

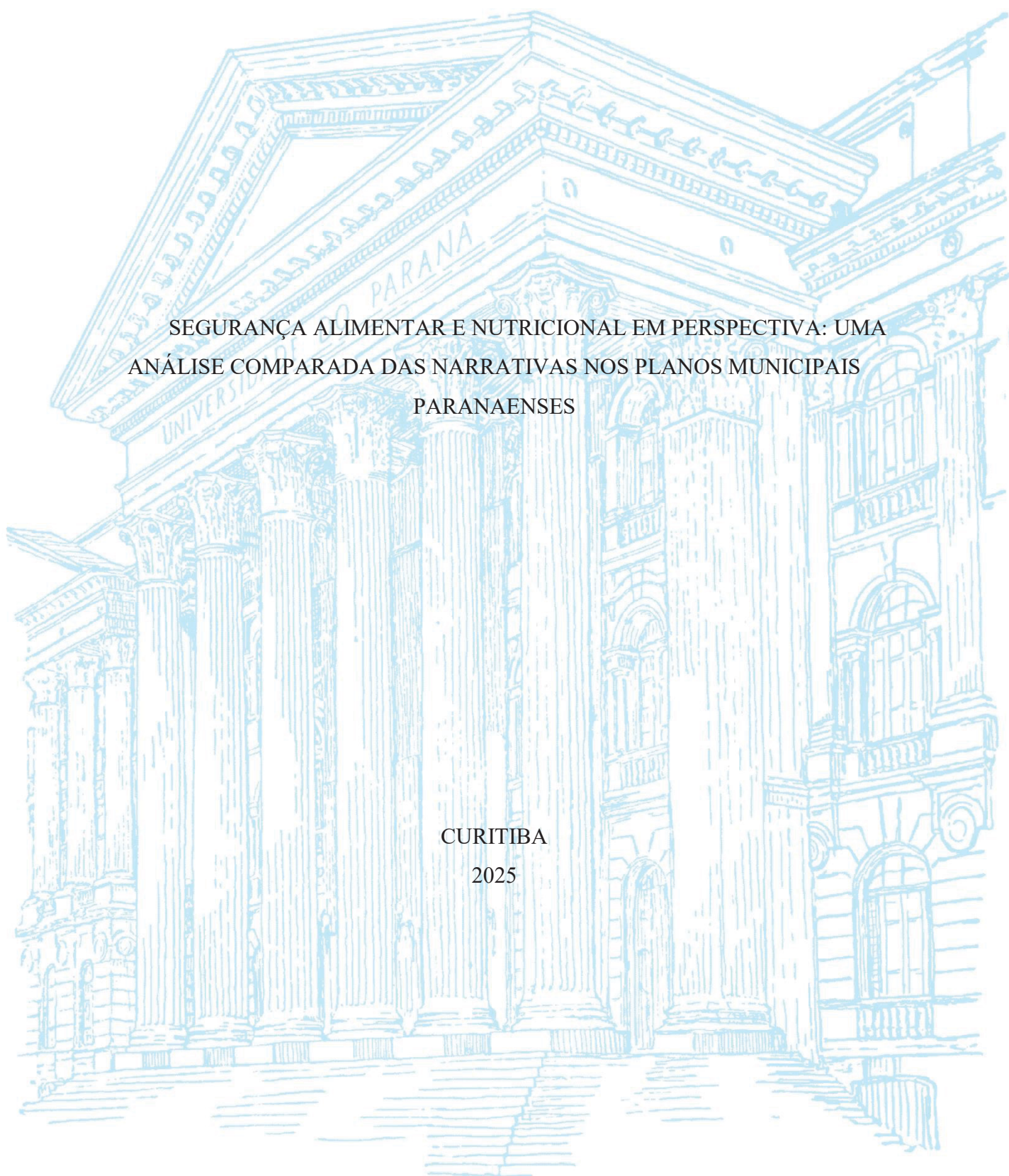
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RAYSSA VIEIRA KRUGER MORENO

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM PERSPECTIVA: UMA
ANÁLISE COMPARADA DAS NARRATIVAS NOS PLANOS MUNICIPAIS
PARANAENSES

CURITIBA

2025



RAYSSA VIEIRA KRUGER MORENO

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM PERSPECTIVA: UMA
ANÁLISE COMPARADA DAS NARRATIVAS NOS PLANOS MUNICIPAIS
PARANAENSES

Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em
Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas,
Universidade Federal do Paraná, como requisito à
obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Carolina Bagattolli

CURITIBA

2025

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Moreno, Rayssa Vieira Kruger

Segurança alimentar e nutricional em perspectiva : uma análise comparada das narrativas nos planos municipais paranaenses / Rayssa Vieira Kruger Moreno .- 2025.

1 recurso on-line: PDF.

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

Orientadora: Profa. Dra. Carolina Bagattolli.

1. Políticas Públicas. 2. Política alimentar - Paraná. 3. Segurança alimentar - Paraná. I. Bagattolli, Carolina. II. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. III. Título.

Bibliotecária: Kathya Fecher Dias – CRB-9/2198



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS -
40001016076P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de RAYSSA VIEIRA KRUGER MORENO, intitulada: **SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM PERSPECTIVA: UMA ANÁLISE COMPARADA DAS NARRATIVAS NOS PLANOS MUNICIPAIS PARANAENSES**, sob orientação da Profa. Dra. CAROLINA BAGATTOLLI, 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 doutora está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 08 de Maio de 2025.

Assinatura Eletrônica
15/05/2025 11:24:06.0
CAROLINA BAGATTOLLI
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
15/05/2025 17:42:44.0
NILSON MACIEL DE PAULA
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
15/05/2025 17:51:07.0
HUASCAR FIALHO PESSALI
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
22/05/2025 08:37:31.0
MICK LENNON MACHADO
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA)

*Aos meus amores, meu filho que está a caminho,
Pedro Elísio, e ao meu marido, Gabriel Elísio.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ser meu amigo fiel ao longo de toda a minha vida.

À minha família, que sempre me apoiou e incentivou em todas as etapas do doutorado, mostrando-se um pilar fundamental nessa jornada.

À minha orientadora, Profa. Dra. Carolina Bagattoli, cuja expertise, dedicação e leituras atentas da tese, aliadas à sua empatia e paciência, me permitiram crescer como pesquisadora.

Aos membros da banca de qualificação, Prof. Dr. Nilson Maciel de Paula, Prof. Dr. Huáscar Fialho Pessali e Prof. Dr. Mick Lennon Machado, pelas contribuições valiosas que direcionaram e enriqueceram minha pesquisa.

Agradeço ao grupo de pesquisa 'Observatório dos Conselhos' da UFPR por disponibilizar documentos essenciais para a análise da tese.

Ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, pela oportunidade de aprendizado proporcionada pelas disciplinas, eventos e trocas de conhecimento com professores e colegas.

Por fim, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio financeiro essencial para a realização deste trabalho.

RESUMO

Diante do contexto marcado pela prevalência da obesidade, desnutrição, bem como pela mercantilização dos alimentos, das limitações ligadas à formulação e implementação de políticas públicas nos municípios, torna-se fundamental a investigação de como o Estado tem enfrentado o problema público de Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN). Nessa perspectiva, os Planos de Segurança Alimentar e Nutricional são os principais instrumentos para implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Diante disso, a intenção da presente tese foi responder às seguintes perguntas: Quais são os padrões e as discrepâncias observadas nas narrativas construídas pelos Planos municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSANs) do estado do Paraná, considerando tanto os diagnósticos dos problemas locais quanto as ações propostas? Em que medida os planos se assemelham ou diferem em relação à estrutura narrativa adotada e à coerência entre diagnóstico e proposta? Para tanto, a pesquisa investigou 31 planos de diferentes portes populacionais por meio da análise de conteúdo construída com base na integração da análise do quadro narrativo de uma política pública com a análise da identificação e fundamentação da ação pública, identificando os seguintes elementos narrativos: cenário da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), vilões da SAN, vítimas da IAN, heróis da SAN e moral da história. Os resultados da análise dos elementos narrativos indicam que: (a) os planos buscaram, em alguma medida, abordar a complexidade do fenômeno da SAN. No entanto, apresentam inúmeras fragilidades de natureza normativa; (b) os planos apresentaram um conjunto de vilões que expressam tanto os desafios relacionados à IAN quanto as dificuldades estruturais enfrentadas pelos municípios para gerir a política local de SAN. Porém, os vilões são, em muitos casos, pouco definidos ou vagos, e nem sempre estão articulados causalmente com os demais elementos da narrativa; (c) os planos apresentaram um conjunto de heróis que vai ao encontro dos determinantes da SAN, como a promoção de equipamentos públicos de SAN, da educação alimentar e nutricional e do saneamento básico, bem como a implementação de programas federais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); (d) a análise da moral da história evidenciou a ausência de coerência entre os problemas identificados nos diagnósticos (vilões e vítimas) e as propostas de ação formuladas. Tal cenário aproxima os planos de políticas simbólicas, nas quais há aderência retórica aos referenciais normativos, mas sem compromisso com sua concretização. Em alguns casos, os documentos podem assumir o papel de políticas placebo, elaboradas sobretudo para demonstrar que algo está sendo feito, diante da complexidade e da difícil operacionalização do problema público.

Palavras-chave: Planos municipais de Segurança Alimentar e Nutricional; Quadros narrativos de uma política pública; Identificação e fundamentação da política; Paraná.

ABSTRACT

Given the context marked by the prevalence of obesity, malnutrition, as well as the commercialization of food, and the limitations linked to the formulation and implementation of public policies in municipalities, it becomes essential to investigate how the State has faced the public problem of Food and Nutrition Insecurity. From this perspective, the Food and Nutrition Security Plans are the main instruments for implementing the National Policy for Food and Nutrition Security (PNSAN). In view of this, the intention of this thesis was to answer the following questions: What are the patterns and discrepancies observed in the narratives constructed by the Municipal Food and Nutrition Security Plans (PLAMSANs) of the state of Paraná, considering both the diagnoses of local problems and the proposed actions? To what extent do the plans resemble or differ from each other in relation to the narrative structure adopted and the coherence between diagnosis and proposal? To this end, the research investigated 31 plans of different population sizes through content analysis constructed based on the integration of the analysis of the narrative policy framework with the analysis of the identification and justification of the public action, identifying the following narrative elements: Food and Nutrition Security (FNS) scenario, FNS villains, FNS victims, FNS heroes, and the moral of the story. The results of the analysis of the narrative elements indicate that: (a) the plans sought, to some extent, to address the complexity of the FNS phenomenon. However, they present numerous normative weaknesses; (b) the plans presented a set of villains that express both the challenges related to FNS and the structural difficulties faced by municipalities in managing local FNS policy. However, the villains are, in many cases, poorly defined or vague, and are not always causally articulated with the other elements of the narrative; (c) the plans presented a set of heroes that meet the determinants of SAN, such as the promotion of public SAN facilities, food and nutrition education and basic sanitation, as well as the implementation of federal programs such as the National School Feeding Program (PNAE) and the Food Acquisition Program (PAA); (d) the analysis of the moral of the story highlighted the lack of coherence between the problems identified in the diagnoses (villains and victims) and the proposed actions formulated. This scenario brings the plans closer to symbolic policies, in which there is rhetorical adherence to normative references, but no commitment to their implementation. In some cases, the documents can assume the role of placebo policies, designed mainly to demonstrate that something is being done, given the complexity and difficult operationalization of the public problem.

Keywords: Municipal Food and Nutrition Security Plans; Narrative Policy framework; Identification and justification of the policy; Paraná.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - ESTRATÉGIA DE AFUNILAMENTO TEÓRICO DO CAPÍTULO	21
FIGURA 2 - CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	23
FIGURA 3 - MODELO DO SISTEMA POLÍTICO DE EASTON	26
FIGURA 4 - RELAÇÃO ENTRE TEORIA DA MUDANÇA E TEORIA DO PROGRAMA	30
FIGURA 5 - CONFIGURAÇÃO DO NÍVEL MESO	37
FIGURA 6 - ESTRATÉGIA DE AFUNILAMENTO TEÓRICO DO CAPÍTULO 3	49
FIGURA 7 - MODELO DE DETERMINANTES DA SAN	55
FIGURA 8 - IMPORTÂNCIA DAS FERRAMENTAS DE IMPLEMENTAÇÃO NO NÍVEL MESO EM DIFERENTES ESTÁGIOS DA SAN.....	56
FIGURA 9 - ESTRUTURA DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR (SISAN).....	58
FIGURA 10 - DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE PUBLICARAM SEUS PLAMSANS (VIGENTES) POR PORTE POPULACIONAL	68
FIGURA 11 – TEMAS/DIMENSÕES MAIS IDENTIFICADOS NO DIAGNÓSTICO DOS PLAMSANS (TODOS OS PORTES POPULACIONAIS).....	82
FIGURA 12 – VILÕES MAIS CITADOS NOS PLAMSANS (TODOS OS PORTES POPULACIONAIS).....	87
FIGURA 13 - REDE: VILÕES DA CONSOLIDAÇÃO DO SISAN NOS MUNICÍPIOS...	89
FIGURA 14 – REDE: VILÕES DA CONSOLIDAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR	91
FIGURA 15 – REDE: VILÕES DO ACESSO A ALIMENTOS	93
FIGURA 16– VÍTIMAS MAIS CITADAS NOS PLAMSANS (TODOS OS PORTES POPULACIONAIS).....	96
FIGURA 17 – PÚBLICO-ALVO MAIS CITADOS NOS PLAMSANS (TODOS OS PORTES POPULACIONAIS).....	98
FIGURA 18 – PROGRAMAS E AÇÕES MAIS CITADAS NOS PLAMSANS (TODOS OS PORTES POPULACIONAIS).....	105
FIGURA 19 – GRUPOS DE FERRAMENTAS CITADAS NOS PLAMSANS (TODOS OS PORTES POPULACIONAIS).....	108

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA E ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	20
QUADRO 2 - ESCOPOS DA ANÁLISE EX ANTE	28
QUADRO 3 - TIPOS DE FERRAMENTAS NA POLÍTICA PÚBLICA.....	29
QUADRO 4 - ELEMENTOS DA ANÁLISE NARRATIVA	35
QUADRO 5 - NÍVEIS DA ANÁLISE DE NARRATIVA DA POLÍTICA.....	38
QUADRO 6 - PRINCIPAIS ASPECTOS PARA A APLICAÇÃO DA ANÁLISE NARRATIVA	39
QUADRO 7 - TIPOLOGIAS DE ORIENTAÇÕES SIMBÓLICAS.....	42
QUADRO 8 - TIPOLOGIA DAS DECISÕES POLÍTICAS.....	44
QUADRO 9 - ARMADILHAS DE POLÍTICAS E TENDÊNCIA PLACEBO	46
QUADRO 10 - DIMENSÕES DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL UTILIZADAS INTERNACIONALMENTE E SUA CORRESPONDÊNCIA NO BRASIL.....	52
QUADRO 11 - TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE SAN NO PARANÁ.....	61
QUADRO 12 - AS ETAPAS DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE SAN	63
QUADRO 13 – RESUMO DO ROTEIRO DE ANÁLISE CONTEÚDO.....	69
QUADRO 14 - APLICAÇÃO DO QUADRO NARRATIVO DE UMA POLÍTICA PARA A SEGUNDA FASE DA ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS PLAMSANS	71
QUADRO 15 – FUNDAMENTOS ANALÍTICOS DA ANÁLISE DO QUADRO NARRATIVO DOS PLANOS.....	73
QUADRO 16 – FORMAS DE APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	75
QUADRO 17 – ADERÊNCIA DOS ASPECTOS NORMATIVOS SOBRE A ESTRUTURA DOS PLAMSANS.....	77
QUADRO 18 – POSSÍVEIS CORRESPONDÊNCIA ENTRE VÍTIMAS E PÚBLICO ALVO	100
QUADRO 19 – NÍVEL DAS INICIATIVAS DAS PROPOSTAS NOS PLAMSANS POR PORTE POPULACIONAL.....	104
QUADRO 20 - GRUPOS DE FERRAMENTAS IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS ...	106
QUADRO 21 – CORRESPONDÊNCIA ENTRE PROBLEMAS E PROPOSTAS DOS PLAMSANS.....	113

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - NÚMERO E PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS QUE ADERIRAM O SISAN POR ESTADO	59
TABELA 2 – MUNICÍPIOS PARANAENSES COM PLAMSANS VIGENTES NO ANO DE 2024.....	67

LISTA DE SIGLAS

CONSEA	- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DHAA	- Direito Humano à Alimentação Adequada
IAN	- Insegurança Alimentar e Nutricional
PESAN	- Política estadual de Segurança Alimentar e Nutricional
PLAMSAN	- Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
PNSAN	- Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SAN	- Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	- Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SUS	- Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.2 ESTRUTURA DA TESE E ESTRATÉGIA METODOLÓGICA.....	19
 2 ANÁLISE NARRATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	21
2.1 A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS MOMENTOS CONSTITUTIVOS	22
2.1.1 Análise ex ante de Políticas públicas: o conteúdo da política.....	27
2.2 A CONFIGURAÇÃO DO QUADRO NARRATIVO POLÍTICO.....	31
2.2.1 A política e seus símbolos	39
2.2.1.1 O sentido simbólico das políticas.....	43
2.3 CONCLUSÕES PARCIAIS	47
 3 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: CONCEITOS E A POLÍTICA NO BRASIL	49
3.1 PERSPECTIVAS DO CONCEITO DE SAN NO BRASIL E NO MUNDO: UM MODELO CONCEITUAL	49
3.1.1 Modelo conceitual de SAN	52
3.2 A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL E NO PARANÁ	56
3.2.1 Os planos de Segurança Alimentar e Nutricional: aspectos normativos.....	62
3.4 CONCLUSÕES PARCIAIS	64
 4 ANÁLISE COMPARADA DOS PLAMSANS A PARTIR DO QUADROS NARRATIVOS DE POLÍTICAS	66
4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA ANÁLISE DOS PLAMSANS ...	66
4.1.1 Procedimentos de coleta dos PLAMSANS.....	66
4.1.2 Procedimentos de análise dos PLAMSANS	68
4.2 PRÉ-ANÁLISE: ESTRUTURA NORMATIVA E ADERÊNCIA FORMAL DOS PLAMSANS.....	77
4.3 EXPLORAÇÃO DO MATERIAL, TRATAMENTO E INTERPRETAÇÃO: ANÁLISE DOS ELEMENTOS NARRATIVOS.....	79
4.3.1 Cenário da SAN	80
4.3.2 Vilões da SAN.....	85

4.3.3 Vítimas da IAN e público alvo das propostas	95
4.3.4 Heróis da SAN	101
4.3.5 Moral da história	111
4.4 CONCLUSÕES PARCIAIS	115
 5 CONCLUSÕES FINAIS.....	117
 REFERÊNCIAS	121
APÊNDICE A – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA COLETA DE ESTUDOS ANTERIORES.....	133
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ANÁLISE UTILIZADO NO ATLAS.TI.....	136
APÊNDICE C – TABULAÇÃO DOS ELEMENTOS NARRATIVOS: CENÁRIO.....	138
APÊNDICE D – TABULAÇÃO DOS ELEMENTOS NARRATIVOS: VILÕES.....	143
APÊNDICE E – TABULAÇÃO DOS ELEMENTOS NARRATIVOS: VÍTIMAS	147
APÊNDICE F – TABULAÇÃO DOS ELEMENTOS NARRATIVOS: HERÓIS.....	153
APÊNDICE G – PROBLEMAS APONTADOS NOS PLAMSANS E AS RESPECTIVAS PROPOSTAS CORRESPONDENTES.....	161
ANEXO A – POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ANALISADOS.....	198

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) – a garantia ao acesso constante a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, com práticas alimentares que promovam saúde e que respeitem “a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis” (Brasil, 2010, p.1) – é um direito de todos os indivíduos. A partir desta perspectiva, a SAN abrange inúmeras questões como a ampliação das condições de acesso aos alimentos, promoção da saúde, condições sanitárias e o acesso à informação.

O processo de consolidação das políticas de SAN no país é caracterizado por momentos de avanços e retrocessos. Isto ajuda a explicar porque essas políticas apresentam limitações para promover a SAN e garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) (Nogueira; Pereira; Carrara, 2022). A DHAA é o direito de todos os indivíduos de ter acesso regular e permanente a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade suficientes (Leão, 2013). No cenário atual, há inúmeras violações do DHAA no mundo, como a privação de alimentos (fome) e a obesidade (Guerra, 2022).

Segundo o relatório sobre a situação da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no mundo, elaborado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 2022) no ano de 2021, entre 702 e 828 milhões de indivíduos passavam fome em todo o mundo. As previsões apontam ainda que, até o ano de 2030, ao menos 670 milhões de pessoas continuarão nesta condição. Na América Latina e Caribe, esta é a realidade de 8,6% da população, representando 56,5 milhões de pessoas (FAO, 2022).

Outra situação que acompanha a falta de ingestão de alimentos adequados à saúde humana é a obesidade, que pode ser reflexo de uma má alimentação determinada por fatores socioeconômicos, psicológicos, políticos, culturais e ambientais. No Brasil, dentre as pessoas atendidas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), em 2022, 66,9% dos adultos e 5,8% das crianças¹ se encontravam com algum grau de obesidade² (SISVAN, 2023).

A pandemia de Covid-19 (SARS-CoV-2), que assolou o mundo entre 2021 e 2022, agravou a insegurança alimentar e nutricional (IAN) devido à crise econômica e social decorrente. Além disso, o enfraquecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

¹ Crianças de 0 a 5 anos.

² Considerando os graus de obesidade (grau I, II e III) e sobrepeso.

(CONSEA), iniciado em 2019 (De Paula e Zimmermann, 2019), contribuiu para que 58,7% dos domicílios brasileiros estivessem em situação de insegurança alimentar e nutricional. O estado do Paraná teve o maior nível de IAN (53,5%) dentre os estados da região Sul (Rio Grande do Sul e Santa Catarina), seja ela leve, moderada ou grave³ (PENSSAN, 2022) – uma piora no quadro do ano anterior, de 2020, quando o Paraná era o segundo estado com maior nível de insegurança alimentar (POF, 2020). Na capital do estado, no ano de 2019, estimou-se que 19,4% dos adultos estavam obesos e os indicadores pioravam com o avanço da idade (Brasil, 2020).

