados secundários coletados	Análise de Conjuntura	Herbert José de Souza (2014)

FONTE: A autora (2020).

#### 4.1 REVISÃO DE LITERATURA

Segundo Rother (2007) artigos de revisão de literatura, são uma maneira de desenvolver uma pesquisa que utiliza fontes de informações para obtenção de resultados de outras pesquisas, com o objetivo de fundamentar teoricamente um objeto. Segundo a autora, estas revisões deverão seguir protocolos definidos e os mesmos devem ficar claramente relatados, para que possam ser reproduzidos.

Para o primeiro momento desta pesquisa foi realizada revisão de literatura “estado da arte”, que segundo Ferreira (2002) é definida como:

De caráter bibliográfico, elas parecem trazer em comum o desafio de mapear e de discutir uma certa produção acadêmica em diferentes campos do conhecimento, tentando responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares, de que formas e em que condições têm sido produzidas certas dissertações de mestrado, teses de doutorado, publicações em periódicos e comunicações em anais de congressos e de seminários (FERREIRA, 2002, p. 258).

A escolha de uma revisão “estado do conhecimento” foi uma opção metodológica para elencar os estudos pertinentes ao problema de pesquisa – papel das políticas públicas de SAN e convergentes na obtenção do DHAA no Litoral do Paraná – para que se pudesse dialogar com outros trabalhos que tivessem escolhido o mesmo tema e recorte geográfico. Porém durante este levantamento percebeu-se a inexistência de outros trabalhos similares, ao menos no recorte selecionado.

Se por um lado a ausência de outros trabalhos que englobassem parte do recorte geográfico, ou até mesmo todos os sete municípios que o compõe, justificava a realização desta pesquisa, trouxe a impossibilidade de dialogar com outros autores com maior especificidade. Sendo utilizados os dados levantados para caracterizar os municípios do recorte, com informações históricas, geográficas, demográficas e sociais.

Deste modo, foi necessário partir para um diálogo mais amplo, com revisões de literatura específicas, desmembra o DHAA. Os assuntos pesquisados foram a dignidade humana, os direitos humanos e fundamentais, a SAN, as políticas públicas de SAN, o desenvolvimento territorial sustentável.

As relações da alimentação, com o ciclo das políticas públicas e os documentos eleitorais e de governança. Alia estes conhecimentos aos marcos teóricos, ancorado na dignidade da pessoa humana, direitos humanos e DHAA.

No momento seguinte pareceu não profícuo realizar outras revisões de “estado da arte” ou revisões sistemáticas (QUADRO 3) relativas aos demais assuntos pois, neste sentido, observou-se num levantamento prévio, grande volume de produções científicas dentro destes motes, com amplitude de assuntos relacionados, optamos assim por revisões narrativas. Foram desenvolvidas combinações de assuntos para minimizar a quantidade de revisão e correlacionar assuntos.

QUADRO 3 – DIFERENÇA ENTRE AS REVISÕES DE LITERATURA

<b>Itens</b>	<b>Revisão Narrativa</b>	<b>Revisão Sistemática</b>
Questão	Ampla	Específica
Fonte	Frequentemente não especificada, potencialmente com viés	Seleção baseada em critérios aplicados uniformemente
Seleção	Variável	Avaliação criteriosa e reprodutível
Avaliação	Variável	Criteriosa e reprodutível
Síntese	Qualitativa	Quantitativa
Interferências	Às vezes baseada em resultados de pesquisa clínica	Frequentemente baseadas em resultados de pesquisa clínica
Obs.: Uma síntese quantitativa que inclui um método estatístico é uma meta-análise		

FONTE: Rother (2007).

Logo, foram realizadas revisões de literatura narrativas, que segundo Rother (2007, p. 1) “constituem, basicamente, de análise da literatura publicada em livros, artigos de revista impressas e/ou eletrônicas na interpretação e análise crítica pessoal do autor”. Segundo a mesma autora, a revisão narrativa utiliza-se:

[...] da aquisição e atualização de conhecimento sobre um determinado tema em curto período de tempo [...] para descrever o estado da arte de um assunto específico, sob o ponto de vista teórico ou contextual [...] da análise da literatura, da interpretação e análise crítica pessoal do pesquisador (ROTHER, 2007, p. 9).

Esmiuçando a metodologia de cada uma das revisões, temos a primeira realizada com verificação do DHAA, trazendo assuntos relativos aos direitos fundamentais e SAN agregados. A segunda revisão buscou especificar a SAN,

que aliaram as políticas públicas de SAN, numa mesma busca. A terceira revisão buscou assuntos relacionados aos riscos alimentares na sua interrelação com o desenvolvimento territorial sustentável e pôr fim a quarta revisão trouxe os conteúdos pertinentes ao ciclo das políticas públicas, agrega ainda assuntos de políticas públicas em geral e políticas públicas de SAN.

Cabe citar e justificar a escolha de revisão narrativa para os temas já mencionados devidos ao fato de, segundo Rother (2007):

Essa categoria de artigos têm um papel fundamental para a educação continuada pois, permitem ao leitor adquirir e atualizar o conhecimento sobre uma temática específica em curto espaço de tempo; porém não possuem metodologia que permitam a reprodução dos dados e nem fornecem respostas quantitativas para questões específicas. São considerados artigos [...] qualitativos. Um artigo de Revisão Narrativa, é constituído de: Introdução, Desenvolvimento (texto dividido em seções definidas pelo autor com títulos e subtítulos de acordo com as abordagens do assunto), Comentários e Referências (ROTHER, 2007, p. 1).

Sendo assim, as revisões narrativas que compõem este estudo estão permeia todas as seções, sendo aliadas à seção 3 que expõem os dados da revisão “estado da arte” e as reflexões e citações advindas da revisão teórica pertinente.

A revisão “estado da arte” realizou o levantamento de outros estudos que tivessem como descritores “políticas públicas de SAN”, “Litoral do Paraná”, “Morretes”, “Antonina”, “Paranaguá”, “Matinhos”, “Pontal do Paraná”, “Guaraqueçaba” e “Guaratuba”, usa o operador booleano AND. Foram realizados arranjos que articulassem as políticas públicas de SAN e o Litoral do Paraná e posteriormente as políticas públicas de SAN e cada um dos municípios supracitados. Forma duas possibilidades de pesquisa:

1. “Políticas públicas de SAN” AND “Litoral do Paraná”
2. “Políticas públicas de SAN” AND “Município”

Repetindo o passo 2 com todos os municípios supracitados. Foram realizadas pesquisa com o descritor “SAN” fora das aspas nas combinações descritas acima, porém os resultados foram bastante elevados e fora do escopo da pesquisa, devido a pluralidade do termo e suas possíveis aplicações. Esta primeira pesquisa foi realizada nas seguintes bases de dados: DOAJ, Google acadêmico, Lilacs, Scielo e Portal da Capes.

Os critérios utilizados para inclusão foram pesquisas realizadas entre os anos de 2000 – 2019, leitura de título e resumo das 10 primeiras páginas de cada um dos bancos e seleção dos artigos, capítulos de livro ou livros, teses e dissertações que estivessem dentro do escopo da pesquisa e contemplassem as palavras-chave em seu conteúdo (Tabela 6). Compondo ao todo os seguintes resultados:

TABELA 6 – NÚMERO DE DOCUMENTOS POR BASE DE PESQUISA	
PLATAFORMA	NÚMERO DE DOCUMENTOS
SCIELO	0
GOOGLE ACADÊMICO	233
LILACS	0
DOAJ	0
PORTAL DE PERIÓDICOS CAPES	157
<b>TOTAL</b>	<b>390</b>

FONTE: A autora (2020).

Dos 390 encontrados foram avaliados 25 documentos que se mostraram propícios ao escopo da pesquisa, tendo sido encontradas 7 repetições e um estudo fora do recorte geográfico, finalizando 17 documentos para análise. Contabilizando o primeiro e segundo momentos da pesquisa exploratória destes documentos estavam presentes: um capítulo de livro, oito dissertações e oito artigos de revisão ou estudos de caso.

Quanto à localização, oito documentos eram relativos ao Litoral do Paraná e os demais sobre cidades específicas do recorte geográfico (Matinhos, Pontal do Paraná, Superagüi (Guaraqueçaba, Alexandra-Matinhos (Paranaguá-Matinhos), Guaraqueçaba). Sendo utilizados estes 17 estudos para compor a revisão estado da arte.

A primeira revisão narrativa teve como intuito realizar levantamento relacionado aos “sistemas agroalimentares”, “riscos alimentares”, “riscos ambientais” e “sustentabilidade” e buscou literatura (artigos, resumos de anais, dissertações e teses, livros e capítulos de livros) que pudessem guarnecer esta pesquisa de dados para avaliação das relações entre os riscos ambientais, riscos alimentares e sustentabilidade.

A pesquisa de dados foi realizada nos seguintes bancos de dados: PubMed, Scielo, Google Scholar e Portal da Capes. Os dados relativos a estes assuntos estão explicitados na subseção 2.2.1 sobre Riscos Alimentares e

Desenvolvimento Territorial Sustentável. Foram utilizadas como palavras chave: “Riscos alimentares”, “Riscos ambientais”, “SAN”, “Meio ambiente”, “Sistemas agroalimentares” e “Sustentabilidade”, todos combinados através de operador booleano AND. Os critérios de inclusão foram a leitura de título e resumo das primeiras dez páginas dos bancos de pesquisa e incluídos aqueles artigos que tivessem a presença de ao menos uma das palavras chave no título ou resumo e fizessem parte da composição de risco alimentar.

A segunda revisão narrativa, realizou levantamento em outros estudos, livros, dissertações e teses, sobre assuntos relacionados as políticas públicas, políticas públicas de SAN e documentos eleitorais e de governança (planos de governo e plurianuais), não sendo encontrados estudos que correlacionassem os três assuntos. Deste modo, optou-se pela adoção das seguintes palavras chave: “Políticas públicas”, “Políticas públicas de SAN” e “SAN” e “documentos eleitorais”. Sempre combinados através do operador *booleano* AND.

Determinando para esta revisão o recorte geográfico abrangendo os estudos realizados acerca da realidade brasileira, no intuito de realizar um levantamento de todos os materiais produzidos sobre o assunto nos últimos 20 anos, período de expansão das discussões sobre a SAN no Brasil. A pesquisa de dados foi realizada nos seguintes bancos de dados: PubMed, Scielo, Google Scholar, Portal da Capes, Bibliotecas físicas.

Deste modo foram selecionados os estudos que tivessem clara a relação entre as políticas públicas de SAN e ainda alguns estudos que tivessem atualizações sobre as políticas públicas visa compor um campo teórico sobre o assunto. Foram realizadas as leituras das 10 primeiras páginas dos bancos de dados selecionados, optando pela leitura primária dos títulos, devido ao grande volume de publicações e em seguida leitura dos resumos para escolha dos trabalhos que mais tivessem relação com os assuntos desta pesquisa.

A terceira revisão buscou levantar dados sobre o ciclo das políticas públicas, sem relacioná-los com SAN ou com o desenvolvimento territorial sustentável. Na busca de embasamento para as discussões que resultaram das análises de dados levantados nos planos de governo e planos plurianuais relacionados as políticas públicas de SAN e convergentes.

Esta revisão utilizou como palavras-chave “ciclo das políticas públicas” ou “etapas das políticas públicas” e “burocratas de rua”, com uso de operador booleano AND com a palavra-chave “análise”. A pesquisa de dados foi realizada nas seguintes bases de dados: PubMed, Scielo, Google Scholar e Portal da Capes, além de livros impressos. Foi determinado o recorte temporal de 2012 a 2019 e não foi determinado um recorte geográfico, por se tratar de uma revisão com vistas a embasamento teórico.

Foram realizadas leituras de título e resumos das primeiras dez páginas dos bancos de dados, sendo que em alguns bancos o número de publicações não atingiu este número. Em seguida foram separados os artigos que tinham o maior número de palavras-chave e que durante a leitura inicial mostraram relação com os assuntos já selecionados nas demais revisões, correlacionando direitos humanos, SAN e políticas públicas.

Por fim, na quarta revisão foram elencados os assuntos puros de SAN, prevendo que os outros assuntos já haviam sido selecionados para auxiliar na discussão teórica deste assunto. Para tanto foram escolhidos os anos de 2015 a 2019, na busca por atualizações não presentes nos demais artigos encontrados nas demais revisões. Para tal fim foi utilizada tão somente a sigla “SAN” e sua versão extensa “segurança alimentar e nutricional”, sem uso de operadores booleanos.

Foi encontrado um número bastante expressivo de artigos, sendo escolhida uma busca avançada por ano, de 2019 na primeira página até 2015 na página final, com leitura dos títulos e resumo, na procura por documentos que pudessem guarnecer esta pesquisa com histórico, relações políticas em torno da SAN e avanços em pesquisa na área. Foi dada prioridade para estudos que retratassem a realidade brasileira, mesmo que escritos em outros idiomas ou publicados fora do país.

No quadro 4, temos um resumo de todas as revisões de literatura, na busca por uma sistematização básica dos métodos de busca e escolha dos documentos, facilitando a visão geral da aplicação desta metodologia nesta pesquisa.

QUADRO 4 – SISTEMATIZAÇÃO DAS REVISÕES DE LITERATURA

TIPO DE REVISÃO	1	2	3	4	5
	Estado da Arte	Narrativa	Narrativa	Narrativa	Narrativa
OPERADORES BOOLEANOS	AND	AND	AND	AND	--
PALAVRAS-CHAVE	Políticas Públicas de SAN; Litoral do Paraná; Antonina; Guaraqueçaba; Guaratuba; Matinhos; Morretes; Paranaguá; Pontal do Paraná	SAN; Sistemas agroalimentares; Riscos alimentares; Riscos ambientais; Sustentabilidade	Políticas públicas; políticas públicas de SAN; SAN; Documentos eleitorais; Planos de governo; Planos plurianuais	Ciclo das políticas públicas; Etapas das políticas públicas; Burocratas de rua	SAN; Segurança alimentar e nutricional
CRITÉRIOS DE ESCOLHA	2000 - 2019; até 10ª pg.; palavras-chave	Leitura até 10ª pg.; palavras-chave	Leitura até 10ª pg; palavras-chave	Leitura até 10ª pg; palavras-chave	Leitura até 10ª pg; palavras-chave
BASE DE DADOS	DOAJ, Google acadêmico, Lilacs, Scielo e Portal da Capes	PubMed, Scielo, Google Scholar e Portal da Capes	PubMed, Scielo, Google Scholar, Portal da Capes, Bibliotecas físicas	PubMed, Scielo, Google Scholar e Portal da Capes, livros impressos	PubMed, Scielo, Google Scholar, Portal da Capes, Bibliotecas físicas.
IDIOMAS	Português, inglês e espanhol				
REALIZAÇÃO	Mai. a jun./2019	Jul./2019	Ago./2019	Set./2019	Set./2019

FONTE: A autora (2020).

As revisões de literatura foram utilizadas em dois momentos. O primeiro para obtenção de viabilidade deste trabalho, tendo sido verificadas quais as pesquisas relacionadas as políticas públicas de SAN foram feitas nos últimos anos no Litoral do Paraná. O segundo para embasamento de assuntos pertinentes ao problema de pesquisa. Os resultados destas revisões estão dispostos em todos as seções desta pesquisa.

## 4.2 PESQUISA DOCUMENTAL

A pesquisa documental foi o método principal de investigação para esta pesquisa, tendo sido escolhidos os Planos de Governo e os Planos Plurianuais dos sete municípios que compõem o Litoral do Paraná (Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná). Os planos de governo foram pesquisados junto ao site governamental DivulgaCand, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e os planos plurianuais e documentos anexos junto ao portal da transparência de cada uma das prefeituras. Estes documentos foram analisados com o uso de triangulação de métodos (SHAH; CORLEY, 2006). A determinação da necessidade de análise da fase inicial do ciclo das políticas públicas motivou a escolha dos métodos e documentos em questão.

Os planos de governo representam a suposta intenção dos candidatos, em pleitos eleitorais, das políticas públicas e ações governamentais que pretendem implementar caso sejam efetivados seus mandatos (MELLO; SOUZA, 2012). Já os planos plurianuais fazem parte de uma articulação documental composta pelos planos propriamente ditos, lei orçamentária anual e lei de diretrizes orçamentária e outros documentos fiscais.

Esta combinação se baseia na Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), e representam o comprometimento financeiro dos governantes com a manutenção das ações deste governo durante os anos fiscais de seu mandato e com os mandatos subsequentes, representadas por meio deste conjunto de documentos.

Segundo Letourneau (2011), a pesquisa documental é dividida em etapas, mas antes de iniciar a categorização se faz necessário realizar o “comentário do documento” que “costuma decompor-se em quatro etapas principais que se seguem de maneira lógica. [...] precedidas por um trabalho de questionamento crítico, leitura e documentação que influencia de maneira decisiva a qualidade do comentário final” (LETOURNEAU, 2011, p. 100).

Segundo a autora, três etapas são imprescindíveis neste primeiro momento, considerado de preparação a ação de pesquisa documental em si, são elas “crítica da autenticidade do documento, leitura atenta do documento e

documentação” (LETOURNEAU, 2011, p. 100). Esta etapa prepara o pesquisador para minuciosa verificação do documento, com capacidade de entendimento da origem, veracidade e análise de conjuntura em que o documento foi redigido e o público para o qual o documento é destinado, aprofundando as relações com o mesmo.

A avaliação inicial passa pela fase de leitura exploratória, que consiste numa leitura apurada do documento, com anotações sobre impressões, trechos de destaque, expressões dúbias, personagens ou locais citados. Demorar-se neste passo traz grandes recompensas nas próximas fases, pois esmiúça a totalidade do texto e prevê observar as intenções do autor ao colocar no texto as expressões que colocou ou invés de outras, muitas vezes carregadas de subentendimentos (LETOURNEAU, 2011).

A fase de documentação sugere a pesquisa da pesquisa, outros documentos que possam agregar informações sobre o principal. Nesta fase a busca pode se expandir e trará informações esclarecedoras e/ou conflitantes. De acordo com o documento que está sendo analisado, serão as escolhas das fontes secundárias que serão buscadas pelo pesquisador, no caso desta pesquisa os documentos anexos aos PPAS.

Ao fim desta etapa a interpretação do documento em si começa. Segundo Letourneau (2011, p. 104), “o comentário do documento consiste na formulação apresentável de uma interpretação do testemunho escrito”. As quatro etapas principais que compõem este momento são:

- Contextualização do documento em relação a uma indagação intelectual: a problemática da pesquisa se faz presente como norte de questionamentos que serão investigados nos documentos escolhidos. Tanto o pesquisador deixará clara sua indagação em relação à pesquisa que pretende, quanto fará clara a temática do documento que está sendo pesquisado;
- Determinação do contexto histórico e da origem do documento: o entendimento da conjuntura histórica, da localização geográfica e demais informações que possam localizar o documento tem fundamental importância nesta fase, pois dela derivarão as interpretações decorrentes, a quem se destina o

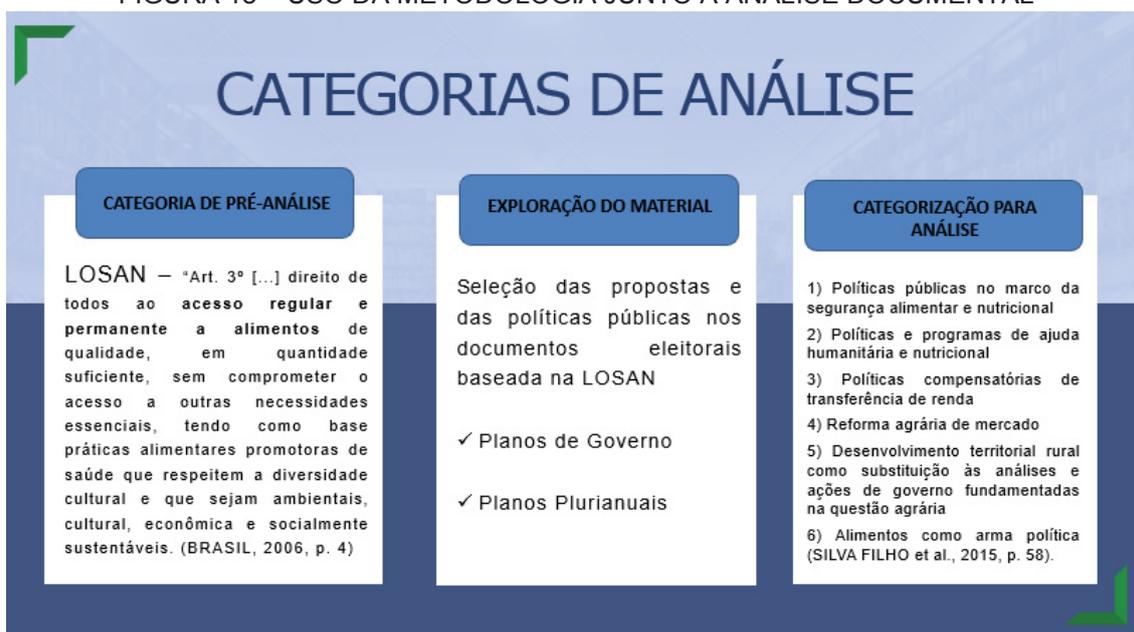
documento também é uma informação importante neste momento;

- Reconstituição do esquema e análise do documento: esta fase especifica ainda mais os dados do documento. Segundo o autor, ela pode ser subdividida em duas fases – “apresentação esquematizada das principais partes do texto e a análise propriamente dita das particularidades e das sutilezas do documento” (p. 106). Costuma-se seguir de um apanhado geral dos assuntos do documento para as particularidades do mesmo;
- Avaliação final: se trata do conjunto da obra das etapas anteriores, que faz com que o pesquisador tenha a ideia geral das qualidades do conteúdo do documento. Esta fase costuma responder aos questionamentos feitos na escolha e primeiras análises do documento. Respondendo perguntas sobre a centralidade deste documento sobre a problemática da pesquisa, podendo ser um documento primordial, acessório ou secundário na questão.

Quanto aos documentos escolhidos como mote desta pesquisa, ambos representam passos da organização política municipal, porém com um diferencial: planos de governo como a representação das vontades apresentadas nas campanhas para prefeito e os planos plurianuais sendo as concretizações das ações dos candidatos eleitos, com previsão orçamentária e cumprimento de normas e leis pertinentes à governança. Trata-se do popularmente dito expectativa x realidade das campanhas políticas.

Para realização da análise documental foram seguidos os passos sugeridos por Letourneau (2011), seguindo os passos explicitados na Figura 18, com vistas a definição de SAN contida na LOSAN. Sendo separadas todas as propostas, em ambos documentos, que estivessem contidas como: Propostas de SAN, convergentes e outras. Os planos de governo utilizados foram os de 2012 e 2016, dois pleitos eleitorais, e os planos plurianuais foram os relativos ao mandato de 2017/2020.

FIGURA 18 – USO DA METODOLOGIA JUNTO À ANÁLISE DOCUMENTAL



FONTE: A autora (2020).

A relação com o uso de dois pleitos e ainda, a verificação de documentos tanto de ganhadores do pleito quanto dos segundos colocados, intencionou gerar comparativos. Deste modo, é possível conhecer as supostas propostas que figuraram no campo de disputa das eleições.

#### 4.3 ANÁLISE DE CONTEÚDO

Para complementar a análise dos planos de governo e planos plurianuais, foi escolhida a metodologia de análise de conteúdo, de Laurence Bardin (2016), tendo em vista que os planos de governo são documentos individualizados com conteúdo diverso, visa esclarecer aos eleitores as propostas de governança dos pretendentes aos cargos legislativos e executivos. Flick (2009, p. 291), afirma que a análise de conteúdo “é um dos procedimentos clássicos para analisar o material textual, não importando qual a origem desse material”.

Para a descodificação dos documentos, o pesquisador pode utilizar vários procedimentos, procura identificar o mais apropriado para o material a ser analisado, como análise léxica, análise de categorias, análise da enunciação, análise de conotações (CHIZZOTTI, 2006, p. 98). O processo de análise de

dados em si envolve várias etapas para auferir significação aos dados coletados (FLICK, 2009), o que não difere da análise de conteúdo.

Segundo Bardin (2016), devemos nos preocupar em organizar a análise de conteúdo de acordo com: (a) leitura flutuante, que é o estabelecimento de contato com os documentos da coleta de dados, momento em que se começa a conhecer o texto; (b) escolha dos documentos, que consiste na demarcação do que será analisado; (c) formulação das hipóteses e dos objetivos; (d) referenciação dos índices e elaboração de indicadores, que envolve a determinação de indicadores por meio de recortes de texto nos documentos de análise.

A exploração do material constitui a segunda fase, que consiste na exploração através da leitura aprofundada do material com a definição de categorias (sistemas de codificação) e a identificação das unidades de registro (unidade de significação a codificar corresponde ao segmento de conteúdo a considerar como unidade base, visa à categorização e à contagem de frequência) e das unidades de contexto nos documentos (unidade de compreensão para codificar a unidade de registro que corresponde ao segmento da mensagem, a fim de compreender a significação exata da unidade de registro) (LETOURNEAU, 2011).

A exploração do material consiste numa etapa importante, porque vai possibilitar ou não a riqueza das interpretações e inferências. Esta é a fase da descrição analítica, a qual diz respeito ao corpus (qualquer material textual coletado) submetido a um estudo aprofundado, orientado pelas hipóteses e referenciais teóricos. Dessa forma, a codificação, a classificação e a categorização são básicas nesta fase (BARDIN, 2016).

Segundo Câmara (2013) a análise de conteúdo aplicada a materiais específicos traz benefícios aos resultados:

[...] a partir da perspectiva analítica do real, por meio da população estudada, adequando-se como ferramenta para a construção de formulários quantitativos quando utilizada a priori e para clarificar e ilustrar dados quantitativos, quando utilizada a posteriori, ou seja, auxilia a aprofundar e melhorar a qualidade da interpretação, amplia o entendimento sobre o objeto de estudo e melhor esclarecer os dados quantitativos [...] (CÂMARA, 2013, p. 180).

Para escolha de quais propostas se adequam a este escopo foi utilizada a LOSAN (BRASIL, 2006) e sua definição de SAN para escolha dos itens que serão posteriormente analisados. Sendo utilizada a seguinte definição para busca das palavras-chave, contida na LOSAN:

Art. 3º [...] 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 ambientais, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006, p. 4)

Sendo a categorização secundária baseada na classificação de políticas de SAN de Silva Filho et al. (2015):

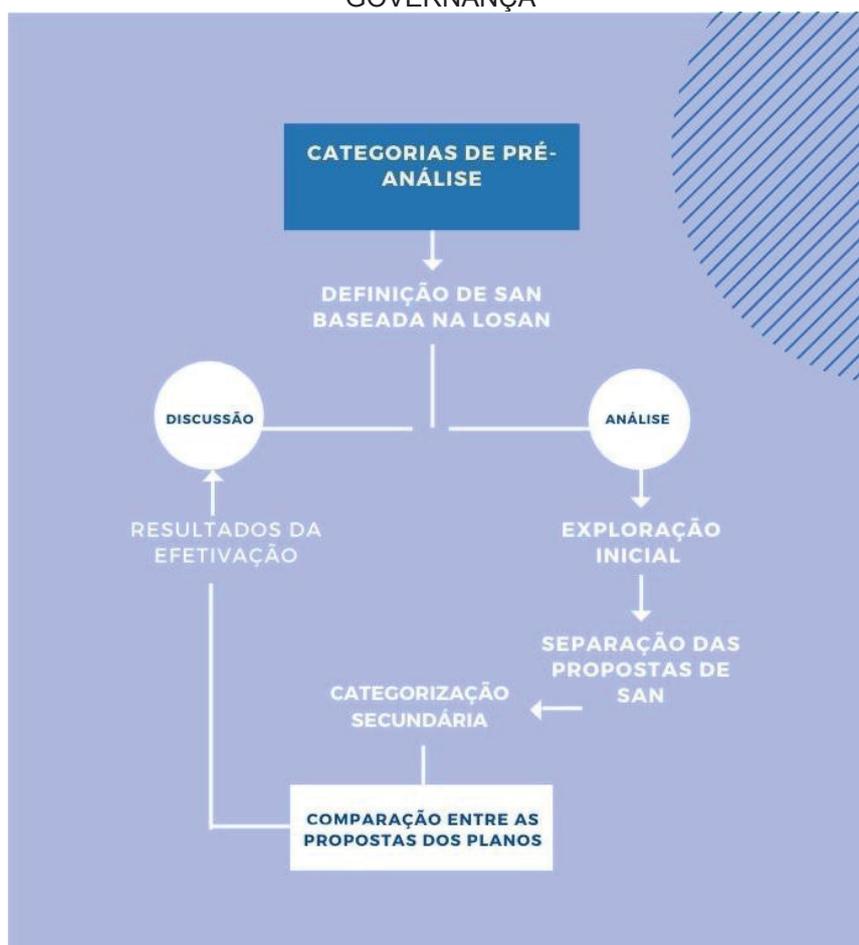
- 1) Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional – distribuição de alimentos para os mais pobres, restaurantes populares, compra de produtos dos pobres do mundo rural pelo Estado etc.;
- 2) Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional – destinação de alimentos pelos países ricos para aquelas nações em situações de calamidade, guerras, desastres naturais etc.;
- 3) Políticas compensatórias de transferência de renda – destinação periódica de auxílios financeiros aos mais pobres com vistas à constituição de consumidores de produtos de consumo imediato;
- 4) Reforma agrária de mercado – financiamento da compra de terras para os mais pobres;
- 5) Desenvolvimento territorial rural como substituição às análises e ações de governo fundamentadas na questão agrária – articulação de políticas públicas residuais que combatam a pobreza e estabeleçam consensos entre capital e trabalho;
- 6) Alimentos como arma política – como o que está ocorrendo na reconstrução do espaço agrícola no Iraque pós-invasão estadunidense, no qual as corporações agroalimentares são as encarregadas da reconstrução do espaço agrícola no interior de zonas controladas por forças militares (SILVA FILHO et al., 2015, p. 58).