Dados como estes refletem o nível de IAN que a população está vivendo, representando assim um problema público, que vem sendo inserido na agenda política desde 2003, com a politização da fome; isto é, com o reconhecimento de que o fenômeno carece de uma ação política (Maluf, Zimmermann, Jomalini, 2021). Assente nisso, observa-se que tanto a multidimensionalidade da SAN, como também o fato de ser um objetivo da política pública que demanda uma articulação entre diferentes políticas setoriais e econômicas, apontam para o desafio que é formular ações com estas características (Maluf, 1995; González, Rojas, Coelho-de-Souza, 2019).

A literatura não apresenta um consenso do que seria uma política alimentar ou uma política de segurança alimentar. Algumas compreensões indicam a necessidade de integração de diferentes políticas associadas a questão alimentar, outras não delimitam se a estratégia deveria ser uma junção de políticas ou uma política específica. Há ainda concepções de que a política alimentar deve priorizar um caminho específico, como por exemplo a dieta (Timeer et al., 1983; Macrae, 2011; Hawkes et al., 2015; Candel e Pereira, 2017; Rahn et al., 2017; Candel, 2020), ainda que este também não seja um caminho consensual.

No Brasil, os esforços em propor uma política de SAN pautada nas múltiplas dimensões que o fenômeno carrega, resultou na formulação e implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)⁴ no ano de 2010. O objetivo da

³ **Insegurança alimentar leve:** Preocupação ou incerteza quanto acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos. **Insegurança alimentar moderada:** Redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos. **Insegurança alimentar grave:** Redução quantitativa de alimentos também entre as crianças, ou seja, ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre todos os moradores, incluindo as crianças. Nessa situação, a fome passa a ser uma experiência vivida no domicílio (POF, 2020, p. 22).

⁴ Os objetivos da PNSAN são os seguintes: “I - identificar, analisar, divulgar e atuar sobre os fatores condicionantes da insegurança alimentar e nutricional no Brasil; II - articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o direito humano à alimentação adequada, observando as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual, bem como

PNSAN, em conjunto com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)⁵, é garantir a SAN e o DHAA, por meio da gestão participativa, intersetorial e da articulação entre os níveis do governo, por meio de sua descentralização (Brasil, 2010).

Cabe destacar que, para um estado ou município implantar a PNSAN, além de aderir ao SISAN, ele precisa instituir um conselho de segurança alimentar e nutricional, uma câmara intersetorial de segurança alimentar e nutricional e se comprometer em elaborar e implementar o plano municipal de segurança alimentar e nutricional (Brasil, 2010). Assim, a política alimentar brasileira busca superar a visão de que a questão alimentar é apenas a produção adequada de alimentos. É só quando uma política alimentar abandona a visão simplista da produção de alimentos e passa a pensar em todas as dimensões que agem sobre a alimentação do indivíduo, que a política passa a ser, de fato, de segurança alimentar (Peters e Pierre, 2014).

Embora essa mudança de perspectiva tenha representado um avanço significativo, a história do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)⁶ é marcada por alguns entraves que afetam a promoção da SAN no país. Desde a sua criação, em 1993, o CONSEA foi extinto duas vezes – a primeira no ano de 1995, retornando em 2003; a segunda no ano de 2019, retornando em 2023 (Rodrigues; Santana; Shinohara, 2024). O estado do Paraná aderiu ao SISAN em 2010, iniciando então a descentralização da PNSAN para os seus municípios. Nesta seara, o Estado buscou não apenas consolidar ações direcionadas a diversas áreas da SAN, mas também promover uma articulação entre o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA – PR), gestores e sociedade civil (Rigon, 2012). Entre os estados brasileiros, o Paraná tem o maior número de municípios que aderiram ao SISAN e que também tem seus Planos municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSANs) publicados (Silva e Panelli-Martins, 2020; Paraná, 2025).

Nessa perspectiva foram surgindo estudos sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios paranaenses; mais especificamente, pesquisas que abordaram os planos de SAN. Outrossim, o levantamento da literatura mostra que⁷, entre 2010 e 2023, a

disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade; III - promover sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição de alimentos que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e que assegurem o consumo e o acesso à alimentação adequada e saudável, respeitada a diversidade da cultura alimentar nacional; e IV - incorporar à política de Estado o respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada, inclusive o acesso à água, e promovê-los no âmbito das negociações e cooperações internacionais” (BRASIL, 2010, n.p).

⁵ “O SISAN tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País (BRASIL, 2006, n.p)”.

⁶ Criado em 1993 pelo decreto nº 807.

⁷ Para mais detalhes sobre os procedimentos metodológicos para coleta desses estudos, ler Apêndice A.

quantidade de investigações que se debruçaram sobre os planos de SAN é pequena, em todos os âmbitos (nacional, estadual e municipal), e possui inúmeras abordagens - com destaque para o estudo da intersectorialidade dos planos, participação social e cumprimento de metas. (Guimarães e Silva, 2020; Machado et al., 2018a; Machado et al., 2018b; Machado et al., 2018c; Maccari, 2022); Ribeiro, 2018; Fontolan, 2022; Viana, 2017; Martins, 2021; Amarante, 2019; Esposte, 2022; Marano, 2023; Morgado, Casemiro, Da Cruz, 2022). Ademais, este exercício mostrou ainda que, embora o leque de metodologias empregadas para explorar a política de SAN seja imenso, a análise documental e de conteúdo vem consolidando-se na análise de documentos públicos ainda é insipiente. Ainda, dos cinco estudos que investigaram os planos em municípios brasileiros, apenas dois são referentes do estado do Paraná.

É clara a necessidade de estudos que venham complementar esse arcabouço bibliográfico. A escassez de estudos que exploram o que está sendo proposto na política dos municípios paranaenses aponta para a necessidade de se entender melhor o processo de tomada de decisão, os grupos vulneráveis que estão sendo elencados como público-alvo da política e os instrumentos utilizados para lograr os objetivos estabelecidos. Especificamente, torna-se relevante explorar o conteúdo dos PLAMSANS por meio da investigação dos quadros narrativos de uma política (*Narrative Policy Framework* - NPF), que possibilita comparar sistemas em nível subnacional, gerando percepções que não são óbvias acerca das diferenças e semelhanças entre as estratégias adotadas.

Para investigar esse quadro narrativo, identifica-se componentes narrativos da política, um conjunto de enquadramentos de atores (animados ou inanimados) que fazem parte da política, por meio do qual é possível contar uma história, ou seja, visualizar a estratégia que determinada política transmite (ao menos formalmente) para solucionar um determinado problema público. Neste sentido, o enfoque da presente tese encontra-se na análise da narrativa da política, investigando a coerência dos PLAMSANS entre diagnóstico e propostas.

Estudos de natureza pedagógica, como os de Shanahan, Jones e McBeth (2018) e Van Hulst et al. (2024), exploraram as formas de aplicação da análise da narrativa em políticas públicas. Outros estudos, como os de Rodrigues Neto e Barcelos (2020), Bozzetto (2022), Jones, McBeth e Shanahan (2022), Gupta et al. (2022) e Lybecker, McBeth e Sargent (2022), analisaram empiricamente os componentes narrativos. No entanto, persiste uma lacuna na literatura sobre a conexão entre análise narrativa da política e identificação e fundamentação de políticas. Este escopo de análise compõe a análise ex ante de uma política pública e se destaca dentre outras perspectivas de análise, pois é na identificação e fundamentação da política que a sua concepção é institucionalizada, explicitando um problema e seus respectivos meios de

intervenção (Lassance, 2022). Desse modo, a análise do conteúdo da política é de grande relevância para se verificar a coerência dos programas e ações que compõe a política (Thissen e Walker, 2013).

Partindo deste referencial metodológico, a presente pesquisa possui dois pressupostos centrais: (1) Narrativas são histórias contadas em diferentes versões para que se altere ou preserve um determinado status quo (Lopes, 2015). Desse modo, os PLAMSANs também são histórias contadas por seus formuladores para promover a SAN. (2) A SAN é um fenômeno complexo, determinado por inúmeros aspectos distribuídos em várias dimensões (Kepple e Segall-Corrêa, 2011). Assim, será possível proporcionar um avanço na compreensão sobre o quanto e como as narrativas presentes nos PLAMSANs dão conta da complexidade que o conceito de SAN abrange, em termos de ações propostas.

Destarte, a investigação em nível municipal é proveitosa por investigar o quanto os municípios acataram a política. Nessa perspectiva, mesmo que a política estadual tenha uma estrutura organizacional para trabalhar com a política de SAN e uma alta capacidade de implementação da política⁸, em nível municipal o cenário muda completamente, apresentando não só uma dificuldade de compreender a real necessidade da política, como também uma falta de alinhamento dos setores para a elaboração da política, impedindo o direcionamento de recursos e uma estratégia adequada para a promoção da SAN (Vasconcellos, Moura, 2018; Machado, 2020). Isso ocorre, pois um dos fatores que influenciam na formulação de políticas bem sucedidas é o porte populacional. Municípios de pequeno porte podem carecer de recursos financeiros, falta de capacidade técnica dos gestores envolvidos na política e falta de participação social na elaboração das políticas (Leite, 2024).

Dadas estas premissas, o presente estudo tem as seguintes **perguntas de pesquisa**: (1) Quais são os padrões e as discrepâncias observadas nas narrativas construídas pelos PLAMSANs do estado do Paraná, considerando tanto os diagnósticos dos problemas locais quanto as ações propostas? (2) Em que medida os planos se assemelham ou diferem em relação à estrutura narrativa adotada e à coerência entre diagnóstico e proposta?

Neste estudo, a análise da política delimita-se ao seu conteúdo. Segundo Hill (2005), essa categoria busca analisar um ou mais casos, focando no desenvolvimento da política. Considerando que os PLAMSANs são os principais instrumentos para implementação da política de SAN, a pesquisa pretende se debruçar especificamente sobre esses documentos. A

⁸ Em um estudo que avaliou o grau de implementação da política nos estados brasileiros, Machado (2020) mostrou que o Paraná foi o segundo estado com maior capacidade de implementação.

partir desses aspectos, o **objetivo geral** da tese é realizar uma análise comparada das narrativas presentes nos Planos municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSANs), no estado do Paraná, em termos de diagnóstico dos problemas locais elencados no plano e das ações propostas. Para tanto, a pesquisa possui quatro objetivos específicos:

- a) Identificar categorias analíticas com base na configuração do quadro narrativo da política e na análise ex ante de políticas públicas.
- b) Compreender a estrutura da Política de Segurança Alimentar no Brasil e no Paraná, dando ênfase para os PLAMSANs.
- c) Mapear o conteúdo dos PLAMSANs dos municípios paranaenses, identificando os elementos narrativos envolvidos na busca pela promoção da SAN.
- d) Discutir a existência de padrões e discrepâncias de narrativas dos PLAMSANs entre os municípios paranaenses, de acordo com porte populacional.

Ainda, é importante destacar que este estudo não realiza uma análise completa do processo de formulação em si, devido à falta de dados publicados em nível municipal, como atas de reuniões dos conselhos municipais de SAN e atas de conferências de SAN. Em vez disso, o estudo se concentra nos aspectos normativos dos PLAMSANs, incluindo o alcance da política (escopo e público-alvo), instrumentos utilizados e integração de políticas públicas.

1.2 ESTRUTURA DA TESE E ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Com base no objetivo da tese, o presente estudo tem caráter predominantemente qualitativo. A abordagem qualitativa, segundo Creswell (2021, p. 4), “é uma abordagem voltada para a exploração e para o entendimento do significado que indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano”, no caso desta pesquisa, o intuito é explorar quais ações os municípios paranaenses têm formulado buscando superar a IAN, materializados nos PLAMSANs. Segundo Sadovnik (2017), a pesquisa qualitativa deve ser parte de uma análise de políticas públicas, pois é útil para descrever fenômenos complexos e é possível realizar análises cruzadas e comparações com um maior nível de profundidade.

À vista disso, o Quadro 1 apresenta a organização da pesquisa. Em linhas gerais, nota-se que a tese foi construída por meio de cinco capítulos (incluindo esta introdução), sendo que os próximos dois capítulos irão compor o referencial teórico da pesquisa e os dois últimos os resultados, discussões e conclusões do estudo, respectivamente.

QUADRO 1 - ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA E ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Ordem dos capítulos	Título do capítulo	Função do capítulo	Estratégia metodológica
2º	Análise narrativa de políticas públicas	Construir o referencial teórico (objetivo específicos ‘a’)	Pesquisa bibliográfica
3º	Segurança Alimentar e Nutricional: conceitos e a política no Brasil	Construir o referencial teórico (objetivo específicos ‘b’)	Pesquisa bibliográfica
4º	Análise comparada dos PLAMSANs a partir dos quadros narrativos de políticas	Construir os resultados e discussões (objetivos específicos (c) e (d)).	Análise de conteúdo e análise Comparada das narrativas
5º	Conclusões	Formular as conclusões da tese	Análise crítica dos resultados

FONTE: Elaborado pela autora.

Os capítulos que compõem o referencial teórico da pesquisa foram desenvolvidos por meio da pesquisa bibliográfica (intencional). Assim, o **capítulo 2**, intitulado como “Análise narrativa de políticas públicas”, teve o objetivo de abordar os elementos da teoria do Ciclo da Políticas Públicas, em especial o momento de formulação. Apoiado nessa base teórica foi desenvolvida uma discussão para analisar o conteúdo da política, abordando o Quadro Narrativo da Política, demais questões sobre a política e seus símbolos, para auxiliar na interpretação dos quadros. Dessa forma, cria-se um alicerce teórico (categorias analíticas) para analisar os PLAMSANs.

Em seguida, no **terceiro capítulo**, intitulado como ‘Segurança Alimentar e Nutricional: conceitos e a política no Brasil’, o objetivo foi debater, em um primeiro momento, o modelo conceitual de SAN e o leque de determinantes que a literatura discutiu até o momento. Após essa contextualização do conceito de SAN, o escopo da discussão se centra exclusivamente na Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e no Paraná, discorrendo sobre suas características.

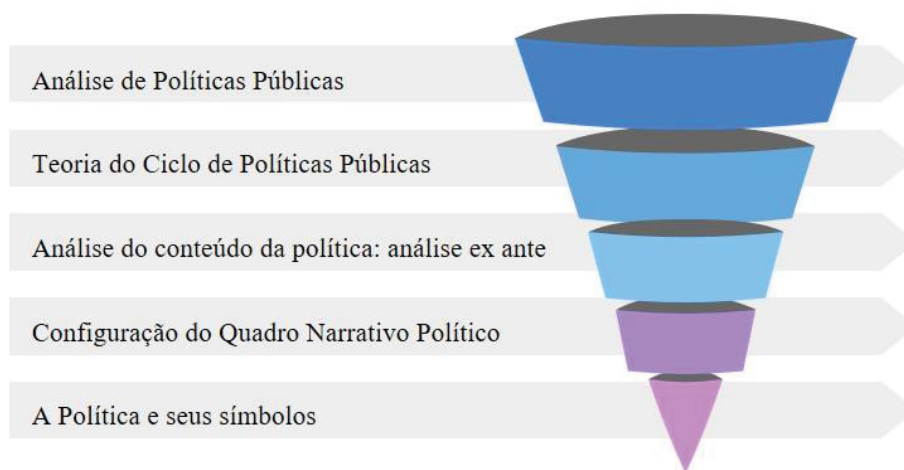
Já no **quarto capítulo** foi realizada a análise do quadro narrativo dos PLAMSANs por meio da análise de Conteúdo (Bardin, 1977) e a análise comparada de narrativas entre os municípios de diferentes portes populacionais. Cabe ressaltar que no quarto capítulo há uma seção específica para os procedimentos metodológicos, com detalhes dos procedimentos de coleta e análise dos dados. A escolha por apresentar esse detalhamento apenas neste momento ocorre devido ao fato de que para compreensão da escolha das categorias de análise, é necessário que o leitor já tenha realizado a leitura do referencial teórico. Por fim, no **quinto capítulo**, são apresentadas as conclusões da tese.

2 ANÁLISE NARRATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O objetivo deste capítulo é apresentar as categorias analíticas que serão mobilizadas na análise narrativa dos PLAMSANs. Para tanto, a Figura 1 apresenta a estratégia de afunilamento teórico adotada no presente capítulo. Num primeiro momento, são abordados os aspectos gerais de uma análise de uma política pública discorrendo sobre a Teoria do Ciclo de Políticas Públicas – que por sua vez, irá fornecer uma base teórica para analisar uma política pública a partir dos seus principais momentos constitutivos.

Considerando que o objeto de estudo são os PLAMSANs, a partir da apresentação das etapas que constituem as políticas, o texto centra-se na discussão do momento da formulação de políticas públicas, em especial da fase ex ante (anterior à implementação). Esta, por sua vez, pode estar refletida no conteúdo da política (documentos oficiais) – elemento definidor das suas narrativas (Blum e Kelman, 2023). Nessa perspectiva, o texto passa a discorrer sobre a configuração do quadro narrativo de uma política, pois a análise narrativa é essencial nos estudos de políticas públicas. Por meio dela é possível investigar temáticas como a definição de problemas públicos, definição de agenda, estratégia política, comunicação política, entre outras (Blum e Kuhlmann, 2023).

FIGURA 1 - ESTRATÉGIA DE AFUNILAMENTO TEÓRICO DO CAPÍTULO



FONTE: Elaborado pela autora.

Por fim, para auxiliar na interpretação dos quadros narrativos políticos, foi apresentado um debate sobre as políticas e seus símbolos. Sobretudo considerando que os PLAMSANs podem ter uma dimensão simbólica, pois, como discorre Edelman (1964), as formas em que as políticas tomam são reflexos do pensar e agir dos indivíduos que as construíram. Assim, as

políticas passam a simbolizar algo para a população - no caso dos PLAMSANs, uma tentativa da garantia do DHAA -, mas, ao mesmo tempo, podem transmitir bens, serviços e poder a grupos específicos de indivíduos.

2.1 A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS MOMENTOS CONSTITUTIVOS

Diferentemente da avaliação de políticas públicas, que tem como foco os resultados de uma política, a análise de políticas públicas possui uma preocupação com a definição e formação da agenda (Serafim, 2012). Nesse caso, a Teoria do Ciclo de Política Pública proporciona uma perspectiva deste processo de amadurecimento.

Inicialmente é relevante ressaltar duas premissas sobre a Teoria do Ciclo das Políticas Públicas. Em primeiro lugar, ela é um modelo que busca simplificar todo o processo que envolve uma política pública por meio de etapas. Em segundo lugar, a organização do processo em etapas não significa que todo o processo ocorre de maneira linear e consecutiva. Esta última premissa já havia sido observada no trabalho empírico de Simon (1947) sobre a teoria comportamental na tomada de decisões em organizações. Logo, a ideia de organizar em etapas (ou fases) possui estritamente o objetivo de facilitar a análise de uma política pública por meio da segmentação.

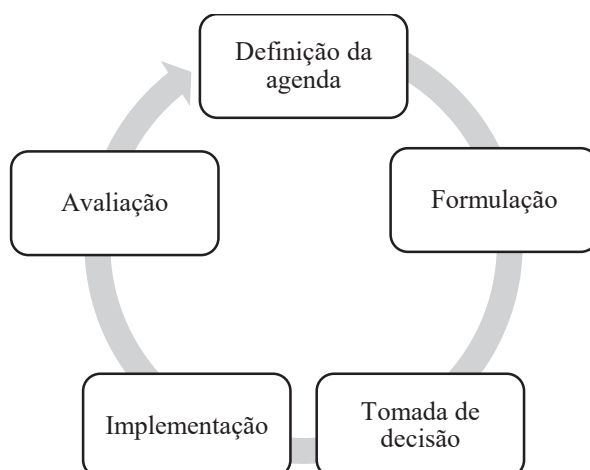
Essa proposta foi abordada por Lasswell no ano de 1951. Para o autor, o ciclo de uma política pública poderia ser organizado em sete etapas, respectivamente: inteligência (informações que foram coletadas e analisadas para a tomada de decisão), promoção (argumentação para pensar em possíveis ações), prescrição (direcionar regras para uma possível solução do problema em questão), invocação (analisar o que será necessário na política pública), aplicação (colocar em prática o que foi pensado na prescrição), rescisão (encerramento da política pública) e avaliação (analisar os sucessos e falhas da política pública) (Ronit e Porter, 2015; Jann e Wegrich, 2017).

Após um debate significativo, sobretudo a partir da identificação das limitações da proposta original, atualmente a literatura tende a considerar o processo de uma política como sendo composto pelas seguintes etapas: definição de agendas, formulação de políticas, tomada de decisão, implementação e avaliação. Em suma, primeiro os problemas são definidos e colocados na agenda decisória, em seguida as políticas são elaboradas, implementadas e, por último, avaliadas – momento em que é tomada a decisão de aprimorar, encerrar ou continuar a política com o mesmo desenho; isto é, sem alterações significativas. Desse modo, como mostra a figura 2, forma-se um ciclo indicando a existência de um feedback em todo o processo e a

perpetuação do ciclo (Jann e Wegrich, 2017). Nessa perspectiva, ainda se destaca que o processo de aprimorar uma política ou encerrá-la não é uma tarefa simples, que ocorra frequentemente de maneira clara e sequencial, pois esse processo ocorre em um espaço político complexo (Hogwood e Peters, 1983).

Essa complexidade pode ter, pelo menos, duas dimensões: a política e a técnica. A primeira refere-se a existência de inúmeros interesses conflitantes envolvidos na política e mesmo que haja um consenso sobre a natureza da política, ainda pode ocorrer desacordo político. Já a dimensão técnica refere-se ao fato de que pode ocorrer inúmeras interações entre fatores sociais e individuais nos processos causais do problema público (Peters, 2021).

FIGURA 2 - CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



FONTE: Elaborado a partir de Jann e Wegrich (2017).

Sobre a primeira fase, a definição da agenda, vale ressaltar que existem três níveis de agenda: agenda sistêmica, governamental e decisória. O primeiro nível (agenda sistêmica) parte do universo da agenda onde se encontram todas as ideias que poderiam ser discutidas pelo sistema político. Assim, os problemas e soluções ganham ou não a atenção dos atores políticos e do público. Logo, nesse momento há diversos grupos com diferentes interesses debatendo o que deve entrar ou não na agenda. Nem todos os problemas chegam à agenda sistêmica, vai depender de inúmeros fatores como o debate entre grupos de interesse e de como a sociedade visualiza o problema em questão, por exemplo. Em seguida, há a agenda governamental onde constam apenas as ideias que foram aceitas na agenda sistêmica. E por fim, a agenda decisória, onde as ideias que já passaram pelas agendas anteriores estarão prontas para os tomadores de decisão deliberarem sobre aquela determinada política. São poucas as políticas que passam da agenda governamental para a decisória, pois os problemas (questões) que as políticas estão

pautadas em disputas que envolvem oponentes e proponentes (Birkland, 2019). Ainda, há questões que nem chegam a ser temas sobre os quais se tome alguma decisão, ou seja, alguns questões permanecem encobertas e não conseguem entrar no processo de tomada de decisões devido a diversos fatores, como influência da mobilização de opinião. Ham e Hill (1993) denominam esse fenômeno de não-tomada de decisões.

Sobre esta caracterização, Capella (2016) busca explicar porque algumas questões são consideradas pelo governo, possivelmente levando ao desenvolvimento de políticas públicas, enquanto outras são ignoradas. Com base nisso, a autora procura apresentar os mecanismos que os tomadores de decisão utilizam para realizar o bloqueio de uma determinada questão na agenda. Desse modo, há três conjuntos de estratégias para bloquear uma questão. A primeira, denominada de evitação, tem como estratégia envolver a menor quantidade possível de recursos financeiros, pessoas e tempo. A segunda estratégia, nomeada como ataque e dissipação do conflito, envolve o ataque direto à questão e/ou ao grupo proponente. Por fim a terceira estratégia é o uso do poder – seja por meio de ameaças legais, econômicas, políticas ou mesmo a força física. Esta última é a estratégia menos frequente, pois envolve um alto custo para proponentes e oponentes.

Já a etapa de formulação, juntamente com o processo de tomada de decisão das políticas públicas, pressupõe que o problema público já esteja, politicamente, definido. Assim, a etapa de formulação dentro do ciclo de políticas públicas é o momento em que ocorre a elaboração final de uma política pública, onde a política *per se* toma forma. Nesse momento, os formuladores de políticas públicas se defrontam com questões como: qual o plano para lidar com um determinado problema público? Quais são os objetivos? Quais as prioridades? Quais são as opções possíveis para alcançar os objetivos propostos? Quanto estas opções irão custar? Estas opções podem causar alguma externalidade (negativa ou positiva)? (Sidney, 2017). Essas perguntas são importantes para a construção de uma política pública, mas é vista como uma perspectiva tecnocrática. Assim, é fundamental compreender também que as políticas são feitas de crenças, embates de ideias e visões de mundo. Desse modo, o processo de formulação não é apenas algo racionalista, há outros fatores (muitos deles intangíveis) influenciando no processo (Capella, 2015).

Nessa etapa também se define a “caixa de ferramentas” – os chamados instrumentos de intervenção ou mecanismos de política - que será utilizada para solucionar ou minimizar o problema público. Segundo Ham e Hill (1993), em muitos casos, a política continua a desenvolver-se dentro da etapa de implementação. Este fato denota que observar a política por meio de etapas não significa que tudo ocorre de forma consecutiva, como supracitado.

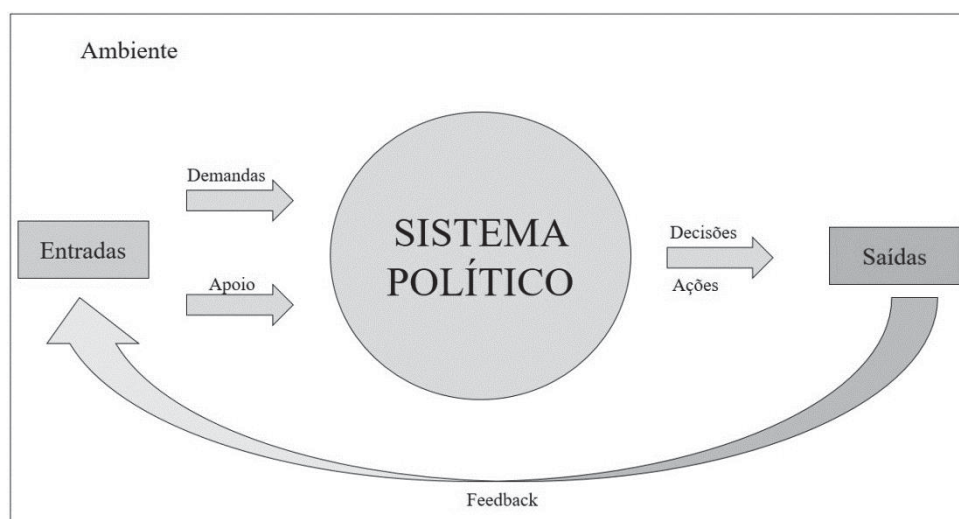
Inclusive, uma das implicações do processo político apontado pelos autores é que as políticas mudam com o passar do tempo, as intenções podem mudar, devido a ajustes incrementais ou até mesmo por meio de mudanças na administração. No que se refere à etapa de implementação, ela tem como cerne a aplicação do que foi planejado e discutido nas fases anteriores. O processo ideal de implementação de uma política pública deve envolver o maior detalhamento possível da política, contendo todas as organizações/instituições envolvidas, a forma pela qual o programa deve ser executado, a previsão de alocação de recursos, os responsáveis por cada ação elencada. Desse modo, nota-se que cumprir o planejamento é um desafio para todos os envolvidos e nem sempre a política ocorrerá da maneira que foi pensada pelos formuladores (Jann; Wegrich, 2017).

Dado que as decisões são, relativamente, gerais e permitem certa flexibilidade dos administradores, pode haver uma distância entre o que foi pensado e a implementação na prática. Desse modo, os estudos sobre a implementação de uma determinada política têm implícito o pressuposto de que as metas podem ser interrompidas na fase de implementação, representando um problema para a democracia⁹ (Roni; Porter, 2015). Dadas estas peculiaridades do processo de elaboração de uma política, há modelos que buscam abordar a complexidade de todo o processo de elaboração de uma política pública, como o modelo do Sistema político de Easton (1957), representado na Figura 3 – o qual, segundo Ham e Hill (1993) tem ganhado certa relevância.

Easton (1957) buscou abordar o processo de tomada de decisão através de um enfoque sistêmico pautado na ideia de que a atividade política depende de uma série de processos para manter a atividade política ativa. Observa-se que, para o autor, há dois tipos de entrada, as demandas e o apoio (suporte). As demandas funcionam como o “combustível” do sistema político, elas podem surgir no ambiente do sistema (demandas oriundas de grupos externos) ou dentro do próprio sistema político (demandas oriundas dos atores envolvidos na política). O apoio, por sua vez, são ações que possibilitam o alcance das metas e interesses políticos. Como saídas, há decisões e ações que não necessariamente atendem todas as demandas, mas que possuem um certo grau de apoio ou suporte. Por fim, existe também a realimentação do sistema por meio das decisões e ações que saem do sistema, influenciando futuras entradas.

⁹ No contexto do Neoliberalismo, a política do século XXI tem se acomodado entre três forças: o mercado, o Estado e as grandes corporações e não é mais um confronto. Com essa tendência, a democracia passa a ser um desafio, pois as tomadas de decisões e os processos políticos se retiram do olhar do público para um olhar nas elites e políticas econômicas (Crouch, 2013).

FIGURA 3 - MODELO DO SISTEMA POLÍTICO DE EASTON



FONTE: Adaptado de Easton (1957, p. 384).

A última etapa do ciclo de políticas é a avaliação da política, isto é, verificar se a política atingiu ou não seus objetivos. Logo, a avaliação pode levar ao fim ou reformulação de uma política (Jann; Wegrich, 2017). Neste caso, a avaliação é ex-post, ou seja, é realizada após a implementação da política. Com base nisso, destaca-se que há mais tipos de avaliações que são realizadas em momentos diferentes, como a avaliação ex-ante e a avaliação concomitante. A primeira ocorre antes da política ser implementada, proporcionando um parecer se a política deve ou não ser colocada em prática (Ramos e Schabbach, 2012). A segunda acontece durante a implementação da política e funciona como um processo contínuo que avalia, de forma sistemática, o comportamento dos indicadores que foram elencados para o monitoramento (Nogueira, 2002).

Em linhas gerais, a avaliação no campo das políticas públicas pode ser conceituada como um procedimento e uma ferramenta analítica, podendo atender tanto a uma investigação do desempenho de determinada política e também ser uma ferramenta que faz parte do ciclo de políticas públicas, relatando as informações de desempenho aos responsáveis pela sua elaboração (Wollmann, 2003).

Nessas perspectivas, a avaliação trata dos resultados da política, os pontos fracos e fortes. A avaliação ideal de uma política pública proporcionaria um feedback indispensável e conseqüentemente um aprimoramento da política; mas na prática, na maioria das vezes, a avaliação (quando ocorre) é um processo vazio ou um jogo de culpas sem uma busca por uma melhor formulação da política (Bovens; Hart; Kuipers, 2008). Segundo Wollmann (2017), a avaliação de políticas públicas geralmente aborda duas tarefas analíticas. Primeiro, conceitua

as mudanças que foram observadas na realidade, sendo elas pretendidas ou não. Segundo, investiga se, e como, essas mudanças identificadas estão causalmente associadas à política em questão.

Ambas as partes avaliativas (*ex ante* e *ex post*) fazem parte de um processo analítico constante, ainda que incidam sobre momentos distintos do ciclo da política pública. Tendo em vista esse breve panorama das etapas que compõe a política pública e que facilita sua respectiva análise, o subtópico seguinte deu enfoque para a análise *ex ante* da política, pois este é o momento anterior a implementação da política, especificamente, é o momento em que é desenvolvido o conteúdo da política.

2.1.1 Análise *ex ante* de Políticas públicas: o conteúdo da política

A análise *ex ante* é um esforço que deve ser realizado antes que algo seja colocado em prática. No caso das políticas públicas, o que separa a fase *ex post* e *ex ante* é a implementação, ou seja, todo o processo de formulação da política antes de ser implementada. A partir do momento em que o que foi desenhado for colocado em prática - considerando a teoria do Ciclo de Políticas Públicas (Lasswell, 1951) – a análise passa a ser *ex post*. Assim, a análise *ex ante*, também é conhecida como prospectiva (Dunn, 2015), busca realizar uma investigação detalhada sobre aquele respectivo problema público, averiguando as causas, as consequências, as formas de intervenção, os programas que podem estar envolvidos na questão pública, os resultados esperados e como se dará a governança da política (Lassance, 2022).

A importância desse tipo de análise se pauta, principalmente, sob duas perspectivas: (1) o uso adequado dos recursos públicos e (2) mostrar que a política é bem fundamentada ou não. Sobre a primeira ótica, há o reconhecimento de que os recursos são escassos. Logo, deve-se configurar as políticas públicas com objetivos e intervenções o mais adequados possíveis, para que não haja desperdício de recursos, como também problemas públicos não minimizados e não solucionados. No entanto, nem sempre é realizada essa análise minuciosa antes da política ser implementada, por isso, em muitos casos a análise *ex ante* é feita após ou durante a implementação. Desse modo, é possível validar a qualidade do desenho da respectiva política, ou até mesmo indicar falhas na fundamentação da política. Dessa forma, a análise *ex ante* da política pública pode apoiar e estudar a configuração e o desenvolvimento das políticas públicas, como, por exemplo, de investigar a consistência e a coerência dos programas que compõem ou não a política (Thissen e Walker, 2013; Lassance, 2022).

Ainda, é possível identificar alguns escopos da análise ex ante (vide quadro 2): (1) identificação e fundamentação da política, (2) design de programas, (3) instrumento de política pública, (4) verificação do sistema de monitoramento e (5) verificação do sistema de avaliação ex post. O primeiro propósito aborda questões associadas à concepção da política, investigando a clareza do problema público como também suas causas e consequências, o público alvo da política e a teoria da mudança (Lassance, 2022).

Já o segundo escopo discorre sobre o desenho dos programas. Nesse ponto, é importante ressaltar a diferença entre programa e política, sendo a última a constituição institucionalizada para um problema central ou pode-se compreender como diretrizes institucionalizadas e àquela como um conjunto de invenções/ações sistematizadas a partir da política concebida ou também como formas de operacionalizar essas diretrizes (Bernardes, Guareschi, 2007; Lassance, 2022).

QUADRO 2 - ESCOPOS DA ANÁLISE EX ANTE

Escopo de análise	Questões
Identificação e fundamentação da política	O problema está bem identificado?
	Causas e efeitos foram devidamente identificados e logicamente encadeados?
	A teoria da mudança existe? Está bem formulada? É cientificamente consistente?
	O público está definido e justificado?
	Os indicadores e as metas de longo prazo foram adequadamente definidos? São suficientes? São robustos? São realistas?
	A coalizão de organizações e atores favoráveis à política está mapeada?
	A governança (quem pode e quem faz o quê) está definida?
Design (modelagem) de programas	A teoria do programa é coerente com a teoria da mudança propugnada pela política? O problema está bem especificado e associado a um problema causal relevante da política?
	A modelagem do programa prevê logicamente e detalha suficientemente os insumos, processos, produtos, resultados e impactos do programa?
	O público do programa está bem definido? Seria localizável no território por meios administrativos ou por campanhas bem direcionadas?
	Os insumos são suficientes, foram orçados de modo correto e os processos estão bem estruturados, logicamente encadeados e diretamente associados aos insumos?
	Os indicadores e as metas de médio prazo (prazo de um mandato) foram adequadamente definidos? São suficientes? São robustos? São realistas?
	O impacto do programa, no longo prazo, é um dos impactos previstos pela política?
	A coalizão de organizações e atores favoráveis ao programa está mapeada e coincide com a da política?
	A governança e a gestão estão minimamente estruturadas?
Instrumento de política pública	Natureza: administrativa e regulatória
	Tipo: incentivos, restrições/sanções e convencimento, informação e comunicação.

Escopo de análise	Questões
Verificação do sistema de monitoramento	Existe sistema e instrumentos de monitoramento?
	Existem ciclos de monitoramento previstos?
	Existe equipe de monitoramento? Como é realizado o monitoramento (de indicadores de insumo, processo e produto)?
	Quem recebe os dados de monitoramento e toma providências sobre o que eles estão a indicar?
Verificação do sistema de avaliação ex post	Existem sistema e instrumentos de avaliação?
	Existem ciclos de avaliação previstos?
	Existe equipe de avaliação? Como são realizadas as avaliações de indicadores de resultados e impactos?
	Existem perguntas de avaliação aderentes à teoria da mudança (para a política) e à teoria do programa?
	Quem recebe a avaliação e toma providências?

FONTE: Adaptado de Lassance (2022, pp. 45-48).

A terceira perspectiva de análise debruça-se sobre os instrumentos da política pública, abordando a natureza e o tipo de instrumentos/ferramentas. Segundo Birkland (2019), a escolha das ferramentas pode depender da viabilidade política, ou seja, mesmo que uma determinada ferramenta seja considerada adequada, se ela for impopular, a chance dos formuladores a escolherem é mínima. Pode depender também dos recursos disponíveis, pois na maioria das vezes a escolha é direcionada para ferramentas com o menor custo. Ademais, no processo de escolha também são feitas suposições comportamentais sobre o público-alvo; por exemplo, a escolha de uma ferramenta coercitiva revela que a escolha da ferramenta pode estar relacionada com uma certa presunção por parte dos formuladores. O Quadro 3 apresenta alguns tipos de ferramentas levantadas pelo autor.

QUADRO 3 - TIPOS DE FERRAMENTAS NA POLÍTICA PÚBLICA

Ferramentas	Definição
Leis e regulamentos	Pronunciamentos de políticas que tem força de lei, isto é, obrigam a comportamentos específicos.
Fornecimentos de serviços ou mercadorias	Serviços prestados diretamente pelo governo aos usuários
Pagamentos de transferência	Transferência de dinheiro do governo para vários interesses.
Contratação externa	Contratos com empresas privadas para fornecer bens ou serviços
Impostos	Políticas destinadas a alterar o comportamento, tornando algumas atividades mais ou menos desejáveis do ponto de vista econômico.
Empréstimos	Empréstimos para induzir a atividade econômica ou outra atividade desejável.
Subsídios	Pagamentos para garantir a viabilidade econômica de uma atividade.
Exortação	Tentativas de persuadir as pessoas a se envolverem em comportamentos desejáveis ou para evitar o envolvimento em comportamentos indesejáveis.
Incentivos e sanções	Ferramentas que induzem “ações ‘quase voluntárias ou quase coagidas’ com base em recompensas tangíveis”
Capacitação	Treinamento, assistência técnica, educação e informações necessárias para tomar ações políticas relevantes e capacitar outras agências.

Ferramentas	Definição
Aprendizado	Ferramentas para ajudar a entender os aspectos relevantes dos problemas de política
Procedimentos informais	Procedimentos não especificados em lei ou regulamento para resolver problemas.

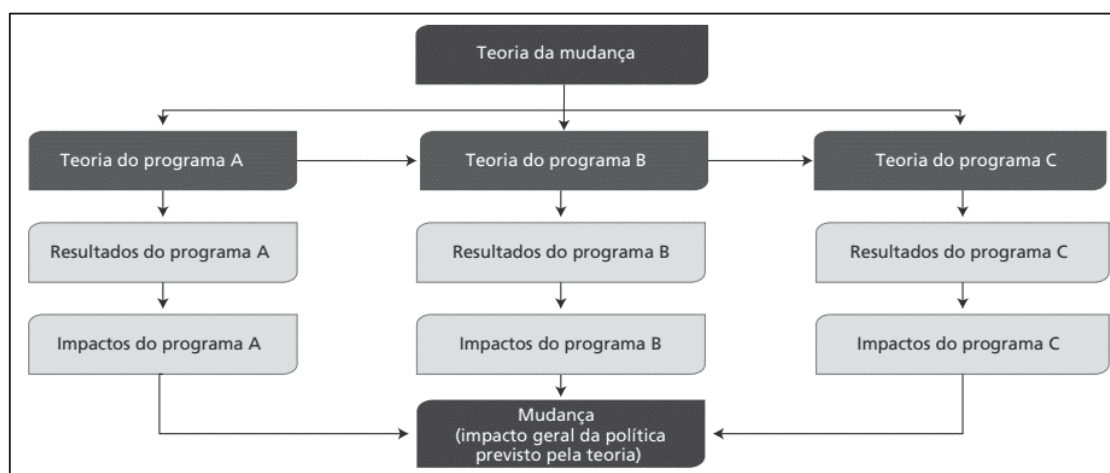
FONTE: Adaptado de Birkland (2019, pp. 248 – 250).

Por fim, as últimas dimensões analisadas dizem respeito à forma como está sistematizado o processo de avaliação da política, tanto ao longo da implementação, como também após a implementação. Em linhas gerais, observa-se que na maioria dos escopos há questões ligadas à Teoria da Mudança. Essa relevância deve-se ao fato que a teoria da mudança de uma política permeia todas as suas etapas, deste o problema público até sua avaliação – condicionando, por consequência, os impactos desejados da política. Como discorre Weiss (1998), com a operacionalização dessa teoria é possível compreender porque uma política funciona ou não. Segundo Gertler (2018, p. 36), essa teoria pode ser conceituada como:

“[...] a descrição de como uma intervenção é pensada para gerar os resultados desejados. Ela descreve a lógica causal de como e por que um determinado programa, uma forma de implementação do programa ou uma inovação no desenho do programa atingirá os resultados pretendidos”

A partir disso, é notável a relação entre a Teoria da mudança e a Teoria do Programa que, por sua vez, refere-se aos mecanismos que mediam a entrega do programa e o surgimento dos resultados de interesse (Weiss, 1998). Logo, a forte relação entre a concepção da política e a escolha dos programas que a compõe é fundamental, como também a relação entre os programas para solução do problema central (Lassance, 2022) (Figura 4).

FIGURA 4 - RELAÇÃO ENTRE TEORIA DA MUDANÇA E TEORIA DO PROGRAMA



FONTE: Adaptado de Lassance (2022, p.70).

É importante, ainda que rapidamente, distinguir os conceitos de política e programa. Enquanto a política pública corresponde a um conjunto de diretrizes institucionais formuladas para enfrentar um problema coletivo — estabelecendo objetivos gerais, princípios e prioridades —, o programa representaria sua operacionalização prática. Em outras palavras, o programa constitui um arranjo mais específico e estruturado de ações, metas, recursos e mecanismos de implementação, desenhado para concretizar os objetivos definidos pela política. Assim, a política oferece o marco normativo e estratégico mais amplo, enquanto os programas derivam dela como instrumentos de ação voltados à obtenção de resultados concretos. Essa distinção é fundamental para análises *ex ante*, como a desta tese, pois permite avaliar a coerência entre a formulação da política e a modelagem dos programas que a compõem.

Com base nessas premissas, observa-se que a análise do processo de elaboração de uma política detecta os atores políticos como tendo um papel importante nesse processo, tanto para conceber a política, como também para definir os programas que irão fazer parte da mesma. No entanto, não analisa criticamente a função das narrativas de políticas. Logo, a análise narrativa de política é uma alternativa que preenche uma lacuna nas teorias de processos de políticas, como também averigua explícita e empiricamente as narrativas adotadas pelos atores no processo político (Pierce; Smith-Walter; Peterson, 2014).

Fischer e Forester (1993) ressaltam que a elaboração de políticas é moldada pela linguagem, pois ela reflete a visão de mundo dos indivíduos. Nesse sentido, o processo de produção de políticas é uma prática argumentativa na qual os atores envolvidos narram problemas e possibilidades diante de dados/conhecimento insuficiente e tempo limitado. A partir desse reconhecimento, é possível avaliar os argumentos pelo seu enquadramento, pelo seu significado simbólico, entre outros. Nesse contexto, a análise narrativa torna-se essencial para entender como as políticas são formuladas. Ela permite identificar quais histórias estão sendo contadas, quem são os atores envolvidos, quais problemas ganham destaque e quais soluções são apresentadas como legítimas. Ao revelar essas escolhas narrativas, a análise ajuda a compreender como diferentes visões de mundo influenciam o conteúdo da política e moldam sua capacidade de gerar mudanças concretas.

2.2 A CONFIGURAÇÃO DO QUADRO NARRATIVO POLÍTICO

Gordon, Lewis e Young (1977) caracterizam a análise de políticas por meio de uma tipologia que compreende sete tipos de estudos de políticas públicas: (1) estudos do conteúdo da política (*studies of policy content*), (2) estudos do processo de elaboração de políticas (*studies of policy process*), (3) estudos de resultados de políticas (*studies of policy outputs*), (4) estudos de avaliação (*evaluation studies*), (5) informação para a elaboração de políticas (*information for policy-making*), (6) defesa de processos (*process advocacy*) e (7) defesa de políticas (*policy advocacy*).