E na definição de Gustaffson contida no livro de Secchi (2012), “I. Políticas real (disponível); II. Política simbólica (disponível); III. Pseudopolítica (indisponível); IV. Política sem sentido (indisponível)” (SECCHI, 2012, p. 30). Deste modo auxilia o leitor não familiarizado com as políticas de SAN no entendimento da efetividade destas e o localiza na efetividade destas políticas na busca pelo DHAA.

Nesta escolha não foram analisadas somente propostas que tivessem a alimentação em seus diversos aspectos (fornecimento de alimento, segurança

alimentar, restaurantes populares, sacolões, feiras, entre outras), mas todas aquelas que de alguma maneira pudessem contribuir para a SAN. A categorização das políticas que serão analisadas se baseia no seguinte fluxograma (Figura 19).

FIGURA 19 – ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS DOCUMENTOS ELEITORAIS E DE GOVERNANÇA



FONTE: A autora (2020).

Esta pesquisa buscou analisar os planos de governo dos candidatos a Prefeito, das entidades federativas do Litoral do Paraná, sob o viés da segurança alimentar e nutricional (SAN), entre os anos de 2012 e 2016, por meio da análise documental, leitura exploratória, análise de conteúdo, categorização e compilação dos dados coletados.

Os planos de governo de candidatos à prefeitura foram pesquisados no site do DivulgaCand, do TSE. Tendo sido encontrados todos os documentos, no recorte temporal de 2012 a 2016 (duas eleições), tanto dos candidatos

vencedores como de segundos colocados ao cargo de prefeito. Formam assim um conjunto documental referente a dois pleitos municipais.

Após leitura dos planos de governo, foram extraídas as propostas (*ipsis literis*) que demonstrassem estar englobadas nos parâmetros de Segurança Alimentar e Nutricional. A escolha de quais propostas estariam contidas no âmbito da SAN foi baseada na LOSAN e a definição de SAN disposta no artigo 3º desta lei (BRASIL 2006). Não estão estas propostas necessariamente atreladas somente a área da saúde, educação ou ação social, podendo estar elencadas em qualquer área, ou ainda, não contidas em área específica.

Foi realizada análise qualitativa dos planos de governo, através de leitura de avaliação semântica, seguindo os parâmetros especificados na metodologia de análise documental, com posterior elaboração de tabelas, figuras e gráficos para melhor visualização do conteúdo e comparativos entre os partidos e suas respectivas propostas na área de SAN.

Seguimos então para análise de conteúdo, segundo metodologia também já explicitada, com separação das palavras-chave relacionadas a LOSAN, que foram grifadas, sendo encontradas 53 expressões, desses termos correlatos à SAN no corpus da pesquisa. As figuras apresentadas relacionam as palavras-chave encontradas aos nichos oportunos da SAN, foram elaboradas através do uso de planilhas Excel e o aplicativo de elaboração de figuras e gráficos Canva, com uso de formas geográficas e digitação das palavras.

Para Bardin (2016), a definição que melhor sintetiza a análise de conteúdo é:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2016, p. 47).

Este tipo de análise, de cunho qualitativo, permite que o pesquisador possa compreender melhor estruturas, características e modelos de documentos diversos, aprofunda o conhecimento sobre o assunto investigado. A decapagem dos assuntos inseridos nesta análise permite um

aprofundamento e descoberta do sentido da comunicação ali contidos (CÂMARA, 2013).

As fases propostas por Bardin (2016) auxiliam o pesquisador na busca por esta compreensão. São definidas como: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados - a inferência e a interpretação. Na pré-análise o conteúdo a ser estudado passa por organização, em busca de uma melhor sistematização.

Segundo Câmara (2013, p. 183), esta organização segue pelo caminho da “análise, a escolha deles, a formulação das hipóteses e objetivos, a elaboração dos indicadores que orientarão a interpretação e a preparação formal do material”. Para a organização, ainda segundo Câmara serão eleitos os seguintes passos: exaustividade; representatividade; homogeneidade; pertinência e exclusividade.

A fase seguinte, de exploração, corresponde a busca por categorização do material segundo a escolha de índices pelo pesquisador. Neste sentido, Bardin (2016, p.100) traz o seguinte conteúdo sobre a codificação: “do texto em unidades comparáveis de categorização para análise temática e de modalidades de codificação para o registro dos dados”.

As categorias são: 1. LOSAN – com palavras-chave contidas na definição de SAN ou dentro de seu escopo; 2. CONVERGENTES – com palavras-chave ou definições compatíveis a políticas que possam colaborar com a alimentação e DHAA, mas que não tenham palavras-chave relativas à SAN; 3. OUTRAS – políticas que não convergem diretamente ao DHAA, mas representam um avanço na construção de uma agenda de SAN.

Esta escolha de categorias pode ser feita mediante classificação numérica, seguida por interpretação semântica e seguinte esquematização. A presença de hipóteses claras de pesquisa auxilia nesta classificação. Para Bardin (2016) esta fase está repleta de análise qualitativa do material e devem ser utilizados critérios como: exclusão mútua e homogeneidade (apenas uma dimensão na análise).

A exploração do material com a definição de categorias ou sistemas de codificação, e a identificação das unidades de registro (unidade de significação visa à categorização e à contagem de frequência dos termos elencados) e das

unidades de contexto nos documentos. Segundo Câmara (2013), existindo níveis de análise outros, as separações de categorias podem ser realizadas através de: diferentes categorias; pertinência aos objetivos da pesquisa; às características da mensagem; objetividade, fidelidade e produtividade.

Esta é a fase da descrição analítica, a qual diz respeito ao corpus da pesquisa, orientado pelas hipóteses do estudo e ao referencial teórico. Logo, a codificação, a classificação e a categorização são básicas nesta fase (BARDIN, 2016). Em seguida o material passa pela última fase, de interpretação dos resultados, onde o pesquisador realizará a análise propriamente dita do material pesquisado e validação dos resultados.

Segundo Câmara (2013, p. 188), neste passo é necessário observar que: “ao se descobrir um tema nos dados, é preciso comparar enunciados e ações entre si, para ver se existe um conceito que os unifique. Quando se encontram temas diferentes, é necessário achar semelhanças que possa haver entre eles”. Esta avaliação será feita de acordo com as bases da análise de conteúdo:

Durante a interpretação dos dados, é preciso voltar atentamente aos marcos teóricos, pertinentes à investigação, pois eles dão o embasamento e as perspectivas significativas para o estudo. A relação entre os dados obtidos e a fundamentação teórica, é que dará sentido à interpretação. As interpretações a que levam as inferências serão sempre no sentido de buscar o que se esconde sob a aparente realidade, o que significa verdadeiramente o discurso enunciado, o que querem dizer, em profundidade, certas afirmações, aparentemente superficiais (CÂMARA, 2013, p. 189).

Dando continuidade à análise documental e de conteúdo, foram analisados os planos plurianuais e documentos correlatos. Sendo estes documentos participantes do plano plurianual: lei orçamentária anual (LOA), lei de diretrizes orçamentária (LDO), balancetes financeiros e quadro de detalhamento de despesas (QDD), dos candidatos a prefeito, das entidades federativas do litoral do paraná, sob o viés da segurança alimentar e nutricional, entre os anos de 2018 e 2021.

Neste sentido, o plano plurianual é elaborado no primeiro ano de mandato (2017) dos eleitos no ano de 2016, e entra em vigor através da publica o da lei orçamentária em 2018, sendo posteriormente publicada a

cada ano: LOA, LDO e QDD (2018, 2019, 2020, 2021). Para esta pesquisa utilizamos os documentos contidos no plano plurianual relativos aos anos de 2018 e/ou 2019, para que fosse possível a análise de um documento completo, sem alterações que possam surgir durante sua execução, sendo então, este documento relativo a um ano fiscal já executado.

Metodologicamente, a investigação foi feita através de leitura exploratória dos planos e documentos anexos, análise de conteúdo e compilação dos dados coletados. Logo, observamos que pesquisa documental e análise de conteúdo são métodos complementares, que corroboram para interpretação de documentos, confluindo em técnicas e resultados, sendo a pesquisa documental fundamental na preparação e primeira análise dos conteúdos e a análise de conteúdo imprescindível na categorização e organização dos resultados obtidos.

#### 4.4 ANÁLISE DE CONJUNTURA

Após esta investigação foram coletados dados secundários do recorte geográfico, através de sítios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), Organização das Nações Unidas (ONU). Busca estabelecer a conjuntura do recorte geográfico enquanto região, sem a utilização destes dados para outras fases da pesquisa.

Estes dados são referentes a serviços ou índices de desenvolvimento que estão relacionados ao DHAA, como: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Renda, Escolaridade e analfabetismo, Índice de Desemprego, Índice de Saneamento Básico, Produto Interno Bruto (PIB) e outros dados econômicos ou sociais. A coleta destes dados teve como intuito formar o panorama dos municípios escolhidos, em suas possíveis relações com a SAN.

Foi utilizada a análise de conjuntura, de Herbert de Souza (2014,) no estabelecimento do ambiente propício ou não e para que se possa verificar a conjuntura atual política e econômica desde o ano de 2010 até 2020 e assim

determinar o favoritismo conjuntural para obtenção do DHAA por meio das políticas de SAN. Já que segundo Souza (2014):

A análise de conjuntura é uma mistura de conhecimento e descoberta, é uma leitura especial da realidade e que se faz sempre em função de alguma necessidade ou interesse. Nesse sentido não há análise de conjuntura neutra, desinteressada: ela pode ser objetiva, mas estará sempre relacionada a uma determinada visão do sentido e do rumo dos acontecimentos (SOUZA, 2014, p. 8).

Assim como a análise de conteúdo, a de conjuntura se dá através de categorias, que ainda segundo Souza (2014, p. 9) podem ser: acontecimentos, cenários, atores, relação de forças, articulação entre 'estrutura' e 'conjuntura'". Sendo assim entende que "identificar os principais acontecimentos num determinado momento, ou período de tempo, é um passo fundamental para se caracterizar e analisar uma conjuntura" (SOUZA, 2014, p. 13). Sendo escolhida a categoria de cenários, categorizada através dos dados secundários e revisão de literatura, para a análise de conjuntura.

As políticas públicas e atores sociais são movidos por diferentes conjunturas, que influenciam na proposta e efetivação de ações do Estado, mas por elas também são influenciados. Segundo Hofling (2001), as janelas de oportunidade podem propiciar avanços sociais em políticas públicas, mas dependem de um cenário político-econômico específico, sendo influenciadoras e influenciadas mutuamente.

Segundo Souza (2014, p. 10), "analisar os acontecimentos, sabendo distinguir primeiro fatos de acontecimentos e depois distinguir os acontecimentos segundo sua importância", forma assim a conjuntura em que os eventos ocorreram e seus desdobramento para a população em voga. Completa o autor:

A análise de conjuntura deve levar em conta as articulações e dimensões locais, regionais, nacionais e internacionais dos fenômenos, dos acontecimentos, dos atores, das forças sociais. [...] Uma questão chave na análise de conjuntura é a percepção da complexidade e da dificuldade em determinar relações de causalidade do tipo unilinear, simples. Existe um elemento constante de imprevisibilidade em relação à ação política: sua existência, seus efeitos, suas causas. A ação política é em si mesma um elemento da realidade política: é a base da possibilidade de transformações, de mudança, do surgimento do novo (SOUZA, 2014, p. 10 e 11).

Sendo assim, analisar a conjuntura dos eventos políticos contidos em documentos oficiais, relacionados as políticas públicas de SAN. Engloba dados secundários, analisa seu conteúdo e realiza o cruzamento destes resultados, fornece um panorama importante para efetivação de direitos fundamentais ainda em seu momento de planejamento, bem como na análise de seus resultados.

## **5 O QUE DIZEM OS DOCUMENTOS**

### **5.1 PLANOS DE GOVERNO DOS CANDIDADOS A PREFEITO, DAS ENTIDADES FEDERATIVAS DO LITORAL DO PARANÁ**

Os planos de governo, são compostos por propostas, em diversas áreas de atuação governamental, porém para esta pesquisa são foco de interesse as propostas que tenham como viés a SAN, escolhidas conforme mencionado na seção 4. As análises e gráficos que serão apresentados são baseados nos dados que formam o quadro 5 de propostas de SAN, nos planos de governo, cujos trechos destacados são cópias idênticas dos textos apresentados nos documentos originais (DIVULGACAND, 2012; 2016).

QUADRO 5 – PLANOS DE GOVERNO MUNICIPAIS DE 2012 A 2016 NO LITORAL DO PARANÁ\*

ANO	MUNICÍPIO	PARTIDO	CANDIDATO	PROPOSTAS DE SAN
2012	ANTONINA	PSC	JOÃO UBIRAJARA LOPES	<p>• Criação do Programa “Da Horta Para Sua Mesa” <b>Feira</b> permanente no Centro da Cidade para venda de produtos direto do produtor;</p> <p>• Incentivo total ao <b>agricultor</b> Antoninense</p> <p>• Priorizar a <b>qualidade</b> e variedade nos <b>alimentos</b> da <b>merenda escolar</b>, inclusive com a <b>compra direta</b> do produtor local</p> <p>• Desenvolvimento sustentável no meio rural e na cidade com garantia de justiça ambiental, <b>soberania e segurança alimentar</b></p> <p>• Gerar renda e trabalho na zona rural, vinculadas à garantia da <b>Segurança Alimentar e Nutricional</b>, principalmente da população de baixa renda</p> <p>• Fortalecer as articulações para a comercialização da produção rural do município, tendo em vista o <b>abastecimento alimentar</b> da população, as aquisições institucionais para a <b>alimentação escolar</b> por meio de gestão direta do governo municipal e para ampliação dos pontos de vendas de produtos de qualidade em mercados municipais e em bairros da periferia, (<b>sacoleiros, varejeiros e outros</b>)</p> <p>• Reservar áreas urbanas e Peri urbanas ociosas para a prática da <b>Agricultura Urbana</b>, com a produção de <b>alimentos</b>, mudas de espécies florestais e medicinais, garantindo renda para população em risco social</p> <p>• Desenvolver <b>programas de aproveitamento de alimentos</b></p> <p>• Implantar políticas públicas que fortaleçam as organizações produtivas de trabalhadoras rurais de forma integrada, no contexto do <b>desenvolvimento rural sustentado</b></p> <p>• Criar canais de <b>comercialização</b> adequados aos <b>produtores rurais</b></p> <p>• Apoiar a produção da <b>agricultura familiar</b> e dos projetos da Reforma Agrária</p> <p>• Capacitar e preparar o Município para a realização de parcerias e convênios com demais órgãos da administração pública federal e estadual para receber os benefícios dos programas voltados ao fomento da produção agropecuária, das atividades voltadas ao desenvolvimento da <b>agricultura familiar</b>, do <b>abastecimento alimentar e nutricional</b>; para os programas de Reforma Agrária; para os programas de apoio à preservação dos recursos naturais e meio ambiente e outros afins</p> <p>• <b>Programa Bolsa Família</b> - PBF - Manter o programa, procurando ajudar as famílias a compreender sua finalidade e ajudando na superação das situações de pobreza, com o auxílio de políticas públicas para a geração de emprego e renda</p>

Continua

Continuação

PROPOSTAS DE SAN				
ANO	MUNICÍPIO	PARTIDO	CANDIDATO	
2012	GUARAQUEÇABA	PSDB	LILIAN COSTA RAMOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação de centro de referência e atenção ao idoso, com <b>apoio nutricional</b></li> <li>• Manutenção e Reestruturação dos Programas Sociais existentes na Secretaria (PETI, API, PPD, PAC, ASEF, <b>Leite das Crianças</b>, etc.)</li> <li>• Implantação e ampliação da “<b>Feira Municipal de Hortifrutigranjeiros</b>”</li> <li>• Auxílio na implantação do “<b>Programa Horta nas Escolas</b>”, e <b>Comunitárias</b></li> <li>• Política de acesso a <b>alimentos básicos</b> pela família de baixa renda;</li> <li>• Parceria para a implantação de distribuição e comercialização dos produtos <b>agrícolas e da pesca</b> de origem local</li> <li>• Desenvolvimento de políticas de proteção social à família e pessoas pobres, ampliando os <b>programas</b> já existentes através de convênios e parcerias da esfera federal e estadual</li> <li>• Criar programas para a melhoria da qualidade de vida do <b>agricultor</b> e do <b>pescador</b>, com política de habitação, saneamento, eletrificação, integração social das comunidades e apoio à <b>produção de subsistência</b></li> </ul>
2012	GUARATUBA	PSDB	EVANI CORDEIRO JUSTUS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernizar o sistema de <b>merenda escolar</b>, adequando o <b>cardápio nutricional</b> ao consumo de <b>alimentos com característica regional</b>, estimulando desta forma o fomento na economia de base do município como a <b>pesca e agricultura familiar</b></li> <li>• Implantar <b>feiras</b> de natureza vocacionada como: (agricultura-hortifrutí-artesinato-pecuária e pesca)</li> <li>• Estabelecer políticas de fomento a indústria da <b>pesca e agricultura</b></li> </ul>
		PPS	ROBERTO NICOLAU JAMUR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valorização da <b>agricultura</b> municipal e apoio a área rural</li> <li>• Apoio total aos <b>pescadores</b> do município</li> </ul>
2012	MATINHOS	PDT	EDUARDO ANTONIO DALMORA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viabilizar <b>suporte suplementar nutricional</b> para crianças com agravos de Saúde</li> <li>• Criação de <b>hortas</b> comunitárias</li> <li>• Manutenção do <b>Programa Cesta Vida</b></li> </ul>

Continuação

		PROPOSTAS DE SAN		
ANO	MUNICÍPIO	PARTIDO	CANDIDATO	
2012	MATINHOS	PSD	MARIA APARECIDA GREGORIO DOS SANTOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manter os <b>Programas Cesta Vida, Bolsa Família, Vale Gás</b>, entre outros</li> <li>• <b>Armazém da Família</b></li> </ul>
2012	MORRETES	PSDB	HELDER TEOFILIO DOS SANTOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valorizar os produtos da <b>agricultura familiar</b> oferecendo aos pequenos produtores o apoio necessário para o desenvolvimento dos seus negócios, criando o selo de origem para os produtores de Morretes, associado à <b>qualidade</b>, tradição e seriedade</li> </ul>
		PSC	OSMAIR COSTA COELHO	-----
2012	PARANAGUÁ	MDB	MARIO MANOEL DAS DORES ROQUE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política <b>agrícola</b> voltada para a produção de alimentos para o mercado local, com apoio técnico e incentivo à cooperativização</li> <li>• Plebiscito para diretrizes da nomeação do(a) Secretário(a) de Educação e para definir se há ou não a necessidade de <b>terceirização da merenda escolar</b></li> </ul>
		PT	ANDRE LUIZ PIOLI BERNASCKI	-----
		PHS	EDGAR ROSSI	-----
2012	PONTAL DO PARANÁ	MDB	MARCOS FIORAVANTI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliação do tempo integral na rede municipal de ensino, implantação de uma <b>cozinha central</b> para o preparo da <b>merenda escolar</b></li> </ul>

Continuação

ANO	MUNICÍPIO	PARTIDO	CANDIDATO	PROPOSTAS DE SAN
2016	ANTONINA	PSB	<p>OSÉ PAULO VIEIRA AZIM</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorizar a qualidade e variedade nos alimentos da <b>merenda escolar</b>, inclusive com a compra direta do produtor local</li> <li>• <b>Desenvolvimento sustentável no meio rural</b> e na cidade com garantia de justiça ambiental, <b>soberania e segurança alimentar</b></li> <li>• Gerar renda e trabalho na zona rural, vinculadas à garantia da <b>Segurança Alimentar e Nutricional</b>, principalmente da população de baixa renda</li> <li>• Fortalecer as articulações para a comercialização da produção rural do município, tendo em vista o <b>abastecimento alimentar</b> da população, as aquisições institucionais para a <b>alimentação escolar</b> por meio de gestão direta do governo municipal e para ampliação dos pontos de vendas de produtos de <b>qualidade</b> em mercados municipais e em bairros da periferia (sacões, varejões e outros)</li> <li>• Desenvolver <b>programas de aproveitamento de alimentos</b></li> <li>• Estabelecer “Zonas de Proteção” à atividade <b>agrícola</b>, à <b>agricultura familiar</b>, ou à agricultura com produção diversificada e de alimentos, para garantir oferta de empregos, o <b>abastecimento alimentar</b> local e regional, bem como para frear a especulação imobiliária desordenada nas zonas rurais</li> <li>• Estabelecer limites à implantação de monoculturas que possam ocupar as áreas destinadas à produção diversificada de <b>alimentos</b> ou de monoculturas predatórias <b>aos recursos naturais e ao meio ambiente</b>, que, além de promoverem o desemprego, são responsáveis pelo trabalho precário, análogo a escravo e pelo êxodo rural</li> <li>• Reservar áreas urbanas e peri-urbanas ociosas para a prática da <b>Agricultura Urbana</b>, com a produção de alimentos, mudas de espécies florestais e medicinais, garantindo renda para população em risco social</li> <li>• Capacitar e preparar o Município para a realização de parcerias e convênios [...] receber os benefícios dos programas voltados ao fomento da produção <b>agropecuária</b>, das atividades voltadas ao desenvolvimento da <b>agricultura familiar</b>, do <b>abastecimento alimentar e nutricional</b> [...]</li> <li>• Programa Bolsa Família - PBF - Manter o programa [...]</li> <li>• Feiras Livres – revigorar o Programa de <b>Feiras Livres</b> através da ampliação de locais de comercialização e do número de feirantes;</li> <li>• [...] desenvolver atividades da <b>agricultura familiar</b> [...]</li> <li>• [...] tratamento da <b>água</b> para consumo humano [...]</li> <li>• Implantar em Antonina [...] <b>vigilância nutricional e alimentar</b> [...]</li> </ul>
		PPS	MUNIRA PELUSO	

Continuação

ANO	MUNICÍPIO	PARTIDO	CANDIDATO	PROPOSTAS DE SAN
2016	GUARAQUECABA	PMDB	HAYSSAN COLOMBES ZAHOUI (ARIAD JUNIOR)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernizar o sistema de <b>merenda escolar</b>, adequando o cardápio nutricional ao consumo de <b>alimentos com característica regional</b>, estimulando desta forma o fomento na economia de base do município como a <b>pesca e agricultura familiar</b>, com o fornecimento de <b>alimentos mais saudáveis</b> aos nossos alunos</li> <li>• Apoio ao desenvolvimento sócio econômico [sic] dos <b>Agricultores e Pescadores Artesanais</b> [sic]</li> <li>• Retomada do funcionamento dos <b>ARMAZÉNS DA FAMÍLIA</b></li> <li>• Criação da <b>Feira do Agricultor e Pescador</b></li> </ul>
		PP	MARCO ANTONIO DE SOUZA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fornecer todo material a ser utilizados pelos alunos em qualquer nível, inclusive o uniforme, de forma gratuita, tanto quanto a <b>alimentação saudável</b> e de boa qualidade através da <b>alimentação escolar</b></li> </ul>
2016	GUARATUBA	DEM	ROBERTO CORDEIRO JUSTUS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [...] dando atenção especial para o sistema de <b>merenda escolar</b>, adequando o <b>cardápio nutricional</b> ao consumo de <b>alimentos com característica regional</b>, estimulando desta forma o fomento na economia de base do município como a <b>pesca e a agricultura familiar</b></li> </ul>
		PPS	MAURICIO LENSE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Horto Municipal: Construção do Horto Municipal e adequação do espaço da <b>horta comunitária</b>, criação da Escola de Jardinagem e Paisagismo</li> <li>• Melhorar o fornecimento da <b>merenda escolar em qualidade</b>, variedade e quantidade com <b>supervisão nutricional</b></li> </ul>
		PR	RUY HAUER REICHERT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implantação do <b>Programa Vale gás</b></li> </ul>
2016	MATINHOS	PSB	MARIA APARECIDA GREGÓRIO DOS SANTOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Feira do Produtor Regional</b></li> <li>• Crianças Especiais: Criação do Serviço Especial de Transporte Conveniado, com atendimento médico, fisioterapeuta, odontológico e <b>nutricionista</b></li> <li>• Implementar programas de <b>qualificação profissional</b> nas áreas de <b>alimentação</b>, hotelaria e turismo.</li> <li>• Incentivos a <b>pesca artesanal</b> do município</li> <li>• Ampliação do Programa <b>Cesta Vida</b> para as famílias mais carentes, de acordo com CAD</li> <li>• Criar o Cartão Matinhense para que as famílias possam comprar seus <b>alimentos</b> e material de higiene na cidade de Matinhos e assim prestigiar e aquecer o comércio local</li> <li>• Reforma e ampliação do <b>mercado de pescados</b></li> </ul>

		PROPOSTAS DE SAN				
ANO	MUNICÍPIO	PARTIDO	CANDIDATO	CONCLUSÃO		
2016	MORRETES	PMDB	OSMAIR COSTA COELHO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimento da gestão e da prestação do Sistema Municipal de Vigilância em Saúde no que se refere a <b>vigilância alimentar, nutricional, epidemiológica, sanitária e ambiental</b></li> </ul>		
		REDE	CARLOS ALBERTO GNATA NETO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencializar a <b>Feira da Agricultor</b> de Morretes e desenvolver a possibilidade de novas feiras, visando atingir a máximo dos agricultores cadastrados</li> </ul>		
2016	PARANAGUÁ	PV	MARCELO ELIAS ROQUE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Construir e adequar espaços que possibilitem o <b>cultivo de frutas e verduras pelos alunos</b>, visando estimular o consumo de <b>alimentos mais saudáveis</b></li> <li>Construção de 02 <b>restaurantes populares</b> nos bairros Jardim Samambaia e Porto dos Padres</li> <li>Incrementar as <b>feiras</b> criando novos atrativos</li> <li>Implantar o <b>consumo de frutas e verduras</b> no cardápio da <b>merenda escolar</b></li> </ul>		
		PSC	ANDRÉ LUIZ PIOLI BERNASCKI	<ul style="list-style-type: none"> <li>[...] <b>merenda de qualidade</b>, [...]</li> <li>Criação de programas de apoio à <b>agricultura familiar, aos alimentos orgânicos</b> e de proteção as áreas de cultivo</li> <li>Implantar o selo de <b>qualidade</b> nos estabelecimentos como bares, lanchonetes, restaurantes e afins para atender os requisitos da <b>vigilância sanitária</b> e ambiental e estimular o turismo</li> </ul>		
2016	PONTAL DO PARANÁ	PSB	MARCOS FIORAVANTE	-----		
		PSD	EDGAR ROSSI	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manutenção do programa de fornecimento de <b>leite especial</b> e fraldas a população carente</li> <li>Manter a <b>qualidade</b> e a variedade dos alimentos da <b>merenda escolar</b></li> <li>Fortalecimento e estimulação de expansão das <b>feiras livres</b> – Feira da Lua – Feira dos Produtores</li> <li>Apoio total as cooperativas de <b>marisqueiras e pescadores</b></li> </ul>		

FONTE: A autora (2020), baseada nos dados dos planos de governo (TSE, 2012, 2016).

\* palavras em negrito, grifo da autora. Candidatos vencedores do pleito destacados em azul.

Em relação aos resultados encontrados, observou-se que em alguns planos ficou apenas subentendido a presença de ações de SAN. Estas ações se caracterizaram como ajuda financeira a famílias em situação de vulnerabilidade, condições para prática de esportes para atletas no período de contra turno ou ainda fomento à agricultura/pesca de maneira geral.

As ações junto à agricultura familiar (AF), feiras de produtores ou locais de comercialização de produtos a preços acessíveis, foram elencadas, ainda que em vários planos constassem ações de fomento à agricultura, porém descritos de maneira bastante genérica. Neste sentido é profícuo esclarecer que as propostas que citam “agricultura” como mote de ações podem conter a agricultura familiar, pesca, pesca artesanal e o agronegócio, sendo estas as modalidades mais comuns de prática de agricultura.