Dentre as diversas estratégias utilizadas para análise do conteúdo de uma política está a análise documental. Sobre esta, Yanow (2006) elenca que uma das formas de analisar documentos de políticas públicas de forma interpretativa é desenvolvendo uma linha geral de argumento por meio da Análise Narrativa. Isso porque, segundo Smith-Walter e Jones (2020), uma política pública apresenta declarações sobre as concepções que a sociedade estima e os comportamentos que ela decide reprovar ou recompensar; bem como a maneira pela qual os atores protagonistas interpretam a realidade (Brunner, 1990). Riessman (1993) discorre que quando um indivíduo se depara com uma história, ele espera encontrar protagonistas e eventos importantes, mas nem toda história (narrativa) segue esse padrão. Algumas narrativas acontecem repetidamente (são habituais) e outras são hipotéticas, indicando que pode haver uma interpretação prévia do ambiente social, econômico e político onde a política irá incidir.

Segundo Jones, Mcbeth e Shanahan (2014), a história da análise da narrativa política ou o referencial da narrativa da política (*narrative policy framework*) nasceu da simples ideia de que as histórias são importantes para todos os indivíduos. Logo, as histórias devem desempenhar (também) uma função importante para os grupos e as ações coletivas nas quais esses grupos se envolvem, como aquelas presentes nos processos, resultados, implementação e projetos de políticas públicas. Logo, a análise da narrativa da política é “uma tentativa de aplicar abordagens metodológicas objetivas (ou seja, ciência) à realidade social subjetiva (ou seja, narrativas políticas)” (p.3, tradução nossa). Nesse sentido, a análise da narrativa parte do pressuposto de que existem conceitos socialmente construídos (como gênero, raça, meio ambiente, entre outros) que são fonte de disputas e debates políticos. Desse modo, a realidade política possui conceitos (ou variáveis) instáveis e que podem mudar. Essa mudança pode ser observada tanto aos embates políticos, como também nos discursos dos atores envolvidos no processo político.

Por meio da análise narrativa da política é possível observar essas variações e mudanças. Além disso, destaca-se que o objetivo não é determinar qual é “a narrativa correta” e sim buscar sistematizar variações das narrativas, identificando como estas variações ajudam

a explicar os resultados, processos e/ou projetos de políticas (Jones, Mcbeth e Shanahan, 2014). A perspectiva de análise de políticas públicas pautada no estudo de narrativas faz parte de uma abordagem cognitiva com ênfase nas ideias, onde a política pública não é unicamente a resposta para um problema público, mas também a própria política pública faz parte da construção de um quadro interpretativo que orienta as ações dos tomadores de decisão (Farah, 2018).

A noção de quadros (*frame*)¹⁰ e enquadramentos (*framing*)¹¹, bem como as suas análises, tem se consolidado nos estudos de políticas públicas pautados, principalmente, no trabalho de Martin Rein e Donald Schön (Van Hulst; Yanow, 2016). Rein e Schon (1996) abordam alguns problemas que a análise de políticas pode lidar. Um deles seria o que os autores nomearam como o problema do multiplismo, pautado na ideia de que várias teorias podem ser consistentes com os mesmos fatos – como, por exemplo, explicações diferentes para a promoção do crescimento econômico – podendo ser igualmente aceitas. Destaca-se que não é possível resolver a escolha da teoria (o problema do multiplismo). Uma forma de lidar com esse problema é por meio da análise dos múltiplos quadros conceituais que podem surgir nessas controvérsias. Esta análise deve partir da escolha uma lente pela qual se interpreta a realidade, isto é, parte da escolha de um referencial específico.

A partir dessa decisão, há quatro formas, ‘molduras’, (não excludentes) para se observar um quadro conceitual: (1) partindo do reconhecimento de que existe uma estrutura subjacente a uma política e que, talvez, seja mais vantajoso acabar com o projeto por completo do que o reabilitar mantendo a sua estrutura básica. Isso pode acontecer porque a estrutura de uma política pode não se adaptar com as mudanças do ambiente ao longo do tempo; (2) estabelecendo um limite (margens) no que será observado dentro do quadro. Em outras palavras, é como se pudéssemos recortar determinadas figuras e colocá-las em um porta retrato, separando do ambiente externo; (3) visualizando, categorizando e rotulando um esquema de conceitos e interpretações, com base na próprio no próprio esquema conceitual. Aqui, ressalta-se que cada indivíduo possui seu esquema conceitual, isto é, sua forma de organizar a experiência e o que é real para um indivíduo, pode não ser para o outro e isto impacta na orientação da ação; (4) abordando os quadros como narrativas genéricas que podem orientar a análise e a ação. Nesta forma, defendida pelos autores, o indivíduo adequa a questão política na

¹⁰ “[...] é a maneira como as pessoas dão sentido às circunstâncias. É a história que elas podem contar a você se perguntar: o que aconteceu aqui?” (Kelly e Gero, 2022, p.21, tradução nossa)

¹¹ “O enquadramento acontece quando *nomeamos* as coisas nas quais estamos interessados (reconhecendo-as internamente por meio da atenção seletiva) e *enquadramos* o contexto no qual as entendemos” (Kelly e Gero, 2022, p.21, tradução nossa).

narrativa genérica para avançar na transição do que é para o que deve ser. Assim as narrativas são prescritivas, informando o que e como um problema público deve ser concertado (Rein e Shon, 1996). Em suma, estas quatro abordagens mostram que toda análise de política envolve escolhas interpretativas. Entender como os problemas são enquadrados ajuda a revelar não apenas o conteúdo das políticas, mas também as intenções, prioridades e limites que orientam sua formulação. Por isso, reconhecer os quadros conceituais é fundamental para compreender o sentido e a direção que uma política pretende assumir.

Em cada narrativa é possível identificar dois componentes, os dispositivos de enquadramento e os dispositivos de raciocínio. Os primeiros sugerem “como pensar sobre uma questão” e os segundos sugerem “o que deve ser feito em relação à questão”. Estes componentes formam estruturas que não são evidentes, ou seja, o analista precisa construí-las a partir de evidências (estruturas) retóricas e de ação. As estruturas retóricas podem ser construídas a partir de fatos que desempenham papéis no discurso político, isto é, investiga-se como o escritor transforma, normativamente, o “é” para o “deve”. Assim quando se observa essas questões no discurso, procura-se evidências na linguagem real aplicada no texto (Rein e Shon, 1996).

Já as estruturas de ação podem ser construídas a partir das evidências proporcionadas pela observação dos padrões de ação pertencente à prática dos profissionais envolvidos na política. Aqui se observa as ações que dão coerência a esses padrões, a forma em que os atores estão agindo, tendo em vista a relação entre diagnóstico e ação. Esta ação na qual os autores se referem é a investigação do projeto da política¹², ou até mesmo o comportamento dos indivíduos envolvidos na política (Rein e Shon, 1996). Aqui cabe destacar que estruturas de ações concretas são geralmente mais complexas e confusas quando comparadas à estrutura de ação ideal. Essa compreensão das estruturas de ação como expressões práticas e, por vezes, contraditórias da política em operação permite ampliar o olhar para além do discurso formal, alcançando os significados atribuídos às ações no contexto real. É justamente nesse ponto que a análise narrativa se torna relevante: ao considerar tanto os discursos quanto os comportamentos, ela permite identificar como as políticas são construídas como histórias com personagens, conflitos e soluções, revelando preferências políticas e julgamentos normativos que moldam sua trajetória.

Segundo Shanahan et al (2013), existem duas condições principais para que um documento seja uma narrativa da política: (1) o documento deve conter uma postura política

¹² Thornborrow (2013) considera a análise narrativa de textos ou notícias como narrativas ficcionais.

(uma preferência política) e/ou um julgamento sobre um determinado comportamento relacionado a uma determinada política, (2) a narrativa da política nele consubstanciada deve conter pelo menos um personagem; seja ele um herói, vítima ou vilão (Shanahan et al., 2013). Observa-se que essa perspectiva vem ao encontro da forma de olhar um quadro por meio de uma narrativa genérica (Rein e Shon, 1996), proporcionando uma coerência para a questão analisada.

Esses dois componentes podem ter outros elementos auxiliares. Para compreendê-los, Shanahan et al., (2013) organizam a análise da narrativa em três dimensões: (1) os elementos narrativos, (2) as estratégias narrativas e (3) as crenças políticas. É importante salientar, antes de um maior detalhamento destas dimensões, que uma narrativa da política é sempre construída em torno de algum problema declarado. À vista disso, a primeira dimensão é composta pelos elementos que têm o objetivo de extrair estruturas generalizáveis dos textos narrativos e formar uma base para a investigação empírica. Assim, as narrativas da política possuem uma combinação de elementos narrativos, que são: cenário, personagens (heróis, vilões e vítimas), enredo e uma moral da história (solução política) (Jones, Mcbeth, e Shanahan, 2014; Shanahan; Jones; Mcbeth, 2018).

O Quadro 4 sintetiza esses elementos narrativos e suas respectivas definições. Cabe destacar, contudo, que ainda existem lacunas empíricas e teóricas nesse campo. Em particular, a tipologia de personagens pode ser expandida para incluir outros agentes — tanto humanos quanto inanimados — além dos tradicionalmente reconhecidos (Smith-Walter e Jones, 2020). Os personagens identificados nas narrativas políticas não se limitam a indivíduos. Podem incluir instituições, normas, políticas públicas e outros elementos inanimados. Estudos, como os de Pierce, Smith-Walter e Peterson (2014), demonstram que conceitos como meio ambiente, economia e justiça já foram enquadrados como vítimas em determinadas narrativas. Além disso, é importante observar que nem todos os personagens exercem o mesmo peso na narrativa: alguns desempenham papéis centrais na estrutura do enredo, enquanto outros assumem funções secundárias.

QUADRO 4 - ELEMENTOS DA ANÁLISE NARRATIVA

Elementos narrativos	Definição
Cenário	Uma narrativa política é direcionada para abordar um problema político específico e deve situar esse problema em um contexto específico. Esse contexto é o cenário. Os elementos do cenário incluem, mas não se limitam a: fatos tidos como certos, caracterizados por níveis muito baixos de desacordo; parâmetros legais e constitucionais inquestionáveis (ou pelo menos inamovíveis; características de uma área geográfica específica, como limites de estado-nação; características, dados demográficos e outros fatos ou regras com os quais a maioria das partes concorda.

Elementos narrativos	Definição
Personagens	Personagens como heróis (o potencial consertador de um problema político), vilões (aqueles que estão causando o problema) e vítimas (aqueles prejudicados pelo problema).
Enredo	Geralmente tendo um começo, meio e fim, os enredos da narrativa política conectam os personagens uns aos outros e ao cenário da política.
Moral da história	Uma narrativa da política geralmente oferece uma solução política na forma de uma moral da história.

FONTE: Adaptado de Jones, Mcbeth, e Shanahan (2014, p. 6 e 7).

Já a segunda dimensão, intitulada estratégias narrativas, se refere às formas pelas quais os atores políticos utilizam narrativas para conter ou expandir uma coalizão/questão política. Quando o caminho escolhido é conter a questão política, a estratégia narrativa costuma descrever os custos como concentrados e os benefícios como difusos, com o intuito de manter o *status quo* e afastar novos participantes. Quando o caminho é a expansão da questão política, a estratégia narrativa é a oposta; isto é, os benefícios são apresentados como sendo concentrados e os e custos difusos. Ambas as estratégias se tornaram, ao longo do tempo, confiáveis ao distribuir benefícios e custos entre os personagens da narrativa da política (Shanahan et al., 2013). Em síntese,

“[...] quando os grupos de interesse se apresentam como perdedores em uma questão, eles se envolvem em estratégias narrativas que visam expandir o escopo do conflito; por outro lado, quando os grupos se apresentam como vencedores, eles se envolvem em estratégias narrativas que contêm um problema para um público de *status quo*” (SHANAHAN et al., 2013, p. 458-459, tradução nossa).

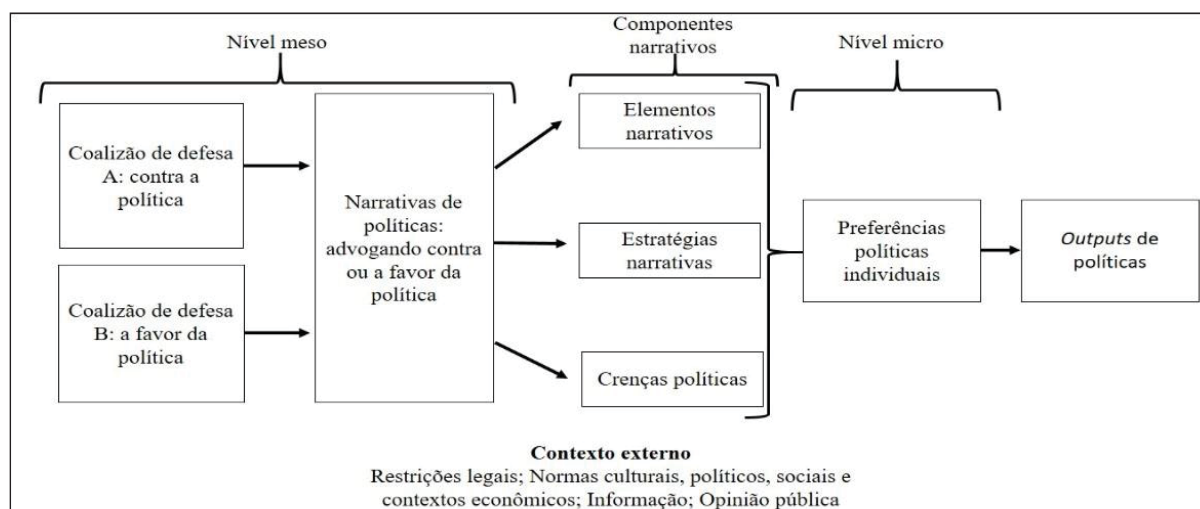
Por fim, a terceira dimensão é dada pelos valores e crenças que orientam uma coalizão ou grupo, como o ambientalismo – por exemplo. Basicamente, é uma ideia que está por trás de uma solução política, ou seja, permeia a ligação entre o “é” e o “deve” (Shanahan et al., 2013). Essa é uma estrutura que pode proporcionar uma análise objetiva para estudar objetos subjetivos (Pierce, Smith-Walter e Peterson, 2014). Ressalte-se ainda que essa perspectiva é oriunda do modelo *homo narrans*, isto é, “[...] entende-se que a narrativa desempenha um papel central na cognição e na comunicação humana, ou seja, as pessoas preferem pensar e falar em forma de história” (Shanahan; Jones; Mcbeth, 2018, p. 2, tradução nossa).

Com base nessas dimensões, observa-se que análise narrativa parte de alguns pressupostos, como a existência de elementos estruturais generalizáveis e, para isso, ela possui estruturas identificáveis. Além disso, acrescenta-se que a análise possui três níveis que podem interagir entre si, o nível Micro, Meso e Macro. De maneira geral, o nível micro aborda

problemáticas associadas especificamente ao indivíduo, investigando como os indivíduos constroem e como são moldados pelas narrativas. Já no nível meso, a perspectiva é direcionada aos grupos (atores políticos), investigando como eles comunicam e formam narrativas, influenciando o processo político ou não. O nível macro refere-se aos aspectos culturais e institucionais das narrativas (Shanahan; Jones; Mcbeth, 2018).

Como mostra a Figura 5, o modelo conceitual do nível Meso é pautado inicialmente em grupos de diferentes interesses (a favor ou não de uma determinada política). Esses grupos formam narrativas para defender seu ponto de vista sendo que, dentro dessas narrativas, há várias dimensões narrativas (citadas anteriormente), enraizadas em crenças políticas. Assim, as narrativas de política possuem o objetivo de alcançar uma determinada solução política, pensadas para influenciar políticas específicas (um determinado público, eleitorado ou tomadores de decisão) (Jones; Mcbeth; Shanahan, 2014). Destaca-se ainda que o nível Meso não pode ser dissociado do nível Micro, pois agora a narrativa do indivíduo encontra-se dentre as narrativas dos demais atores políticos.

FIGURA 5 - CONFIGURAÇÃO DO NÍVEL MESO



FONTE: Adaptado de Shanahan et al., (2018).

Por fim, o nível macro busca compreender como a mudança ou estabilidade nas narrativas de políticas afetam as políticas públicas (Shanahan; Jones; Mcbeth, 2018). Os elementos centrais de cada um destes níveis, bem como a identificação de como eles interagem entre si, pode ser observada no quadro 5.

QUADRO 5 - NÍVEIS DA ANÁLISE DE NARRATIVA DA POLÍTICA

Nível	Foco Principal	Exemplos de Análise	Interações com outros níveis
Micro	Indivíduos	Como as pessoas constroem e interpretam narrativas políticas com base em suas crenças, experiências e cognição.	As narrativas individuais influenciam e são moldadas pelas narrativas dos grupos (nível meso); também podem refletir discursos dominantes ou contranarrativas do nível macro.
Meso	Grupos e coalizões políticas	Como grupos organizados (ex. movimentos sociais, partidos, redes de advocacy) constroem narrativas para mobilizar apoio, influenciar políticas ou disputar significados.	Agregam e moldam narrativas individuais (micro) e também articulam ou resistem a padrões discursivos mais amplos (macro).
Macro	Estruturas culturais e institucionais	Como as narrativas políticas refletem valores culturais, normas institucionais e ideologias predominantes em uma sociedade.	Oferece o pano de fundo discursivo e simbólico para os níveis micro e meso, influenciando os enquadramentos disponíveis e legítimos. Também pode ser tensionado por contranarrativas nos outros níveis.

FONTE: elaborado pela autora.

Com base no que foi abordado até o momento, observa-se que todo indivíduo, grupo social e instituições contam histórias. Estas narrativas estão presentes nos relatórios burocráticos, (considerados) exclusivamente “técnicos”, presidenciais, nas residências dos indivíduos e entre outros documentos que fazem parte do processo político. Ainda, explorar narrativas contrastantes sobre o que foi proposto ou até mesmo a inação é um caminho para se conhecer com maior profundidade os sistemas políticos (Smith-Walter e Jones, 2020).

Segundo Shanahan et al., (2018), há quatro perspectivas de análise em desenvolvimento atualmente. Primeiramente, análises comparativas de quadros narrativos de políticas, com comparações entre países ou entre conceitos teóricos. Em segundo lugar estão as análises do uso de evidências nas narrativas. Em terceiro, figura a perspectiva da mídia digital sendo considerada como dados narrativos válidos, isto é, a comunicação realizada pela internet também é uma narrativa e, em quarto, a análise de mudanças de políticas com base no aprendizado de narrativas políticas. Ainda, vem crescendo o interesse na análise da articulação entre os três níveis de análise (Micro, Meso e Macro).

Em suma, o Quadro 6 apresenta, de forma sistemática, os principais aspectos da análise narrativa que foram discutidos até o momento. Nota-se que a análise contém um nível de análise estabelecido ou a articulação deles, o enquadramento dos componentes narrativos, a escolha de uma perspectiva teórica para realizar a análise e a escolha do modo em que os quadros serão examinados.

QUADRO 6 - PRINCIPAIS ASPECTOS PARA A APLICAÇÃO DA ANÁLISE NARRATIVA

Nível da análise	Componentes narrativos			Enquadramento	Lente interpretativa	Modos de observar os quadros conceituais
Macro Meso ou Micro	Elementos narrativos	Enredo	Cenário	Espaço e tempo	Escolha de uma lente teórica para observar a realidade	-Partindo do reconhecimento de que existe uma estrutura subjacente a uma política.
			Personagens	Vítimas		- Estabelecendo um limite (margens) no que será observado dentro do quadro.
				Heróis		-Visualizando e categorizando um esquema de conceitos e interpretações.
				Vilões		-Abordando os quadros como narrativas genéricas.
		Moral da história		Estrutura retórica		
			Estrutura de ação			
	Estratégias narrativas	Não se aplica		Contenção ou expansão da questão política		
Crenças políticas	Não se aplica		Não se aplica			

FONTE: Elaborado com base em Shanahan, Jones e Mcbeth, (2018), Jones, Mcbeth, e Shanahan (2014), Smith-Walter e Jones (2020), Jones, Mcbeth e Shanahan (2014), Rein e Shon (1996) e Shanahan et al., (2013).

À vista da discussão supracitada, as partes interessadas – ou seja, os atores envolvidos na formulação e defesa de políticas - constroem narrativas políticas por meio do uso estratégico de palavras, imagens e símbolos, para repercutir junto ao público desejado (Shanahan, Jones, Mcbeth, 2011). Esses elementos não apenas estruturam os componentes formais da narrativa, mas também conferem significados que transcendem o conteúdo literal das políticas. Nesse sentido, o próximo subtópico aprofunda a discussão sobre o papel dos símbolos no processo político. Primeiramente, são caracterizados os diferentes tipos de símbolos mobilizados na elaboração de políticas. Em seguida, explora-se o sentido simbólico das políticas - isto é, as possíveis interpretações/conclusões que emergem de quadros narrativos específicos e que produzem efeitos de legitimação, mobilização ou apaziguamento social. Ao reconhecer que o quadro narrativo político é também um construto simbólico, torna-se possível compreender como as políticas públicas ganham significados que vão além de sua função instrumental, operando também no plano das representações sociais e das disputas de sentido.

2.2.1 A política e seus símbolos

A importância dos símbolos no desempenho da vida política foi reconhecida, inicialmente, por Lasswell (1965) e Arnold (1962). Porém, foi no trabalho de Edelman (1964)

que ressurgiu não apenas o reconhecimento dos símbolos, mas também uma perspectiva teórica onde a sua investigação poderia ser associada às preocupações da ciência política contemporânea; isto é, o simbolismo passa a estar situado no centro do processo político (Cobb e Elder, 1973). Assim, o trabalho de Edelman (1964) tem como objetivo examinar a política de forma simbólica. O autor faz essa análise considerando o homem e a política como reflexos um do outro, pois a política é complexa assim como o ser humano que a cria. Logo, a política em si e as instituições¹³ que a constituem possuem e transferem significados fortes.

É importante destacar que os significados das formas políticas não possuem funções, simplesmente, instrumentais. Em outras palavras, as formas políticas (com seus significados fortes) tornam-se símbolos que uma massa de indivíduos precisa acreditar sobre o Estado para se pacificarem. Por exemplo, a maioria das formas de participação popular no governo é simbólica, e muitos programas públicos que simbolizam apoio significativo a uma grande massa, alcançam um número pequeno de indivíduos (Edelman, 1964).