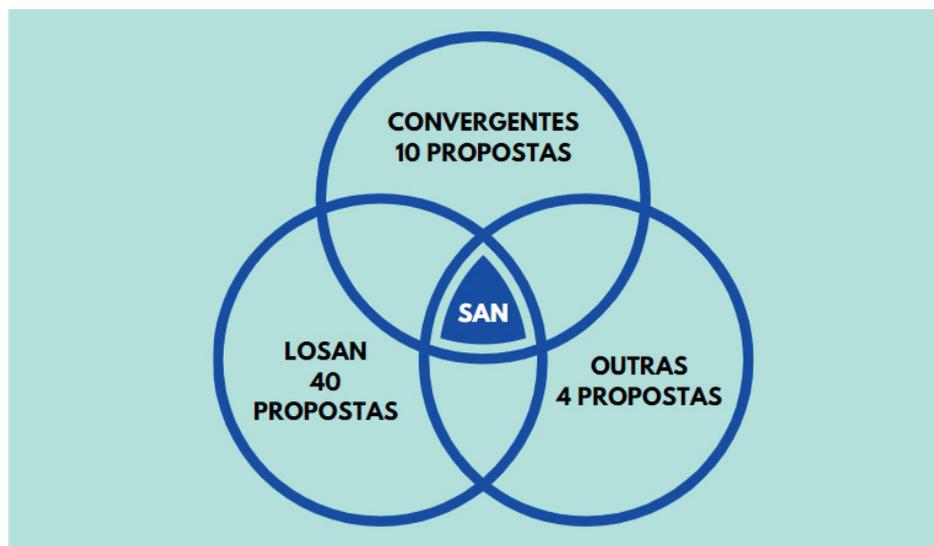
Desta maneira, as propostas poderiam fazer parte do escopo de SAN, mas seriam discutíveis em relação ao agronegócio, monocultura e outras práticas diferentes da agricultura familiar e seu papel junto a SAN. Sendo também questionáveis em relação ao desenvolvimento territorial sustentável.

Logo, as propostas que tiveram cunho voltado ao fortalecimento da agricultura de base, como agricultura familiar, agroecologia, pesca artesanal, cultivos tradicionais foram selecionados, e aquelas com cunho generalista, que abordavam somente cultivo agropecuário ficaram de fora. Cabe a leitura completa da proposta a escolha de inclusão e exclusão, e/ou a presença das palavras citadas acima.

Percebeu-se, durante a leitura exploratória e análise de conteúdo, que nenhum dos planos avaliados continha um tópico específico para tratar de segurança alimentar e nutricional, ou ainda, alimentação saudável e adequada ou alimentação e/ou nutrição. Bem como, as propostas existentes, estavam distribuídas por várias áreas de governança como saúde, educação, assistência social, entre outros.

As propostas contidas nos planos de governo foram divididas em três grandes grupos: 1. LOSAN; 2. CONVERGENTES; 3. OUTRAS (Figura 20).

FIGURA 20 – PROPOSTAS POR ÁREA DOS PLANOS DE GOVERNO



FONTE: A autora (2020).

Algumas das propostas elencadas traziam em seu conteúdo tanto palavras ligadas à SAN, como palavras de áreas correlatas. Podemos exemplificar: “Construir e adequar espaços que possibilitem o cultivo de frutas e verduras pelos alunos, visa estimular o consumo de alimentos mais saudáveis”; “Desenvolvimento sustentável no meio rural e na cidade com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar”; “Gerar renda e trabalho na zona rural, vinculadas à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional, principalmente da população de baixa renda”. Desta maneira foram consideradas como políticas de SAN por englobarem conceitos como soberania e segurança alimentar em primeira instância.

Junto a assistência social foram elencados programas de promoção de bem-estar ou qualidade de vida, com elevação da renda ou auxílio a famílias necessitadas. Porém nestas propostas as palavras-chave relacionadas a SAN não foram mencionadas. A transferência de renda ou fornecimento de ajuda humanitária para alimentação de população carente, podem ser vinculadas aos objetivos de SAN, sendo uma das classificações secundária desta pesquisa.

Devido aos critérios de eleição das propostas estarem ligados ao aparecimento de palavras-chave determinadas, as mesmas também não foram consideradas, quando muito genéricas, não deixa clara a possibilidade de compra de alimentos, ou tipo de ajuda relacionada à alimentação. Sendo somente elencadas aquelas já sedimentadas como convergente à SAN, como

Bolsa Família ou renda para compra de gêneros alimentícios (cartões, programas de distribuição de cestas básicas, vale-gás).

Não houve citação da LOSAN ou do DHAA em nenhum dos planos de governo, e mesmo que ambos (SAN e DHAA) figurem em diversos outros documentos norteadores de melhoria na qualidade de vida ou saúde da população, somente a SAN figura em algumas propostas como palavra-chave. Foram encontradas também palavras como segurança alimentar, soberania alimentar e segurança alimentar e nutricional, fortemente ligadas a LOSAN e ao DHAA.

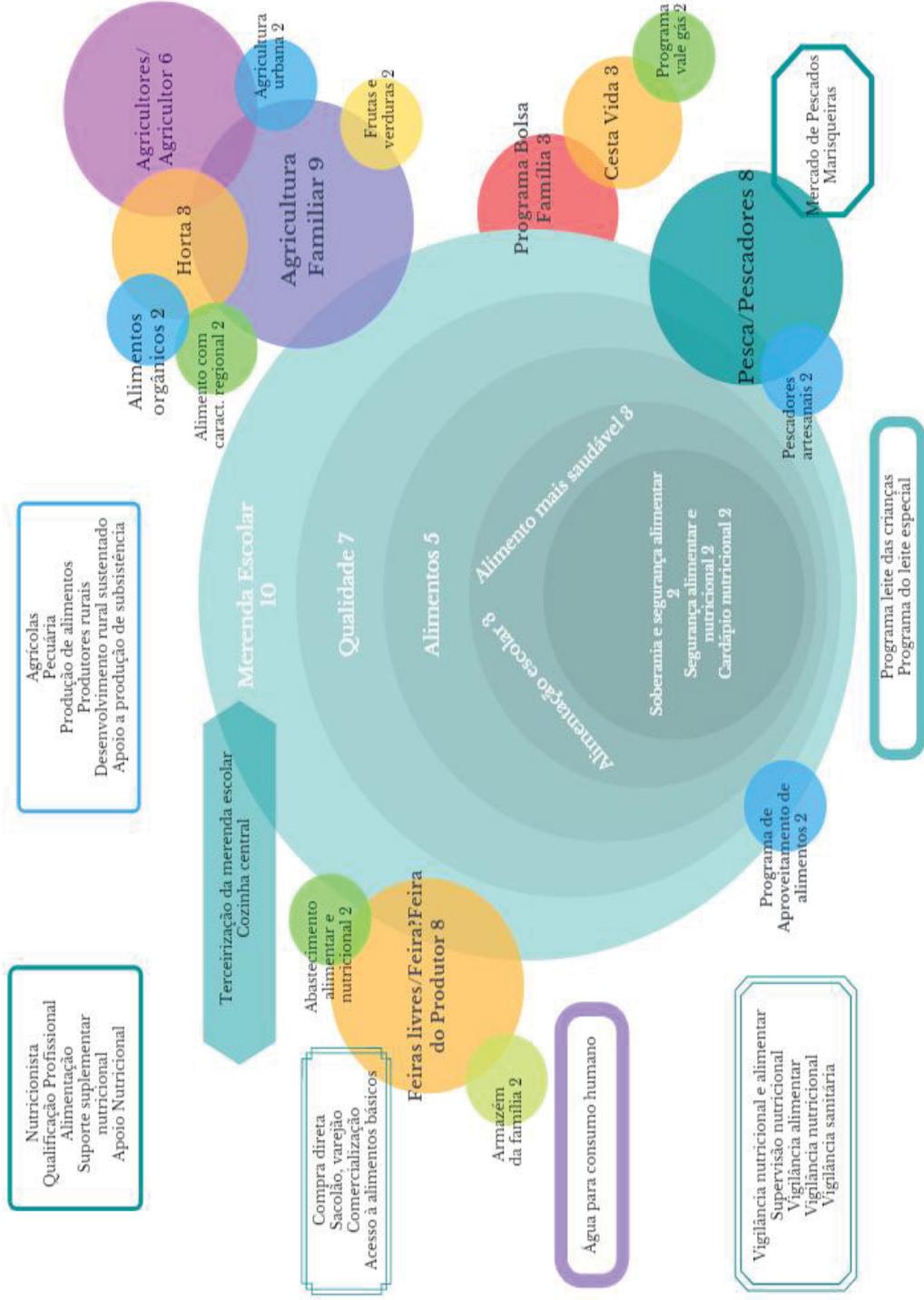
Reflexiona sobre as duas dimensões do DHAA, sabemos que o direito à alimentação adequada está fortemente vinculado as políticas públicas, visibilizada em ações que contemplem mais do que o ato de ingerir alimentos (VASCONCELOS et al., 2019; MONTEIRO, 2003). Deste modo, a falta de citação tanto do DHAA quanto da LOSAN pode refletir um panorama de desrespeito ao direito fundamental à alimentação.

Cabe analisarmos que, em relação ao desenvolvimento territorial sustentável, os conceitos de sustentabilidade estiveram fortemente vinculados a agricultura. Tendo certa relevância, atrelados a quase todas as propostas que citam melhorias no território rural, na qualidade de vida dessas populações ou na associação com produtos que qualidade e orgânicos.

Um dos pontos observados foi a falta de correlação entre práticas de agroecologia e modos de produção sustentáveis. Relembrando Pollan (2007), que nos traz a afirmação das questões políticas envolvidos no ato de se alimentar, com fortes correlações ambientais e sociais e o DHAA e a SAN. Cabe salientar a necessidade de ampliação das discussões sobre a sustentabilidade e alimentação (AZEVEDO, 2015).

Em apenas dois planos foram elencados cuidados de saúde incluindo o profissional nutricionista ou ações de vigilância nutricional ou determinação de situação nutricional (diagnóstico nutricional) da população, ação que reflete diretamente na elaboração, controle e ajuste de políticas públicas de SAN, configura parte do ciclo das políticas públicas de SAN. Assim como ocorreu também com a palavra alimento, alimentação, Segurança alimentar e nutricional (Figura 21).

FIGURA 21 – PALAVRAS-CHAVE NOS PLANOS DE GOVERNO



FONTE: A autora (2020).

As palavras-chave foram separadas por nichos de afinidade, figuram os assuntos mais presentes no corpus dos planos de governo. Deste modo, foram apresentadas na figura acima, com os números referentes ao aparecimento, na soma dos documentos de 2012 e 2016. Sendo as palavras-chave isoladas do contexto central e contidas nas caixas externas, tiveram somente uma menção.

A alternância entre partidos e candidatos é bastante comum no Brasil, em pequenas localidades as repetições entre candidatos a prefeito e vereador tendem a se manter constantes (ARQUER, 2018; BRAMBOR; CENEVIVA, 2012; VILLELA, 2005). Destarte, nos casos de candidatos que foram pleiteadores de cargos em dois anos consecutivos, cabe analisar se houve ou não a vitória e quais foram os avanços ou retrocessos, em relação as propostas de SAN.

No quadro 6 observamos as comparações das propostas de SAN nos planos de governo das eleições de 2012 e 2016 que tiveram os mesmos candidatos concorrendo no município de Antonina.

QUADRO 6 – COMPARAÇÃO DE PROPOSTAS DE SAN NOS PLANOS DE GOVERNO 2012-2016

Continua

ANTONINA	
2012	2016
<b>JOSÉ PAULO VIEIRA AZIM</b>	<b>PARTIDO PSB</b>
<b>PARTIDO MDB</b>	<b>NÃO ELEITO</b>
<p>Priorizar a qualidade e variedade nos alimentos da merenda escolar, inclusive com a compra direta do produtor local</p> <p>Desenvolvimento sustentável no meio rural e na cidade com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar</p> <p>Gerar renda e trabalho na zona rural, vinculadas à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional, principalmente da população de baixa renda</p> <p>Fortalecer as articulações para a comercialização da produção rural do município, tendo em vista o abastecimento alimentar da população, as aquisições institucionais para a alimentação escolar por meio de gestão direta do governo municipal e para ampliação dos pontos de vendas de produtos de qualidade em mercados municipais e em bairros da periferia, (sacolões, varejões e outros)</p> <p>Desenvolver programas de aproveitamento de alimentos</p> <p>Reservar áreas urbanas e Peri urbanas ociosas para a prática da Agricultura Urbana, com a produção de alimentos, mudas de espécies florestais e medicinais, garantindo renda para população em risco social</p> <p>Implantar políticas públicas que fortaleçam as organizações produtivas de trabalhadores rurais de forma integrada, no contexto do desenvolvimento rural sustentado</p> <p>Criar canais de comercialização adequados aos produtores rurais</p>	<p>Priorizar a qualidade e variedade nos alimentos da merenda escolar, inclusive com a compra direta do produtor local</p> <p>Desenvolvimento sustentável no meio rural e na cidade com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar</p> <p>Gerar renda e trabalho na zona rural, vinculadas à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional, principalmente da população de baixa renda</p> <p>Fortalecer as articulações para a comercialização da produção rural do município, tendo em vista o abastecimento alimentar da população, as aquisições institucionais para a alimentação escolar por meio de gestão direta do governo municipal e para ampliação dos pontos de vendas de produtos de qualidade em mercados municipais e em bairros da periferia (sacolões, varejões e outros)</p> <p>Desenvolver programas de aproveitamento de alimentos</p> <p>Reservar áreas urbanas e peri-urbanas ociosas para a prática da Agricultura Urbana, com a produção de alimentos, mudas de espécies florestais e medicinais, garantindo renda para população em risco social</p> <p>Estabelecer limites à implantação de monoculturas que possam ocupar as áreas destinadas à produção diversificada de alimentos ou de monoculturas predatórias aos recursos naturais e ao meio ambiente, que, além de promoverem o desemprego, são responsáveis pelo trabalho precário, análogo a escravo e pelo êxodo rural</p> <p>Estabelecer “Zonas de Proteção” à atividade agrícola, à agricultura familiar, ou à agricultura com produção diversificada e de alimentos, para garantir oferta de empregos, o abastecimento alimentar local e regional, bem como para frear a especulação imobiliária desordenada nas zonas rurais</p>

Conclusão

ANTONINA	
JOSÉ PAULO VIEIRA AZIM	
2012	2016
<b>PARTIDO MDB</b>	<b>PARTIDO PSB</b>
ELEITO	NÃO ELEITO
-----	
Apoiar a produção da agricultura familiar e dos projetos da Reforma Agrária	Capacitar e preparar o Município para a realização de parcerias e convênios [...] receber os benefícios dos programas voltados ao fomento da produção agropecuária, das atividades voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar, do abastecimento alimentar e nutricional [...]
Capacitar e preparar o Município para a realização de parcerias e convênios com demais órgãos da administração pública federal e estadual para receber os benefícios dos programas voltados ao fomento da produção agropecuária, das atividades voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar, do abastecimento alimentar e nutricional; para os programas de Reforma Agrária; para os programas de apoio à preservação dos recursos naturais e meio ambiente e outros afins	Capacitar e preparar o Município para a realização de parcerias e convênios [...] receber os benefícios dos programas voltados ao fomento da produção agropecuária, das atividades voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar, do abastecimento alimentar e nutricional [...]
Programa Bolsa Família - PBF - Manter o programa, procurando ajudar as famílias a compreender sua finalidade e ajudando na superação das situações de pobreza, com o auxílio de políticas públicas para a geração de emprego e renda	Programa Bolsa Família - PBF - Manter o programa [...]

FONTE: A autora (2020).

No primeiro caso, podemos perceber a semelhança entre os planos de governo do candidato José Paulo Vieira Azim nos anos de 2012 e 2016. No sentido da SAN podemos observar algumas questões: o fato do candidato ter sido eleito no primeiro pleito e não eleito no segundo, porém a repetição do mesmo plano de governo em relação as propostas de SAN. Necessita, este fato, de mais investigações sobre o assunto para estabelecer conexões com este fato.

A sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável/regional são bastante proeminentes neste plano, bem como as ações que têm como foco a associação entre o desenvolvimento regional e a agricultura. Sendo o único plano de governo analisado que apresentou as palavras soberania e segurança alimentar. Importa ainda destacar o fato de políticas estaduais e federais figurarem como propostas, como é o caso do programa de alimentação escolar e programa bolsa família.

Outra questão interessante a ser destacada é a presença de políticas pouco comuns que ampliam os conceitos de alimentação e SAN, como o programa de “aproveitamento” ou “reaproveitamento” ou “aproveitamento total” dos alimentos. Este tipo de programa consolida-se como uma das premissas da SAN, respeita as características regionalizadas da alimentação, com forte viés de sustentabilidade, aliado à educação alimentar e nutricional (STORCK et al., 2013).

Englobam desta maneira áreas bastante amplas da SAN, coadunam com Morin (1994), que nos diz que o ser humano é uma estrutura complexa, baseada em relações sociais, biológica e temporais. Como também a fala de Monteiro (2003), que nos traz que a construção de condições sociais se torna imprescindível para efetivação da SAN.

Em relação ao plano de Matinhos (Quadro 7), temos uma evolução das propostas de SAN, com acréscimo de cinco proposições.

QUADRO 7 – COMPARAÇÃO DE PROPOSTAS DE SAN NOS PLANOS DE GOVERNO MUNICIPAL 2012-2016 (MATINHOS)

<b>MATINHOS</b>	
<b>MARIA APARECIDA GREGÓRIO DOS SANTOS</b>	
<b>2012</b>	<b>2016</b>
<b>PARTIDO PSDB</b>	<b>PARTIDO PSB</b>
<b>NÃO ELEITA</b>	<b>NÃO ELEITA</b>
Manter os Programas Cesta Vida, Bolsa Família, Vale Gás, entre outros	Ampliação do Programa Cesta Vida para as famílias mais carentes, de acordo com CAD
Armazém da Família	-----
-----	Crianças Especiais: Criação do Serviço Especial de Transporte Conveniado, com atendimento médico, fisioterapeuta, odontológico e nutricionista
-----	Implementar programas de qualificação profissional nas áreas de alimentação, hotelaria e turismo.
-----	Incentivos a pesca artesanal do município
-----	Feira do Produtor Regional
-----	Criar o Cartão Matinhense para que as famílias possam comprar seus alimentos e material de higiene na cidade de Matinhos e assim prestigiar e aquecer o comércio local
-----	Reforma e ampliação do mercado de pescados

FONTE: A autora (2020).

Houve troca de partido, entre uma candidatura e a outra (2012/2016), assim como ocorreu com os demais candidatos analisados até o momento. Cabe ressaltar que o entendimento desta pesquisa é de que são inúmeros os fatores que contribuem para o sucesso de um pleito, sendo os planos de governo e nestes as propostas de SAN um dos contribuintes (CARREIRÃO, 2002; SILVEIRA, 2000).

Deste modo nos questionamos, enquanto pesquisadores, sobre quem está lendo os planos de governo, em relação a população e qual a apreensão das propostas contidas nestes documentos? Fato que esta pesquisa sozinha não é capaz de responder, mas que abre campo para outras pesquisas. Fato corroborado pelos autores Silva (2009), Herrera (2009) e Santos (2013, 2014, 2018), apontam que a existência de documentos, por si só, não é capaz de garantir os direitos fundamentais. Sendo estes baseados em lutas e capacidade de participação democrática dos atores sociais.

Outro fato a ser apontado é a captura de propostas de outros candidatos/pleitos anteriores como Cesta Vida e políticas de SAN de âmbito

nacional/estadual para composição das pautas, em alguns casos citam a manutenção destes programas. Importa esclarecer que no sentido de ampliação da SAN em seus múltiplos aspectos este plano é um dos poucos a citar o treinamento de trabalhadores da área de alimentação, visam à formação em boas práticas de manipulação, que compõem uma das esferas da SAN.

Conceber as propostas de SAN num panorama maior pode ser uma possibilidade de demonstração de conhecimento sobre a amplitude da alimentação humana. Outra questão interessante nas propostas do primeiro pleito é a associação de uma gama de políticas como vale-gás, bolsa família e cesta vida (cesta básica), desta maneira propondo uma complementação das possibilidades de manter uma alimentação adequada, na composição de um plano de SAN municipal.

Exemplificamos, pouco adiantaria ter o gás para preparo dos alimentos sem que os alimentos estivessem presente e vice-versa, além de uma fonte de renda complementar para que insumos que não fazem parte da cesta básica (frutas, verduras, legumes, temperos, carnes) possam ser adquiridos de acordo com a cultura alimentar de cada uma das populações. Garantindo deste modo a SAN, em mais de um dos seus aspectos e favorecendo o fato de que alimentação e dignidade caminham juntas e são parte do mínimo existencial presente em nossa Constituição (HERRERA, 2009; SIQUEIRA, 2013).

Em relação ao candidato de Morretes, concorrente em dois pleitos (Quadro 8), também houve mudança de partido político. Fato interessante é a ausência de propostas de SAN no primeiro momento, e a presença no segundo, aliado a mudança partidária. A dificuldade de elencar partidos, no panorama atual de acordo com suas ideologias<sup>48</sup> (PAIVA; BRAGA; PIMENTEL, 2007; FREITAS, 2004; CARREIRÃO, 2008), faz com que não nos aprofundemos, neste momento, nesta discussão. Mas abrimos espaço para que essas discussões, nas relações com a SAN, possam ser feitas em outro momento.

---

<sup>48</sup> A ideologia partidária foi verificada junto aos documentos e estatuto dos próprios partidos.

QUADRO 8 – COMPARAÇÃO DE PROPOSTAS DE SAN, NOS PLANOS DE GOVERNO MUNICIPAL 2012-2016 (MORRETES)

<b>MORRETES</b>	
<b>OSMAIR COSTA COELHO</b>	
<b>2012</b>	<b>2016</b>
<b>PARTIDO PMDB</b>	<b>PARTIDO PSC</b>
<b>NÃO ELEITO</b>	<b>ELEITO</b>
-----	Fortalecimento da gestão e da prestação do Sistema Municipal de Vigilância em Saúde no que se refere a vigilância alimentar, nutricional, epidemiológica, sanitária e ambiental

FONTE: A autora (2020).

Em relação à proposta apresentada, importa compreender que a vigilância em saúde, na qual está contida a vigilância nutricional faz parte de um panorama federal, com previsão no SISAN, trata-se de adesão ao sistema, participando do modelo de governança brasileiro. Somente esta política torna-se incapaz de responder a SAN, sendo necessário a combinação com outras políticas para garantia do DHAA (MONTEIRO, 2003).

No caso do candidato de Paranaguá (Quadro 9), o maior dentro do recorte (verbas, arrecadação, repasse federal, população, território), houve um aumento substancial de propostas de SAN. A mudança de partido, da esquerda tradicional brasileira (PT) para um partido de centro (PSC) e a transição de ausência para presença de propostas de SAN, não converge com a tendência de maior atenção as políticas sociais de partidos de esquerda (BRESSER-PEREIRA, 2006; SILVA, 2009). Porém os autores citados trazem a dificuldade de elencar esta premissa como verdadeira, devido as coligações partidárias e disputas pós-eleitorais.

QUADRO 9 – COMPARAÇÃO DE PROPOSTAS DE SAN, NOS PLANOS DE GOVERNO MUNICIPAL 2012-2016 (PARANAGUÁ)

<b>PARANAGUÁ</b>	
<b>ANDRÉ LUIZ PIOLI BERNASCKI</b>	
<b>2012</b>	<b>2016</b>
<b>PARTIDO PT</b>	<b>PARTIDO PSC</b>
<b>NÃO ELEITO</b>	<b>NÃO ELEITO</b>
-----	[...] merenda de qualidade, [...]
-----	Criação de programas de apoio à agricultura familiar, aos alimentos orgânicos e de proteção as áreas de cultivo
-----	Implantar o selo de qualidade nos estabelecimentos como bares, lanchonetes, restaurantes e afins para atender os requisitos da vigilância sanitária e ambiental e estimular o turismo

FONTE: A autora (2020).

Na análise do que nos dizem essas propostas, figuram políticas de âmbito nacional, caso da merenda escolar. Propostas de apoio à agricultura, com foco no cultivo de orgânicos e vigilância sanitária, complementando as propostas de SAN sob o aspecto da segurança alimentar biológica e sanidade dos alimentos. Carece assim de propostas que tenham seus olhos voltados a outras populações que possam se encontrar em vulnerabilidade alimentar, para além dos escolares e agricultores.

Segundo Siqueira (2013), o DHAA faz parte da parcela mínima que o ser humano necessita para manter sua saúde e para além, manter sua dignidade. O olhar dos gestores públicos a todos os atores sociais, estratificados em faixas etárias e com políticas voltadas ao atendimento de suas necessidades pode garantir a efetivação deste direito fundamental. A maioria da população pode não ser sujeito dos direitos humanos, ou não goza dos mesmos em sua plenitude (SANTOS, 2014), devendo ser alvo de atenção por parte do Estado.

Cabe destacar que na relação com a agricultura familiar soa bastante genérico o termo “criação de programas de apoio”, não fica claro de que tipo de apoio a proposta versa. Bem como na “proteção as áreas de cultivo” temos uma ampla possibilidade de interpretação, já que tanto a agricultura familiar quanto o agronegócio desfrutam de “áreas de cultivo”.

Ao observarmos as propostas do candidato Marcos Fioravante (Quadro 10), observamos o caminho contrário em relação aos demais candidatos, ainda que se mantenha a troca de partidos, como figura presente em todas as análises até este momento. Se no primeiro pleito havia ao menos uma proposta de SAN, ainda que vinculada a uma política federal, no segundo momento o plano foi publicado sem nenhuma política desta seara.

QUADRO 10 – COMPARAÇÃO DE PROPOSTAS DE SAN NOS PLANOS DE GOVERNO 2012-2016

<b>PONTAL DO PARANÁ</b>	
<b>MARCOS FIORAVANTE</b>	
<b>2012</b>	<b>2016</b>
<b>PARTIDO MDB</b>	<b>PARTIDO PSB</b>
<b>NÃO ELEITO</b>	<b>ELEITO</b>
Ampliação do tempo integral na rede municipal de ensino, implantação de uma cozinha central para o preparo da merenda escolar	-----

FONTE: A autora (2020).

O fato de somente apontar, no primeiro ano, uma política com público restrito (escolares), ameniza, mas não caracteriza um plano de governo com vistas ao cumprimento do DHAA. Cabe analisar o plano plurianual para realizar maiores comparações, no ano em que o candidato foi eleito, alvo da seção 5.3.

Na análise dos planos de governo do candidato Edgar Rossi, também de Pontal do Paraná (Quadro 11), que concorreu nas eleições citadas com o candidato analisado acima, mantemos a troca de partido entre os dois pleitos. Mostra que grande volatilidade partidária nas eleições, referidas no recorte temporal sugerido, no Litoral do Paraná. Fato que pode abrir possibilidades de outros estudos do recorte geográfico e comparações com o panorama brasileiro.

QUADRO 11 – COMPARAÇÃO DE PROPOSTAS DE SAN NOS PLANOS DE GOVERNO 2012-2016

<b>PONTAL DO PARANÁ</b>	
<b>EDGAR ROSSI</b>	
<b>2012</b>	<b>2016</b>
<b>PARTIDO PHS</b>	<b>PARTIDO PSD</b>
<b>ELEITO</b>	<b>NÃO ELEITO</b>
-----	Manutenção do programa de fornecimento de leite especial e fraldas a população carente
-----	Manter a qualidade e a variedade dos alimentos da merenda escolar
-----	Fortalecimento e estimulação de expansão das feiras livres – Feira da Lua – Feira dos Produtores
-----	Apoio total as cooperativas de marisqueiras e pescadores

FONTE: A autora (2020).

Este candidato mostrou-se diametralmente contrário ao tipo de comportamento do candidato analisado anteriormente, do mesmo município. Se no primeiro caso tivemos uma proposta e não eleição, seguida por eleição sem nenhuma proposta de SAN, neste candidato (Edgar Rossi) o caminho foi contrário.

Partiu de zero propostas de SAN para quatro propostas, mas com derrota no pleito. Cabe ressaltar, que neste sentido, a derrota foi para candidato sem propostas na área. Voltamos ao mesmo questionamento, sobre o peso das propostas de SAN nos planos de governo e do acesso da população a estes documentos.

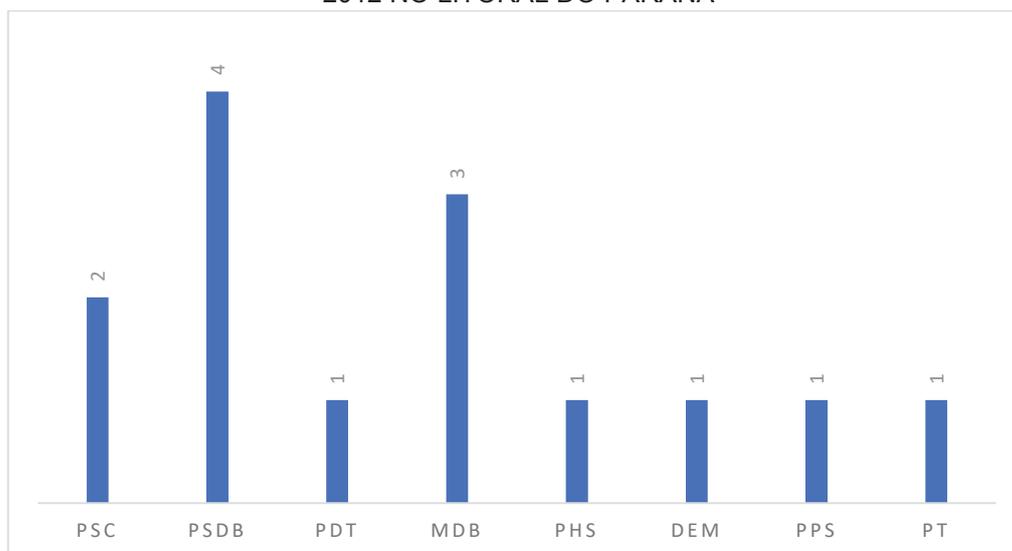
Na análise estrita das propostas deste candidato, mantemos a verificação de propostas federais – merenda escolar, com complementação obrigatória municipal (BRASIL, 2009). Além de propostas que tem como foco SAN de público infantil, na complementação alimentar através de leite especial, não fica claro se a proposição é de fornecimento de leite para quem necessita ou para crianças que tem prescrição nutricional de leite especial (sem lactose, fórmulas lácteas, etc.).

Problematizamos esta política em específico, ela se alia a de alimentação escolar, tendo como público alvo somente os escolares e/ou crianças. Este fato exclui outros atores em vulnerabilidade alimentar da garantia ao DHAA. Importa esclarecer que este plano de governo cita marisqueiras na relação de propostas da agricultura familiar, favorecendo os aspectos culturais e tradicionais da alimentação e garantia da SAN. Porém cabe ressaltar que se trata de uma proposta genérica, com citação de “apoio total as cooperativas”, deixando atores não cooperados de fora e não descrevendo o que seria este apoio.

Ampliando as análises dos planos de governo, nos espraíamos pela representatividade dos partidos políticos. De acordo com a literatura pesquisada, consta difícil de estabelecer as aspirações e comportamentos de partidos em relação a sua orientação ideológica, ou ainda, a dificuldade em sequer estabelecer esta ideologia (CARREIRÃO, 2002; 2008), a verificação de que partidos foram presentes nos planos analisados, pode abrir possibilidade de análise da conjuntura política.

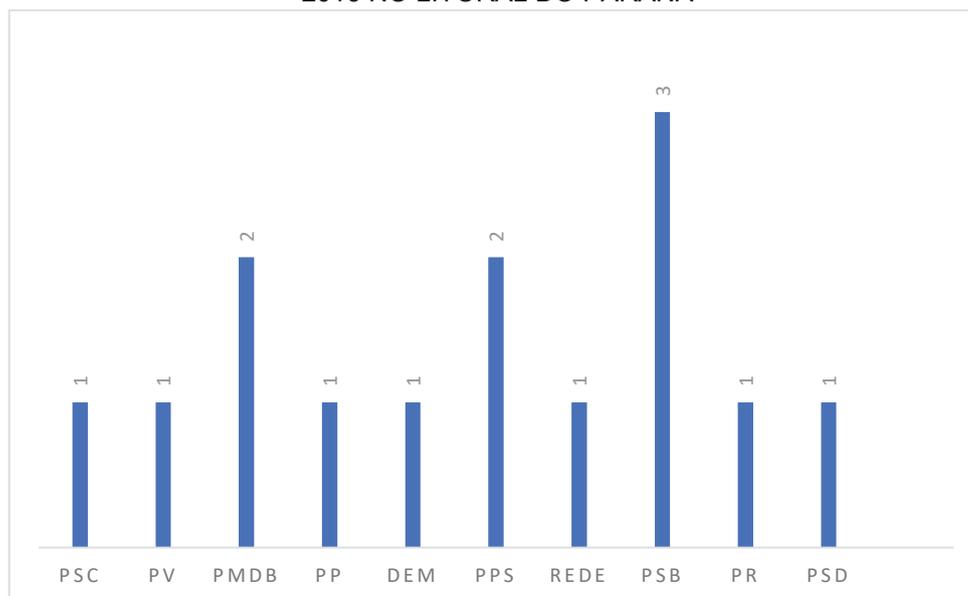
Em relação aos partidos que estiveram presentes nas eleições de 2012 (primeiro e segundos colocados) nos municípios do Litoral do Paraná, podemos verificar no Gráfico 3 sua representatividade. Seguida pela comparação com os partidos presentes nas eleições de 2016 (primeiro e segundo colocados) como demonstra o Gráfico 4.

GRÁFICO 3 – INCIDÊNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2012 NO LITORAL DO PARANÁ



FONTE: A autora (2020).

GRÁFICO 4 – INCIDÊNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2016 NO LITORAL DO PARANÁ



FONTE: A autora (2020).

Na verificação dos gráficos podemos observar que há uma ampliação da participação partidária, sem considerar as coligações realizadas, com ampliação de oito (em 2012) para dez (em 2016) partidos presentes nos pleitos. Em 2012 temos uma homogeneidade entre partidos, com destaque para PSDB em maior número de participações, seguido por MDB e por fim PSC.

Já em 2016, tivemos maior participação de partidos como PMDB, PPS e PSB. Com características iguais de homogeneidade partidárias no pleito de 2016 e 2012, sendo três partidos dominantes nas candidaturas.

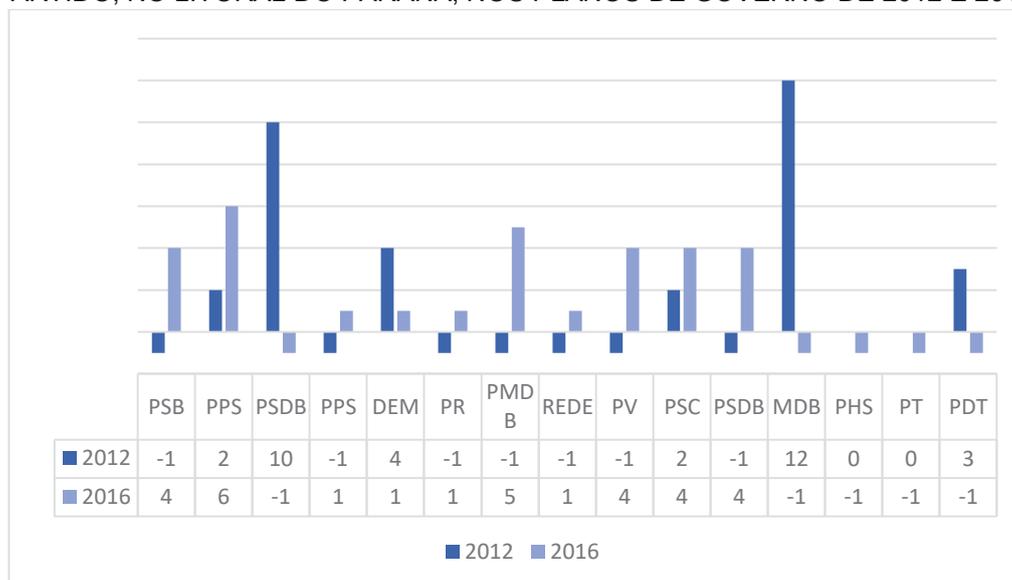
Neste fato há então uma carga histórica em relação ao aumento de partidos políticos brasileiros desde a democratização (FERREIRA; BASTISTA; STABILE, 2008). Além deste fato vir sendo bastante estudado, a mudança partidária após as eleições ou em disputas de pleitos sequenciais, conhecida como janela partidária.

Cabe estabelecer diálogos com os eleitores e capturar suas apreensões sobre este fato. Deste modo correlacionar estas demandas com os documentos eleitorais e de governança e por fim com as políticas públicas.

Enfim, temos o Gráfico 5, com uma comparação entre as eleições e propostas de SAN contidas nos planos de governo municipal do Litoral do Paraná, dos anos de 2012 e 2016. A comparação é demonstrada através dos partidos e número geral de propostas.

Cabe esclarecer que no caso de participação de um partido em mais de um município, foram computados o total de propostas na soma de planos de governo. Sendo utilizado como 0 – zero – (sem propostas) partidos que não tiveram propostas na área de SAN e -1 (valor negativo) atribuído os partidos não participantes do pleito em questão.

GRÁFICO 5 - NÚMERO DE PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN POR PARTIDO, NO LITORAL DO PARANÁ, NOS PLANOS DE GOVERNO DE 2012 E 2016.



FONTE: A autora (2020).

Sobre o gráfico 5, alguns partidos demonstraram protagonismo quando o assunto é a SAN, abrindo espaço para novas pesquisas que busquem a problematização de determinados assuntos, ou inclusive documentos como os planos de governo, entre candidatos do mesmo partido que disputam eleições em municípios diferente, porém componentes de uma mesma região. Este comportamento poderá elucidar sobre o pensamento dos candidatos em relação a documentos que participam ativamente nas campanhas.

Outra hipótese que se pretendeu verificar nesta pesquisa pode ser comprovada através dos gráficos 4, 5 e 6, demonstram que ainda que as discussões sobre a alimentação não sejam tão expressivas, as propostas de SAN figuram os planos de governo dos candidatos as prefeituras municipais do Litoral do Paraná, em sua maioria. Comprovam a existência de discussões mínimas e possibilidade de construção de uma agenda de SAN para todos os municípios do recorte pesquisado.

Reitera-se então a necessidade de participação social para diálogo e efetivação do real, em políticas públicas (HIGGINS; RIBEIRO, 2018). Além da construção de um ato relacional, ainda que em situação de aplicação ou triangulação de poder, entre a esfera pública e a sociedade (CABECINHAS, 2004; FOUCAULT, 1991), na busca por solução para os problemas públicos (SECCHI, 2012; 2016). Demonstra ainda a máxima de Santos, de um “localismo globalizado” para a administração pública (SANTOS, 2013, p. 40).

As preocupações dos candidatos a governança municipal, no Litoral do Paraná, têm se mostrado divididas em eixos mais proeminentes como educação, saúde, segurança pública, infraestrutura/turismo e esportes. Sabe-se que é possível incluir a alimentação saudável e adequada, ou ainda, a SAN, na maioria dos eixos norteadores da administração pública, mas poucas vezes este assunto é elencado.

Nas situações em que o assunto aparece, a maioria delas está relacionada a citações breves que não permitem um entendimento claro das ações propostas, seu público alvo e suas amplitudes ou reverberações. Tendo relação direta com o fato de que os planos de governo acabam se definindo como breves informativos de possibilidades e aspirações dos concorrentes aos cargos de governança.

Dessarte, cabe salientar a importância de preocupações com políticas de promoção de empregos, redistribuição de renda e/ou ainda de gêneros alimentícios, fomento à agricultura familiar e formação profissional, já que as mesmas podem ser correlacionadas a SAN, promovendo acesso ao alimento de maneira reflexa ou secundária. Cabe discutir a formação de um plano de segurança alimentar e nutricional, em âmbito municipal, que considere tanto as políticas federais como as estaduais, além de dialogar com a realidade local.

Os problemas públicos que chegam as agendas são aqueles que por diversos motivos tem maior visibilidade, e esta visibilidade pode depender dos interesses políticos de uma sociedade (SECCHI, 2016). Mais importante do que olhar, na política atual, as decisões e agenda política que estão em pauta, é necessário olhar aquelas invisíveis, conforme mencionamos anteriormente, na seção 2.3, que versa sobre as políticas públicas.

Ficam estes pontos elencados na superfície das eleições (os documentos eleitorais), sendo os planos de governo aviltados quando se trata das antelações dos eleitores. Logo, não é possível afirmar, após pesquisa exploratório e análise, que a existência ou não de propostas de políticas na área de SAN seja fator influente na decisão do eleitor. Necessita assim traçar um perfil histórico mais denso e uma pesquisa que considere outros fatores além dos já considerados neste artigo, como uma pesquisa de campo junto ao eleitorado.

Porém podemos afirmar que o assunto figura nos municípios do litoral do Paraná, mas problematizando grandemente suas reais chances de efetivação a partir de marcos teóricos e jurídicos sobre o DHAA (SANTOS, 2013). Indo além, questionam ainda se essas discussões podem ultrapassar a barreira dos bens matérias como promotores de uma vida digna, condições de desenvolvimento e liberdade (HERRERA, 2009; SEN, 2000).

Segundo Santos, primeiro vem o marco jurídico, seja nas instancias nacionais ou internacionais e aos poucos esta lógica se espraia pela esfera governamental, que passa a reagir a estes marcos “conformando mentalidades e as subjetividades” (2014, p. 50). Finalizamos esta análise com as palavras de Herrera, de que não devemos “cair [...] na coisificação do humano, nem na [...]

idealização [...]” (HERRERA, 2009, p. 110), encontramos assim um meio termo ou um caminho entre para efetivação do DHAA.

Desta maneira, partimos para a segunda fase desta análise documental, a verificação dos planos plurianuais e por fim, comparação entre estes dois documentos eleitorais e de governança, na busca pela construção de uma agenda pública de SAN e efetivação do DHAA.

## 5.2 PLANOS PLURIANUAIS DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL DO PARANÁ, A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN)

Ao iniciarmos as análises dos planos plurianuais, temos em mente que estes são documentos obrigatórios fiscais/financeiros/administrativos, que buscam dar cumprimento a LRF (BRASIL, 2000). Neste sentido, ao observar a lei, não são estabelecidos padrões para publicação do mesmo e seus anexos, somente sendo uma lei norteadora de gastos públicos.

As análises e gráficos que serão apresentados são baseados nos dados que formam no quadro 12 de propostas de SAN, nos planos plurianuais e documentos correlatos, cujos textos são cópias idênticas dos textos apresentados nos documentos originais, que poderão ser acessados nos portais de cada uma das prefeituras em questão.

## QUADRO 12 – ANÁLISE DOS PLANO PLURIANUAIS E DOCUMENTOS CORRELATOS, 2017/2021

Continua

PARTIDO	CANDIDATO	MUNICÍPIO
PSB	JOSÉ PAULO VIEIRA AZIM	ANTONINA
<p><b>LEI Nº 060/2017</b> - Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA 2018-2021 para o Município de Antonina, e estabelece outras providências  <b>LEI Nº. 41/2018</b> - Súmula: dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2019            Anexos – Balancete de despesas 2019, mês a mês, Fornecedores de despesas empenhadas (Portal da Transparência)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bloco do <b>Programa Bolsa Família</b> e Cadastro</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manutenção da Educação – Material, bem ou serviço para distribuição gratuita (merenda escolar) - Aquisição de <b>alimentos</b> para atender escolas municipais deste município conforme memorando nº548 / 2019</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implantação do <b>Projeto Agroecológico</b></li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento de Projetos de Meio Ambiente, <b>Agricultura, Piscicultura e Ostricultura</b></li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aquisição de <b>cestas básicas</b> - Registro de preços para o fornecimento de Cestas básicas contendo <b>gêneros alimentícios</b>, produtos de limpeza e higiene pessoal, para distribuição às famílias em vulnerabilidade social atendidas pela Secretaria Municipal de Assistência Social, por meio de fornecimento imediato, conforme relação no Anexo I que faz integrante deste Edital (19/2019).</li> </ul>		
PMDB	HAYSSAN COLOMBES ZAHOUI	GUARAQUEÇABA
<p><b>LEI Nº 631/2017</b> - Dispõe sobre o plano plurianual do município de Guaraqueçaba/PR, para o quadriênio 2018/2021, e dá outras Providências  <b>LEI Nº 673/2018</b> - Súmula: dispõe sobre ações prioritárias da Administração pública municipal, metas e diretrizes gerais, para elaboração da proposta orçamentária, Normas de execução orçamentária e financeira a serem executadas pelo município de Guaraqueçaba, Estado do Paraná, no exercício de 2019 e dá outras providências.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aquisição de <b>gêneros alimentícios</b> para atendimento a <b>merenda escolar</b></li> <li>• Execução do <b>programa bolsa família</b> e cadastro único</li> <li>• <b>Gestão agricultura, pecuária e abastecimento</b>: assistência ao <b>pescador</b> e ao <b>produtor rural</b></li> </ul>		

Continuação

PARTIDO	CANDIDATO	MUNICÍPIO
DEM	ROBERTO CORDEIRO JUSTUS	GUARATUBA
<p><b>LEI Nº 1.721/2017</b> - Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio de 2018 a 2021 e dá outras providências  Anexo 1 – Plano de Investimento – Físico Financeiro  Anexo 2 – Resumo geral das despesas – Exercício 2019</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Manutenção do Programa de <b>merenda escolar</b></li> <li>• PNAE- Programa <b>Merenda Escolar</b></li> <li>• Aquisição de equipamentos para atividades de <b>pescas</b></li> <li>• Realizar ações de estímulo ao <b>agricultor</b>, visando melhorias nas condições, especialmente na comercialização</li> <li>• Bloco de Financiamento da Gestão do <b>Programa Bolsa família</b></li> </ul>		
PR	RUY HAUER REICHERT	MATINHOS
<p><b>LEI Nº 1919/2017</b> - Dispõe sobre o plano plurianual – PPA do município de Matinhos para o período de 2018 a 2021  <b>LEI Nº 1990/2018</b> - Sumula: “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para 2019 – LDO - Município de Matinhos - Paraná</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implantar os Conselho Municipais: Idoso, Mulher, <b>Segurança Alimentar e Nutricional</b> e outros.</li> <li>• Atender famílias com <b>cestas básicas</b></li> <li>• Estudo de viabilidade para implantação do <b>auxílio-gás</b>.</li> <li>• Manter o cadastro familiar do <b>Leite da Criança</b> em parceria com o Estado</li> <li>• Fornecer <b>alimentação</b> as crianças e adolescente inclusas no Programa (Assistência Social - PETI)</li> <li>• <b>Merenda Escolar</b></li> <li>• Garantir <b>alimentação escolar de qualidade</b> com acompanhamento de <b>nutricionista</b></li> <li>• Apoiar a realização de <b> cursos de reciclagem</b> hoteleira e da <b>rede gastronômica</b></li> <li>• Apoiar associações de <b>produtores, pescadores, recicladores</b> de lixo e outras entidades</li> <li>• <b>Acompanhamento</b> médico e <b>nutricional</b> nas reuniões de hiperdia e diabetes (Saúde)</li> </ul>		
PMDB	OSMAIR COSTA COELHO	MORRETES
<p><b>LEI Nº 513/2017</b> - Dispõe sobre o plano plurianual do município de Morretes, para o período de 2018 a 2021  Anexo - classificação dos programas e ações por função e subfunção</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Merenda Escolar</b></li> </ul>		
PV	MARCELO ELIAS ROQUE	PARANAGUÁ
<p><b>LEI Nº 3690/2017</b> - Institui o Plano Plurianual para o período de 2018-2021  LOA - Quadro de Detalhamento da Despesa - 2019</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• FNDE - PNAE - Programa Nacional de <b>Alimentação Escolar</b></li> </ul>		

Conclusão

PARTIDO	CANDIDATO	MUNICIPIO
PV	MARCELO ELIAS ROQUE	PARANAGUÁ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bloco de Financiamento da Gestão do <b>Programa Bolsa Família</b> e Cadastro Único</li> <li>• Elaborar planos, supervisionar programas e controlar a execução das ações de desenvolvimento da <b>agricultura, pesca e abastecimento</b>.</li> <li>• Proteção Social Básica - <b>Restaurante Popular</b>.</li> </ul>		
PSB	MARCOS FIORAVANTE	PONTAL DO PARANÁ
<p><b>LEI Nº 1675/2017</b> - Institui o Plano Plurianual do Município de Pontal do Paraná para o período de 2018 a 2021 Anexo – PPA com emendas da Câmara Anexo II - demonstrativo das ações</p>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantir e manter os benefícios eventuais (auxílio funeral, <b>cestas básicas</b>, passagens e outros)</li> <li>• Manutenção da qualidade e distribuição da <b>merenda escolar</b> e dos uniformes e kit's escolares</li> <li>• Implantação do curso de para incentivo das <b>boas práticas de manipulação de alimentos</b></li> <li>• Controle, aperfeiçoamento e divulgação dos <b>mapas da merenda escolar</b></li> <li>• Continuidade do <b>acompanhamento nutricional da merenda escolar</b></li> <li>• Aquisição e distribuição da <b>merenda escolar</b> do ensino infantil</li> <li>• Manutenção dos serviços administrativos, operacionais e gerenciais ligados à <b>agricultura e pesca</b></li> <li>• Fortalecimento dos PAA e PNAE com <b>produtores locais de alimentos</b></li> <li>• Instalação e melhoria de estruturas de apoio à <b>pesca artesanal</b></li> <li>• Fomentar a participação dos produtores rurais e/ou pescadores nas <b>feiras locais</b></li> <li>• Execução de projetos de <b>horta comunitária</b></li> <li>• Convênio para a reforma e adequação das estruturas públicas de comercialização de <b>pescado</b></li> <li>• Projeto de <b>Ação da Cidadania contra a fome</b></li> </ul>		

FONTE: A autora (2020), baseada em documentos do Portal da Transparência (2017, 2019, 2019).

Cabe iniciar esta discussão com a dificuldade de elencar, no conjunto de documentos relativos aos planos plurianuais (PPAS, LOA, LDO, QDD e balancetes de gastos mensais), as políticas públicas que são efetivas nos municípios em foco. Estes documentos, ainda que seguindo as diretrizes da LRF, se mostram bastante diversos em cada um dos municípios analisados.

Nos documentos analisados tivemos inclusão de anexos no próprio plano, publicação destes anexos em outros documentos considerados anexos e diversidade de textos e formas de apresentação. Porém nenhum dos planos citou com exatidão as propostas de políticas públicas em seu corpo ou no corpo dos documentos anexos.

Se nos planos de governo as propostas diversas vezes se mostraram genéricas e com públicos-alvo pouco definidos, nos planos plurianuais não é diferente. A grande diferença, neste sentido, entre os dois tipos de documentos é a eleição de área, sendo uma das atribuições da LRF que sejam apontados os setores, áreas e/ou secretarias em que serão destinados os gastos públicos.

Existem uma série de códigos e textos padrão que não possibilitam ao leitor, somente com pesquisa a estes documentos, estabelecer o foco ou ação principal de inúmeras ações. Além de citação resumida das ações efetivadas, que não dão brecha ao entendimento total da ação ou possibilidade de comparação segura com os planos de governo e suas propostas.

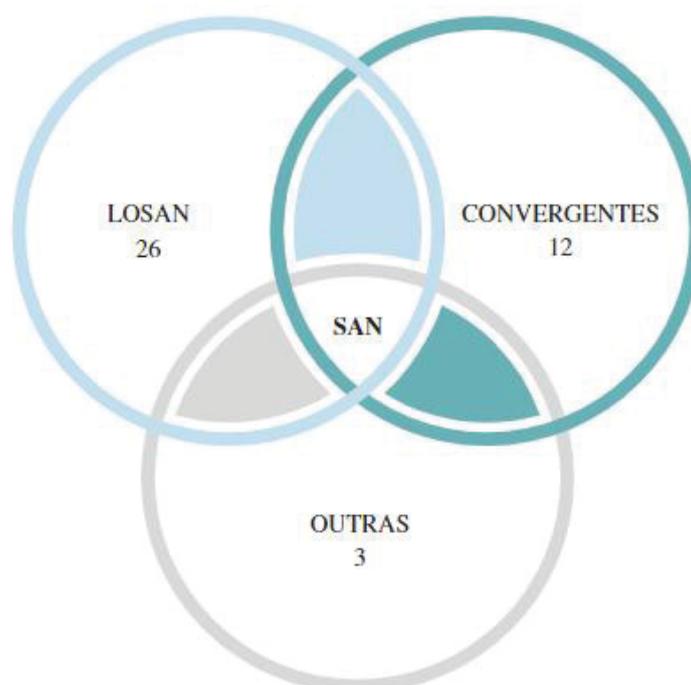
O fato é que, há uma redução drástica quando fazemos a análise dos planos de governo e migramos para os planos plurianuais, de propostas de SAN elencadas. Se por um lado, há propostas genéricas e escassas devido ao possível comprometimento que o plano de governo pode gerar. Nos documentos componentes dos planos plurianuais o trabalho de mineração das propostas que foram ou não efetivadas é hercúleo.

Se num primeiro momento pode parecer que a transparência influi de maneira positiva, dando acesso a todos os documentos da administração pública, por outro lado os documentos e códigos se multiplicam, tornam a transparência um pouco turva. A linguagem em outros documentos pode ser “traduzida” do administrativo para o corriqueiro, mas os PPAS não gozam deste benefício.

Uma suposição desta pesquisa era de que apenas pela comparação dos planos de governo e planos plurianuais, poderiam ser comprovadas efetivação ou não das propostas. Esta suposição se perde num turbilhão de documentos e possibilidades de publicizar os gastos públicos. Mostram a natureza díspar destes dois documentos.

Em relação as palavras-chave encontradas, tivemos um número menor do que o encontrado nos planos de governo (53 para 23). Com um montante de 23 palavras-chave relacionadas com a LOSAN, SAN e políticas convergente (Figura 22). Ao realizarmos a mesma subdivisão dos planos de governo, podemos analisar a figura abaixo, com número de propostas e sua alocação.

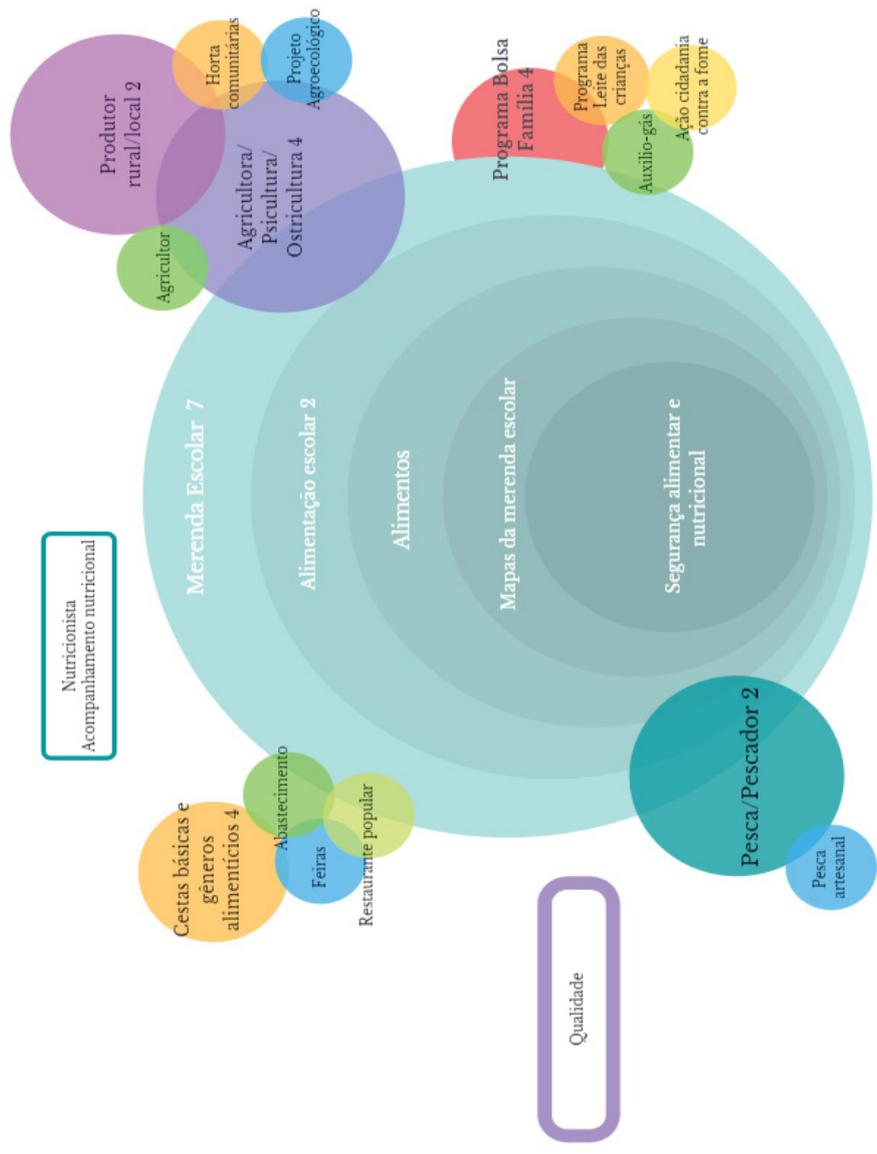
FIGURA 22 – PROPOSTAS POR ÁREA DOS PPAS



FONTE: A autora (2020).

Em relação as palavras-chave dos planos plurianuais e documentos correlatos, podemos observar a figura 23, com a relação entre elas e o número de vezes em que apareceram nos documentos analisados.

FIGURA 23 – PALAVRAS-CHAVE DOS PPAS E DOCUMENTOS CORRELATOS



FONTE: A autora (2020).

Podemos perceber polaridades bem claras em relação as palavras-chave presentes nos documentos dos planos plurianuais, mantendo o eixo da merenda/alimentação escolar como majoritário em número de aparecimento. Sendo distribuídos de maneira bastante igualitária os programas voltados à agricultura, abastecimento e ajudas financeiras e/ou fornecimentos de gêneros alimentícios.