Segundo Coob e Elder (1976), qualquer cultura política é caracterizada por diversos objetos simbólicos, por exemplo, uma bandeira pode ser caracterizada como um objeto simbólico. Os objetos servem como base para realizar uma identificação comum e, a partir disto, identificar grupos distintos de indivíduos com base em diferenças e semelhanças de orientações afetivas em relação aos símbolos politicamente mais frequentes.

Os símbolos podem ser distinguidos entre símbolos referenciais e símbolos de condensação. O primeiro são maneiras econômicas e objetivas de fazer referência a algo por meio de elementos identificados da mesma forma por diferentes pessoas (como estatísticas de acidentes ou valores de custos). Já os símbolos de condensação também podem ser referenciais¹⁴, mas referem-se a emoções ligadas a alguma situação ou a um símbolo referencial. Com base nisso, todo ato político que seja considerado relevante ou controverso

¹³ “Instituições são tipos de estrutura que mais importam no âmbito social: elas compõem a substância da vida social. A crescente consideração acerca do papel das instituições na vida social envolve o reconhecimento de que grande parte da interação e da atividade humana está estruturada em termos de regras explícitas ou implícitas. Sem agredir muito a literatura relevante, podemos definir instituições como sistemas de regras sociais estabelecidas e prevaletentes que estruturam as interações sociais. Linguagem, dinheiro, leis, sistemas de pesos e medidas, maneiras à mesa, empresas (e outras organizações) são, portanto, instituições” (Salles, 2017, pp. 142-143).

¹⁴ Por exemplo, um policial de trânsito numa esquina movimentada pode ficar momentaneamente fascinado por si mesmo ou por sua bengala como representantes da augusta majestade do Estado e entregar-se ao luxo do poder arbitrário, talvez favorecendo o trânsito em uma rua; mas a fila cada vez maior de carros à sua frente e algumas buzinas iradas logo o lembrarão de que ele deve enfrentar a realidade: motoristas e um chefe de polícia prosaico (Edelman, 1964).

será, em parte, um símbolo de condensação; isto é, vai causar uma resposta de massa, pois simboliza uma ameaça ou uma garantia de algo (Edelman, 1964).

Nota-se também que os governos que desejam mudanças no comportamento dos cidadãos, tendem a ter uma maior necessidade de utilizar símbolos tranquilizadores. Estes, por sua vez, envolvem a população nos debates sobre assuntos públicos, por meio de reuniões de massa, grupos de discussão, palestras políticas, esgotando os desejos dos indivíduos e trazendo uma sensação de remodelação na sociedade a qual pertence (Edelman, 1964).

Nesse sentido, quando o desejo dos governantes é ficar inativo em uma determinada área política (ignora a existência de problema público), Edelman (1964) assume que é devido à falta de interesse ou da satisfação de algum grupo inativo que a política em questão possa ter. Segundo o autor, há duas formas de satisfação: (1) Satisfação por meio do interesse em recursos (bens e liberdades de ação) e (2) satisfação por meio de símbolos¹⁵. Nessa perspectiva, Edelman (1964) coloca que o processo político opera para proporcionar benefícios tangíveis aos grupos interessados, ao mesmo tempo em que transmite segurança simbólica ao público em geral. Em outras palavras, muitos atos políticos são significativos simbolicamente, mas tem nenhum ou pouco efeito sobre a distribuição de recursos (Coob e Elder, 1973).

Segundo Coob e Elder (1973), a orientação de um indivíduo em relação a um símbolo possui duas dimensões: o componente cognitivo e o componente efetivo. Juntos, esses componentes influenciarão a resposta comportamental que uma pessoa considerará apropriada quando o símbolo for lembrado. O componente cognitivo indica a quantidade de informações objetivas ou conteúdos subjetivos associados ao símbolo (conteúdo informativo atribuído ao símbolo). Pode ser bem ou fracamente desenvolvidos/especificados.

Já o elemento efetivo é a intensidade que pode ir do altamente negativo ao positivo em relação ao objeto (o valor associado ao símbolo). A importância deste componente é pautada no fato de que ele pode determinar até que ponto o comportamento pode ser previsto quando o objeto é utilizado como estímulo simbólico. O trabalho de Coob e Elder (1976) busca aplicar a ideia do componente efetivo e sua importância para analisar o papel dos símbolos em uma política. Os autores, por meio de entrevistas e uma análise de estatística multivariada (Análise Fatorial), conseguiram organizar esses indivíduos em grupos, segundo o componente afetivo a símbolos como polícia, lei e ordem, democracia, liberdade, bem-estar, entre outros símbolos.

¹⁵Por exemplo: a evasão fiscal é o símbolo da capacidade de pagamento. Simbolicamente, é um algo poderoso, mas semanticamente, não é muito significativo (Edelman, 1964).

Nessa perspectiva, os autores organizaram o vínculo simbólico¹⁶ em tipologias (Quadro 7). Uma orientação que é altamente emocional e pautada em conhecimento substancial é uma orientação ideológica. Em indivíduos com esse tipo de orientação simbólica, a ação será expressiva e instrumental. Assim, as posições ligadas ao símbolo serão consistentes e duradouras em qualquer situação. Na segunda tipologia (Pragmática), o símbolo político serve principalmente para uma função instrumental, mas não é um objeto de compromisso emocional. Quanto a isto, os indivíduos atribuem ao símbolo um conteúdo substancial, mas pouco afeto, sendo inconsistentes ao longo do tempo e em diferentes situações (Coob e Elder, 1973).

QUADRO 7 - TIPOLOGIAS DE ORIENTAÇÕES SIMBÓLICAS

Dimensões		Dimensão 2: afeto associado a um símbolo político	
	Carga	Alto	Baixo
Dimensão 1: Conteúdo cognitivo associado a um símbolo político	Bem especificado	I Ideológico	II Pragmático
	Fracamente especificado	III Reativo e manipulável	IV Apático

FONTE: Adaptado de Coob e Elder (1973).

Já a terceira tipologia foi intitulada como reativa e manipulável. Nesse quadrante, os vínculos simbólicos não têm especificação substancial, mas têm uma caracterização afetiva alta. O comportamento do indivíduo será reativo, sendo os indivíduos vulneráveis à manipulação. Por fim, no quarto quadrante (orientação Apática), o vínculo simbólico possui baixa carga de conteúdo e também de afeto. São indivíduos indiferentes que não são consistentes ao longo do tempo ou de em situações diferentes. O comportamento desses indivíduos dependerá de fatores externos (pressões de grupos de colegas e restrições situacionais) (Coob e Elder, 1973).

A classificação dos símbolos (condensação e referencial), para Edelman (1964), corresponde aos quadrantes I e II de Coob e Elder, onde as orientações são pautadas no compromisso cognitivo bem especificado e baixo afeto, como também compromisso cognitivo bem especificado e alto afeto (Coob e Elder, 1973; Edelman, 1964). Desse modo, os dois quadrantes restantes (III e IV) referem-se às reações aos símbolos por parte da massa.

Segundo Coob e Elder (1973) o vínculo simbólico possui uma terceira dimensão: a importância sistêmica, sendo este um componente avaliativo que pode variar independentemente dos demais componentes, mas possui forte relação com o componente

¹⁶ Vínculo simbólico é a relação entre o indivíduo e o símbolo político. Um indivíduo pode ter diversas orientações simbólicas para diferentes símbolos (Coob e Elder, 1973).

afetivo. A dimensão tem como pressuposto que os símbolos serão avaliados de forma diferente por diferentes pessoas. Ao longo do tempo, a série de aplicações de determinado símbolo pode influenciar a importância relativa que o indivíduo atribui a ele. Certamente que essa avaliação pode sofrer mudanças ao longo do tempo, mas provavelmente permanecerá estável, pois quanto maior a importância sistêmica associada a um símbolo, maior a probabilidade de o indivíduo ter o comportamento segundo as disposições ligadas ao símbolo.

2.2.1.1 O sentido simbólico das políticas

Segundo Gustafsson (1983), nas democracias de bem-estar social, o processo político se tornou mais politizado e a divisão do trabalho e as responsabilidades estão menos claras. Para o autor, há uma lacuna entre os objetivos expostos publicamente e a realidade conhecida apenas por quem está dentro do processo de formulação da política, ambiente que, por sua vez, é mais complexo. Em outras palavras, boa parte das decisões não são executadas. A partir disso, há duas tendências de políticas: o aumento das políticas simbólicas e de pseudopolíticas. A primeira é definida por Edelman (1977, p.6, tradução nossa) como “palavras que têm sucesso e políticas que falham”, isto é, decisões que não foram pensadas e planejadas para serem implementadas.

Nessa perspectiva, destaca-se a caracterização do planejamento em países em desenvolvimento como o Brasil. Segundo Oliveira (2006), no país, planejamento sempre esteve associado com a construção de planos¹⁷ e controle dos mesmo. A ideia seria organizar o futuro de forma tecnicista, sendo o plano algo certo que a implementação será algo automático. No entanto, muitas políticas têm falhado, pois a ênfase é dada à burocracia da formulação, ao tecnicismo e ao controle. Assim, tem deixado de lado a importância do processo de decisão que envolve uma construção política e social. Nesse contexto, é fundamental reconhecer que os planos de política — como os PLAMSANs — não são apenas instrumentos técnico-normativos, mas também artefatos simbólicos que expressam visões de mundo, disputas políticas e intenções públicas. Ao apresentar um diagnóstico, delimitar prioridades e propor soluções, o plano constrói uma narrativa sobre o problema e sobre o papel do Estado frente a ele. Mesmo

¹⁷ “O plano de implementação sintetiza a estratégia governamental para tratamento do problema público, detalhando escopo, diretrizes, objetivos, indicadores, metas, custos, recursos e outros elementos necessários ao bom planejamento e ao controle da ação governamental em benefício da sociedade. No plano de implementação da política, são definidos os processos e operações necessários ao seu funcionamento e são contemplados aspectos como gerenciamento do escopo, dos prazos de implementação, dos custos, da qualidade, dos riscos, dos controles internos e dos recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e humanos)” (Brasil, 2021 p. 24).

quando sua implementação é limitada, o plano desempenha uma função performativa: comunica intenções, organiza expectativas sociais e pode legitimar certas ações (ou omissões). Por isso, compreender o sentido simbólico do plano é essencial para a análise da política de segurança alimentar e nutricional, especialmente em contextos de forte desigualdade e fragilidade institucional, como ocorre em muitos municípios brasileiros. A análise narrativa, nesse sentido, permite acessar não apenas o que está escrito nos planos, mas o que está em jogo em termos de representações políticas e disputas de sentido sobre a alimentação, o território e o papel do poder público.

Já as pseudopolíticas, para Gustafsson (1983), ocorrem quando as decisões não são pautadas no conhecimento disponível sobre as pré-condições para uma implementação de sucesso, embora haja a pretensão de serem implementadas. Esse tipo de política encontra-se na tipologia elaborada pelo autor, que busca classificar as políticas com base em dois questionamentos: (1) As decisões são baseadas no conhecimento disponível sobre as pré-condições para implementação? (2) As decisões pretendem ser implementadas? (Ver quadro 8).

QUADRO 8 - TIPOLOGIA DAS DECISÕES POLÍTICAS

Pergunta	Resposta	As decisões pretendem ser implementadas?	
		Sim	Não
As decisões são baseadas no conhecimento disponível sobre as pré-condições para implementação?	Sim	Real	Simbólica
	Não	Pseudopolítica	Sem sentido

Fonte: Adaptado de Gustafsson (1983).

As pseudopolíticas podem ser minimizadas ou evitadas por meio de entrevistas com especialistas do tema em questão, como também consultas em relatórios disponíveis que possam informar as pré-condições. Porém, em muitos casos, por motivos como falta de tempo, interesse e ignorância, esses materiais não são utilizados pelos formuladores de políticas públicas. Observa-se que além da política simbólica e da pseudopolítica, há a política classificada como “Real” e também a “Sem sentido”. A política real ocorre quando as decisões são baseadas no conhecimento disponível, formuladas com o intuito de serem implementadas. Já a política sem sentido, em ambas as questões a resposta é não; ou seja, não foram formuladas com base em um conhecimento válido e, quando foram formuladas, os tomadores de decisão não tinham a intenção de implementá-las (Gustafsson, 1983).

O autor ainda destaca que a política vem sendo apresentada como “real” enquanto se torna uma política simbólica e pseudopolítica. Isso ocorre, pois existe a cultura política pautada

no argumento de que os detentores do poder devem ter conhecimento e serem ativos. Logo, os mesmos procuram representar, consciente e inconscientemente, essa imagem ideal de um formulador de política pública. Além dessas percepções de Edelman (1964) e Gustaffson (1983) supracitadas, Mcconnell (2020, p.8, tradução nossa) acrescenta a ideia de ‘política placebo’, entendida pelo autor como “uma política impulsionada, até certo ponto, por uma tentativa dos tomadores de decisão de demonstrar que estão “fazendo alguma coisa” para resolver um problema político, em vez de abordar fatores causais mais profundos do problema político. Essa metáfora da política placebo é apoiada por uma segunda metáfora: a da armadilha política. Esta, por sua vez, ocorre quando as expectativas sobre os governos (pressão) são maiores do que sua capacidade de realizar. Assim, a forma menos arriscada de fugir da armadilha é propor uma política placebo.

QUADRO 9 - ARMADILHAS DE POLÍTICAS E TENDÊNCIA PLACEBO

Armadilha Política	Visibilidade Pública do Problema	Complexidade do problema	Grau de urgência	Expectativa sobre o governo	Capacidade da agenda para abordar o problema	Motivadores típicos em direção a políticas placebo como meio de fuga
Forte	Alta	Alta	Alto/médio	Alta	Baixo	Prioridade oculta para demonstrar que algo está sendo feito para resolver o problema político, mas na realidade, a eficácia da política é uma preocupação menor.
Moderada	Média	Alta/média	Médio/baixo	Média	Média/baixa	Importância oculta em demonstrar que algo está sendo feito para resolver o problema político, na esperança de que isso ter algum impacto no problema político ou pelo menos em seus sintomas.
Fraca	Média/baixa	Alta/média/fraca	Baixo	Média/baixa	Média/alta	A consciência oculta na demonstração de que algo está a ser feito tem valor, mas a principal prioridade é resolver o problema político

FONTE: Adaptado de McConnell (2020).

O Quadro 9 apresenta a oscilação de algumas características que são importantes para existir, em diferentes graus, a política placebo. Nota-se que a primeira característica é a visibilidade do problema, isto é, alguns problemas são mais visíveis do que outros (por exemplo, tiroteio nas escolas) e esse fato provoca uma pressão de vários atores sobre o governo para que haja alguma ação. Logo o governo acaba fazendo algo (placebo), mas a prioridade não é solucionar o problema, pois ele é muito mais complexo.

Tratando sobre a complexidade do problema, ela também é uma característica importante já que os problemas mais complexos são mais desafiadores (Mcconnell, 2020). De acordo com Head (2022), os problemas simples são definidos de forma exata e são resolvidos com alto grau de concordância. Já entre os problemas complexos, há alguns mais intratáveis do que outros. Pode-se citar como exemplos a pobreza, a violência doméstica, gestão de catástrofes naturais, igualdade de gênero, segurança alimentar, entre outros.

A terceira característica é o grau de urgência. É importante não apenas no caso de enchentes (por exemplo), mas um grau maior de urgência pode ser criado por promessas eleitorais. A quarta característica é a expectativa sobre o governo para que algo seja feito e essa expectativa/pressão pode vir de cidadãos e grupos importantes no processo político. Por fim, a quinta característica é o interesse ou a capacidade do governo de inserir o problema em sua agenda.

2.3 CONCLUSÕES PARCIAIS

O objetivo deste capítulo foi construir uma base teórica para identificar e abordar as categorias analíticas nos PLAMSANs. Observou-se que, diferentemente da avaliação, a análise de uma política envolve um aprofundamento nas questões sobre a formação da agenda política. Para isso, é importante olhar o processo político por meio de etapas, para simplificar a compreensão da política.

Dentre os tipos de análise de políticas públicas está a análise do seu conteúdo. Nessa classificação, são comuns relatos descritivos onde é possível identificar o funcionamento e as intenções das políticas. A partir disso, a análise do conteúdo da política pode ser realizada por meio de documentos. Nesta seara, para analisar esses documentos de forma interpretativa, a análise narrativa política pode auxiliar, pois ela fornece uma organização de categorias analíticas (os componentes narrativos) que ajudam a sistematizar as variações das narrativas através das histórias que elas contam.

Buscando contribuir com a interpretação das narrativas, é viável olhar a política sendo construída por símbolos. Os símbolos são relevantes na vida política e podem representar vários significados. Ademais, é importante ressaltar a noção de que os símbolos podem ser referenciais e de condensação. Logo, pode-se observar que todo planejamento político com base em símbolos referenciais (estatísticas, por exemplo, que possuem uma única interpretação) possuem também outra dimensão que é a de condensação; ou seja, ao deparar-se com os símbolos objetivos referenciais, os formuladores de políticas públicas possuem emoções, interpretações diferentes desses símbolos referência. Cabe ressaltar também que não é possível verificar as interpretações que são subjetivas e habitam no inconsciente dos formuladores das políticas.

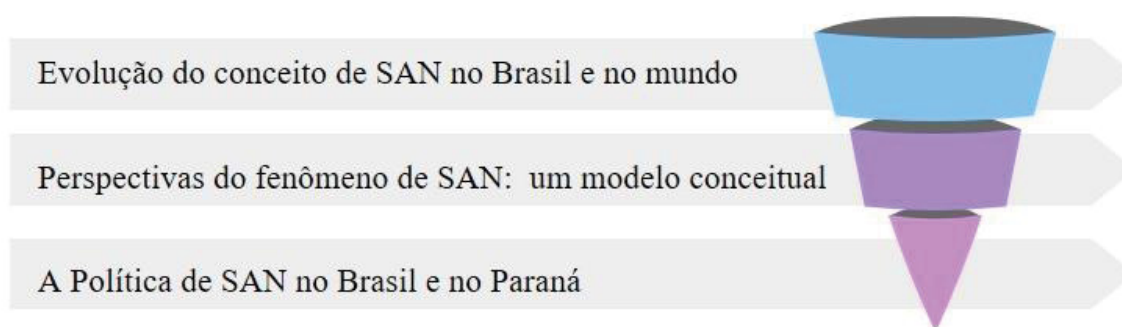
Ainda, é importante observar as narrativas tendo a compreensão de que essas histórias contadas possuem uma dimensão simbólica (além da dimensão instrumental, na qual institucionaliza os bens ou serviços que uma determinada política irá fornecer para a sociedade, buscando solucionar ou minimizar um determinado problema público). Dada a importância dos símbolos, nos Estados democráticos de bem-estar social tem ocorrido o aumento de políticas caracterizadas como políticas simbólicas, pseudopolíticas e políticas placebo. Nas políticas simbólicas, os formuladores não têm a intenção de implementar uma determinada política; logo, a política não condiz com a realidade. A pseudopolítica não é pautada em um conhecimento adequado para o sucesso da implementação da política. Por fim, a política placebo ocorre, geralmente, quando o problema público é complexo; ou seja, os governantes elaboram uma política para mostrar para os cidadãos que estão fazendo algo, mas resolver ou minimizar o problema não é a prioridade. Essa dinâmica pode ocorrer por inúmeros motivos, como a falta de capacidade e pressão de grupos importantes.

A partir desses aspectos teóricos sobre análise de políticas públicas, o próximo tópico apresentou os aspectos do fenômeno Segurança Alimentar e Nutricional e Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e no Paraná, tema central da política que é objeto de pesquisa da presente tese.

3 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: CONCEITOS E A POLÍTICA NO BRASIL

O presente capítulo tem como objetivo apresentar as principais características da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Para esse propósito, antes de tratar sobre a política em si, foi realizada uma contextualização do conceito de segurança alimentar no mundo e no Brasil e seus determinantes, realizando uma discussão que busca abordar a complexidade do fenômeno de SAN. À vista dessa discussão, em seguida foram apresentados os aspectos institucionais da política no Brasil e as características da política no estado do Paraná (Figura 6).

FIGURA 6 - ESTRATÉGIA DE AFUNILAMENTO TEÓRICO DO CAPÍTULO 3



FONTE: Elaborada pela autora.

3.1 PERSPECTIVAS DO CONCEITO DE SAN NO BRASIL E NO MUNDO: UM MODELO CONCEITUAL

O conceito de segurança alimentar evoluiu consideravelmente ao longo do tempo. A partir da Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945) o fenômeno entrou em pauta nos debates, pois a Europa não tinha condições para produzir a quantidade necessária de alimentos para a população (Belik, 2003; Silva, 2014). Nesse contexto, em 1945, foi criada a principal iniciativa contra a fome, representada, institucionalmente, pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (*Food and Agriculture Organization* - FAO). Assim, a preocupação naquele momento era, exclusivamente, a disponibilidade de alimentos. Posteriormente, com a consolidação da Guerra Fria (1947-1991) e a tentativa de evitar que países com grande incidência de pobreza e fome tivessem um papel revolucionário na disputa,

foi estabelecido, como estratégia política, que a fome e a pobreza deveriam ser combatidas através da cooperação internacional (Silva, 2014).

No ano de 1974 ocorreu, em Roma, a I Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas, onde foi discutido e defendido que o aumento da produtividade, decorrente da Revolução Verde, poderia solucionar o problema da fome. No entanto, nem todos os agricultores conseguiram aderir ao pacote de práticas estipuladas pela revolução - principalmente os familiares. Consequentemente, muitos deles, assim como outros trabalhadores do campo, ficaram desempregados e migraram para a periferia das grandes cidades, pois uma parcela dos agricultores foram excluídos desse sistema de produção, onde a monocultura e o pacote tecnológico eram as principais características (Gregolin; De Souza, 2021). Em síntese, havia, de um lado, safras abundantes e, de outro, a incidência de um grande número de pessoas passando fome, pois não tinham acesso a uma quantidade de alimentos suficiente; sendo que, vale lembrar, as grandes safras eram resultado do investimento em monocultura, como a soja (FAO, 1996; Silva, 2014).