Apenas qualidade, nutricionista e atendimento nutricional ficaram fora das aglutinações. Fato que pode ser explicado pela sua expressão genérica, mas também por serem consideradas palavras/conceitos pertinentes a praticamente todas as áreas da SAN. Esta figura pode nos esclarecer sobre outro questionamento desta pesquisa, o fato de diversos atores sociais, de faixas etárias distintas, ficarem de fora do foco da SAN governamental.

De acordo com as propostas encontradas nos planos plurianuais existe uma dificuldade em estabelecer uma agenda de políticas de SAN, ou ainda, de alimentação e nutrição. Ficam estes documentos atrelados a políticas federais e estaduais, executadas em âmbito municipal, com complementação de verba ou não. Fato que carece de esclarecimento junto a população sobre como se desenrolam as ações nestes mesmos âmbitos da administração pública.

As discussões e participação social parecem não estar tão evidentes nestes documentos, mas carecem de um olhar mais apurado, na busca por atas de conselhos na citada área. O fato é que, a falta de previsão orçamentária, ou, uma previsão genérica, pode apontar para falta de incentivo deste tipo de participação no ciclo das políticas públicas, principalmente nas fases de elaboração e avaliação (SECCHI, 2012).

Partiremos agora para as comparações entre os planos de governo e planos plurianuais, de forma individualizada. Buscamos comparar planos de candidatos que foram vencedores de pleito no ano de 2016 e as políticas que estão garantidas para efetivação através das leis orçamentárias municipais.

Neste tópico, ainda, faremos mais considerações sobre os achados no corpus da pesquisa e das comparações entre os dois tipos de documentos eleitorais e de governança analisados, sob a égide da análise de conteúdo e análise de conjuntura.

### 5.3 ANÁLISES COMPARATIVAS ENTRE OS PLANOS DE GOVERNO E OS PLANOS PLURIANUAIS PARA EFETIVAÇÃO DA SAN

Os resultados apresentados nas seções 5.1 e 5.2 demonstram a presença de políticas públicas de SAN e convergentes ao DHAA tanto nos planos de governo quanto nos planos plurianuais e documentos anexos, cabe estabelecer a relação entre estes documentos. Compondo desta maneira um breve panorama da alimentação, ou, do DHAA/SAN nos municípios do Litoral do Paraná.

No estrito âmbito dos PPAS, cabe ressaltar que, existem inúmeras formas de publicar as ações. Pode não ficar claro, sem uma pesquisa em mais de uma fonte, as políticas públicas que são efetivadas, tanto em área de efetivação quanto em ações reais. O uso de códigos, fontes de verba e outras formalizações de documentos públicos pode gerar dificuldades de acesso. Indo na contramão da lei de acesso à informação ou dos portais de transparência e da participação social no âmbito da administração pública.

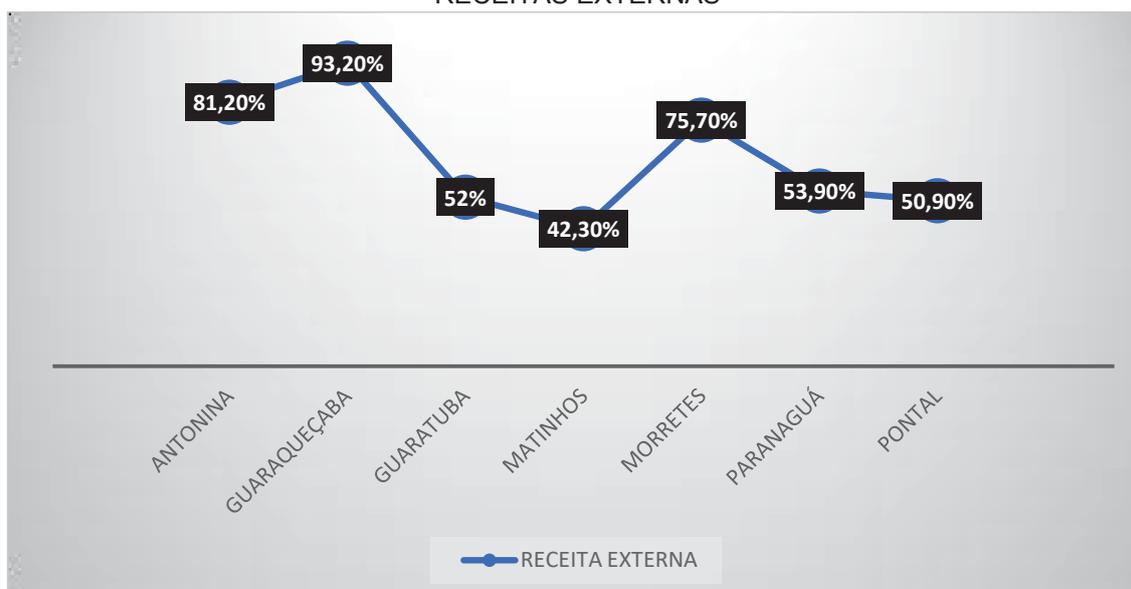
As relações econômicas, apesar de não serem o único marcador possível para o desenvolvimento, são intrínsecas as políticas públicas, já que a previsão orçamentária pode levar uma proposta a nunca sair do papel. Dentro do recorte temos municípios de pequeno, médio e grande porte, e nas comparações de gastos e arrecadações, mesmo entre os municípios de mesmo tamanho, há discrepâncias. Os ganhos e gastos, aliados a LRF, podem modificar consideravelmente a forma de governar um município.

Foram analisados inicialmente receita total, despesas e receita externa de todos os municípios. E os dados encontrados mostraram que dentre os municípios de pequeno porte residem as maiores diferenças. Encontramos aqueles que arrecadam acima de 100 mil e outros com menos de 30 mil. Os que arrecadam acima de 100 mil se equiparam aos municípios de médio porte, ainda que tenham menor população e supostos menores gastos públicos.

Em relação a arrecadação, cabe ressaltar que verificamos as receitas externas, já que elas são altamente vinculantes a determinados gastos. As verbas municipais compõem maior parte das popularmente conhecidas “verbas livres”, ou não vinculadas, que tem maior maleabilidade para aplicação em ações de governança.

Este fato tem relação com a vinculação constitucional de verbas, que atrelam determinados gastos a determinadas fontes, e deixam aos municípios uma margem pequena de gastos considerados “livres” para manejo das necessidades locais específicas. Para melhor visualização das verbas que são provenientes do Estado ou federação, trouxemos o Gráfico 6.

GRÁFICO 6 – COMPARATIVO DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL DO PARANÁ NAS RECEITAS EXTERNAS



FONTE: A autora (2020), com dados IBGE (2019).

Observando a figura acima, podemos aferir as posições de Antonina e Guaraqueçaba como os municípios detentores das maiores receitas externas, fica Guaraqueçaba com somente 6,8% de receitas internas. Já Paranaguá, Guaratuba e Pontal com quase igualdade entre as verbas internas e externas. E Matinhos e Morretes, fora da curva, para mais e para menos.

Conforme mencionado anteriormente, e baseada nos escritos do tópico 2.3, há fortes interrelações entre a captação de verbas ou receitas e o planejamento estratégico dos governantes, já que de acordo com o LRF, os gastos públicos tem limitações em diversos aspectos. Deste modo, cabe discutirmos se durante o planejamento e proposição inicial dos planos de governo há observância destes fatores, que podem fazer com que uma política real se transforme em uma pseudopolítica (SECCHI, 2012), ou se figuram no plano, conforme vimos no tópico anterior, diversas políticas de âmbito estadual

e federal como proposições, e respeitam o fato de que as verbas recebidas já tem destino certo.

Observamos ainda que os gastos tem proximidade as arrecadações, ficam os municípios no limite do teto de gastos, que a mesma lei supracitada fiscaliza, fazendo com que demandas emergenciais tenham pouco ou nenhum espaço nos planos plurianuais, caso não sejam previstas antecipadamente. Fato que se mostrou explícito nacionalmente com as discussões do Congresso Nacional acerca da Pandemia do covid-19 e o extrapolamento do teto de gastos previsto para diversos entes da federação, em todos os níveis hierárquicos.

Aqui cabe alertar para o efeito cascata que pode derivar de emergências de grande impacto, já que, se não há planejamento estratégico prévio a este tipo de demanda, a sobrecarga fica evidente. Os municípios com baixa arrecadação e grande dependência do Estado o sobrecarregam, fato que é naturalmente transferido (a sobrecarga) a Federação. O congelamento do teto de gastos pode deixar em situação de vulnerabilidade aqueles que dependem do Estado em todas as suas instâncias de governança, desguarnecendo os mais necessitados de uma vida digna.

Trago dois autores já citados nesta pesquisa para corroborar esta linha de pensamento. Para Santos (2014), superar a visão romântica dos direitos humanos pode ser um dos caminhos:

Considero um entendimento convencional dos direitos humanos como tendo as seguintes características: os direitos são universalmente válidos independentemente do contexto social, político e cultural em que operam e dos diferentes regimes de direitos humanos existentes em diferentes regiões do mundo; partem de uma concepção de natureza humana como sendo individual, autossustentada e qualitativamente diferente da natureza não humana; o que conta como violação dos direitos humanos é definido pelas declarações universais, instituições multilaterais (tribunais e comissões) e organizações não governamentais (predominantemente baseadas no Norte); o fenômeno recorrente dos duplos critérios na avaliação da observância dos direitos humanos de modo algum compromete a validade universal dos direitos humanos; o respeito pelos direitos humanos é muito mais problemático no Sul global do que no Norte global (SANTOS, 2014, p. 37).

Compreender a realidade que nos cerca é uma abertura de caminhos, porém somente esta compreensão, sozinha, não é capaz de trazer direitos a

quem não os tem. Populismo, politicagem e outros aspectos historicamente marcados são o lado oculto, nem tão oculto, das diferentes garantias de direitos ao redor do mundo, e como vimos nos dados acima, ainda em uma mesma região, com diferenças bastante marcadas.

Já Morin (2003), nos fala sobre o desenvolvimento, fato que vem nos libertam e amarram na mesma proporção. Talvez libertam uns e amarram outros, já que a maior parte da sociedade global não é detentora dos direitos mínimos para que possa se considerar livre. Herrera (2009) e Santos (2013), também neste sentido, nos alertam para a multiplicidade cultural humana e a necessidade de regionalização, fato que pode ser prejudicado pelas demandas federais em âmbito municipal.

O mais alarmante nesse aspecto, boa parte destas populações não se vê como merecedora destes direitos por diversos aspectos históricos e sociais, de colonização ou de neocolonização. Para Morin, é primordial verificar os aspectos ambíguos do desenvolvimento para que possamos avançar:

O desenvolvimento tem dois aspectos. De um lado, é um mito global no qual as sociedades industrializadas atingem o bem estar, reduzem suas desigualdades extremas e dispensam aos indivíduos o máximo de felicidade que uma sociedade pode dispensar. De outro, é uma concepção redutora, em que o crescimento econômico é o motor necessário e suficiente de todos os desenvolvimentos sociais, psíquicos e morais. Essa concepção tecno-econômica ignora os problemas humanos da identidade, da comunidade, da solidariedade, da cultura. Assim, a noção de desenvolvimento se apresenta gravemente subdesenvolvida. A noção de subdesenvolvimento é um produto pobre e abstrato da noção pobre e abstrata de desenvolvimento (MORIN, 2003, p. 78).

Cabe, em seguida, realizarmos a comparação das propostas de SAN e convergentes contidas nos planos de governo e PPAS, por candidato/prefeito, em cada um dos municípios. Enfatizamos as propostas feitas durante a campanha do pleito eleitoral de 2016 e o planejamento contido nos PPA's do ano de 2017, para as ações do mandato eleitoral.

Nos quadros a seguir são apresentados os resultados da comparação contida nos documentos eleitorais e de governança analisados e em seguida a cada quadro as discussões e diálogos dos autores acerca dos dados

encontrados. Iniciamos com o candidato José Paulo Vieira Azim, de Antonina (Quadro 13).

QUADRO 13 – COMPARAÇÃO DE DOCUMENTOS ELEITORAIS E DE GOVERNANÇA  
ANTONINA, 2016-2021

PLANO DE GOVERNO	
PSB	JOSÉ PAULO VIEIRA AZIM
1. Priorizar a qualidade e variedade nos alimentos da <b>merenda escolar</b> , inclusive com a compra direta do produtor local	
2. Desenvolvimento sustentável no meio rural e na cidade com garantia de justiça ambiental, <b>soberania e segurança alimentar</b>	
3. Gerar renda e trabalho na zona rural, vinculadas à garantia da <b>Segurança Alimentar e Nutricional</b> , principalmente da população de baixa renda	
4. Fortalecer as articulações para a comercialização da produção rural do município, tendo em vista o <b>abastecimento alimentar</b> da população, as aquisições institucionais para a <b>alimentação escolar</b> por meio de gestão direta do governo municipal e para ampliação dos pontos de vendas de <b>produtos de qualidade</b> em mercados municipais e em bairros da periferia (sacolões, varejões e outros)	
5. Desenvolver <b>programas de aproveitamento de alimentos</b>	
6. Estabelecer “Zonas de Proteção” à atividade agrícola, à <b>agricultura familiar</b> , ou à agricultura com <b>produção diversificada e de alimentos</b> , para garantir oferta de empregos, o <b>abastecimento alimentar local e regional</b> , bem como para frear a especulação imobiliária desordenada nas zonas rurais	
7. Estabelecer limites à implantação de monoculturas que possam ocupar as áreas destinadas à <b>produção diversificada de alimentos</b> ou de monoculturas predatórias aos recursos naturais e ao meio ambiente, que, além de promoverem o desemprego, são responsáveis pelo trabalho precário, análogo a escravo e pelo êxodo rural	
8. Reservar áreas urbanas e peri-urbanas ociosas para a prática da <b>Agricultura Urbana</b> , com a <b>produção de alimentos</b> , mudas de espécies florestais e medicinais, garantindo renda para população em risco social	
9. Capacitar e preparar o Município para a realização de parcerias e convênios [...] receber os benefícios dos programas voltados ao fomento da produção agropecuária, das atividades voltadas ao desenvolvimento da <b>agricultura familiar</b> , do <b>abastecimento alimentar e nutricional</b> [...]	
10. <b>Programa Bolsa Família - PBF - Manter o programa [...]</b>	
PLANO PLURIANUAL E DOCUMENTOS ANEXOS	
1. Bloco do <b>Programa Bolsa Família</b> e Cadastro	
2. Manutenção da Educação – Material, bem ou serviço para distribuição gratuita (merenda escolar) - Aquisição de <b>alimentos</b> para atender escolas municipais deste município conforme memorando nº548 / 2019	
3. Implantação do <b>Projeto Agroecológico</b>	
4. Desenvolvimento de Projetos de Meio Ambiente, <b>Agricultura, Psicultura e Ostricultura</b>	
5. Aquisição de <b>cestas básicas</b> - Registro de preços para o fornecimento de Cestas básicas contendo <b>gêneros alimentícios</b> , produtos de limpeza e higiene pessoal, para distribuição às famílias em vulnerabilidade social atendidas pela Secretaria Municipal de Assistência Social, por meio de fornecimento imediato, conforme relação no Anexo I que faz integrante deste Edital (19/2019).	

FONTE: A autora (2020).

Das dez propostas encontradas no plano de governo, somente cinco puderam ser encontradas nos documentos relativos aos planos de governo.

Destas, somente Bolsa Família e Alimentação/Merenda Escolar podem ser vinculadas diretamente as propostas. As demais podem ou não estar englobadas em descrições bastante genéricas contidas nos planos plurianuais, como podemos citar com a “Implantação do Projeto Agroecológico”, que pode estar relacionada as propostas 2, 3, 6, 6, 8, 9, mas por falta de descrição e outros documentos relacionados não pode ser comprovada.

Cabe esclarecer que em relação a comparação documental, entre os planos de governo e planos plurianuais, reside uma lacuna. A metodologia utilizada foi a mesma, mas o corpus se apresenta de forma diferente, gerando essas discrepâncias. Se nos planos de governo a intenção documental é clara, expor as propostas dos pretendentes aos cargos de governança, já nos planos plurianuais o panorama muda.

Ambos documentos estão baseados em leis, mas ambos carecem de melhores parâmetros de definição e/ou padronização. Já que podem ser elaborados de formas diferentes, sem desrespeitar a lei a qual estão vinculados, desfavorecendo uma leitura comparativa. Deste modo teremos maiores chances de comparação documental e talvez melhores possibilidades de entendimento entre as opções disponíveis para escolha.

Destarte, os planos de governo tendem a ser documentos mais claros, ainda que em muitos casos sucintos, com propostas de políticas públicas em diversas áreas, não tendo sido encontrado no recorte nenhum plano que não apresentasse nenhuma proposta, ou ainda, propostas tão genéricas que não pudessem ser divididas em áreas. Encontramos planos sem propostas de SAN e convergentes, fato, mas todos os planos analisados exibiam propostas claramente dispostas.

Já no caso dos planos plurianuais, o corpus foi muito mais diversos. Com planos que traziam os anexos em um mesmo documento/publicação; LDO e LOA como fonte de informação das políticas em execução ou a serem executadas no quadriênio; falta dos documentos citados (não publicação no portal da transparência); balancetes de despesas como única fonte de verificação das políticas executadas nos anos anteriores.

Deste modo, esta pesquisa se mostrou insuficiente, na metodologia escolhida, para abarcar todas as possibilidades de comparar documentos

eleitorais e de governança e políticas públicas de SAN e convergentes. Possibilita uma discussão sobre o fato, se alguma metodologia poderia abarcar um corpus tão diverso.

Estas considerações se aplicam aos demais quadros, sendo importante trazê-las antes para que a leitura tenha o olhar da fragilidade que a pesquisa encontrou durante seu percurso. Passamos agora para o candidato Hayssan (Quadro 14), na conturbada eleição de Guaraqueçaba. Cabe esclarecer que o município teve uma eleição suplementar por questões jurídicas relacionadas a primeira eleição, que não são foco desta pesquisa, mas ficam deste modo esclarecidas.

QUADRO 14 – COMPARAÇÃO DE DOCUMENTOS ELEITORAIS E DE GOVERNANÇA GUARAQUEÇABA, 2016-2021

PLANO DE GOVERNO	
PMDB	HAYSSAN COLOMBES ZAHOUI (ARIAD JUNIOR)
1. Modernizar o sistema de <b>merenda escolar</b> , adequando o <b>cardápio nutricional</b> ao consumo de alimentos com característica regional, estimulando desta forma o fomento na economia de base do município como a <b>pesca e agricultura familiar</b> , com o fornecimento de <b>alimentos mais saudáveis</b> aos nossos alunos	
2. Apoio ao desenvolvimento sócio econômico [sic] dos <b>Agricultores e Pescadores Artesanais [sic]</b>	
3. Retomada do funcionamento dos <b>ARMAZÉNS DA FAMÍLIA</b>	
4. Criação da <b>Feira</b> do Agricultor e Pescador	
PLANO PLURIANUAL E DOCUMENTOS ANEXOS	
1. Aquisição de <b>gêneros alimentícios</b> para atendimento a <b>merenda escolar</b>	
2. Execução do <b>programa bolsa família</b> e cadastro único	
3. Gestão <b>agricultura, pecuária e abastecimento</b> ; assistência ao <b>pescador</b> e ao <b>produtor rural</b>	

FONTE: A autora (2020).

O candidato que hoje governa o município de Guaraqueçaba sequer figurava entre os concorrentes ao pleito, segundo dados do TSE, tendo sido apresentado e eleito em uma eleição suplementar. Não foram encontrados dados sobre os prazos protocolares cumpridos pelo candidato na elaboração de seus documentos de campanha. Não fica claro se o mesmo já era detentor de um plano de governo ou o fez com a possibilidade de participar do pleito quando os demais candidatos se tornaram inelegíveis.

Erros de grafia e poucas propostas em todas as áreas sugerem um documento elaborado de chofre, mas esta é somente uma hipótese, tendo em vista que nos demais casos também foram encontradas as mesmas

fragilidades nos planos de governo. Algumas das políticas propostas se relacionam, como alimentação/merenda escolar. Outras de âmbito federal não são elencadas no plano de governo e aparecem no plano plurianual, suscita uma discussão.

Qual a legitimidade de elencar políticas cujo único papel efetivo do município é a organização de sua execução, como uma proposta, sem o devido esclarecimento da “paternidade” destas políticas? Diversos planos de governo analisados, neste recorte geográfico, apresentam propostas de políticas que são federais, com verba garantida pela federação.

Caberia compreender, em pesquisa de campo, se os atores sociais/eleitores, percebem este fato ou se as propostas os chegam como se do candidato municipal fossem. Podemos também presumir que o fato de estrutura, ainda que mínima, requerida pela Federação, para execução da política faz com que a mesma figure quanto proposta municipal.

Outras propostas como alimentação/merenda escolar, cuja própria nomenclatura dupla já exige reflexões, são parcerias entre os governos federal, estadual e municipal. Com previsão direta na Constituição, a alimentação escolar<sup>49</sup>, tem clara exigência na lei que a regula (Lei nº 11.947/2009) de complementação por parte dos entes federativos (BRASIL, 2009). A contrapartida não é estipulada em termos de valores, fica a cargo do governo estadual ou municipal destinar o valor que acredita necessário e/ou possível para este fim.

A destinação de verba municipal para complementar a verba federal pode gerar ganhos em termos de qualidade nutricional da alimentação servida, podendo ser foco de ampliação da SAN. É possível, hoje, efetivar a alimentação escolar com a verba federal e contrapartida de 0,1 centavo de real. Cabe ainda esclarecer que o salário educação, parte do FUNDEB, permite aquisição de alimentos, sendo a complementação acusada por inúmeros municípios (Artigo 7º, da Lei Federal nº 9.766/98) (BRASIL, 1998).

---

<sup>49</sup> A mudança de nomenclatura, inclusive em documentos federais, já tem uma longa caminhada. Este fato se dá pelo papel, inclusive calórico e nutricional, que a antiga “merenda” passou a ter, chegando a 70% das necessidades nutricionais diárias do escolar (BRASIL, 2009). Deste modo, e pelo fato da associação da palavra merenda a um lanche, houve a mudança para alimentação. Porém inúmeros atores sociais, por questões históricas e culturais, ainda se referem ao programa como Merenda Escolar.

Esse tipo de complementação seja aceito pelos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas<sup>50</sup>, a mesma não é vista com bons olhos quando prolongada. Já que trataria de dupla contribuição da federação para o mesmo fim, e ainda, o salário educação é destinado (entre outras funções) a alimentação suplementar, sendo sugerido pelos tribunais o uso em situações onde há necessidade de maior complementação e baixa arrecadação possível para os entes federativos, ou de eventos extras dos escolares.

No caso desse candidato, posteriormente gestor, que das três políticas encontradas nos documentos de efetivação, duas são federais e a terceira bastante genérica nos faz refletir sobre o município em questão. Guaraqueçaba se mostra com a menor arrecadação interna, como visto anteriormente, e possui o menor IDHM, menor média salarial, índice de ocupação formal e índice de saneamento básico, apesar de não figurar como maior em índice de pobreza (IP).

Aponta para um panorama municipal especialmente delicado, mas que necessita de análises mais aprofundadas sobre condições de SAN da população, que nos dados preliminares que esta pesquisa alcança, se mostra em grande vulnerabilidade alimentar. Fato que faria prever uma grande atenção pública ao problema público da fome. Além da falta de equipamentos de SAN no município citado, agravador da situação de INSAN.

Junto ao município de Guaratuba, cabe analisarmos os documentos eleitorais e de governança do Prefeito Roberto Justus (Quadro 15). Apenas uma proposta figurava em seu plano de governo, surpreendendo com cinco propostas encontradas nos documentos relativos ao plano plurianual. Mantem-se o fato de que figuram propostas relacionadas a políticas federais, em ambos os documentos. O desdobramento, por questões orçamentarias e de fonte de arrecadação, faz de duas ações apenas uma (merenda escolar).

---

<sup>50</sup> Acórdão do Tribunal de Contas da Bahia, sobre a matéria, disponível em: <<https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/05078e18.odt.pdf>> Acesso em 21 de ago de 2020.

QUADRO 15 – COMPARAÇÃO DE DOCUMENTOS ELEITORAIS E DE GOVERNANÇA  
GUARATUBA, 2016-2021

PLANO E GOVERNO	
DEM	ROBERTO CORDEIRO JUSTUS
1. [...] dando atenção especial para o sistema de <b>merenda escolar</b> , adequando o <b>cardápio nutricional</b> ao consumo de <b>alimentos com característica regional</b> , estimulando desta forma o fomento na economia de base do município como a <b>pesca e a agricultura familiar</b>	
PLANO PLURIANUAL E DOCUMENTOS ANEXOS	
1. Manutenção do Programa de <b>merenda escolar</b>	
2. PNAE- Programa <b>Merenda Escolar</b>	
3. Aquisição de <b>equipamentos</b> para atividades de <b>pesca</b>	
4. Realizar ações de estímulo ao <b>agricultor</b> , visando melhorias nas condições, especialmente na comercialização	
5. Bloco de Financiamento da Gestão do <b>Programa Bolsa família</b>	

FONTE: A autora (2020).

Chama a atenção a previsão de equipamentos de pesca, porém a característica genérica da descrição, que tem se mostrado uma constante em planos plurianuais, deixa no limbo o uso destes equipamentos. Necessitaríamos de uma investigação mais aprofundada e trabalho de campo para auferir se estes equipamentos contribuem para SAN de populações em vulnerabilidade alimentar.

Como se aplica na descrição 4, sobre ações de estímulo ao agricultor, como já discutido, pode englobar desde o agronegócio até a agricultura de base. Complica a vinculação as propostas que efetivamente colaboram para SAN municipal.

Ao observarmos a comparação dos documentos do Candidato Ruy (Quadro 16), um fato curioso, a proposta de Implantação de vale-gás, considerada convergente ao DHAA, sugere duas discussões principais, que serão trazidas após o quadro.

QUADRO 16 – COMPARAÇÃO DE DOCUMENTOS ELEITORAIS E DE GOVERNANÇA  
MATINHOS, 2016-2021

PLANO DE GOVERNO	
PR	RUY HAUER REICHERT
1. Implantação do <b>Programa Vale gás</b>	
PLANO PLURIANUAL E DOCUMENTOS ANEXOS	
1. Implantar os Conselho Municipais: Idoso, Mulher, <b>Segurança Alimentar e Nutricional</b> e outros.	
2. Atender famílias com <b>cestas básicas</b>	
3. <b>Estudo de viabilidade</b> para implantação do <b>auxílio-gás</b> .	
4. Manter o cadastro familiar do <b>Leite da Criança</b> em parceria com o Estado	
5. Fornecer <b>alimentação</b> as crianças e adolescente inclusas no Programa (Assistência Social - PETI)	
6. <b>Merenda Escolar</b>	
7. Garantir <b>alimentação escolar</b> de <b>qualidade</b> com acompanhamento de <b>nutricionista</b>	
8. Apoiar a realização de <b> cursos de reciclagem</b> hoteleira e da <b>rede gastronômica</b>	
9. Apoiar associações de <b>produtores, pescadores</b> , recicladores de lixo e outras entidades	
10. <b>Acompanhamento</b> médico e <b>nutricional</b> nas reuniões de hiperdia <sup>51</sup> e diabetes (Saúde)	

FONTE: A autora (2020).

A primeira estrita ao conteúdo do plano plurianual, onde figura o estudo de viabilidade para possível implantação do programa, fato que mostra a discrepância entre as promessas de campanha e a efetivação das mesmas, trazendo uma clara política sem sentido. Segundo Secchi, as políticas sem sentido se mostram como:

[...] aquela elaborada sem conhecimento específico sobre o problema ou sem alternativas de solução para o problema, além de ser vazia de intenções políticas genuínas. Uma política sem sentido é uma solução a um problema que reúne incompetência com o cinismo dos *policymakers* (SECCHI, 2012, p. 30).

Vejamos, se por um lado podemos refletir que ter gás não garante a SAN ou o DHAA, por falta de acesso ao alimento, ao alimento de qualidade e em quantidade suficiente, ou ainda, os outros meios de preparação dos alimentos (panelas, utensílios domésticos, fogão, entre outros). Existe o fato de que o estudo de viabilidade não é uma política de SAN, mas um dos passos do ciclo que poderiam ser feitos antes da promessa, uma ação precursora da política em si.

<sup>51</sup> Programa Federal vinculado ao SUS que prevê o acompanhamento de pacientes com hipertensão arterial.

O candidato/prefeito compensa a falta de propostas durante sua campanha com políticas inovadoras no recorte, como participação social prevista através de conselhos populares e ainda cursos de educação continuada que promovem um dos âmbitos da SAN, ao garantir um alimento sanitariamente seguro. Além de prever alimentação de crianças participantes de programas sociais de contraturno, sendo o único com este tipo de posicionamento.

Figuram ainda as políticas de âmbito federal e estadual, mas a citação de manutenção de parceria com o Estado garante um esclarecimento maior sobre a origem do programa/política. Fato das discussões anteriores sobre o entendimento dos atores sociais sobre orçamento público nas esferas da governança.

Outra questão importante de discussão é o fato de ter sido o conjunto de documentos que mais abordou as múltiplas facetas que a SAN traz, assim como a alimentação humana (SIQUEIRA, 2013). As questões culturais não são claras num primeiro momento, o fato de elencar assuntos relativos à pesca o fazem, assim como o viés do diagnóstico e acompanhamento nutricional, soma-se aos elencados no parágrafo anterior, torna-se o mais completo em relação aos planos plurianuais analisados.

Verificaremos agora os documentos eleitorais e de governança de Osmair Costa, prefeito de Morretes (Quadro 17).

QUADRO 17 – COMPARAÇÃO DE DOCUMENTOS ELEITORAIS E DE GOVERNANÇA  
MORRETES, 2016-2021

PLANO DE GOVERNO	
PMDB	OSMAIR COSTA
1. Fortalecimento da gestão e da prestação do Sistema Municipal de Vigilância em Saúde no que se refere a <b>vigilância alimentar, nutricional</b> , epidemiológica, sanitária e ambiental	
PLANO PLURIANUAL E DOCUMENTOS ANEXOS	
1. <b>Merenda Escolar</b>	

FONTE: A autora (2020).

Percebemos que a SAN não figura como parte da agenda do candidato e tampouco ao se tornar governante. Em termos de propostas a vigilância sanitária e nutricional são elencadas, porém seria necessária uma averiguação de campo para estabelecer a efetividade destes serviços, não podendo os

mesmos serem averiguados no plano plurianual e documentos correlatos. Sendo somente a alimentação escolar encontrada como política de SAN.

Em relação ao candidato/prefeito Marcelo Roque, de Paranaguá (Quadro 18), o maior município do recorte, temos proporcionalidade numérica em relação as propostas e a efetivação.

QUADRO 18 – COMPARAÇÃO DE DOCUMENTOS ELEITORAIS E DE GOVERNANÇA  
PARANAGUÁ, 2016-2021

PLANO DE GOVERNO	
PV	MARCELO ELIAS ROQUE
1. Construir e adequar espaços que possibilitem o cultivo de <b>frutas e verduras</b> pelos alunos, visando estimular o <b>consumo de alimentos mais saudáveis</b>	
2. Construção de 02 <b>restaurantes populares</b> nos bairros Jardim Samambaia e Porto dos Padres	
3. Incrementar as <b>feiras</b> criando novos atrativos	
4. Implantar o consumo de <b>frutas e verduras</b> no cardápio da <b>merenda escolar</b>	
PLANO PLURIANUAL E DOCUMENTOS ANEXOS	
1. FNDE - PNAE - Programa Nacional de <b>Alimentação Escolar</b>	
2. Bloco de Financiamento da Gestão do <b>Programa Bolsa Família</b> e Cadastro Único	
3. Elaborar planos, supervisionar programas e controlar a execução das ações de desenvolvimento da <b>agricultura, pesca e abastecimento</b> .	
4. Proteção Social Básica - <b>Restaurante Popular</b> .	

FONTE: A autora (2020).

Numa comparação mais apurada podemos perceber que a alimentação escolar figura como uma proposta efetivada, sendo realizadas duas propostas, mas somente a efetivação geral do programa PNAE. Sendo necessário pesquisa de campo para que possamos aferir se as ações de estímulo ao consumo de frutas e verduras ocorreu. Em relação aos restaurantes populares também seria necessária a mesma verificação, já que no plano plurianual o gasto figura como “Restaurante popular”, não podendo afirmar sobre a ampliação da rede de restaurantes prometida.

Por fim, nas análises dos documentos do Candidato Marcos Fioravante, de Pontal do Paraná (Quadro 19), temos um caso único. A ausência de propostas de SAN ou convergentes em seu plano de governo e certa abundância de políticas em seu plano plurianual e documentos anexos destoam dos demais comparativos.

QUADRO 19 – COMPARAÇÃO DE DOCUMENTOS ELEITORAIS E DE GOVERNANÇA  
PONTAL DO PARANÁ, 2016-2021

PLANO DE GOVERNO	
PSB	MARCOS FIORAVANTE
1. Sem propostas	
PLANO PLURIANUAL E DOCUMENTOS ANEXOS	
1. Garantir e manter os benefícios eventuais (auxílio funeral, <b>cestas básicas</b> , passagens e outros)	
2. Manutenção da qualidade e distribuição da <b>merenda escolar</b> e dos uniformes e kit's escolares	
3. Implantação do curso para incentivo das <b>boas práticas de manipulação de alimentos</b>	
4. Controle, aperfeiçoamento e divulgação dos <b>mapas da merenda escolar</b>	
5. Continuidade do <b>acompanhamento nutricional da merenda escolar</b>	
6. Aquisição e distribuição da <b>merenda escolar</b> do ensino infantil	
7. Manutenção dos serviços administrativos, operacionais e gerenciais ligados à <b>agricultura e pesca</b>	
8. Fortalecimento dos PAA e PNAE com <b>produtores locais de alimentos</b>	
9. Instalação e melhoria de estruturas de apoio à <b>pesca artesanal</b>	
10. Fomentar a participação dos produtores rurais e/ou pescadores nas <b>feiras locais</b>	
11. Execução de projetos de <b>horta comunitária</b>	
12. Convênio para a reforma e adequação das estruturas públicas de comercialização de <b>pescado</b>	
13. Projeto de <b>Ação da Cidadania contra a fome</b>	

FONTE: A autora (2020).

A alimentação escolar é polarizada, já que das treze políticas efetivadas, quatro estão diretamente vinculadas ao PNAE. As demais políticas se relacionam com agricultura, assistência social e propostas inovadoras como hortas comunitárias. Em relação as hortas cabe ressaltar que seriam necessários estudos aprofundados para verificação da viabilidade destes projetos, tendo em vista que muitos dos moradores podem possuir hortas domiciliares, fato previsto devido ao tipo de moradia (casas) da grande maioria da população dos municípios do litoral, em especial do município em questão.

Boas práticas de fabricação/manipulação de alimentos são outro ponto de atenção, sendo o segundo plano plurianual elenca este tipo de política. Fato que pode ser visto como bastante interessante, já que o município tem grande apelo a atividade do turismo e a alimentação está diretamente relacionada a esta atividade. Outro polo de interesse, sendo marcante neste caso, são as ações relacionadas à ação social, sendo duas políticas elencadas: 1 e 13.

A comercialização ou melhorias neste foco da SAN, também estão presentes neste caso. Sendo este um dos aspectos da alimentação e que condicionam a uma alimentação saudável e adequada. Propostas que visem

melhorar o acesso à alimentos tradicionais, de comunidades ribeirinhas ou agricultura familiar estão completamente dentro do escopo da SAN (VASCONCELOS, 2019; MALUF, 2009; MONTEIRO, 2003).

Compondo, deste modo, um panorama promissor para ampliação do DHAA e garantia de SAN. A combinação de políticas se mostra como de grande efetividade para garantia da SAN, está presente, ainda que timidamente, neste caso, mas com possibilidades de ampliação a partir deste panorama. Demonstramos uma das premissas deste trabalho, a diferença entre os municípios na efetivação de políticas públicas de SAN e convergentes.

Cabe realizarmos ainda a classificação das políticas de SAN de acordo com Silva Filho et al. (2015) e Secchi (2012), categorizamos secundariamente as propostas e políticas efetivadas. Esclarecemos que este tipo de classificação é uma escolha do pesquisador, seguindo os moldes metodológicos propostos por Bardin (2016), no qual são utilizadas categorias para subdividir o corpus da pesquisa. O intuito desta divisão é localizar o leitor e finalizar as discussões sobre o material corpus da pesquisa.

No quadro 20 apresentamos primeiramente a divisão das políticas elencadas nos planos de governo, com divisão também por ano de apresentação da proposta. Em seguida o quadro 21, com a mesma divisão para as propostas contidas nos planos plurianuais e documentos anexos.

QUADRO 20 – CATEGORIZAÇÃO SECUNDÁRIA DAS POLÍTICAS DOS PLANOS DE GOVERNO 2012/2016

Continua

2012			CARACTERIZAÇÃO SEGUNDO SECCHI (2012)
PROPOSTAS DE SAN E CONVERGENTES	CARACTERIZAÇÃO SEGUNDO SILVA FILHO (2015)		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação do Programa “Da Horta Para Sua Mesa” Feira permanente no Centro da Cidade para venda de produtos direto do produtor;</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional</li> <li>5. Desenvolvimento territorial rural</li> </ol>		<ol style="list-style-type: none"> <li>I. Política real</li> <li>II. Pseudopolítica</li> </ol>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorizar a <b>qualidade</b> e variedade nos <b>alimentos da merenda escolar</b>, inclusive com a <b>compra direta</b> do produtor local</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional</li> <li>5. Desenvolvimento territorial rural</li> </ol>		<ol style="list-style-type: none"> <li>I. Política real</li> <li>II. Pseudopolítica</li> </ol>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento sustentável no meio rural e na cidade com garantia de justiça ambiental, <b>soberania e segurança alimentar</b></li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional</li> <li>4. Reforma agrária de mercado</li> <li>5. Desenvolvimento territorial rural</li> </ol>		IV. Política sem sentido
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerar renda e trabalho na zona rural, vinculadas à garantia da <b>Segurança Alimentar e Nutricional</b>, principalmente da população de baixa renda</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional</li> <li>5. Desenvolvimento territorial rural</li> </ol>		<ol style="list-style-type: none"> <li>II. Política simbólica</li> <li>III. Pseudopolítica</li> </ol>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer as articulações para a comercialização da produção rural do município, tendo em vista o <b>abastecimento alimentar</b> da população, as aquisições institucionais para a <b>alimentação escolar</b> por meio de gestão direta do governo municipal e para ampliação dos pontos de vendas de produtos de qualidade em mercados municipais e em bairros da periferia, (<b>sacolões, varejões e outros</b>)</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional</li> <li>5. Desenvolvimento territorial rural</li> </ol>		<ol style="list-style-type: none"> <li>I. Política real</li> <li>III. Pseudopolítica</li> </ol>

2012		
PROPOSTAS DE SAN E CONVERGENTES	CARACTERIZAÇÃO SEGUNDO SILVE FILHO (2015)	CARACTERIZAÇÃO SEGUNDO SECCHI (2012)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Reservar áreas urbanas e Peri urbanas ociosas para a prática da <b>Agricultura Urbana</b>, com a produção de <b>alimentos</b>, mudas de espécies florestais e medicinais, garantindo renda para população em risco social</li> </ul>	5. Desenvolvimento territorial rural	II. Política simbólica IV. Política sem sentido
<ul style="list-style-type: none"> <li>Desenvolver <b>programas de aproveitamento de alimentos</b></li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real III. Pseudopolítica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Criação de centro de referência e atenção ao idoso, com <b>apoio nutricional</b></li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real III. Pseudopolítica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Manutenção e Reestruturação dos Programas Sociais existentes na Secretaria (PETI, API, PPD, PAC, ASEF, Leite das Crianças, etc.)</li> </ul>	2. Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional	II. Política simbólica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Implantação e ampliação da “<b>Feira Municipal de Hortifrutigranjeiros</b>”</li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	IV. Política sem sentido
<ul style="list-style-type: none"> <li>Auxílio na implantação do “<b>Programa Horta nas Escolas</b>”, e <b>Comunitárias</b></li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real II. Política simbólica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Política de <b>acesso a alimentos básicos</b> pela família de baixa renda;</li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional 2. Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional	II. Política simbólica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Modernizar o sistema de <b>merenda escolar</b>, adequando o <b>cardápio nutricional</b> ao consumo de <b>alimentos com característica regional</b>, estimulando desta forma o fomento na economia de base do município como a <b>pesca e agricultura familiar</b></li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional 5. Desenvolvimento territorial rural	I. Política real
<ul style="list-style-type: none"> <li>Implantar <b>feiras</b> de natureza vocacionada como: (<b>agricultura-hortifrúti-artesanato-pecuária e pesca</b>)</li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional 5. Desenvolvimento territorial rural	I. Política real
<ul style="list-style-type: none"> <li>Criação de <b>hortas comunitárias</b></li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	II. Política simbólica

2012		
PROPOSTAS DE SAN E CONVERGENTES	CARACTERIZAÇÃO SEGUNDO SILVA FILHO (2015)	CARACTERIZAÇÃO SEGUNDO SECCHI (2012)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Manutenção do Programa <b>Cesta Vida</b></li> </ul>	2. Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional	I. Política real
<ul style="list-style-type: none"> <li>Manter os <b>Programas Cesta Vida, Bolsa Família, Vale Gás</b>, entre outros</li> </ul>	2. Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional	I. Política real II. Pseudopolítica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Viabilizar <b>suporte suplementar nutricional</b> para crianças com agravos de Saúde</li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	IV. Política sem sentido
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliação do tempo integral na rede municipal de ensino, implantação de uma <b>cozinha central</b> para o preparo da <b>merenda escolar</b></li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	III. Política simbólica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Implantar políticas públicas que fortaleçam as organizações produtivas de trabalhadores rurais de forma integrada, no contexto do <b>desenvolvimento rural sustentado</b></li> </ul>	5. Desenvolvimento territorial rural	II. Política simbólica I. Política real
<ul style="list-style-type: none"> <li>Incentivo total ao <b>agricultor</b> Antoninense</li> </ul>	5. Desenvolvimento territorial rural	III. Pseudopolítica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Criar canais de <b>comercialização</b> adequados aos <b>produtores rurais</b></li> </ul>	5. Desenvolvimento territorial rural	II. Política simbólica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoiar a produção da <b>agricultura familiar</b> e dos projetos da Reforma Agrária</li> </ul>	4. Reforma agrária de mercado 5. Desenvolvimento territorial rural	IV. Política sem sentido
<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitar e preparar o Município para a realização de parcerias e convênios com demais órgãos da administração pública federal e estadual para receber os benefícios dos programas voltados ao fomento da produção agropecuária, das atividades voltadas ao desenvolvimento da <b>agricultura familiar</b>, do <b>abastecimento alimentar e nutricional</b>; para os programas de Reforma Agrária; para os programas de apoio à preservação dos recursos naturais e meio ambiente e outros afins</li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional 2. Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional 4. Reforma agrária de mercado 5. Desenvolvimento territorial rural	IV. Política sem sentido
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Programa Bolsa Família</b> - PBF - Manter o programa, procurando ajudar as famílias a compreender sua finalidade e ajudando na superação das situações de pobreza, com o auxílio de políticas públicas para a geração de emprego e renda</li> </ul>	2. Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional	I. Política real

2012		
PROPOSTAS DE SAN E CONVERGENTES	CARACTERIZAÇÃO SEGUNDO SILVA FILHO (2015)	CARACTERIZAÇÃO SEGUNDO SECCHI (2012)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Parceria para a implantação de distribuição e comercialização dos produtos <b>agrícolas e da pesca</b> de origem local</li> <li>Criar programas para a melhoria da <b>qualidade</b> de vida do <b>agricultor</b> e do <b>pescador</b>, com política de habitação, saneamento, eletrificação, integração social das comunidades e <b>apoio à produção de subsistência</b></li> <li>Estabelecer políticas de fomento a indústria da <b>pesca e agricultura</b></li> <li>Valorização da <b>agricultura</b> municipal e apoio a área rural</li> <li>Apoio total aos <b>pescadores</b> do município</li> <li>Valorizar os produtos da <b>agricultura familiar</b> oferecendo aos pequenos produtores o apoio necessário para o desenvolvimento dos seus negócios, criando o selo de origem para os produtores de Morretes, associado à <b>qualidade</b>, tradição e seriedade</li> <li>Política agrícola voltada para a produção de <b>alimentos</b> para o mercado local, com apoio técnico e incentivo à cooperativização</li> </ul>	<p>5. Desenvolvimento territorial rural</p> <p>1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional</p> <p>5. Desenvolvimento territorial rural</p>	<p>III. Pseudopolítica</p> <p>III. Pseudopolítica</p> <p>III. Pseudopolítica</p> <p>II. Política simbólica</p> <p>II. Política simbólica</p> <p>III. Pseudopolítica</p> <p>I. Política real</p> <p>II. Pseudopolítica</p> <p>I. Política real</p> <p>II. Política simbólica</p>
2016		
PROPOSTAS DE SAN E CONVERGENTES	CARACTERIZAÇÃO SEGUNDO SILVE FILHO (2015)	CARACTERIZAÇÃO SEGUNDO SECCHI (2012)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Priorizar a qualidade e variedade nos alimentos da <b>merenda escolar</b>, inclusive com a compra direta do produtor local</li> </ul>	<p>1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional</p> <p>5. Desenvolvimento territorial rural</p>	<p>II. Política simbólica</p>

2016		
PROPOSTAS DE SAN E CONVERGENTES	CARACTERIZAÇÃO SEGUNDO SILVE FILHO (2015)	CARACTERIZAÇÃO SEGUNDO SECCHI (2012)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Modernizar o sistema de <b>merenda escolar</b>, adequando o <b>cardápio nutricional</b> ao consumo de alimentos com característica regional, estimulando desta forma o fomento na economia de base do município como a <b>pesca e agricultura familiar</b>, com o fornecimento de <b>alimentos mais saudáveis</b> aos nossos alunos</li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fornecer todo material a ser utilizados pelos alunos em qualquer nível, inclusive o uniforme, de forma gratuita, tanto quanto a <b>alimentação saudável</b> e de boa qualidade através da <b>alimentação escolar</b></li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	II. Política simbólica
<ul style="list-style-type: none"> <li>[...] dando atenção especial para o sistema de <b>merenda escolar</b>, adequando o <b>cardápio nutricional</b> ao consumo de <b>alimentos com característica regional</b>, estimulando desta forma o fomento na economia de base do município como a <b>pesca e a agricultura familiar</b></li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional 4. Reforma agrária de mercado 5. Desenvolvimento territorial rural	I. Política real
<ul style="list-style-type: none"> <li>Melhorar o fornecimento da <b>merenda escolar</b> em <b>qualidade</b>, variedade e quantidade com <b>supervisão nutricional</b></li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real II. Política simbólica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Construir e adequar espaços que possibilitem o cultivo de <b>frutas e verduras</b> pelos alunos, visando estimular o <b>consumo de alimentos mais saudáveis</b></li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real
<ul style="list-style-type: none"> <li>[...] <b>merenda de qualidade</b>, [...]</li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	II. Política simbólica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Manter a <b>qualidade</b> e a variedade dos <b>alimentos da merenda escolar</b></li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real II. Política simbólica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Desenvolvimento sustentável no meio rural e na cidade com garantia de justiça ambiental, <b>soberania e segurança alimentar</b></li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional 5. Desenvolvimento territorial rural	III. Pseudopolítica II. Política simbólica

2016		
PROPOSTAS DE SAN E CONVERGENTES	CARACTERIZAÇÃO SEGUNDO SILVA FILHO (2015)	CARACTERIZAÇÃO SEGUNDO SECCHI (2012)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Implantar em Antonina [...] <b>vigilância nutricional e alimentar</b> [...]</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Pseudopolítica</li> </ol>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerar renda e trabalho na zona rural, vinculadas à garantia da <b>Segurança Alimentar e Nutricional</b>, principalmente da população de baixa renda</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional</li> <li>Desenvolvimento territorial rural</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Pseudopolítica</li> </ol>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer as articulações para a comercialização da produção rural do município, tendo em vista o <b>abastecimento alimentar</b> da população, as aquisições institucionais para a <b>alimentação escolar</b> por meio de gestão direta do governo municipal e para ampliação dos pontos de vendas de produtos de <b>qualidade</b> em mercados municipais e em bairros da periferia (sacolões, varejões e outros)</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional</li> <li>Desenvolvimento territorial rural</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Política real</li> </ol>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Implantar o consumo de <b>frutas e verduras</b> no cardápio da <b>merenda escolar</b></li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Pseudopolítica</li> </ol>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Desenvolver <b>programas de aproveitamento de alimentos</b></li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Política real</li> <li>Pseudopolítica</li> </ol>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecer "Zonas de Proteção" à atividade agrícola, à <b>agricultura familiar</b>, ou à agricultura com <b>produção diversificada e de alimentos</b>, para garantir oferta de empregos, o <b>abastecimento alimentar local e regional</b>, bem como para frear a especulação imobiliária desordenada nas zonas rurais</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional</li> <li>Reforma agrária de mercado</li> <li>Desenvolvimento territorial rural</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Pseudopolítica</li> </ol>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecer limites à implantação de monoculturas que possam ocupar as áreas destinadas à <b>produção diversificada de alimentos</b> ou de monoculturas predatórias aos recursos naturais e ao meio ambiente, que, além de promoverem o desemprego, são responsáveis pelo trabalho precário, análogo a escravo e pelo êxodo rural</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Reforma agrária de mercado</li> <li>Desenvolvimento territorial rural</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Política sem sentido</li> </ol>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Reservar áreas urbanas e peri-urbanas ociosas para a prática da <b>Agricultura Urbana</b>, com a <b>produção de alimentos</b>, mudas de espécies florestais e medicinais, garantindo renda para população em risco social</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional</li> <li>Desenvolvimento territorial rural</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Política simbólica</li> <li>Política sem sentido</li> </ol>

2016		
PROPOSTAS DE SAN E CONVERGENTES	CARACTERIZAÇÃO SEGUNDO SILVA FILHO (2015)	CARACTERIZAÇÃO SEGUNDO SECCHI (2012)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitar e preparar o Município para a realização de parcerias e convênios [...] receber os benefícios dos programas voltados ao fomento da produção agropecuária, das atividades voltadas ao desenvolvimento da <b>agricultura familiar</b>, do <b>abastecimento alimentar e nutricional</b> [...]</li> <li>• Feiras Livres – revigorar o Programa de <b>Feiras Livres</b> através da ampliação de locais de comercialização e do número de feirantes;</li> <li>• [...] desenvolver atividades da <b>agricultura familiar</b> [...]</li> <li>• Apoio ao desenvolvimento sócio econômico [sic] dos <b>Agricultores e Pescadores Artesanais</b> [sic]</li> <li>• Retomada do funcionamento dos <b>ARMAZÉNS DA FAMÍLIA</b></li> <li>• Criação da <b>Feira</b> do Agricultor e Pescador</li> <li>• Horto Municipal: Construção do Horto Municipal e adequação do espaço da <b>horta comunitária</b>, criação da Escola de Jardinagem e Paisagismo</li> <li>• <b>Feira</b> do Produtor Regional</li> <li>• Criações Especiais: Criação do Serviço Especial de Transporte Conveniado, com atendimento médico, fisioterapeuta, odontológico e <b>nutricionista</b></li> <li>• Incentivos a <b>pesca artesanal</b> do município</li> </ul>	<p>1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional</p> <p>4. Reforma agrária de mercado</p> <p>5. Desenvolvimento territorial rural</p> <p>1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional</p> <p>5. Desenvolvimento territorial rural</p> <p>4. Reforma agrária de mercado</p> <p>5. Desenvolvimento territorial rural</p> <p>1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional</p> <p>5. Desenvolvimento territorial rural</p> <p>1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional</p> <p>5. Desenvolvimento territorial rural</p> <p>1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional</p> <p>5. Desenvolvimento territorial rural</p> <p>1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional</p> <p>5. Desenvolvimento territorial rural</p> <p>1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional</p> <p>5. Desenvolvimento territorial rural</p>	<p>II. Política simbólica</p> <p>I. Política real</p> <p>II. Pseudopolítica</p> <p>II. Pseudopolítica</p> <p>I. Política real</p> <p>II. Política simbólica</p> <p>I. Política real</p> <p>II. Pseudopolítica</p> <p>I. Política real</p> <p>II. Política simbólica</p> <p>I. Política real</p> <p>II. Política simbólica</p> <p>I. Política real</p> <p>II. Política simbólica</p>

2016		
PROPOSTAS DE SAN E CONVERGENTES	CARACTERIZAÇÃO SEGUNDO SILVA FILHO (2015)	CARACTERIZAÇÃO SEGUNDO SECCHI (2012)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliação do Programa <b>Cesta Vida</b> para as famílias mais carentes, de acordo com CAD</li> </ul>	2. Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional	IV. Política sem sentido
<ul style="list-style-type: none"> <li>Criar o Cartão Matinhense para que as famílias possam comprar seus <b>alimentos</b> e material de higiene na cidade de Matinhos e assim prestigiar e aquecer o comércio local</li> </ul>	2. Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional	IV. Política sem sentido
<ul style="list-style-type: none"> <li>Reforma e ampliação do <b>mercado de pescados</b></li> </ul>	5. Desenvolvimento territorial rural	I. Política real II. Pseudopolítica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimento da gestão e da prestação do Sistema Municipal de Vigilância em Saúde no que se refere a <b>vigilância alimentar, nutricional</b>, epidemiológica, sanitária e ambiental</li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	III. Pseudopolítica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencializar a <b>Feira da Agricultor</b> de Morretes e desenvolver a possibilidade de novas feira, visando atingir a máximo dos agricultores cadastrados</li> </ul>	5. Desenvolvimento territorial rural	I. Política real II. Pseudopolítica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Construção de 02 <b>restaurantes populares</b> nos bairros Jardim Samambaia e Porto dos Padres</li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real II. Política simbólica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Incrementar as <b>feiras</b> criando novos atrativos</li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	III. Pseudopolítica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Criação de programas de apoio à <b>agricultura familiar</b>, aos <b>alimentos orgânicos</b> e de proteção as áreas de cultivo</li> </ul>	5. Desenvolvimento territorial rural	II. Política simbólica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Implantar o selo de <b>qualidade</b> nos estabelecimentos como bares, lanchonetes, restaurantes e afins para atender os requisitos da <b>vigilância sanitária</b> e ambiental e estimular o turismo</li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	III. Pseudopolítica II. Política simbólica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Manutenção do <b>programa</b> de fornecimento <b>de leite especial</b> e fraldas a população carente</li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	III. Política sem sentido
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimento e estimulação de expansão das <b>feiras livres</b> – Feira da Lua – Feira dos Produtores</li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real

2016		
PROPOSTAS DE SAN E CONVERGENTES	CARACTERIZAÇÃO SEGUNDO SILVA FILHO (2015)	CARACTERIZAÇÃO SEGUNDO SECCHI (2012)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoio total as cooperativas de <b>marisqueiras e pescadores</b></li> <li>• Implantação do <b>Programa Vale gás</b></li> <li>• <b>Programa Bolsa Família</b> - PBF - Manter o programa [...]</li> <li>• [...] tratamento da <b>água para consumo humano</b> [...]</li> <li>• Implementar programas de qualificação profissional nas áreas de <b>alimentação</b>, hotelaria e turismo</li> <li>• Desenvolvimento de políticas de proteção social à família e pessoas pobres, ampliando os <b>programas</b> já existentes através de convênios e parcerias da esfera federal e estadual</li> </ul>	<p>5. Desenvolvimento territorial rural</p> <p>2. Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional</p> <p>2. Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional</p> <p>1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional</p> <p>1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional</p> <p>2. Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional</p>	<p>IV. Política sem sentido</p> <p>IV. Política sem sentido</p> <p>II. Política simbólica</p> <p>I. Política real</p> <p>II. Política simbólica</p> <p>III. Pseudopolítica</p> <p>I. Política real</p> <p>I. Política real</p> <p>II. Política simbólica</p> <p>III. Pseudopolítica</p>

FONTE: A autora (2020), baseada nos planos de governo (TSE, 2016; SILVA FILHO et al. 2010).