Nota-se, nesse caso, que, a nível mundial, a segurança alimentar foi utilizada como sinônimo de autossuficiência. Entretanto, não ficava claro se essa autonomia significava que todos os indivíduos deveriam ter acesso a uma quantidade de alimentos necessária. Também, não era evidente se esta independência significava que quando o país igualasse a oferta e a procura, seria autossuficiente, independentemente do preço de mercado dos produtos (Pinstrup-Andersen, 2009).

Dados esses impactos na vida dos indivíduos, a FAO começou a considerar que o problema da fome era derivado da pobreza. Com base nisso, em 1992 a organização inseriu o aspecto nutricional e sanitário na compreensão do conceito de SAN. A partir desta mudança de perspectiva a instituição passou a adotar como objetivo “alcançar a segurança alimentar para todos e garantir que as pessoas tenham acesso regular a alimentos suficientes e de alta qualidade para levar uma vida ativa e saudável” (Silva, 2014; FAO, 2024, n.p).

Em suma, o ponto de partida para a discussão sobre segurança alimentar no mundo foi a disponibilidade de alimentos. No entanto, não demorou muito para se chegar a um consenso de que a disponibilidade, embora seja um elemento necessário, não é suficiente, pois os alimentos podem ser fisicamente existentes, mas inacessíveis pelos indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica (Gross, 2000). Nessa perspectiva, o conceito de segurança alimentar acrescentou o termo nutricional em sua concepção, formando dois pilares centrais no conceito de SAN.

Hwalla, El Labban e Bahn (2016) defendem o argumento pautado na ideia de que a nutrição é um elemento importante, pois se a população não tiver acesso a uma alimentação de qualidade, não terá segurança alimentar. Essa questão retrata uma conexão complexa entre os dois pilares, tanto que a insegurança pode ser representada pela situação de desnutrição e também pela obesidade. Segundo Burity et al. (2010), o pilar alimentar refere-se à disponibilidade de alimentos, permeando a produção, a comercialização e o acesso aos alimentos. Já o pilar nutricional abrange a relação entre o indivíduo e o alimento, abordando as condições sanitárias, o preparo do alimento, os hábitos e o acesso a serviços de saúde. Ambos os grupos estão intimamente ligados, principalmente pela dieta da população, e formam uma unidade, ou seja, não há segurança alimentar sem a segurança nutricional (FAO, 2020).

Semelhante ao contexto internacional, no Brasil, o termo de segurança alimentar teve um processo de evolução. Surge no país como pauta das discussões apenas em meados de 1980 e, desde então, diversos movimentos sociais reivindicaram diferentes causas. Dentre elas, a luta por políticas de combate à pobreza e à fome. Desse modo, em termos de evolução da compreensão do conceito de SAN, destacam-se alguns momentos entre o período de 1980 e 2006.

O termo segurança alimentar surge no Brasil em 1985, no lançamento da Política Nacional de Segurança Alimentar (formulada pelo então Ministério da Agricultura) e na I conferência Nacional de Alimentação e Nutrição no ano de 1986. Neste primeiro momento, o foco do termo foi na disponibilidade de alimentos e na necessidade que a população demandava. Já no segundo momento, houve o debate sobre a inserção da questão nutricional no conceito de SAN e da necessidade da alimentação como um direito humano, assim como ocorreu no âmbito internacional (Burlandy, 2009; Amaral e Basso, 2016).

O período em questão significou avanços importantes para a compreensão do tema, devido, principalmente, à mobilização social de organizações da sociedade civil, proporcionando um contexto mais favorável para o período posterior. Assim, tratando-se de evolução conceitual, há o terceiro marco do processo de desenvolvimento do conceito de SAN, representado pela consolidação da Lei orgânica de Segurança Alimentar de nº 11.346 do ano de 2006 (Oliveira, 2017) – que proporciona uma base sólida para a atuação do Estado no âmbito da nutrição e da alimentação (Burlandy, 2009). Todavia, a lei por si só não garantiu a SAN, pois ainda havia (e há) um caminho a ser percorrido, dada as desigualdades socioeconômicas no território nacional (Oliveira, 2017).

Destarte, a SAN passa a ser conceituada, no país, nos seguintes termos:

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

Por meio dessa compreensão, já é possível ter uma direção de quais seriam as dimensões da SAN. As aceitas internacionalmente, e elencadas pela FAO, são três: a disponibilidade de alimentos suficientes, o acesso físico e econômico aos alimentos e a utilização dos alimentos. Há uma quarta dimensão não temática, que é a estabilidade das três dimensões anteriores. No caso brasileiro, existe a correspondência às categorias supracitadas, mas observa-se uma reformulação adaptada às especificidades socioeconômicas nacionais. Assim, para orientar o monitoramento da SAN, o fenômeno é desdobrado em seis dimensões operacionais, articuladas entre aspectos produtivos, distributivos e sociais: produção de alimentos, disponibilidade de alimentos, renda e acesso a alimentação, saúde, acesso a serviços de saúde e educação (Kepple, et al., 2014; Schleifer, 2020). Essa adaptação, expressa no quadro 10, reflete o reconhecimento de que a segurança alimentar no Brasil exige uma abordagem intersetorial, capaz de integrar não apenas a oferta e o acesso, mas também os determinantes sociais da alimentação e da saúde.

QUADRO 10 - DIMENSÕES DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL UTILIZADAS INTERNACIONALMENTE E SUA CORRESPONDÊNCIA NO BRASIL

Dimensões internacionais	Dimensões utilizadas no Brasil
Disponibilidade	Produção de alimentos
	Disponibilidade de alimentos
Acesso	Renda
	Acesso à alimentação
Utilização	Saúde
	Acesso a serviços de saúde
Estabilidade	Educação

FONTE: Elaborado com base em Kepple, et al., (2014, p. 18) e Brasil (2010).

À vista dessa classificação, no subtópico seguinte discorre-se de forma sistemática como essa categorização enquadra-se no modelo conceitual de SAN.

3.1.1 Modelo conceitual de SAN

Para analisar a SAN, Gross et al., (2000) sistematizam o fenômeno em quatro perspectivas fundamentais: a categórica, a sócio organizacional, a gerencial e a associada à situação de IAN. A **primeira** refere-se às dimensões de segurança alimentar e nutricional citadas no tópico anterior. Essa ótica segmenta o conceito de SAN em dimensões/categorias para proporcionar uma melhor compreensão dos determinantes do fenômeno. Para os autores, há os determinantes físicos, que se referem ao fluxo dos alimentos (disponibilidade, acessibilidade e utilização dos alimentos), e os determinantes temporais, vistos por meio da estabilidade do fluxo de alimentos.

A disponibilidade de alimentos refere-se à necessidade dos indivíduos de desfrutar de uma quantidade adequada de alimentos em todos os níveis (local, regional e nacional) (Kepple et al., 2014). Belik (2003) destaca que, mesmo com a disponibilidade de alimentos de qualidade, a parcela da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica acaba tendo dificuldades para ter acesso a estes devido, principalmente, à baixa renda e/ou outros fatores. Nessa perspectiva, atualmente a dinâmica do sistema agroalimentar global é contraditória: ao mesmo tempo em que há abundância de alimentos provocada pelo aumento da produtividade e diversificação de produtos, há também a escassez de alimentos para uma parcela da população. Logo, a tendência é manter o *status quo* e abandonar os mercados locais que, por sua vez, não devem ser compreendidos como uma unidade geográfica, mas um espaço onde seja possível popularizar, democratizar e massificar o consumo de alimentos de qualidade (Paula, 2017; Meirelles, 2004).

Em relação aos indicadores para a dimensão em questão, segundo Kepple, et al. (2014), não há um consenso na literatura, pois quando o objeto de análise é a disponibilidade de alimentos, há outras discussões envolvidas, como a quantidade de alimentos sem agrotóxicos, sementes geneticamente modificadas, participação da agricultura familiar na produção de alimentos e na ocupação de terras, entre outros.

Já a dimensão referente ao acesso aos alimentos remete não apenas o alcance físico, mas também a capacidade financeira da população para adquirir esses alimentos de qualidade, isto é, alimentos com benefícios nutritivos (Kepple, et al. 2014). O nível de preços desses produtos, os fatores sociopolíticos (como discriminação e desigualdade de gênero) e preferências alimentares são fatores importantes nesse processo (Pieters, Guariso e Vandeplas, 2013). Destaca-se ainda que os alimentos devem sanar aos requisitos em termos de quantidade, qualidade e ser social e culturalmente aceitável. Logo, quando aborda-se a ajuda alimentar, apenas os alimentos que não mudam os hábitos alimentares e são ecologicamente adaptados devem ser distribuídos para atender às necessidades dos indivíduos necessitados (Gross, 2000).

Além disso, se há indivíduos com a mesma capacidade financeira de adquirir os alimentos, mas possuem preferências diferentes, consequentemente, podem apresentar níveis de SAN distintos. Quando se trata de uma unidade familiar (domicílio), nem sempre a capacidade de comprar alimentos é convertida na aquisição dos mesmos. É possível que a família dê prioridade a outros bens e serviços, como habitação e educação (Pinstrup-Andersen, 2009).

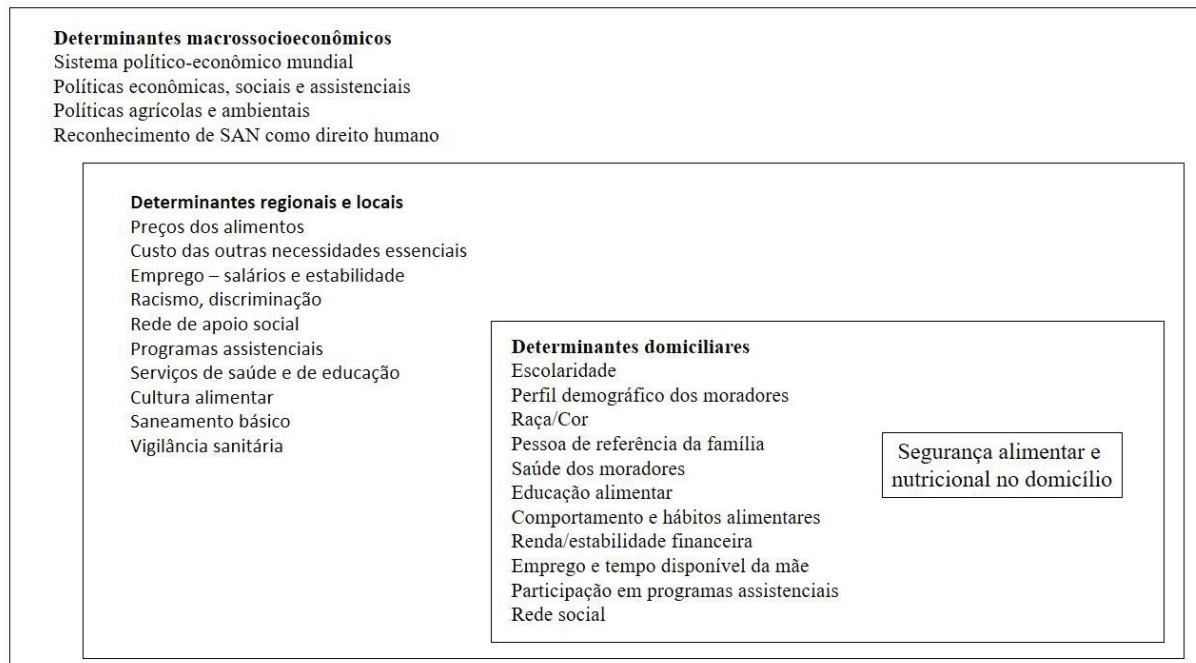
A terceira dimensão, intitulada como utilização dos alimentos, envolve o uso dos produtos alimentícios, as práticas de higiene que são possibilitadas por vários fatores como a existência de saneamento básico, qualidade da água e atendimento médico que acompanhe o bem-estar nutricional do indivíduo (Pinstrup-Andersen, 2009; Kepple, et al., 2014). Aqui consta o papel da atenção primária em saúde fortalecendo o Direito Humano a uma Alimentação Adequada (DHAA) (Guerra, Cervato-Mancuso e Bezerra, 2019), como também o papel da educação alimentar e nutricional conscientizando sobre as escolhas e hábitos alimentares (Piasecki e Boff, 2018).

Por fim, a dimensão estabilidade requer que os indivíduos tenham acesso a uma alimentação adequada em qualquer momento da vida, sem ser algo pontual (Kepple, et al. 2014). Considerando esse aspecto, é fundamental diferenciar a segurança alimentar transitória da permanente, esta última representa a existência da IAN por apenas um período e a primeira, reflete o acesso insuficiente dos alimentos no longo prazo (Pinstrup-Andersen, 2009).

Outra perspectiva da SAN é a **sócio organizacional**, pautada na ideia que os elementos categóricos mencionados (disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade) são importantes em todos os níveis de organizações sociais. São eles: o nível micro (domicílio, família e indivíduo), o nível meso (comunidade/município) e o nível macro (mundo, região e nação). Os elementos se manifestam de diferentes formas nos graus sócio organizacionais como, por exemplo, pode haver alimentos disponíveis em uma nação, mas não em uma região ou município (Gross et al., 2000). Segundo Simelane e Worth (2020), esta é uma característica frequente em economia com elevado nível de desigualdade.

Nos níveis mais elevados, as condições políticas, ecológicas e econômicas são mais relevantes, mas as interações entre os níveis são fundamentais para alcançar a multidimensionalidade da SAN. Ao encontro deste argumento, Kepple et al., (2014) propôs um modelo de determinantes (intersetoriais e multidimensionais) associados à SAN com os respectivos níveis sócio organizacionais: determinantes macrossocioeconômicos, regionais/locais e domiciliares. O modelo, apresentado na Figura 7, mostra a relação dos níveis por meio de determinantes diretos e indiretos da SAN, buscando contribuir com a definição de políticas públicas para o fenômeno estudado.

FIGURA 7 - MODELO DE DETERMINANTES DA SAN

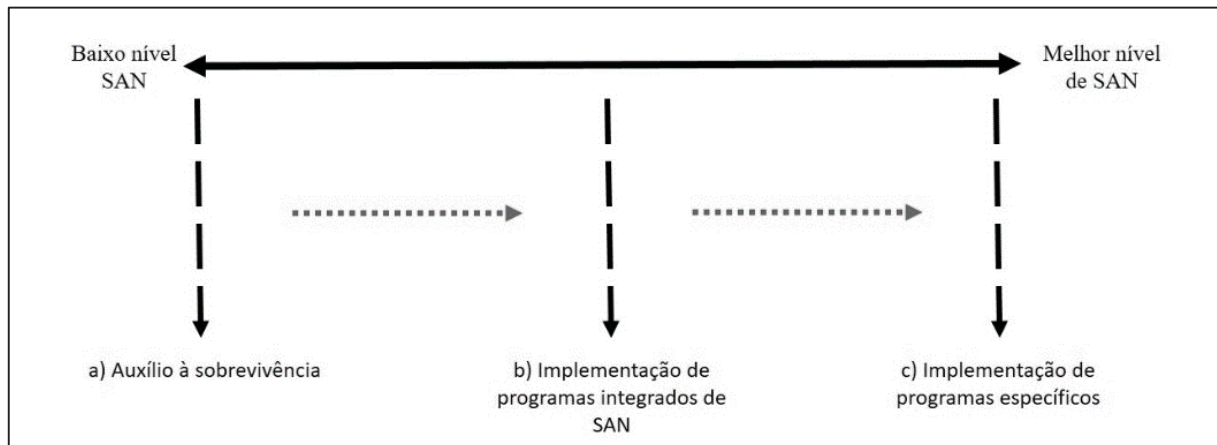


FONTE: Adaptado de Kepple et al. (2014, p.191).

Já a perspectiva **gerencial** trata do processo de gestão de programas/políticas de SAN, no qual inicia com uma solução para enfrentar um determinado problema associado à SAN e com base nesta alternativa são selecionadas as estratégias para a implementá-la. Por fim, a implementação é avaliada e, se necessário, é adaptada (Gross, 2000). Em outras palavras, é uma simplificação da gestão das ações que buscam promover a SAN. Porém, observa-se que essa ótica aproxima-se da teoria do ciclo de políticas públicas abordada no capítulo 2; logo, esse ciclo não é linear, isto é, as etapas podem ocorrer de formas e ordem diferentes, dependendo de inúmeros fatores sociopolíticos, econômicos e ambientais.

Por fim, a última perspectiva refere-se à **situação de IAN**, especificamente aos tipos de intervenção necessária que depende do nível de SAN de um determinado grupo. A escolha de estratégias e medidas vai depender do estágio da SAN, no nível nacional, estadual e ou/municipal. Com base nisso, a Figura 8 apresenta, como exemplo, uma sistematização dessa lógica no nível *meso*. Nota-se que no momento “a”, a comunidade encontra-se em uma situação de emergência onde é necessário adotar medidas rápidas e que possam fornecer uma ajuda para os indivíduos sobreviverem, como disponibilizar alimentos e medicamentos (Gross et al., 2000).

FIGURA 8 - IMPORTÂNCIA DAS FERRAMENTAS DE IMPLEMENTAÇÃO NO NÍVEL MESO EM DIFERENTES ESTÁGIOS DA SAN



FONTE: Adaptado de Gross et al., (2000, p. 14).

A partir do momento em que se garante a sobrevivência dos indivíduos mais vulneráveis, é interessante implementar políticas integradas de SAN que possam desenvolver as capacidades da comunidade, fortalecendo, por exemplo, a infraestrutura básica (água potável, postos de saúde, canais de irrigação, entre outros). Nesse momento, as pessoas ainda podem demandar algo mais para melhorar o nível de SAN, entrando assim no estágio “c” no qual é plausível a implementação de políticas mais específicas (GROSS et al., 2000).

Com base nesse caminho conceitual, a seguir analisa-se como o Brasil institucionalizou a SAN por meio das políticas públicas, com destaque para a PNSAN e sua descentralização no estado do Paraná.

3.2 A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL E NO PARANÁ

À primeira vista, a capacidade das políticas de segurança alimentar é limitada, devido, principalmente, ao aumento da pobreza e da desigualdade de renda e consequentemente à falta de acesso a uma alimentação suficiente (Paula, 2017). No Brasil, nos últimos anos, o que mais explica as diferenças nas condições de segurança alimentar e insegurança alimentar e que também destaca a violação do DHAA no estados brasileiros é a desigualdade de renda. As famílias mais vulneráveis à IAN são aquelas que recebem uma renda inferior a meio salário mínimo per capita. No estado do Paraná (no período de 2021-2022), 47% dos domicílios com esta renda média estavam em situação de insegurança alimentar moderada ou grave (Rede PENSSAN, 2022). Ainda, segundo Ferreira, Vanessa e Magalhães (2006), os dados brasileiros

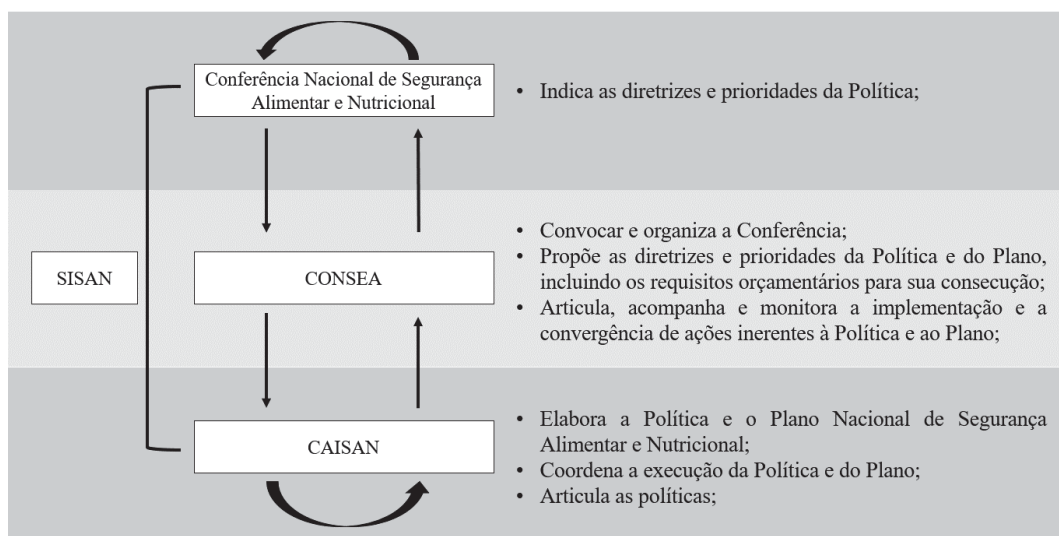
têm mostrado que a obesidade está deixando de ser uma caracterização de indivíduos com maior renda, principalmente quando se refere à mulher.

Entretanto, quando se fala sobre a segurança alimentar inserida na agenda de política pública, é preciso contextualizar o papel da lógica do mercado na promoção da insegurança alimentar. Neste mercado, a alimentação é mercantilizada e fornecer uma alimentação de qualidade e suficiente é desafio, pois a mesma está condicionada à lógica do mercado que, por sua vez, é regida por grandes corporações que fazem parte do processo de globalização. Nesse contexto, o Estado deixa de atender as necessidades da população e passa a ser guiado pelos interesses dessas corporações que são agentes dominantes nas cadeias produtivas globais (Paula, 2017; Belik, 2024). Esse distanciamento entre Estado e sociedade civil requer ações do Estado para tentar garantir um direito básico a todos os indivíduos (Paula, 2017).

Subjacente a este contexto, há a discussão sobre a Sindemia Global, compreendida como a existência simultânea de três pandemias no mundo: obesidade, desnutrição e mudança climática, afetando “a maioria das pessoas em todos os países e regiões do mundo. Elas constituem uma sindemia, ou sinergia de epidemias, porque ocorrem simultaneamente no tempo e no lugar” (Swinburn et al. 2019, p.1, tradução nossa). Ambas as pandemias possuem um ponto em comum, dado a insustentabilidade dos sistemas alimentares. Desse modo, as formulação de políticas públicas em prol de sistemas alimentares mais sustentáveis e mais saudáveis tem um papel fundamental na minimização dos impactos destes três fenômenos (Machado et al. 2021).

Diante desse contexto, no Brasil, a PNSAN tem “o objetivo geral de promover a segurança alimentar e nutricional [...], bem como assegurar o direito humano à alimentação adequada em todo território nacional” (Brasil, 2010, n. p). A política opera por meio do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), criado no ano de 2006 (por meio da Lei N. 11.346/2006) tendo como principal objetivo garantir o direito humano à alimentação adequada através da formulação e implementação de planos de SAN, articulação entre o governo e a sociedade civil, movimentos sociais e monitoramento da situação da segurança alimentar no Brasil. Para realizar essas conexões, o SISAN é composto por três competências: a conferência nacional de segurança alimentar e nutricional, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), como apresenta a Figura 9 (Brasil, 2006).