QUADRO 21 - CATEGORIZAÇÃO SECUNDÁRIA DAS POLÍTICAS DOS PPAS 2017/2021

POLÍTICAS DE SAN E CONVERGENTES	CATEGORIZAÇÃO SEGUNDA SILVA FILHO (2015)	CATEGORIZAÇÃO SEGUNDO SECCHI (2012)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Bloco do <b>Programa Bolsa Família</b> e Cadastro</li> </ul>	2. Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional	I. Política real II. Política simbólica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Manutenção da Educação – Material, bem ou serviço para distribuição gratuita (merenda escolar) - Aquisição de <b>alimentos</b> para atender escolas municipais deste município conforme memorando nº548 / 2019</li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real
<ul style="list-style-type: none"> <li>Implantação do <b>Projeto Agroecológico</b></li> </ul>	5. Desenvolvimento territorial rural	IV. Política sem sentido
<ul style="list-style-type: none"> <li>Desenvolvimento de Projetos de Meio Ambiente, <b>Agricultura, Psicultura e Ostricultura</b></li> </ul>	5. Desenvolvimento territorial rural	IV. Política sem sentido
<ul style="list-style-type: none"> <li>Aquisição de <b>cestas básicas</b> - Registro de preços para o fornecimento de Cestas básicas contendo <b>gêneros alimentícios</b>, produtos de limpeza e higiene pessoal, para distribuição às famílias em vulnerabilidade social atendidas pela Secretaria Municipal de Assistência Social, por meio de fornecimento imediato, conforme relação no Anexo I que faz integrante deste Edital (19/2019).</li> </ul>	2. Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional	I. Política real II. Política simbólica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Aquisição de <b>gêneros alimentícios</b> para atendimento a <b>merenda escolar</b></li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real
<ul style="list-style-type: none"> <li>Execução do <b>programa bolsa família</b> e cadastro único</li> </ul>	2. Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional	I. Política real
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Gestão agricultura, pecuária e abastecimento</b>; assistência ao <b>pescador</b> e ao <b>produtor rural</b></li> </ul>	5. Desenvolvimento territorial rural	II. Política simbólica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Manutenção do Programa de <b>merenda escolar</b></li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real
<ul style="list-style-type: none"> <li>PNAE - Programa <b>Merenda Escolar</b></li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real
<ul style="list-style-type: none"> <li>Aquisição de equipamentos para atividades de <b>pesca</b></li> </ul>	5. Desenvolvimento territorial rural	I. Política real II. Política simbólica III. Pseudopolítica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudo de viabilidade para implantação do <b>auxílio-gás</b>.</li> </ul>	6. Alimento como arma política	IV. Pseudopolítica

Continua

Continuação

POLÍTICAS DE SAN E CONVERGENTES	CATEGORIZAÇÃO SEGUNDA SILVA FILHO (2015)	CATEGORIZAÇÃO SEGUNDO SECCHI (2012)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar ações de estímulo ao <b>agricultor</b>, visando melhorias nas condições, especialmente na comercialização</li> </ul>	5. Desenvolvimento territorial rural	III. Pseudopolítica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Bloco de Financiamento da Gestão do <b>Programa Bolsa família</b></li> </ul>	2. Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional	I. Política real
<ul style="list-style-type: none"> <li>Implantar os Conselho Municipais: Idoso, Mulher, <b>Segurança Alimentar e Nutricional</b> e outros.</li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	II. Política simbólica III. Pseudopolítica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Atender famílias com <b>cestas básicas</b></li> </ul>	2. Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional	IV. Política sem sentido
<ul style="list-style-type: none"> <li>Manter o cadastro familiar do <b>Leite da Criança</b> em parceria com o Estado</li> </ul>	2. Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional	I. Política real II. Política simbólica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fornecer <b>alimentação</b> as crianças e adolescente incluídas no Programa (Assistência Social - PET)</li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real
<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantir <b>alimentação escolar de qualidade</b> com acompanhamento de <b>nutricionista</b></li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real II. Política simbólica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoiar a realização de <b>curios de reciclagem</b> hoteleira e da <b>rede gastronômica</b></li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real II. Pseudopolítica
<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoiar associações de <b>produtores, pescadores</b>, recicladores de lixo e outras entidades</li> </ul>	5. Desenvolvimento territorial rural	II. Política simbólica
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Acompanhamento</b> médico e <b>nutricional</b> nas reuniões de hiperdia e diabetes (Saúde)</li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	II. Pseudopolítica
<ul style="list-style-type: none"> <li>FNDE - PNAE - Programa Nacional de <b>Alimentação Escolar</b></li> </ul>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real
<ul style="list-style-type: none"> <li>Bloco de Financiamento da Gestão do <b>Programa Bolsa Família</b> e Cadastro Único</li> </ul>	2. Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional	I. Política real
<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar planos, supervisionar programas e controlar a execução das ações de desenvolvimento da <b>agricultura, pesca e abastecimento</b></li> </ul>	5. Desenvolvimento territorial rural	II. Política simbólica III. Pseudopolítica

Políticas de SAN e convergentes	CATEGORIZAÇÃO SEGUNDA SILVA FILHO (2015)	CATEGORIZAÇÃO SEGUNDO SECCHI (2012)	Conclusão
• Proteção Social Básica - <b>Restaurante Popular</b>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real	
• Garantir e manter os benefícios eventuais (auxílio funeral, <b>cestas básicas</b> , passagens e outros)	2. Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional	II. Política simbólica	
• Manutenção da qualidade e distribuição da <b>merenda escolar</b> e dos uniformes e kit's escolares	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	II. Política simbólica	
• Implantação do curso para incentivo das <b>boas práticas de manipulação de alimentos</b>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real	
• Controle, aperfeiçoamento e divulgação dos <b>mapas da merenda escolar</b>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real	
• Continuidade do <b>acompanhamento nutricional da merenda escolar</b>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real	
• Aquisição e distribuição da <b>merenda escolar</b> do ensino infantil	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real	
• Manutenção dos serviços administrativos, operacionais e gerenciais ligados à <b>agricultura e pesca</b>	5. Desenvolvimento territorial rural	I. Política real	
• Fortalecimento dos PAA e PNAE com <b>produtores locais de alimentos</b>	5. Desenvolvimento territorial rural	I. Política real	
• Instalação e melhoria de estruturas de apoio à <b>pesca artesanal</b>	5. Desenvolvimento territorial rural	II. Política simbólica	
• Fomentar a participação dos produtores rurais e/ou pescadores nas <b>feiras locais</b>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real	
• Execução de projetos de <b>horta comunitária</b>	5. Desenvolvimento territorial rural	II. Política simbólica	
• Convênio para a reforma e adequação das estruturas públicas de comercialização de <b>pescado</b>	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real	
• Projeto de <b>Ação da Cidadania contra a fome</b>	5. Desenvolvimento territorial rural	II. Política simbólica	
• Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional	1. Políticas públicas no marco da segurança alimentar e nutricional	I. Política real	
• Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional	2. Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional	II. Pseudopolítica	
• Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional	2. Políticas e programas de ajuda humanitária e nutricional	I. Política real	

FONTE: A autora (2020), baseada em documentos do Portal da Transparência.

Categorizar as políticas em duas instâncias, a primeira baseada em Silva Filho et al. (2015), e a outra em Secchi (2012) amplia o conhecimento acerca da construção, planejamento e efetividade destas políticas em relação a SAN. O aspecto multidirecional dessas políticas, que agregam valores materiais e imateriais dos alimentos e da alimentação, torna essas ações complexas. Fato claro ao perceber que uma mesma política pode ser classificada em mais de uma área.

Na referência usada de Silva Filho et al. (2015) temos a aproximação com as possibilidades de ações na área as SAN, torna a análise mais estrita. Porém com possibilidade de que algumas políticas fiquem sem possibilidade de classificação ou necessitem de adaptações para caber em uma das classes propostas pelo autor.

Já na classificação de Gustafsson apud Secchi (2012), nos aproximamos das políticas enquanto, segundo relato do autor, essa classificação “tem como critério de distinção o conhecimento e a intenção do ‘policymaker’” (SECCHI, 2012, p. 30). Esclarecemos assim o suposto conhecimento, domínio e interesse pelos assuntos relativos a administração pública, ciclo das políticas públicas e governança.

A análise documental com vistas ao cumprimento do DHAA e por consequência a garantia da SAN, nos faz perceber a distância entre os documentos, ou seja, o papel e a realidade vivida pelas populações. Segundo Leal (1997), essa reflexão se aplica já nas relações com os Direitos Humanos:

Uma coisa é o direito nos textos, sob a forma de sistemas coerentes e complexos, concebidos como se a sociedade brasileira fosse igualitária e participativa; outra, são as práticas decisórias no interior de um Estado cuja unidade interna ainda hoje continua fragmentada por vigentes anéis burocráticos, isto é, por círculos de informação e negociação entre segmentos tecnocráticos e frações das classes dominantes, reproduzindo as estruturas sociais altamente estratificadas e discriminatórias (LEAL, 1997, p. 154).

Coube a esta pesquisa elencar uma das possibilidades de verificação e discussão de como se dá a agenda da alimentação, nos municípios do Litoral do Paraná, que entre si já demonstram diferenças importantes, com forte impacto sobre a saúde alimentar de seus cidadãos. Seguimos refletindo essa

construção tanto no Brasil quando em municípios que compõem o país. Segundo Maluf (1996):

As perspectivas da segurança alimentar no Brasil e na América Latina dependem de compatibilizar crescimento econômico e equidade social, com base em proposições de médio e longo prazo, que intervenham na realidade dos respectivos sistemas agroalimentares [...] as políticas alimentares deixam de ser um capítulo à parte em relação ao núcleo central das propostas de desenvolvimento dos países. Ao mesmo tempo, as políticas setoriais devem inserir a agricultura no sistema agroalimentar, contribuir na reorientação do modelo de desenvolvimento e subordinar a problemática da produção agrícola às questões alimentares ou agroalimentares (MALUF, 1996, p. 19 e 20).

Ao fim da comparação dos documentos concordamos com Monteiro (2003), nos aspectos de como se desenvolvem as relações de políticas públicas em nosso país. Segundo o autor: “[...] a experiência nacional e internacional mostra que a intensificação dos investimentos em educação, saneamento do meio e cuidados básicos de saúde será essencial para se alcançar a erradicação da desnutrição” (MONTEIRO, 2003, p. 8). Fato que diversas vezes fica de fora das considerações dos governantes municipais.

Outra questão que podemos problematizar após as verificações é como o alimento figura junto as comunidades, na relação com a política. O cuidado é no sentido de uso político do alimento, inclusive na execução de políticas públicas, na difusão da dominação política através da disseminação da pobreza, desigualdades e fome. Reafirmamos o ato político do comer e o uso do alimento como possível arma política (POLLAN, 2007; SILVA FILHO et al., 2015).

De acordo com Silva Filho et al. (2015, p. 56), refletindo sobre a realidade dos EUA, devemos prestar atenção “[...] as estratégias adotadas pelos governos estadunidenses de utilizar os alimentos como arma política de dominação dos países [...], bem como viabilizar a acumulação mundializada das corporações agroalimentares estadunidenses”. Fato que historicamente pode ser observado com a demonstração de preocupações que passam a figurar os planos, de preservação dos espaços das comunidades tradicionais para desenvolvimento de suas atividades, já que delas derivam seu sustento e subsistência.

Neste aspecto devemos ter os olhos atentos, numa espécie de matriz FOFA<sup>52</sup>, nas ameaças, que são tidas como externas, o aumento do uso de áreas para commodities, monocultura e avanço do agronegócio, ampliação das áreas de moradia para turismo, contaminação do solo por agrotóxicos, crise hídrica, perda de diversidade de sementes, entre outras. Deve ser foco de discussão e presença deste assunto, base das problemáticas de alimentação, na esfera pública.

Segundo Silva Filho et al. (2015), podemos verificar a base das transações transnacionais de alimentos que resultou no sistema agroalimentar globalizado. Forte ameaça a soberania alimentar de inúmeros povos em desenvolvimento, e outros em situações intermediárias. Corroborando o fato de que a decisão saiu das mãos dos pequenos agricultores e estes fatos mudam o panorama ambiental, sendo necessário correlacionar meio ambiente e alimentação.

Neste sentido problematizar após tantas reflexões o peso das políticas públicas na garantia da dignidade humana, como nos traz Pinheiro e Carvalho (2010) no trecho a seguir:

O Estado é um dos principais responsáveis para a garantia do DHAA e deve fazê-lo mediante políticas públicas, assim como o faz perante o direito a saúde e à educação. Essa obrigação se concretiza por meio da elaboração e implementação de políticas, programas e ações que buscam melhorar o acesso das pessoas aos recursos para produção ou aquisição, seleção e consumo de alimentos e que promovam a progressiva realização desse direito, definindo claramente metas, prazos, indicadores e recursos alocados para esse fim (PINHEIRO; CARVALHO, 2010, p. 126).

Destarte trazer uma última consideração nas discussões, mediante o material analisado, sobre as possibilidades do Estado de cumprir esta sua função que pode melhorar consideravelmente não só a saúde, mas a qualidade de vida e dignidade das populações. Em especial no que se refere às definições claras, muitas vezes não encontradas nos documentos eleitorais e de governança. Já que de modo geral, a falta de parâmetros claros para estes

---

<sup>52</sup> Ferramenta de planejamento estratégico, amplamente utilizada em avaliações da área pública, que elenca como “F” - forças, “O” – oportunidades, “F” – fraquezas e “A” – ameaças a determinadas ações, políticas ou outras questões.

próprios documentos já nos faz problematizar o que encontraremos nas publicações.

Este fato, por si só, já causa danos ao planejamento e execução de políticas públicas. Sendo meramente documentos protocolares, sem necessidade de vinculação ou cumprimento de padrões mínimos na elaboração, ficam sendo somente documentos burocráticos (HERRERA, 2009, SILVA, 2009; SANTOS, 2013), que não colaboram para construção de uma agenda de alimentação e SAN. A construção desta agenda é multifatorial, mas os documentos citados podem fazer parte deste processo importante para democracia e efetivação dos direitos fundamentais.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma estruturação que vá além das demandas primárias da fome, com participação social e vasto esclarecimento dos burocratas de rua sobre seu papel na efetivação do DHAA, pode ser uma possível resposta ou caminho para uma importante mudança no planejamento das políticas públicas tanto de SAN quanto aquelas convergentes. Essa estruturação poderá guindar realidade aos direitos fundamentais. Nesse sentido, os documentos eleitorais e de governança analisados nesta dissertação podem colaborar nesta perspectiva.

A articulação de políticas, na criação de uma rede de emancipação, pode ser uma das maneiras de abarcar um maior número de direitos fundamentais, aumentam a dignidade e propiciam mudanças e fortalecimento das populações que necessitam do Estado para efetivação dos direitos humanos. Carecemos da retirada dos direitos do papel historicamente datado, com adaptações a realidade de cada um dos povos.

Logo, em termos de SAN, definições e ampliações de conceitos, podem nos fazer refletir sobre questões outras que compõem este panorama. A dignidade dos trabalhadores e a SAN é um exemplo, não discutido nesta pesquisa, mas ponto fundamental para ampliação da dignidade.

Exploração da mão de obra camponesa poderia ser aceita numa premissa de alimentação saudável e segura? Seria aceitável em uma ideia de sustentabilidade e dignidade efetivadas? Questões que devem ser levadas em consideração na elaboração de políticas que desejam promover o desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento regional e o desenvolvimento sustentável se mostraram, durante esta pesquisa, como filhos de um mesmo pai. Panorama local e geral de uma mesma proposta, a obtenção de efetivação de direitos fundamentais e respeito aos limites do planeta. Fato que passou a ser considerado pelos documentos eleitorais e de governança analisados, mas pouco presente na efetivação real.

Essas discussões se prolongam para inúmeras outras áreas, todas correlatas as emergências ambientais, e as controvérsias a respeito de

definições e ações. O cuidado com a captura de conceitos como mera alavanca de publicidade pode ser um dos motes desta importante discussão, levando-nos a conhecer melhor a visão popular sobre políticas, administração pública e emergências ambientais.

Cabe questionarmos, após as análises, e abrindo possibilidade de estudos futuros: Se no caso das principais políticas públicas os recursos são ainda menos abundantes do que nas demais situações? Se o manejo dessas verbas é que tornam a ideia de que políticas sociais têm poucos recursos. Percebemos durante esta incursão as peculiaridades das finanças públicas e das possibilidades de participação e transparência como pontos positivos a serem ampliados.

Ressaltamos que o manejo e verbas públicas é altamente vinculado, devido ao modelo administrativo público vigente, fazendo com que grandes blocos como educação e saúde tenham verbas vinculadas que não poderão ser aproveitadas em demais áreas, muitas vezes desguarnecendo os municípios de possibilidades de formação de agenda e resolução imediata de problemas públicos. Além da conhecida folha de pagamento, sempre noticiada como o grande alçó da administração pública e do teto de gastos.

Outras questões influenciam o andamento geral das políticas públicas, mas o planejamento e associação de protocolos, leva em consideração tanto as premissas do planejamento estratégico quanto as bases da economia (como ciência e não como mercado) podem facilitar a evolução do panorama da fome. Faz com que as diversas esferas participantes possam se apropriar de conhecimentos como um diálogo próspero.

A pesquisa tornou-se viável pois os dados e documentos foram coletados através dos portais de transparência e sítios eletrônicos de órgãos governamentais. Fato que possibilitou o fácil acesso as informações que nos guarneceram sobre assuntos relacionados a SAN e políticas públicas efetivadas no recorte escolhido.

A busca nestes documentos por ações que promovam a SAN pode ser um fator agregador a pauta alimentação, no momento prévio a eleição, dando continuidade as demandas já efetivadas e promovendo outras que possam contribuir para amainar o problema da fome e garantir o cumprimento do

DHAA. Porém num panorama regionalizado, nas estritas necessidades de cada uma das localidades e as especificidade de suas populações.

O crescimento das propostas de inter ou até transdisciplinaridade apontam para uma luz neste túnel que está longe de chegar ao fim. O assunto requer convergência, seja de agendas, de propostas, de pesquisas ou de soluções. A fome não é unifatorial, fato, mas a falta de interrelação entre dados, agendas, políticas públicas, Estado e mercado, na busca por soluções, faz com que sobrem propostas, leis, documentos e acordos internacionais e falte comida de qualidade para garantir a SAN.

Em grande parte dos planos verificados, a tríade Saúde – Segurança Pública – Educação aparece com maior frequência. Neste sentido, em saúde e educação podemos encontrar tópicos que tragam conceitos de segurança alimentar e nutricional. As propostas de SAN não ficam restritas somente a estas áreas, podendo estar elencadas em outros campos ou ainda avulsas, nos documentos analisados. Após as análises pudemos verificar que poucos, mas alguns documentos, já percebem e apontam caminhos para essa ampliação necessária.

Trata-se não de descredibilizar as organizações e suas contribuições para a pauta de SAN e SOBAL, ou ainda a SSAN, mas de questionar números e leis de garantias. Ao percebermos que os números da fome crescem, bem como os da pobreza, e se acumularmos todos os documentos que buscam garantir, definir, normatizar e categorizar a SAN, é papel do pesquisador desestabilizar através de problematização, na busca por respostas outras ou visões alternativas para sua agenda de pesquisa.

Ao iniciarmos esta pesquisa, pretendendo verificar a criação de uma agenda de SAN, buscamos analisar os documentos eleitorais e de governança, na forma de planos de governo e planos plurianuais. Deste modo, verificar se as políticas apontadas nos planos de governo e futuramente absorvidas na gestão seriam suficientes para garantir a SAN e ainda, o DHAA.

Após vasta pesquisa e observação dos resultados encontrados, cabe salientar que as políticas públicas de SAN, figuram como coadjuvantes nas propostas gerais e isto se confirma na baixa adesão as mesmas nos planos

plurianuais, deixa uma lacuna para atores sociais não contidos em programas como a alimentação escolar.

Restou demonstrado que a hipótese de que as políticas públicas de SAN e convergentes, bem como a pauta de SAN não são centrais nas discussões da agenda pública dos municípios do Litoral do Paraná é verdadeira. Apontamos ainda a necessidade de maior observação na parte inicial do ciclo das políticas públicas, dados secundários e na participação social para construção de uma agenda promotora do DHAA.

Finalizamos deste modo este estudo e abrindo portas, janelas e paredes para ampliação das discussões da SAN. Motiva assim outros pesquisadores a se desbravarem nas múltiplas instâncias que colaboram para que além de comer, possamos garantir efetivação de dignidade, direitos fundamentais e uma alimentação socialmente justa. Ademais, não leva em consideração somente os grandes centros, os seres humanos, mas ampliam nossa visão a um horizonte planetário sustentável.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, T. C. A.; HOUGH, G.; DAMASIO, M. H.; SILVA, M. A. A. P. **Avanços em análise sensorial**. São Paulo: Livraria Varela, 1999.

AMORIM, K.; DINIZ, J., LIMA, S. A visão do controle externo na eficiência dos gastos públicos com educação fundamental. **Revista De Contabilidade e Organizações**, v. 11, n. 29, p. 56-67, 2017.

ANDRADE, J. C.; DELIZA, R.; YAMADA, E. A.; GALVÃO, M. T. E. L.; FREWER, L. J.; BERAQUET, N. J. Percepção do consumidor frente aos riscos associados aos alimentos, sua segurança e rastreabilidade. **Brazilian Journal of food technology**, Campinas, v. 16, n. 3, p. 184-191, jul./set. 2013.

ANDRADE, N. de A. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2005.

ANGOTTI, M.; FERREIRA, A. C. de S.; CARVALHO, R. M. uma análise da produção científica sobre o full cost accounting. Edição Especial - **Revista de Contabilidade da UFBA**, Salvador-Bahia. V. 11, N. 3, Pág. 95-119, set-dez 2017.

ARQUER, M. A volatilidade eleitoral nos municípios brasileiros para o cargo de vereador (2000-2016). **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 24, nº 3, set.-dez., p. 670-698, 2018.

AZEVEDO, E. **Alimentos Orgânicos: ampliando os conceitos de saúde humana, ambiental e social**. 2 ed. Tubarão: Unisul, 2006.

AZEVEDO, E.; RIGON, S. A. **Sistema alimentar com base na sustentabilidade**. In: TADDEI, J. A. A. C. et al. (Org). **Nutrição em saúde pública**. Rio de Janeiro: Editora Rubio, 2010.

AZEVEDO, E. Riscos e controvérsias na construção social do conceito de alimento saudável: o caso da soja. **Revista de Saúde Pública**, v. 45, n. 4, p. 781-788, 2011.

AZEVEDO, E. de; PELICIONI, M. C. F. Promoção da Saúde, Sustentabilidade e Agroecologia: uma discussão intersectorial. **Saude soc.**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 715-729, Sept. 2011.

AZEVEDO, E. A ciência e os riscos ambientais vinculados ao sistema agroalimentar moderno. **Caderno eletrônico de Ciências Sociais**, Vitória: v. 1, n. 1, p. 18 – 40, 2013.

AZEVEDO, E. O Ativismo Alimentar na Perspectiva do Locavorismo. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo: v. XVIII, n. 3, p. 81-98. jul.-set. 2015.

AZEVEDO, N. T. A vulnerabilidade social dos municípios do litoral do Paraná: construção do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) com base nos dados dos setores censitários IBGE 2010. **Revista Guaju**, Matinhos, v.2, n.2, p. 89-124, jul./dez. 2016.

BACHRACHB, P.; BARATZ, M. S. "Two Faces of Power". **American Science Review**, v. 56, p. 947-952, 1962.

BANERJEE, S. B. IN: FERNANDES, M.; GUERRA, L. **Contra discurso do desenvolvimento sustentável**. Belém: UNAMAZ, 2007.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução: Luis Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BATISTA FILHO, M.; RISSIN, A. A transição nutricional no Brasil: tendências regionais e temporais. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 19, sup. 1, p. 181-191, 2003.

BAUMGARTEN, M. **Conhecimento e redes: sociedade, política e inovação**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2005.

BECK, U. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução: Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BRAMBOR, T.; CENEVIVA, R. Reelection e continuidade nos municípios brasileiros. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 9-21, jul. 2012.

BRANDEMBURG, A.; BEZERRA, I.; GIORDANI, R. C. F. Soberania alimentar, desenvolvimento territorial e sustentabilidade: olhares e contextos. **Guaju**, Matinhos, v.2, n.1, p. 2-13, jan./jun. 2016.

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

BRASIL. **Lei complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)> Acesso em: 21 de jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Epidemiologia e Serviços de Saúde** / Secretaria de Vigilância em Saúde. – v. 12, n. 1 (jan./mar. 2003) – Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

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

BRASIL. Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais. **Relatórios Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais** - Informe 2006b. Disponível em: <[http://www.direitos.org.br/index.php?option=com\\_remository&Itemid=99&func=startdown&id=256](http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_remository&Itemid=99&func=startdown&id=256)> Acesso em: 04 jul. 2019.

BRASIL. **III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Por um desenvolvimento sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional: Documento Final. 2007.

BRASIL. **Lei Nº 11.947**, de 16 de junho de 2009. Presidência da República, Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.html)> Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE Nº 38**, de 16 de julho de 2009. Brasil, Ministério da Educação. Disponível em: <[http://www.mp.rs.gov.br/areas/gapp/arquivos/res\\_alimentacao\\_escolar.pdf](http://www.mp.rs.gov.br/areas/gapp/arquivos/res_alimentacao_escolar.pdf)> Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 64**, DE 2010. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2010/emendaconstitucional-64-4-fevereiro-2010-601824-publicacaooriginal-123345-pl.html>> Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. **Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm)> Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. **Relatório final da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Salvador – Bahia – nov/2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca\\_alimentar\\_IV/relatorio\\_preliminar\\_4\\_conferencia\\_seguranca\\_alimentar\\_nutricional.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_alimentar_IV/relatorio_preliminar_4_conferencia_seguranca_alimentar_nutricional.pdf)> Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia alimentar para a população brasileira** / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – 2 ed., 1. Reimpr. Brasília: Ministério da Saúde, 2014. 156 p.

BRASIL. **Portaria nº 18, de 9 de janeiro de 2019**. Ministério da Cidadania. Dispõe sobre a subordinação de unidades administrativas aos titulares de cargos de Natureza Especial e sobre os responsáveis pela coordenação de atividades no âmbito do Ministério da Cidadania, até a entrada em vigor da sua estrutura regimental. Disponível em: <[http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58723493](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58723493)> Acesso em: 12 jul. 2019.

BOMBARDI, L. M. Violência Silenciosa: o uso de Agrotóxicos no Brasil. In: VI SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA: **Anais**. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba - UFPB, 2013.

BOMBARDI, L. M. **Geografia do Uso de Agrotóxicos no Brasil e Conexões com a União Europeia**. São Paulo: Laboratório de Geografia Agrária, FFLCH - USP, 2017.

BRAGA, V. Cultura Alimentar: contribuições da antropologia da alimentação. **SAÚDE REV.**, Piracicaba, v. 6, n. 13, p. 37-44, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O paradoxo da esquerda no Brasil. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 74, p. 25-45, mar. 2006.

BURITY, V.; FRANCESCHINI, T.; VALENTE, F.; RECINE, E.; LEÃO, M.; CARVALHO, M. de F. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2010.

CABECINHAS, R. Representações sociais, relações intergrupais e cognição social. **Paidéia**, Ribeirão Preto, v. 14, n. 28, p. 125-137, ago. 2004.

CACHOEIRA, E. **Análise da comercialização de alimentos de base agroecológica do assentamento do contestado Lapa-Paraná pelo programa de aquisição de alimentos e programa nacional de alimentação escolar**. 2018. Dissertação, (Mestrado) – Setor Litoral, Universidade Federal do Paraná, Matinhos, 2018.

CALDAS, N. V.; SACCO A. F.; BEZERRA, A. J. A. Certificação de Produtos Orgânicos: obstáculos à implantação de um sistema participativo de garantia na Andaluzia, Espanha. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 50, n. 3, p. 455-472, 2012.

CALLEJO, J. Modos de consumo y sociedad del riesgo. **Revista Internacional de Sociología**, Tercera Época, n. 40, p. 133-157. 2005.

CAMARA, M. C. C.; MARINHO, C. L. C.; GUILAM, M. C. R.; NODARI, R. O. Transgênicos: avaliação da possível (in) segurança alimentar através da produção científica. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 669-681, 2009.

CÂMARA, R. H. Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. **Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia**, v. 6, n. 2, jun./dez., p. 179-191, 2013.

CANESQUI, A. M.; GARCIA, R. W. D. **Antropologia e nutrição: um diálogo possível**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2005. 306 p.

CARREIRÃO, Y. de S. Opiniões políticas e sentimentos partidários dos eleitores brasileiros. **Opin. Publica**, Campinas, v. 14, n. 2, p. 319-351, nov. 2008.

CARREIRÃO, Y. de S. **A decisão do voto nas eleições presidenciais brasileiras**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil** – o longo caminho. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, J. **Geografia da fome** (o dilema brasileiro: pão ou aço). 1. ed. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.

CASTRO, J. de. **Ensaio de biologia social**. São Paulo: Brasiliense, 1957.

CASTRO, J. de. **Entrevista com Josué de Castro**. Terre Entière, n. 2, set. 1972. Entrevistadores Jean Prédine e Roger Wellhoff.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8a ed. São Paulo: Cortez, 2006.

COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v.17, p. 1-25, 1972.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global**. O Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Relatório da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: Consea, 2007.

CORREA, V.P. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. Ipea. **Boletim Regional Urbano e Ambiental**, v. 3, 2009.

COSTA, W. M. **Geografia política e Geopolítica**: Discursos sobre território e o poder. São Paulo: Hucitec, 1992.

COUTO, L. F.; CARDOSO JUNIOR, J. C. **A função dos planos plurianuais no direcionamento dos Orçamentos anuais**: avaliação da trajetória dos PPAS no Cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2020.

DESMARAIS, A. A. **La via Campesina**: la globalización y el poder del campesinado. Madrid: Editora Popular, 2007.

DIAS, N. M.; MACHADO, E. D. Reflexões sobre a crise na determinação dos direitos fundamentais nos pensamentos de Thomas Humphrey Marshall e Karel Vasak. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 62, n. 1, p. 183-208, jan./abr. 2017.

DICIO. Dicionário Online Comum. 2009. **Senso Comum**. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/senso-comum/>> Acesso em: 17 jul. 2019.

DINIZ, P. R. **Conexões agroecológicas em rede**: o diálogo entre alimentação escolar e agricultura familiar na Lapa – PR. 2014. 186 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Segurança Alimentar e Nutricional, Setor de Ciências da Saúde, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

DUBOW, C.; BORBA, T. T. de B.; SANTOS, C. R. S.; GARCIA, E. L. G.; KRUG, S. B. F. Participação social na implementação das políticas públicas de saúde: uma revisão crítico reflexiva. **Saúde & Transformação Social/Health & Social Change**, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil, v. 8, n. 2, p. x-y, 2017.