FIGURA 9 - ESTRUTURA DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR (SISAN)



FONTE: Elaborada pela autora a partir da Lei N. 11.346/2006.

Sobre a composição do SISAN, as conferências possuem a tarefa de ajudar o CONSEA a definir as prioridades/demandas para inserir no plano de SAN e por isso, é um mecanismo relevante na construção da política, considerando a participação social nas discussões (Brasil, 2006). As conferências nacionais são consideradas momentos democráticos com o debate de atores que procuram propor políticas públicas com suas respectivas demandas (Ramos e Santos, 2020). Ao mesmo tempo, é um momento de tensão, pois a complexidade da SAN pode gerar opiniões divergentes (Ramos e Santos, 2020; Ramos, Sousa e Santos, 2022).

Já o CONSEA, criado no ano de 2002 para auxiliar no combate a fome, passou a compor o SISAN em 2006, agindo em todas as dimensões da SAN (Freitas, 2017). Dentre suas funções, possui a responsabilidade de convocar e organizar as conferências de SAN¹⁸, acompanhar, em conjunto com as demais instâncias, as prioridades da política, mobilizar grupos da sociedade civil para debate e implementação das ações referentes a SAN e considerar as previsões orçamentárias na análise de prioridades (Brasil, 2006). Desse modo, o CONSEA tem um papel fundamental na PNSAN, servindo como uma ponte entre o Estado e a sociedade civil (Nascimento, 2012). Corroborando com esse fato, segundo Moraes, Machado, Magalhães (2021), o CONSEA, na agenda de 2006 a 2016, teve importante papel na formulação de políticas ligadas a SAN, sendo acompanhado pela articulação de atores governamentais e a sociedade civil. Entretanto, no período analisado, houve dificuldades para enfrentar determinados tópicos que envolvem grandes interesses econômicos de oligopólios, como o

¹⁸ A periodicidade não pode ultrapassar quatro anos (BRASIL, 2006).

setor alimentício e o uso de agrotóxicos. Além disso, em nível municipal, os conselhos enfrentam desafios que podem comprometer a legitimidade de sua função, como a baixa participação da sociedade civil e o despreparo dos atores envolvidos na política (Santos et al., 2024).

Por fim, a CAISAN, a partir das prioridades/diretrizes fornecidas pelo CONSEA - que por sua vez, foi discutida na conferência – elabora e coordena a política e o PLANSAN, articula com as políticas de SAN estaduais, outras entidades ligadas à temática e as instituições privadas (BRASIL, 2006). Para guiar todo o processo de articulação entre as competências citadas, o SISAN possui os seguintes princípios: proporcionar uma alimentação adequada para todos os indivíduos, participação social no processo de formulação e monitoramento dos planos de SAN e transparência do processo. Entre as diretrizes, o sistema propõe ações que proporcionem o aumento da autonomia da população (subsistência), descentralização do sistema nas esferas do governo, conexão entre orçamento e gestão e a intersetorialidade das políticas, programas e ações (não-governamentais e governamentais) (Brasil, 2006).

A intersetorialidade é entendida como a integração e a articulação entre os setores. Desse modo, está condicionada à segmentação do processo decisório, ao grau de integração e a maneira que os diferentes interesses dialogam. Quando existe um planejamento integrado, é possível identificar intervenções fundamentais para solucionar ou minimizar um problema e também obter repercussões em diferentes dimensões determinantes (Burlandy, 2009). Todavia, fazer com que a intersetorialidade ocorra é desafio em razão da falta de capacidade técnica dos atores envolvidos na política e pela ausência de diálogos entre os gestores da política (Kraiewski, 2017; Neves, 2018).

Com relação à descentralização da política, no âmbito nacional, observa-se que no mês de outubro de 2023, o número de municípios no país que aderiram ao SISAN foi de 572, ou seja, apenas 10% dos municípios brasileiros. Já no âmbito estadual, segundo o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS, 2023), todos os estados do país aderiram o sistema. No entanto, como a Tabela 1 apresenta, em sete estados (Alagoas, Amapá, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Rondônia e Roraima) nenhum município aderiu ao sistema.

TABELA 1 - NÚMERO E PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS QUE ADERIRAM O SISAN POR ESTADO

Estado	Número de municípios	Número de municípios que aderiu ao SISAN	Percentual de municípios que aderiram o SISAN
Brasil	5570	572	10%

Estado	Número de municípios	Número de municípios que aderiu ao SISAN	Percentual de municípios que aderiram o SISAN
Paraná	399	214	53,63%
Maranhão	217	79	36,41%
Ceará	184	43	23,37%
Tocantins	139	23	16,55%
Paraíba	223	34	15,25%
Pará	144	17	11,81%
Piauí	224	26	11,61%
Rio de Janeiro	92	10	10,87%
Santa Catarina	295	32	10,85%
Espírito Santo	78	6	7,69%
Sergipe	75	5	6,67%
Amazonas	62	3	4,84%
Acre	22	1	4,55%
Minas Gerais	853	35	4,10%
São Paulo	645	24	3,72%
Bahia	417	8	1,92%
Rio Grande do Sul	497	7	1,41%
Goiás	246	3	1,22%
Pernambuco	184	2	1,09%
Alagoas	102	0	0,00%
Amapá	16	0	0,00%
Mato Grosso	142	0	0,00%
Mato Grosso do Sul	79	0	0,00%
Rio Grande do Norte	167	0	0,00%
Rondônia	52	0	0,00%
Roraima	15	0	0,00%
Distrito Federal	0	0	0,00%

FONTE: Elaborado pela autora com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS, 2023).

Os três estados que possuem os maiores percentuais de municípios participantes do sistema são, respectivamente, Paraná, Maranhão e Ceará. Nota-se que o Paraná é o estado com o maior número de municípios que aderiu o SISAN (214), número que corresponde a 53,63% dos municípios paranaenses. A trajetória da política de SAN no Paraná é sintetizada no Quadro 11. Até o momento, o estado do Paraná elaborou quatro planos estaduais com as respectivas vigências: 2012-2015, 2016-2019, 2020-2023 e 2024-2027. No terceiro plano, a meta estipulada foi alcançar a adesão de 200 municípios por meio da sensibilização e orientação dos agentes técnicos e políticos dos municípios sobre a importância da adesão ao SISAN

(CONSEA-PR, 2023). À vista disso, observa-se pela Tabela 1 que a meta foi alcançada, pois os dados de 2023 mostram que o Paraná teve 214 municípios que aderiram ao sistema. Já no quarto plano estadual, a meta é alcançar 350 municípios com adesão ao SISAN (CAISAN-PR, 2024).

A expressiva adesão do estado do Paraná à Política de SAN pode ser atribuída a uma série de fatores, entre os quais se destaca o próprio processo participativo de formulação da política no estado (Rigon, 2012). No entanto, a implementação da SAN em nível estadual enfrenta diversos desafios, como evidenciado na prestação de contas do III Plano Estadual de SAN. O relatório aponta que muitas metas previstas não foram atingidas, por razões que incluem: dificuldades em fomentar determinados programas devido à alegação, por parte das instâncias responsáveis, de que tais ações extrapolam seu escopo institucional; insuficiência de recursos financeiros para a execução de iniciativas estratégicas; inexistência de previsão orçamentária ou normativa para a implantação de certos programas; rejeição de projetos por órgãos parceiros essenciais; e ausência de dados adequados para o monitoramento de algumas ações (CAISAN/PR, 2024).

QUADRO 11 - TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE SAN NO PARANÁ

Ano	Acontecimento
2003	Criação do Conselho Estadual de Segurança alimentar e Nutricional (Consea/PR)
2004	Realização da 1ª Conferencia Estadual de SAN
2006	Realização da 2ª Conferencia Estadual de SAN
2008	Instituição da Política Estadual de SAN
2010	Criação do Sistema Estadual de SAN e Instituição da Caisan/PR
2011	Realização da 3ª Conferencia Estadual de SAN
2013	Publicado o 1º Plano Estadual de SAN
2015	Realização da 4ª Conferencia Estadual de SAN
2017	Publicado o 2º Plano Estadual de SAN
2019	Realização da 5ª Conferencia Estadual de SAN
2021	Publicado o 3º Plano Estadual de SAN
2023	Realização da 6ª Conferencia Estadual de SAN
2024	Publicado o 4º Plano Estadual de SAN

FONTE: Adaptado de Caisan/PR (2024, p.21).

Ainda, a adesão do município ao SISAN pode proporcionar alguns benefícios, como o recebimento de recursos financeiros para consolidação de programas e ações associadas à segurança alimentar e nutricional (por exemplo: o Programa de Aquisição de Alimentos da

Agricultura Familiar, a Compra Direta Paraná, o Banco de Alimentos, as Cozinhas e Hortas Comunitárias), como também o ganho de pontos em editais do governo federal e estadual ligados a SAN. Além disso, pode facilitar o monitoramento de indicadores de SAN, possibilitando o acompanhamento da situação de IAN no município (Oliveira, et al. 2020; CAISAN-PR, 2023).

Todavia, o processo de adesão municipal em todos os estados ao sistema tem apresentado preocupações que são pautadas na falta de qualificação técnica para formular e implementar a política, resultando em municípios que não aderem ao sistema, municípios que aderiram, mas não elaboraram PLAMSAN e muitos municípios com situação de IAN. Desse modo, o papel dos estados é fundamental para fornecer treinamentos e apoiar os municípios (Silva e Panelli-Martins, 2020; Rodrigues e Andrade, 2023). Prosseguindo com a análise, dado o objetivo da tese, o subtópico a seguir apresenta os aspectos normativos dos planos da SAN.

3.2.1 Os planos de Segurança Alimentar e Nutricional: aspectos normativos

Ações elencadas nos planos (estaduais ou municipais) devem estar relacionadas com as oito diretrizes elencadas na PNSAN (Brasil, 2017), sendo elas:

- I - promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;
- II - promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;
- III - instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada;
- IV - promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades, povos indígenas e assentados da reforma agrária;
- V - fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional;
- VI - promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura;
- VII - apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei nº 11.346, de 2006; e
- VIII - monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2010, n.p).

Todavia, a seleção de programas que comporão o plano de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) deve ser adequada à realidade específica de cada estado ou município,

considerando suas particularidades socioeconômicas, institucionais e territoriais (Brasil, 2017). Para facilitar a compreensão desse instrumento de planejamento, o Quadro 12 apresenta as principais etapas para a elaboração de um plano de SAN, tanto em nível estadual quanto municipal.

QUADRO 12 - AS ETAPAS DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE SAN

Etapas	Ação
1	Formação de grupo de trabalho no âmbito da Caisan.
2	Contratação de Consultoria (opcional).
3	Levantamento das propostas da Conferência Estadual/ Municipal de SAN.
4	Elaboração do capítulo de diagnóstico da situação da Segurança Alimentar e Nutricional no estado, DF ou município.
5	Elaboração do capítulo de desafios a serem enfrentados no processo de implementação do Plano, de acordo com as proposições advindas da Conferência de SAN Nacional/Estadual/Distrital/Municipal e com o diagnóstico.
6	Levantamento dos programas de SAN no âmbito de cada uma das Diretrizes da Política Nacional de SAN.
7	Separação dos programas, diretrizes e objetivos correlatos e definição de metas prioritárias para cada um dos objetivos e seus responsáveis.
8	Levantamento das ações orçamentárias que “financiam” as metas.
9	Definição de indicadores de SAN a serem monitorados, bem como de mecanismos de monitoramento e avaliação do Plano.
10	Consulta pública
11	Manifestação do Consea sobre o conteúdo final do plano.
12	Aprovação pela Caisan.
13	Publicação no Diário Oficial.

FONTE: Adaptado de Brasil (2017, p.60-69).

O quadro 12 apresenta as fases essenciais para a construção de um plano de SAN, desde o diagnóstico situacional até o monitoramento e avaliação, considerando a articulação intersetorial, a participação social e a adequação às especificidades locais. A estrutura dos planos deve ser composta¹⁹ basicamente por quatro momentos: A contextualização e diagnóstico da situação da segurança alimentar e nutricional local; Os desafios a serem enfrentados, principalmente aos que se referem aos macros determinantes²⁰ da segurança alimentar; as ações que devem ser priorizadas no plano e por fim, o monitoramento do planos por meio de indicadores previamente determinados (Brasil, 2017). Nesse contexto, a análise de indicadores é fundamental para que o plano reflita a realidade do município (Consea Paraná, 2024a). Na etapa de formulação da política, são necessários indicadores confiáveis, com desagregabilidade que podem dar cobertura a diversas faces da realidade social (Jannuzzi,

¹⁹ Mas pode ter outras seções extras nos planos (Brasil, 2017).

²⁰ Como supracitado na primeira parte do capítulo, o macro ambiente é constituído, por exemplo, pelo sistema político econômico mundial e pelas políticas econômicas, sociais e assistenciais (Kepple et al., 2014).

2024). Entretanto, escolher indicadores não é uma tarefa fácil²¹, principalmente para os municípios. Deve-se levar em consideração as limitações e potencialidades de cada indicador e não esquecer que o indicador apenas indica algum aspecto da realidade, ele não substitui o conceito que o originou (Jannuzzi, 2002).

Essa contextualização vem ao encontro do estudo de Fontolan (2022), que analisou o plano de SAN do município de Cascavel (PR) e constatou que o município tem o interesse de promover a DHAA, mas possui algumas limitações como a estrutura do plano de SAN e a ausência da análise dos indicadores no diagnóstico da situação de SAN no município. Outro caso é o estudo de Ribeiro (2018) que, ao estudar o processo de construção do plano de SAN do município de São Paulo (SP), constatou que os formuladores do plano elencaram a falta de dados municipais para subsidiar a elaboração do plano municipal.

A adesão ao SISAN é apenas um dos primeiros passos para a implementação da política, considerando que além da institucionalização das instâncias necessárias, é fundamental a construção do plano de SAN, sendo este um instrumento para colocar a política em prática (Consea Paraná, 2024a). Há relatos, que constam nas atas das reuniões plenárias do Consea do Paraná, indicando que a confecção dos planos municipais é um desafio. Nesse sentido, as oficinas promovidas por universidades e pelas Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional (Coresans) são essenciais na finalização dos planos. Mesmo havendo auxílios pontuais aos municípios interessados, ainda existe a discussão sobre a necessidade de um curso de capacitação para a construção do plano, sendo necessária ser realizada em cada município que almeja esse auxílio (Consea Paraná, 2024b).

3.4 CONCLUSÕES PARCIAIS

Diante da discussão do presente capítulo, destacam-se alguns pontos. O **primeiro** diz respeito à atuação dos determinantes macros e domiciliares na compreensão da SAN e a relevância de ambos para a PNSAN. É evidente a influência dos aspectos macro no enfoque da preocupação com a SAN. Essa caracterização ocorre, por exemplo, quando conflitos mundiais interferem no estabelecimento do conceito de segurança alimentar, indicando que o país que possui disponibilidade suficiente de alimentos, possui segurança alimentar, fato que pode ser observado no início das discussões sobre SAN no mundo.

²¹ A PNSAN indica algumas bases de dados que os municípios podem conferir e construir o diagnóstico dos planos (Brasil, 2017).

Ainda, nota-se que não se pode deixar de considerar que a dinâmica do mercado atual, marcada pelo domínio da globalização e das grandes corporações no setor alimentício, pode delimitar o alcance da política de SAN, gerando um contexto de IAN, pautado, por exemplo, no aumento da obesidade, desnutrição e mudanças climáticas (Sindemia Global). Essas situações de IAN são reflexos de uma sociedade com uma intensa desigualdade social e pobreza. Nesse contexto, a PNSAN pode proporcionar uma saída para os indivíduos em situação de insegurança, ao menos formalmente. Teoricamente, o SISAN é um sistema bem estruturado e que tem como princípios básicos a participação social e a intersetorialidade. No entanto, na prática há muitos desafios a serem enfrentados, como as dificuldades dos municípios para aderir ao SISAN, para a construção e implementação de um plano de SAN.

O segundo ponto é a articulação entre os níveis sócio organizacionais da SAN. Esses níveis articulam-se de forma simultânea, podendo alterar não apenas o conceito de SAN, mas também o nível de IAN dos indivíduos com implementações de políticas e/ou medidas emergenciais. Ademais, observa-se que os aspectos normativos dos planos de SAN buscam trazer essa interação entre os níveis quando propõe a realização de um diagnóstico (que pode ser trabalhado tanto os aspectos meso, como também domiciliares da SAN) e também dos desafios a serem enfrentados, fazendo com que os atores envolvidos na política faça uma reflexão dos determinantes macro na SAN e como que o município poderá enfrentar tal desafio por meio da implementação da política.

Terceiro, o plano de SAN, sejam eles estaduais, municipais ou federal, é o principal instrumento para implementar a política. Logo, a construção do mesmo é fundamental para uma implementação adequada, na medida do possível. Todavia, há muitas dificuldades para construir a política e implementá-la. Como foi abordado no capítulo anterior, as políticas podem ter um sentido apenas simbólico, sanando interesses dos atores envolvidos. Nesse contexto, a construção de uma política baseada nas deficiências dos municípios pode ser comprometida.

4 ANÁLISE COMPARADA DOS PLAMSANS A PARTIR DO QUADROS NARRATIVOS DE POLÍTICAS

Este capítulo apresenta os achados empíricos da pesquisa a partir da análise narrativa dos PLAMSANS, com base na estrutura do Quadro Narrativo Político. O objetivo é compreender como os municípios diagnosticam a insegurança alimentar e nutricional, constroem personagens e articulam propostas, verificando se há coerência narrativa e padrões que variem conforme o porte populacional.

4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA ANÁLISE DOS PLAMSANS

Como mencionado anteriormente, a presente pesquisa possui caráter qualitativo e tem como foco a análise da política de SAN nos municípios paranaenses²² por meio de um produto do processo político que é o PLAMSAN. Este documento é o principal instrumento para implementação da política nos municípios. A seguir é descrito o processo de coleta e análise dos dados.

4.1.1 Procedimentos de coleta dos PLAMSANS

Com relação aos procedimentos de coleta destes planos, segundo o painel de monitoramento do Consea-PR, há 214 municípios²³ paranaenses que aderiram ao SISAN (CONSEA-PR, 2024). A partir dessa lista de municípios, foram encontrados 74 Plamsans, sendo alguns coletados nos respectivos sítios eletrônicos das prefeituras e outros disponibilizados pelo grupo de pesquisa “Observatório dos Conselhos” da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Nesse universo de pesquisa há planos vigentes e não vigentes no ano de 2024²⁴. Como a pesquisa abordou apenas os Plamsans que estavam vigentes no referido período, **foram analisados 31 planos**. A Tabela 2 apresenta a relação de municípios que tiveram seus planos

²² O estado do Paraná é formado por 399 municípios (Ipardes, 2024).

²³ Número identificado no dia 13 de março de 2024.

²⁴ Ano em que a coleta e análise dos planos iniciou.

analisados, vigentes no ano de 2024 ou depois de 2024 (o caso do município de Andirá). Além disso, é descrito o porte populacional de cada município, totalizando 20 municípios de pequeno porte I, 2 de pequeno porte II, 5 de médio porte e 4 de grande porte e Metrópole.

TABELA 2 – MUNICÍPIOS PARANAENSES COM PLAMSANS VIGENTES NO ANO DE 2024

Nº	Município	Período de vigência do Plamsan ⁽¹⁾	Porte do município ⁽²⁾
1	Alto Piquiri	2021-2024	Pequeno porte I
2	Andirá	2025-2028	Pequeno porte I
3	Antônio Olinto	2021-2024	Pequeno porte I
4	Arapongas	2022-2025	Médio porte
5	Bom Sucesso do Sul	2021-2024	Pequeno porte I
6	Campo Mourão	2021-2024	Médio porte
7	Capitão Leônidas Marques	2021-2024	Pequeno porte I
8	Cascavel	2022-2024	Grande Porte
9	Cianorte	2022-2025	Médio porte
10	Curitiba	2024-2027	Metrópole
11	Francisco Beltrão	2022-2025	Médio porte
12	Goioxim	2021-2025	Pequeno porte I
13	Guaporema	2022-2026	Pequeno porte I
14	Guarapuava	2022-2025	Grande porte
15	Iretama	2021-2024	Pequeno porte I
16	Itapejara D'oeste	2021-2024	Pequeno porte I
17	Ivaiporã	2021-2024	Pequeno porte II
18	Ivaté	2022-2025	Pequeno porte I
19	Japurá	2021-2024	Pequeno porte I
20	Lindoeste	2022-2025	Pequeno porte I
21	Maringá	2023-2026	Grande porte
22	Matelândia	2024-2027	Pequeno porte I
23	Paula Freitas	2021-2024	Pequeno porte I
24	Pinhalão	2022-2025	Pequeno porte I
25	Rio Bonito do Iguaçu	2021-2024	Pequeno porte I
26	São Jorge do Patrocínio	2021-2024	Pequeno porte I
27	São Mateus do Sul	2021-2024	Pequeno porte II
28	Sapopema	2021-2024	Pequeno porte I
29	Tamboara	2024-2028	Pequeno porte I
30	Tapejara	2022-2025	Pequeno porte I
31	Umuarama	2022-2025	Médio porte

FONTE: Elaborado pela autora.

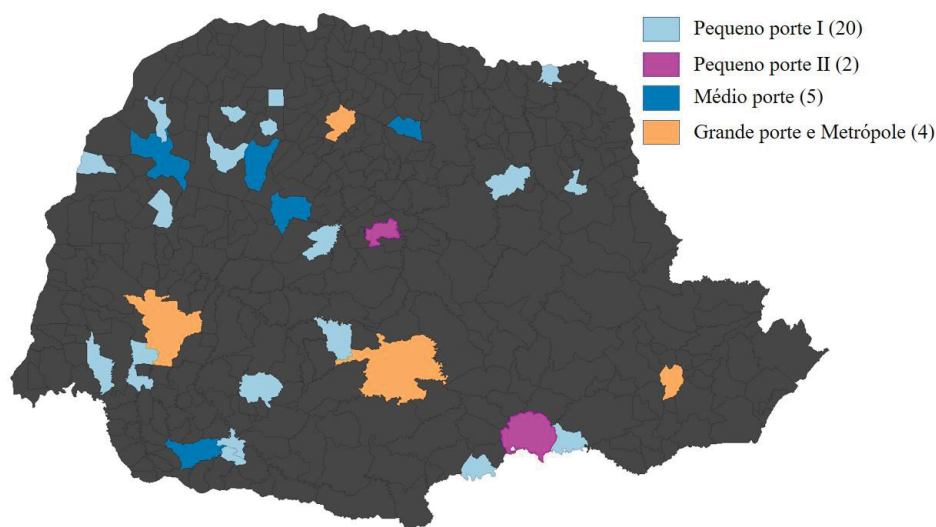
Notas:

- (1) Municípios de Pequeno Porte I (até 20.000 habitantes). Municípios de Pequeno Porte II (de 20.001 até 50.000 habitantes). Municípios de Médio Porte (de 50.001 até 100.000 habitantes). Municípios de Grande Porte (de 100.001 até 900.000 habitantes) e Metrópole (900.001 habitantes ou mais) (BRASIL, 2015).