DUBUGRAS, M. T. B.; PÉREZ-GUTIÉRREZ, E. **Perspectiva sobre a análise de risco na segurança dos alimentos**. Curso de sensibilização. Rio de Janeiro: Área de Vigilância Sanitária, Prevenção e Controle de Doenças - OPAS/OMS, 2008.

EDMUNDSON, W. A. **Uma introdução aos direitos**. Tradução: Evandro Ferreira e Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

ESCOBAR, A. **La invención del desarrollo**. 2. ed. Popayán: Universidad del Cauca, 2014.

ESCODA, M. do S. Q. Fome e Saúde: a relação entre fatores determinantes e consequências da má alimentação. **Revista SUSTENTAÇÃO**, ano IV, n. 10, 2003.

ESCUDERO, P. **Alimentación**. Buenos Aires: Hachette; 1934.

FAO. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. 2014. **The State of Food Insecurity in the World 2014**. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Rome, FAO.

FAO. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. Comisión del Codex Alimentarius. **Manual de procedimiento**. 24. ed. Organización Mundial de La Salud y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma; 2015.

FAO. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2019**. Santiago. 135. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

FAQUETI, A. **Segurança alimentar e nutricional com enfoque na intersetorialidade**. Florianópolis: CCS/UFSC, 2019.

FERREIRA, N. S. de A. As pesquisas denominadas “Estado Da Arte”. **Educação & Sociedade**, ano XXIII, n. 79, p. 257-272, ago. 2002.

FERREIRA, D. P.; BATISTA, C. M.; STABILE, M. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. **Opin. Publica**, Campinas, v. 14, n. 2, p. 432-453, nov. 2008.

FERREIRA, V. da R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, jul./set. 2016.

FEUERBACH, L. **Enseñanza de la alimentación**. Lehre der Nahrungsmittel: Für das Volk. GORRITI, J.M. 1890. Cocina Ecléctica. Félix Lajouane Editor, Librairie Générale, Buenos Aires.

FIGUEIREDO, M.; ALDÉ, A.; DIAS, H.; JORGE, V. L. Estratégias de persuasão eleitoral: uma proposta metodológica para o estudo da propaganda eleitoral. **Opinião Pública**, Campinas, v. IV, n. 3, p. 182-203, nov., 1997.

FLEXOR, G. A Globalização do Sistema Agroalimentar e seus Desafios para o Brasil. **Economia-Ensaio**, Uberlândia, v. 20 e 21, p. 63-95, jul./dez. 2006.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução: Joice Elias Costa, Sônia Elisa Caregnato. 3. ed. São Paulo: Artmed, 2009.

FONTANA R. L. M. F.; COSTA S. S.; SILVA J. A. B. da S.; RODRIGUES A. de J. Teorias demográficas e o crescimento populacional no mundo. **Ciências Humanas e Sociais Unit. Aracaju**, v. 2, n.3, p. 113-124, mar. 2015.

FOUCAULT, M. "The subject and power". In Herbert L. Dreyfus e Paul Rabinow. **Michel Foucault: beyond structuralism and hermeneutics**. Brighton, 1982.

FOUCAULT, M. Governmentality. In: G. Burchell, C. Gordon e P. Miller (orgs). **The Foucault effect: studies in governmentality**. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1991.

FRANKLIN, C. H. Eschewing Obfuscation? Campaigns and the Perception of U.S. Senate Incumbents. **American Political Science Review**, Washington, v.85, n.4, p.1193-1214, 1991.

FREITAS, M. A. A esquerda brasileira em tempos neoliberais. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 17, n. x, p. x-y, 2004.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**, Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1961.

GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina**. Tradução: Sergio Faraco. São Paulo: L&PM, 2010.

GAMBA J.C.M. O direito humano à alimentação adequada: revisitando o pensamento de Josué de Castro. **Rev Jurídica da Presidência**, v. 11, p. 52-81, 2010.

GIDDENS A. **As consequências da modernidade**. Tradução: Raul Fiker. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1991.

GLANZ, K., SALLIS, J. F., SAELENS, B. E., FRANK, L. D. Healthy Nutrition Environments: Concepts and Measures. **Am J Health Promot**, v. 19, v. 5, p. 330-333, 2005.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**, 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GOODMAN, D. Rethinking food production-consumption: integrative perspectives. **Sociologia Ruralis**, v. 40, n. 4, p. 77-271, 2002.

GRESTA, R. M. **Teoria do processo eleitoral democrático: a formação dos mandatos a partir da perspectiva da cidadania**. 2019. 522 p. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

HERRERA, J. F. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução: Carlos Roberto Diogo Garcia, Antonio Henrique Graciano Suxberguer, Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HIGGINS, S. S. RIBEIRO, A. C. **Análise de redes em Ciências Sociais**. Brasília: Enap, 2018.

HIRAI, W. G.; ANJOS, F. S. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 335-353. jul./dez. 2007.

HOFLING, E. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, p. x-y, nov. 2001.

HOROCHOVSKI, R. R.; SIRINO, N. P. Sentidos e usos do empoderamento na pesquisa social. In: Renato Monseff Perissinotto; Gustavo Biscaia de Lacerda; José Swako (org.). **Curso livre de teoria política: normatividade e empiria**. Curitiba: Appris, 2016.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Censo 2010**. 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>> Acesso em: 12 jul. 2019.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **População Estimada 2019**. Cidades. 2019. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/panorama>> Acesso em: 30 abr. 2020.

IDEC. INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. **Notícia sobre a extinção do CONSEA**. 2019. Disponível em: <<https://idec.org.br/noticia/contra->

sociedade-e-congresso-bolsonaro-mantem-extincao-do-consea> Acesso em: 03 ago. 2019.

INC. INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER. **Agrotóxicos**. 2018. <<https://www.inca.gov.br/en/node/1909>> Acesso em: 01 jul. 2019.

IPPC. INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change**. Geneve: IPCC Secretaria/WMO/UNEP, 2007.

JACOB, M. C. M.; CHAVES, V. M. Falhas do sistema alimentar brasileiro: contribuições da geografia literária para o fortalecimento da democracia alimentar. **Physis**, v. 29, n. 1, 2019.

JUNCKES, I. J.; HOROCHOVSKI, R. R.; CAMARGO, N. F.; SILVA, J. M.; SILVA, E. A.; ALMEIDA, L. B. de. Posicionamento das Mulheres na Rede de Financiamento Eleitoral e seu Desempenho nas Eleições de 2010 no Brasil: a dinâmica estrutural da exclusão e marginalização feminina no poder político. **Revista Latino-americana de Geografia e Gênero**, Ponta Grossa, v. 6, n. 1, p. 25 - 47, jan. / jul, 2015.

KIERECZ, M. S. A crise da democracia representativa no brasil. **Cadernos do Programa de Pós-graduação em Direito PPGDir/UFRGS**, Porto Alegre, v. XI, n. 2, p. 360-385, 2016.

KUMANYIKA S. INFORMAS (International Network for Food and Obesity/noncommunicable diseases Research, Monitoring and Action Support): summary and future directions. **Obes Rev**, v. 14, sup. 1, p. 64-157, 2013.

LEAL, R. G. **Direitos Humanos no Brasil: Desafios à Democracia**. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1997.

LEFEBVRE, H. **Lógica Formal, Lógica Dialética**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

LEIVAS, P. G. C. **Teoria dos direitos fundamentais sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006, 146 p.

LÉTOURNEAU, J. **Ferramentas para o pesquisador iniciante**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

LINHARES, D. A. O direito à alimentação adequada e as restrições decorrentes da pandemia. **Revista Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-26/direito-pos-graduacao-direito-alimentacao-restricoes-decorrentes-pandemia>> Acesso em: 27 abr. 2020.

LOTTA, G. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 26, n. 66, p. 145-173, jun. 2018

MACHADO, M. L. State Plan for Food and Nutrition Security: Potentialities and limitations. **Rev. Nutr.**, Campinas, v. 31, n. 4, p. 413-422, Aug. 2018.

MACHADO, E. T.; RESENDE, D. A. Plano Plurianual municipal, instrumentalidade na gestão municipal e articulação com o Plano Plurianual estadual: estudo de caso do município de Curitiba e do estado do Paraná. **Rev. FAE**, Curitiba, v. 15, n. 1, p. 42-61, jan./jun. 2012.

MAHAN K.; ARLIN M. **Krause**: alimentação, nutrição e dietoterapia. 10 ed. São Paulo: Roca, 2002.

MAGALHÃES, R. Avaliação de políticas e iniciativas públicas de segurança alimentar e nutricional: dilemas e perspectivas metodológicas. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, n. 5, p. 1339-1346, 2014.

MALUF, R. S.; MENEZES, F.; VALENTE, F. L. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP, v. IV, p. 66-88, 1996.

MALUF, R. S. J. **Segurança Alimentar e Nutricional**: Conceitos fundamentais. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 174 p. 2009.

MALUF, R. **Soberania Alimentar no continente das desigualdades**. In: BEZERRA, Islândia; PEREZ-CASSARINO, Julian. Soberania Alimentar (SOBAL) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na América Latina e Caribe. Curitiba: Ed. UFPR, 2016.

MARSHALL, T. H. **Cidadania e Classe Social**. Editor: Walter Costa Porto. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Centro de Estudos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002.

MARQUES, L. C. F. **Capitalismo e colapso ambiental**, 2 ed. Rev. Ampl. – Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2016.

MARTINELLI, S. S.; CAVALLI, S. B. Alimentação saudável e sustentável: uma revisão narrativa sobre desafios e perspectivas. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 11, p. 4251-4261, 2019.

MASTRODI, J.; AVELAR, A. E. C. O conceito de cidadania a partir da obra de T. H. Marshall: conquista e concessão. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 17, n. 33, p. 3-27, jul-dez. 2017.

MELLO e SOUZA, N. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1671-1720, Dec. 2012.

MÉSZÁROS, I. Crise estrutural necessita de mudança estrutural. **II Encontro de São Lázaro** – Conferência de Abertura. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2011. Disponível em: <[www.ffch.ufba.br/IMG/pdf/conferencia\\_meszaros.pdf](http://www.ffch.ufba.br/IMG/pdf/conferencia_meszaros.pdf)> Acesso em: 12 abr. 2019.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, jun. 2008.

MINIM, V. P. R. **Análise Sensorial: Estudo com Consumidores**. Viçosa: Editora UFV, 2006.

MIKHAILOVA, I. Sustentabilidade: evolução dos conceitos teóricos e os problemas da mensuração prática. **Revista Economia e Desenvolvimento**, n. 16, p. 22-41, 2004.

MONASTERSKY, R. Anthropocene: The human age. **Nature**, n. 519, p. 144–147, 2015.

MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estud. av.**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 7-20, ago. 2003

MORIN, E. **Ciência com consciência**. Tradutores: Maria D. Alexandre, Maria Alice Araripe de Sampaio. Doria. Portugal: Europa-América, 1994.

MORIN, E. **A Via para o futuro da humanidade**. Tradução: Edgard de Assis Carvalho, Mariza Perassi Bosco. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. Tradução: Eliane Lisboa. 5.ed. – Porto Alegre: Sulina, 2015.

NASCIMENTO, E. P. do. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, p.51-64, 2012.

NASCIMENTO, S. G. S. Produção agroecológica e Segurança Alimentar e Nutricional (Brasil). **Rev. de Ciências Agrárias** [online]. V. 42, n. 1, p. 291-300, 2019.

NAVES, F.; REIS, Y. Desenhando a resistência: estética e contra hegemonia no movimento agroecológico no Brasil. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 309-325, jun. 2017.

NESTLE, M. **Uma verdade indigesta**: como a indústria alimentícia manipula a ciência do que comemos. Brasil: Elefante Editora, 2019.

NUNES, M. da S. **O direito à alimentação e o princípio da segurança**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

OBSERVATÓRIO DO LITORAL PARANAENSE. **Municípios do Litoral Paranaense e sua Localização no Brasil**. Matinhos: UFPR Litoral, 2020.

ODUM, E. P. **Ecologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1988a.

ODUM, E. P. A humanidade em crise. In: **Ecologia**, Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1988b.

OLIVEIRA, A. U. Agricultura e Indústria no Brasil. In: **Boletim Paulista de Geografia**, n.58. São Paulo: AGB, 1981.

OLIVEIRA JÚNIOR, A. J. S. de. **Planejamento Governamental**. Instituto Serzedello Corrêa. Escola Superior do Tribunal de Contas da União. 2017.

ONU. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Definition of Environmental Health developed at WHO consultation in Sofia**, Bulgária. 1993. Disponível em: <<http://health.gov/environment/DefinitionsEnvHealth/ehdef2.htm>> Acesso em: 21 ago. 2020.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)**. 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>> Acesso em: 02 jul. 2019.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Relatório Brundtland**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário Geral No. 12 – O Direito Humano a Alimentação Adequada (art. 11)** 1999.

ORMENESE, R. C. S. C.; FARIA, E. V.; LEMOS, A. L. S. C.; MIYAGUSKU, L. Os riscos e perigos dos alimentos na percepção dos consumidores. **Brazilian Journal of Food Technology**, Campinas, v. II, p. 49-56, 2009.

OTERO, G; PECHLANER, G.; GÜRCAN, E. C. The Neoliberal Diet: Fattening Profits and People. **The Routledge Handbook of Poverty**, Estados Unidos: Routledge, p. 472-480, 2015.

PACHECO, S. S. M. O hábito alimentar enquanto um comportamento culturalmente produzido. In: FREITAS, M. do C. S. de; FONTES, G.A.V.; OLIVEIRA, N. de. **Escritas e narrativas sobre alimentação e cultura**. Salvador: UFBA, 2008.

PAIVA, D.; BRAGA, M. S. S.; PIMENTEL Jr., J. Eleitorado e partidos políticos no Brasil. **Opinião Pública**, v. 13, n. 2, p. 388-408, nov. 2007.

PASSOS, R. D. F dos; ARECO, S. **Gramsci e seus contemporâneos**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016.

PIDESC. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** (Pidesc), de 1966 (Decreto n.º 591/92).

PIERRI, N. Histórico del concepto de desarrollo sustentable. In: Foladori, G.; Pierri, N. **Sustentabilidad?** Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas, 2005.

PINHEIRO, A. R. O; CARVALHO M. F. C. C. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 15, v.1, p. 121-130, 2010.

PIOVESAN, F. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. **Sur - Revista Internacional De Direitos Humanos**, ano 1, n. 1, 2004.

PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V.E. (Org). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, Enap, 2018. p. 205-225

TSE. Plano de Governo Antonina. 2016a. **Candidato José Paulo Vieira Azim**. Disponível em:  
<[http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/74217/2/160000026993/pr-oposta\\_governo1471290087271.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/74217/2/160000026993/pr-oposta_governo1471290087271.pdf)> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Antonina. 2016b. **Candidato Munira Peluso**. Disponível em:  
<[http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/74217/2/160000027562/pr-oposta\\_governo1471291110809.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/74217/2/160000027562/pr-oposta_governo1471291110809.pdf)> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Guaraqueçaba. 2016c. **Candidato Lilian Ramos Narloch**. Disponível em:  
<[http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/75850/2/160000015199/pr-oposta\\_governo1471270831038.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/75850/2/160000015199/pr-oposta_governo1471270831038.pdf)> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Guaraqueçaba. 2016d. **Candidato Marco Antonio De Souza**. Disponível em:  
<[http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/75850/2/160000016471/pr-oposta\\_governo1471274314286.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/75850/2/160000016471/pr-oposta_governo1471274314286.pdf)> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Guaratuba. 2016e. **Candidato Roberto Cordeiro Justus**. Disponível em:

<[http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/75876/2/160000024203/pr-oposta\\_governo1471352523078.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/75876/2/160000024203/pr-oposta_governo1471352523078.pdf)> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Guaratuba. 2016f. **Candidato Mauricio Lense**. Disponível em:

<[http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/75876/2/160000007149/pr-oposta\\_governo1471039229163.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/75876/2/160000007149/pr-oposta_governo1471039229163.pdf)> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Matinhos. 2016g. **Candidato Ruy Hauer Reichert**. Disponível em:

<[http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/79634/2/160000008289/pr-oposta\\_governo1471024001881.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/79634/2/160000008289/pr-oposta_governo1471024001881.pdf)> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Matinhos. 2016h. **Candidato Maria Aparecida Gregório Dos Santos**. Disponível em:

<[http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/79634/2/160000022403/pr-oposta\\_governo1471282825207.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/79634/2/160000022403/pr-oposta_governo1471282825207.pdf)> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Morretes. 2016i. **Candidato Osmair Costa Coelho**. Disponível em:

<[http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/77097/2/160000013150/pr-oposta\\_governo1471039234672.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/77097/2/160000013150/pr-oposta_governo1471039234672.pdf)> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Morretes. 2016j. **Candidato Carlos Alberto Gnata Neto**. Disponível em:

<[http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/77097/2/160000031577/pr-oposta\\_governo1471698090102.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/77097/2/160000031577/pr-oposta_governo1471698090102.pdf)> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Paranaguá. 2016k. **Candidato Marcelo Elias Roque**. Disponível em:

<[http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/77453/2/160000004102/pr-oposta\\_governo1470929873895.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/77453/2/160000004102/pr-oposta_governo1470929873895.pdf)> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Paranaguá. 2016l. **Candidato André Luiz Pioli Bernascki**. Disponível em:

<[http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/77453/2/160000031228/pr-oposta\\_governo1471298430476.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/77453/2/160000031228/pr-oposta_governo1471298430476.pdf)> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Pontal do Paraná. 2016m. **Candidato Marcos Fioravante**. Disponível em:  
<[http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/75523/2/160000019129/proposta\\_governo1471277189434.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/75523/2/160000019129/proposta_governo1471277189434.pdf)> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Pontal do Paraná. 2016n. **Candidato Edgar Rossi**. Disponível em:  
<[http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/75523/2/160000004584/proposta\\_governo1470936778779.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/75523/2/160000004584/proposta_governo1470936778779.pdf)> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Antonina. 2012a. **Candidato João Ubirajara Lopes**. Disponível em:  
<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/PR/74217/11/160000009558/proposta.pdf>> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Antonina. 2012b. **Candidato José Paulo Vieira Azim**. Disponível em:  
<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/PR/74217/11/160000016518/proposta.pdf>> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Guaraqueçaba. 2012c. **Candidato Lilian Costa Ramos**. Disponível em:  
<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/PR/75850/11/160000000743/proposta.pdf>> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Guaraqueçaba. 2012d. **Candidato Haroldo Salustiano de Arruda**. Disponível em:  
<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/PR/75850/11/160000025298/proposta.pdf>> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Guaratuba. 2012e. **Candidato Evani Cordeiro Justus**. Disponível em:  
<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/PR/75876/11/160000016773/proposta.pdf>> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Guaratuba. 2012f. **Candidato Roberto Nicolau Jamur**. Disponível em:  
<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/PR/75876/11/160000003908/proposta.pdf>> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Matinhos. 2012g. **Candidato Eduardo Antonio Dalmora**. Disponível em:

<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/PR/79634/11/160000033996/proposta.pdf>> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Matinhos. 2012h. **Candidato Maria Aparecida Gregorio Dos Santos**. Disponível em:  
<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/PR/79634/11/160000009192/proposta.pdf>> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Morretes. 2012i. **Candidato Helder Teofilo Dos Santos**. Disponível em:  
<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/PR/77097/11/160000024349/proposta.pdf>> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Morretes. 2012j. **Candidato Osmair Costa Coelho**. Disponível em:  
<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/PR/77097/11/160000025274/proposta.pdf>> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. TPlano de governo Paranaguá. 2012k. **Candidato Mario Manoel Das Dores Roque**. Disponível em:  
<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/PR/77453/11/160000002157/proposta.pdf>> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Paranaguá. 2012l. **Candidato André Luiz Pioli Bernascki**. Disponível em:  
<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/PR/77453/11/160000027402/proposta.pdf>> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Pontal do Paraná. 2012m. **Candidato Edgar Rossi**. Disponível em:  
<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/PR/75523/11/160000014684/proposta.pdf>> Acesso em: 16 jul. 2019.

TSE. Plano de governo Pontal do Paraná. 2012n. **Candidato Marcos Fioravanti**. Disponível em:  
<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/PR/75523/11/160000007308/proposta.pdf>> Acesso em: 16 jul. 2019.

POLLAN, M. **O dilema do onívoro**. Tradução: Cláudio Figueiredo. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2007.

PORTER, M. E.; STERN, S.; GREEN, M. **Índice de progresso social 2015**. Social Progress Associative, 2015. Disponível em: <<https://www.issuelab.org/resources/25268/25268.pdf>> Acesso em: 12 jul. 2020.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

RAMOS, M. B. **Segurança alimentar no contexto da vigilância sanitária: reflexões e práticas** Rio de Janeiro: EPSJV, 2014.

REDESAN. **Equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional /RedeSAN - FAURGS - UFRGS – MDS**. Porto Alegre: Evangraf, 2011. 80 p.; 25 cm.

REIS, R. A.; ABRAHÃO, C. M. de S.; TIEPOLO, L. M.; CHEMIN, M. **Litoral do Paraná: território e perspectivas/ organizadores Rodrigo Arantes Reis ... [et al.]**. - Curitiba, PR: Brazil Publishing, 2016

RIGON, S. do A.; BÓGUS, C. M. A segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Das Concepções Norteadoras ao Início dos Processos de Consolidação. In: BEZERRA, Islândia; PEREZ-CASSARINO, Julian. **Soberania Alimentar (SOBAL) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na América Latina e Caribe**. Curitiba: Ed. UFPR, 2016.

ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. **Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios das políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

RODRIGUES, A. R.; QUADROS, D. A.; WEINERT, L. V. C. Qual a noção de risco que nos orienta: uma análise reflexiva acerca da alimentação, sistemas agroalimentares e desenvolvimento territorial sustentável. **Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental**, [S.l.], v. 9, n. 3, p. 963-980, set. 2020.

RODRIGUES, L. E.; COMAR, R. T. A terceirização e a visão do supremo tribunal federal: os efeitos da decisão sob o viés do princípio da vedação ao retrocesso. **Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg.**, Belo Horizonte, v. 65, n. 99, p. 103-121, jan./jun. 2019.

ROCKSTRÖM, J. et al. A safe operating space for humanity. **Nature**, v. 461, p. 472-475, 2009.

ROTHER, E.T. Revisão sistemática X revisão narrativa. **Acta paul. enferm.** São Paulo, v. 20, n. 2, p. V-VI, jun. 2007.

RIBEIRO, H.; CONSTANTE, J. P.; VENTURA, D. Alimentação e sustentabilidade. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, p. 185 – 198, 2017.

RIBEIRO JUNIOR, R. S. **A fome e a miséria na alimentação**: apontamentos para uma crítica da vida cotidiana a partir da Geografia Urbana, 240 f, Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Tradução: José Luis Albuquerque Filho. Organizadora: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTANA, A. B. C.; SARTI, F. M. S. Mapeamento da qualidade nutricional da alimentação em diferentes estados do Brasil. **Revue franco-brésilienne de géographie**. Confins, 39, 2019. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/confins/18449>> Acesso em: 20 jan. 2020.

SANTOS, B. de S. **Se Deus Fosse um Ativista dos Direitos Humanos**. São Paulo: Cortez Editora, 2013.

SANTOS, B. de S. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. Boaventura de Sousa Santos, Marilena Chauí. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, B. de S. **Construindo as Epistemologias do Sul**. Antologia. v. I. Buenos Aires: CLACSO, 2018.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção / Milton Santos. - 4. ed. 2. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SAQUET, M. **Os tempos e os territórios da colonização italiana no Rio Grande do Sul**: o desenvolvimento econômico da colônia de Silveira Martins (RS). Porto Alegre: Edições EST, 2003.

SCHABARUM, J. C.; TRICHES, R. M. Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar em Municípios Paranaenses: análise dos produtos comercializados e dos preços praticados. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, v. 57, n. 1, p. 49-62, 2019.

SCHERER-WARREN, I. **Rede de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 2005.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

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

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERAFIM, M.P; DIAS, R. B. Análise de Política: uma revisão de literatura. **Cadernos Gestão Social**, v. 3, n. 1, jan/jun 2012.

SILVA FILHO, E.; FACHINI, M.; PEREIRA, V.; SANTOS, J. de L.; CLEPS, G. D. G.; ANDRADE, V. da C. **Estado, política e território**. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

SILVEIRA, F. E. **A dimensão simbólica da escolha eleitoral**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SHAH, S. K.; CORLEY, K. G. Building better theory by bridging the quantitative-qualitative divide. **Journal of Management Studies**, v. 43, n. 8, p. 1821-1835, 2006.

SILVA, A. O. da. Esboço para a História da Esquerda no Brasil. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 9, n. 103, p. 90-107, 2009.

SILVA, T. E. M da. Josué de Castro e os estudos sobre a fome no Brasil. **Cronos**, Natal-RN, v. 10, n. 1, p. 51-77, jan./jun. 2009.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

SIQUEIRA, D. P. **A dimensão cultural do direito fundamental á alimentação**. Birigui, SP: Boreal Editora, 2013.

SIQUEIRA, M. C. **Sistema agroalimentar localizado (SIAL) e as atividades de comunidades do entorno da PR – 508 (Rodovia Alexandra-Matinhos)**. 2016. 127 f. Dissertação (Mestrado) – Setor Litoral, Universidade Federal do Paraná, Matinhos, 2016.

SORIANO, É., PELLEGRINI C., MARCOS, de R. L., L., MIDORI S., SILVA, T. D. G. Avaliação de propostas de candidatos a prefeitos em relação aos riscos de desastres naturais. **Sociedade & Natureza**, v. 25, n. 3, p. 525-542, 2013.

SOUZA, H. de.; RODRIGUES, C. **Ética e Cidadania**. São Paulo: Editora Moderna, 1994.

SOUZA, H. J. de. **Campanha Contra a Fome**: Quem tem fome, tem pressa. 1994. ONG Ação Cidadania Contra a Fome e a Miséria. Disponível em: <<https://www.acaodacidadania.com.br/>> Acesso em: 16 fev. 2020.

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

SOUZA, H. J. de. **Como se faz Análise de Conjuntura**. Petrópolis: Editora Vozes, 34. ed., 2014.

SPECK, B. W. Uma compra de votos: uma aproximação empírica. **Opin. Pública**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 148-169, mai. 2003

STEFFEN, W.; GRINEVALD, J.; CRUTZEN, P.; MCNEILL, J. The Anthropocene: conceptual and historical perspectives. **Trans. R. Soc.**, n. 369, p. 842–867, 2011.

STORCK, C. R.; NUNES, G. L.; OLIVEIRA, B. B. de; BASSO, C. Folhas, talos, cascas e sementes de vegetais: composição nutricional, aproveitamento na alimentação e análise sensorial de preparações. **Ciência Rural**, Santa Maria, v.43, n.3, p.537-543, mar. 2013.

TENT, H. Research on food safety in 21st century. **Food Control**, Kidlington, v. 10, n. 4-5, p. 239-241, 1999.

USP. UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, Jornal da. **Mapa do Envenenamento**. 2019. Disponível em <<https://jornal.usp.br/ciencias/ciencias-ambientais/lancado-na-europa-mapa-do-envenenamento-de-alimentos-no-brasil/>> Acesso em: 08 jul. 2019.

VALENTE, F. L. S. **Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez; 2002.

VALENTE, F. L. S. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. **Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, p. 51-60, jan./jun. 2003.

VALLINDER, T. A judicialização da política: um fenômeno mundial. In: MOREIRA, Luiz (Org). **Judicialização da Política**. São Paulo: 22 Editorial, 2012.

VASCONCELOS, F. de A. G. de; MACHADO, M. L; MEDEIROS, M. A. T de; NEVES J. A.; RECINE E.; PASQUIM E. M. Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. **Rev. Nutr.**, Campinas, v. 32, n. x, p. x-y, 2019

VEIGA, B. G. A. da. **Participação social e políticas públicas de gestão das águas: olhares sobre a experiência do Brasil, Portugal e França**. 2007. 251 f. Tese (Doutorado) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

VEIGA, J. E. Indicadores de Sustentabilidade. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 39-52, 2010.

VEIGA, L. F.; SANTOS, S. A. dos; NEVES, D. S. Prefeito bem avaliado, prefeito reeleito? Sobre o peso da satisfação com a administração na eleição. 2010. **Revista Opinião Pública**. Disponível em: <<http://www.opiniaopublica.ufmg.br/site/files/biblioteca/Luciana-Veiga.pdf>> Acesso em: 20 fev. 2020.

VILLELA, J. M. O dinheiro e suas diversas faces nas localizações municipais em Pernambuco. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 267-296, abr. 2005.

VILLIERS, H. **The socio-economic consequences of directive principles of state policy**: limitations on fundamental rights. Cidade: Editora, 1992.

WALLERSTEIN, I. M. **World-systems analysis**: An introduction. Duke University Press, 2004. p. 23–24

WILKINSON, J. Os gigantes da indústria alimentar entre a grande distribuição e os novos clusters a montante. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 147-174, 2002.

ZANELLA, A. V. **Psicologia e práticas sociais**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.