- (2) A classificação desses municípios foi realizada com base no Censo do ano de 2022 (IBGE, 2023). Para visualizar o número de habitantes em cada município estudado, ver Anexo A.

Sob outra perspectiva, a Figura 10 apresenta os municípios, que tiveram seus PLAMSANS analisados, distribuídos no mapa do estado do Paraná. Observa-se que os municípios estão espalhados na maioria das mesorregiões paranaenses, sobretudo no Noroeste e Oeste Paranaense, sendo a maioria deles municípios de pequeno porte I (20 municípios). Ainda que a identificação dos fatores explicativos para esse padrão extrapole os objetivos e os limites analíticos desta tese, é possível aventar algumas hipóteses interpretativas. Essas regiões possuem forte presença da agricultura familiar, maior capilaridade de organizações sociais vinculadas à temática da SAN e, em muitos casos, estruturas técnico-institucionais mais flexíveis, o que pode favorecer a elaboração de planos intersetoriais como o PLAMSAN. Em contraste, municípios de maior porte, com burocracias mais compartimentalizadas e sistemas setoriais consolidados, podem enfrentar maiores obstáculos à institucionalização de instrumentos de caráter transversal. Cabe destacar que, no caso do Paraná, apenas um município é classificado como Metrópole segundo a tipologia utilizada — trata-se de Curitiba, capital do estado. Para fins analíticos, optou-se por incluí-lo na categoria de grande porte, de modo a viabilizar a comparação entre os grupos populacionais.

FIGURA 10 - DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE PUBLICARAM SEUS PLAMSANS (VIGENTES) POR PORTE POPULACIONAL



FONTE: Elaborado pela autora.

4.1.2 Procedimentos de análise dos PLAMSANS

Os PLAMSANs foram investigados por meio da análise comparada das narrativas presentes nos planos. Especificamente, a análise refere-se apenas ao discurso presente em cada plano e não ao embate político (possivelmente) realizado antes da sua promulgação. A análise comparativa de políticas busca explicar padrões das atividades praticadas pelo governo, mas é preciso existir um arcabouço conceitual para pautar a análise (Lodge, 2017; Rose, 1973). No caso da presente pesquisa, a análise comparada foi realizada a partir da estrutura conceitual do Quadro Narrativo de Política. Destaca-se que foi realizada a análise para os planos vigentes no ano de 2024, os mais atuais no momento em que esta análise foi realizada.

Para comparar as narrativas foi necessário realizar o mapeamento do conteúdo dos PLAMSANs, conduzido por meio da Análise de Conteúdo proposta por Bardin (1997). Para a autora, a análise é realizada em três etapas consecutivas: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados/inferência/interpretação. O Quadro 13 sintetiza o roteiro para análise de conteúdo utilizado na presente pesquisa.

QUADRO 13 – RESUMO DO ROTEIRO DE ANÁLISE CONTEÚDO

Fases	Roteiro
1º fase: Pré-análise	Verificar a estrutura dos PLAMSANs
2º fase: Exploração do material	Identificar e analisar os elementos narrativos nos Plamsans.
3º fase: Tratamento e interpretação	Comparar os resultados entre os portes dos municípios, investigando as existência de padrões dos elementos narrativos.

FONTE: Elaborado pela autora.

A primeira fase da análise consistiu na leitura exploratória dos documentos, com o objetivo de obter um panorama geral do material e realizar a triagem dos planos a serem incluídos nas etapas subsequentes. Nessa etapa inicial, foram examinados os 31 PLAMSANs disponíveis, com foco na verificação da presença dos elementos estruturais mínimos exigidos para esse tipo de instrumento, conforme discutido no capítulo anterior. A partir dos critérios previamente definidos, considerou-se, para fins de análise, a presença dos seguintes componentes formais: diagnóstico da situação municipal de SAN, identificação dos desafios a serem enfrentados, ações propostas e mecanismos de monitoramento e avaliação. Dado o objetivo geral da tese, estabeleceu-se como critério de inclusão para a análise de conteúdo que o documento apresentasse, no mínimo, um diagnóstico da situação de SAN e um conjunto de propostas de ação. Os planos que não atendem a esse requisito foram excluídos das fases posteriores da análise.

A partir dessa leitura flutuante e seleção dos planos, **a segunda etapa** foi codificar e categorizar o material **por meio da exploração dos materiais**. Nessa etapa, a descrição analítica buscou classificar os elementos dos documentos em categorias que, por sua vez, pautaram-se no referencial teórico (Bardin, 1997). Com base nisso, o Quadro 14 apresenta as categorias, subcategorias e detalhes do conteúdo que foi explorado nos Plamsans com base no referencial teórico sobre o Quadro Narrativo de política e aspectos da análise ex ante de política pública – conforme discutido no capítulo 2 (Shanahan, Jones e Mcbeth, 2018; Jones, Mcbeth, e Shanahan, 2014; Smith-Walter e Jones, 2020; Jones, Mcbeth e Shanahan, 2014; Rein e Shon, 1996; Shanahan et al., 2013; Lassance, 2022).

Antes de analisar em detalhe a informação do quadro 14, destacamos que a exploração dos materiais foi realizada por meio do Software ATLAS.ti.9²⁵. Considerando este aspecto, o Apêndice B apresenta, em detalhes, o processo de codificação e categorização aplicado nos PLAMSANS.

²⁵ O ATLAS.ti 9 é um software voltado à análise qualitativa de dados, utilizado nesta pesquisa para organizar, codificar e interpretar os conteúdos dos PLAMSANS. A ferramenta permitiu sistematizar os elementos narrativos identificados nos documentos, com base nas categorias analíticas previamente definidas.

QUADRO 14 - APLICAÇÃO DO QUADRO NARRATIVO DE UMA POLÍTICA PARA A SEGUNDA FASE DA ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS PLAMSANS

Nível da análise	Elementos narrativos (Categorias)	Enquadramento (Subcategorias)	O que investigar nos Plamsans? (Identificação e fundamentação da política)	Como investigar nos Plamsans? (Margens da análise)	Lente interpretativa	Fase da análise de conteúdo
Meso	Cenário	a) Cenário	Como o problema está sendo identificado?	Identificando as dimensões da SAN que constam no diagnóstico do plano.	Referencial teórico (Capítulo 2 e 3 da tese)	2º fase Exploração do material
		b) Vilões	Causas e efeitos foram devidamente identificados?	Identificando quem (atores humanos ou não) está causando o problema segundo os Plamsan's.		
		c) Vítimas	O público está definido?	Identificando quem (atores humanos) está sofrendo com a IAN segundo os Plamsan's, com base no diagnóstico e nos desafios.		
	Personagens	d) Heróis	Quais os problemas prioritários que foram atacados? Por meio de qual programa?	Identificando o público alvo das propostas elencadas nos Plamsan's.		
				Identificar os programas/projetos/ações nas propostas dos Plamsan's.		
				Identificar o nível dos programas nas propostas dos Plamsan's (municipal, estadual ou federal)		
	e) Moral da história		A teoria da mudança existe? Está bem formulada?	Identificar as ferramentas dos programas elencadas nas propostas dos Plamsan's.		
Verificando a compatibilidade entre diagnóstico do Plamsan (leitura do problema) e ações (propostas).						

FONTE: Elaborado pela autora.

O Quadro 14 pode ser esclarecido por meio de cinco princípios.

Primeiro, todo documento normativo de uma política público resulta de determinadas visões de mundo e de uma disputa de ideias em jogo no processo político (Capella, 2015). Com base nisso, considera-se que cada Plamsan pode ser entendido como uma narrativa construída pelos atores envolvidos na política, cuja estrutura discursiva (“história”) é capaz de influenciar diretamente a política pública – seja por meio da não implementação, da implementação inadequada ou da efetiva concretização das ações propostas. **Segundo**, antes de iniciar a análise, é necessário reconhecer que o objeto de pesquisa escolhido – os Plansans – constitui, em si, um quadro narrativo político. No caso da presente pesquisa, cada plano é considerado como um quadro que organiza uma narrativa sobre um problema público. Segundo Kelly e Gero (2022), esses quadros irão contar uma história que confere sentido às circunstâncias locais, descreve o que está acontecendo e o que deve ser feito a respeito do problema público identificado.

Terceiro, a proposta ocorreu no nível de análise nível meso²⁶, pois como objetivo é trabalhar com os documentos normativos da política de SAN municipal (PLAMSANS), estes documentos são as formas de comunicação dos atores políticos envolvidos no processo de construção da política e produtos de um determinado processo de formulação de uma política pública. Nessa perspectiva, aqui o objetivo não é investigar o impacto das narrativas nos indivíduos (nível Micro), e tampouco analisar os aspectos culturais e institucionais das narrativas (nível Macro). Em síntese, o objetivo é compreender como os municípios desenharam seus PLAMSANS — ou seja, que narrativa estruturaram para comunicar e orientar a política municipal de segurança alimentar e nutricional.

Quarto, os PLAMSANS foram analisados a partir de uma das quatro abordagens propostas por Rein e Schön (1996), especificamente por meio da *perspectiva das narrativas genéricas ou prescritivas*. Essa abordagem orientou a análise para a identificação dos elementos narrativos estruturantes — cenário, personagens e moral da história — os quais conferem sentido e coerência à narrativa construída em torno da política. Em outras palavras, a análise buscou verificar se os documentos apresentavam uma fundamentação narrativa coerente, articulando adequadamente o diagnóstico do problema com as propostas de ação. Nesse sentido, as categorias analíticas mobilizadas referem-se a uma dimensão dos componentes centrais da análise narrativa, a saber: os elementos narrativos (em oposição às estratégias

²⁶ Segundo Shanahan, Jones e Mcbeth (2018), a análise de conteúdo é adequada para a análise do nível Meso, pois consegue identificar algum grau de coalizão de interesses dos grupos envolvidos no processo político.

narrativas e às crenças políticas). De acordo com Shanahan, Jones e McBeth (2018), a seleção dos componentes a serem analisados pode variar conforme os objetivos da pesquisa. No caso desta tese, optou-se por focar exclusivamente nos elementos narrativos — cenário, personagens e moral da história — uma vez que a análise das estratégias narrativas e das crenças políticas exigiria o acesso ao processo de formulação dos planos, o que extrapolaria o escopo deste trabalho.

Quinto, os elementos narrativos — cenário, personagens e moral da história — foram analisados em correspondência com seus respectivos enquadramentos, entendidos aqui como os dispositivos de enquadramento propostos por Rein e Schön (1996). Esses dispositivos dizem respeito às formas pelas quais uma determinada questão política é interpretada ou apresentada — isto é, como o problema é construído discursivamente. Na estrutura analítica utilizada, essa dimensão está representada na coluna intitulada “Enquadramentos”. Para complementar a análise e compreender as implicações práticas associadas a esses enquadramentos, considera-se também o que os autores denominam dispositivos de raciocínio, os quais se referem às proposições sobre o que deve ser feito diante da questão pública apresentada. Essa dimensão corresponde à coluna “Identificação e fundamentação da política”, voltada à análise das ações propostas nos planos. Juntas, essas duas categorias permitem examinar a coerência entre a forma como o problema é construído e as soluções políticas indicadas. O quadro 15 sintetiza os fundamentos analíticos da análise do quadro narrativo dos planos.

QUADRO 15 – FUNDAMENTOS ANALÍTICOS DA ANÁLISE DO QUADRO NARRATIVO DOS PLANOS

Eixo	Descrição	Referência teórica
1. Natureza política dos planos	Os PLAMSANs são produtos de disputas de ideias e refletem visões de mundo dos atores envolvidos. Cada plano conta uma história política com potencial de influenciar a implementação.	Capella (2015)
2. PLAMSAN como quadro narrativo	Cada PLAMSAN é tratado como um quadro narrativo político que organiza uma história sobre um problema público, com estrutura e direção.	Kelly e Gero (2022)
3. Nível de análise adotado	A análise foi conduzida no nível meso do NPF, focando nos documentos como produtos discursivos da formulação, sem investigar impactos individuais (nível micro) ou condicionantes estruturais (nível macro).	Shanahan, Jones e McBeth (2018)
4. Foco nos elementos narrativos	A análise concentrou-se nos elementos narrativos (cenário, personagens e moral da história), sem abordar estratégias narrativas e crenças políticas por exigirem acesso ao processo de formulação.	Rein e Schön (1996); Shanahan et al. (2018)
5. Enquadramentos e raciocínios	Os elementos narrativos foram interpretados a partir de dispositivos de enquadramento (como se pensa o problema) e dispositivos de raciocínio (o que se propõe fazer), permitindo avaliar a coerência da narrativa.	Rein e Schön (1996)

FONTE: Elaborado pela autora com em Capella (2015), Kelly e Gero (2022), Shanahan, Jones e McBeth (2018), Rein e Schön (1996); Shanahan et al. (2018) e Rein e Schön (1996).

Detalhadamente, pode-se observar cada dispositivo de enquadramento e sua relação com os respectivos dispositivos de raciocínio: **(a) Cenário:** nesse enquadramento, o aspecto investigado refere-se à identificação das dimensões da SAN que constam no diagnóstico do plano. Desse modo, foi possível investigar de que forma os problemas foram sendo identificados no diagnóstico de cada Plamsan. Destaca-se que ainda que foram codificadas apenas as dimensões que contém dados municipais sobre o respectivo tema e não apenas a descrição do que é uma determinada política, por exemplo; **(b) Vilões:** aqui, o aspecto investigado, no diagnóstico e nos desafios (caso tenha essa seção no plano), refere-se à identificação dos atores (humanos ou não) que está causando o problema (IAN) segundo os Plamsan's; **(c) Vítimas:** nesse enquadramento, foram observados dois aspectos: primeiro, a identificação, no diagnóstico e nos desafios (caso tenha essa seção no plano), de quem (atores humanos)²⁷ está sofrendo com a IAN segundo os Plamsan's. Segundo, a identificação do público alvo das propostas elencadas nos Plamsan's; **(d) Heróis:** nesse elemento narrativo, foram investigados três aspectos: primeiro, a identificação dos programas/projetos/ações nas propostas dos Plamsan's. Segundo, a identificação do nível²⁸ dos programas/projetos/ações nas propostas os Plamsan's. Terceiro, a identificação das ferramentas²⁹ dos programas/projetos/ações nas propostas os Plamsan's. Assim, foi possível analisar quais programas/projetos/ações e suas respectivas ferramentas foram pensados e priorizados para minimizar a IAN; **(e)** por fim, a **moral da história** busca conectar os elementos que foram identificados anteriormente, investigando se o plano analisado explica o problema público central e elabora uma solução, analisando a compatibilidade entre diagnóstico/desafios do Plamsan (leitura do problema) e as propostas. Especificamente, foi associada as vítimas (indivíduos que sofrem com IAN, segundo o diagnóstico e desafios dos planos) e os vilões (atores humanos ou não que estão causando a IAN, segundo os planos) com as propostas elencadas.

O Quadro 16 apresenta a forma como os resultados referentes aos elementos narrativos foram organizados e sistematizados na etapa seguinte da análise. Os três primeiros elementos — cenário, vilões e vítimas — foram tabulados com base na frequência absoluta e no

²⁷ Aqui não foram analisados os atores inanimados, pois quem sofre com a IAN são os indivíduos.

²⁸ Todas as ações são a nível municipal, mas aqui refere-se ao nível da política que determinada ação está citando em seu conteúdo, isto é, é uma iniciativa federal, estadual ou municipal? Por exemplo, “fornecer assistência técnica aos inscritos no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)” é uma ação municipal mas será classificada como federal, pois aborda os inscritos de um programa federal.

²⁹ Devido ao grande número de ferramentas, as mesmas foram organizadas com base na tipologia de Birkland (2019).

percentual³⁰ de ocorrência dos códigos identificados nos PLAMSANs, considerando o total de municípios em cada categoria de porte populacional. Em outras palavras, para cada elemento narrativo, os resultados foram distribuídos em cinco quadros analíticos, correspondentes ao conjunto geral dos planos e às quatro faixas de porte populacional adotadas: pequeno porte I, pequeno porte II, médio porte e grande porte/metrópole.

QUADRO 16 – FORMAS DE APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Elemento narrativo	Ferramenta de tabulação de dados	Apresentação
Cenário – dimensões do diagnóstico.	Frequência e o percentual de planos que apresentaram determinada dimensão.	Por porte populacional sem detalhar os municípios
Vilões da SAN.	Frequência e o percentual de planos que apresentaram determinada vilão.	
Vítimas - situações de IAN.	Frequência e o percentual de planos que apresentaram determinada vítima.	
Vítimas – público alvo das propostas	Frequência e percentual de cada público alvo citado nos planos.	
Heróis – Programas/projetos/ações	Frequência e percentual de cada Programa/projeto/ação citado nos planos.	
Heróis – nível do programa	Frequência e percentual de cada nível por porte de município citado nos planos.	
Heróis - ferramentas	Frequência e percentual de cada ferramenta citada nos planos	Por porte populacional detalhando os municípios
Moral da história	Percentual de propostas que não tiveram correspondência	

FONTE: Elaborado pela autora.

Os quatro elementos narrativos subsequentes — vítimas, heróis, instrumentos e responsáveis — foram tabulados com base na frequência absoluta e no percentual³¹ de ocorrência de cada código identificado nos PLAMSANs, considerando o total de municípios por categoria de porte populacional. Já o elemento moral da história foi apresentado por meio de uma tabela específica que contempla, para cada PLAMSAN: o número total de propostas identificadas, o número de problemas diagnosticados, o número de propostas que apresentam correspondência direta com os problemas elencados, o número de problemas para os quais não há proposta correspondente, e o percentual de propostas sem correspondência com o diagnóstico. Para essa etapa, foi elaborada uma tabela por porte populacional, contendo os dados discriminados por município. Em síntese, essa tabulação permitiu analisar a coerência

³⁰ É a razão entre o número de citações de determinado código em determinado porte populacional e o número total de municípios que o porte populacional possui, multiplicado por 100.

³¹ É a razão entre o número de citações de determinado código em determinado porte populacional e o número total de citações que o porte populacional possui, multiplicado por 100.

narrativa entre o diagnóstico dos problemas e as ações propostas nos PLAMSANs, possibilitando verificar em que medida os planos articulam de forma consistente os elementos centrais da política pública.

Finalmente, na terceira fase da análise de conteúdo — correspondente ao **tratamento dos resultados e à produção das interpretações** — os elementos narrativos identificados foram examinados à luz de uma lente interpretativa fundamentada teoricamente. Isso porque, independentemente da política pública analisada, sua concepção envolve uma determinada leitura de fenômenos sociais, os quais podem ser compreendidos de múltiplas maneiras. Tal questão remete ao problema do multiplismo, conforme discutido por Rein e Schön (1996), segundo o qual diferentes narrativas podem emergir a partir de um mesmo fenômeno, a depender das perspectivas dos atores envolvidos. Assim, a partir do referencial teórico adotado nesta pesquisa, buscou-se avaliar se a identificação e a fundamentação das ações propostas nos PLAMSANs apresentam coerência com os diagnósticos formulados. Quando essa correspondência não se verifica, procurou-se identificar as divergências interpretativas e suas possíveis implicações para a eficácia narrativa e política dos planos.

Nessa perspectiva, por meio da comparação dos elementos narrativos presentes nos PLAMSANs, foi investigado se existem padrões de narrativas; ou seja, se há padrão em relação ao cenário, personagens e moral da história, considerando o porte populacional dos municípios. Esses padrões foram discutidos por meio do referencial teórico apresentado na presente tese.

O capítulo 2 do referencial teórico constituiu o eixo central da construção das categorias analíticas da tese, oferecendo os fundamentos necessários para a análise da formulação das políticas públicas municipais, com ênfase na identificação e fundamentação da ação pública — dimensão associada à análise *ex ante*, que orienta o objetivo geral deste trabalho. Já o capítulo 3, embora não componha o núcleo metodológico da análise, desempenha papel complementar relevante ao fornecer os fundamentos conceituais da política de Segurança Alimentar e Nutricional. Esse referencial permitiu qualificar a leitura do conteúdo das narrativas, especialmente no que diz respeito à identificação de problemas, públicos-alvo e dimensões constitutivas da SAN. Assim, longe de configurarem abordagens concorrentes, os dois capítulos se articulam de forma coerente: o primeiro fornece a estrutura o como a análise é conduzida; o segundo contribui para compreender o que está sendo narrado nos planos, à luz de um campo político e normativo específico.

4.2 PRÉ-ANÁLISE: ESTRUTURA NORMATIVA E ADERÊNCIA FORMAL DOS PLAMSANS

Conforme descrito na seção metodológica, a pré-análise dos documentos teve como objetivo verificar se cada PLAMSAN incluído na amostra continha, no mínimo, as seções referentes ao diagnóstico da situação de segurança alimentar e nutricional no município e às ações propostas para enfrentar os problemas relacionados à insegurança alimentar e nutricional (IAN). Essa etapa permitiu uma visão geral da estrutura formal dos planos, servindo como critério de inclusão para as fases subsequentes da análise. Observou-se que todos os 31 PLAMSANS analisados apresentavam as duas seções requeridas (conforme indicado no Quadro 17). Dessa forma, todos os documentos vigentes no ano de 2024 foram mantidos para as próximas etapas da pesquisa.

QUADRO 17 – ADERÊNCIA DOS ASPECTOS NORMATIVOS SOBRE A ESTRUTURA DOS PLAMSANS

Porte populacional	Municípios	Diagnóstico	Desafios	Propostas	Indicadores monitoramento e avaliação
Pequeno porte I	Alto Piquiri	Sim	Não	Sim	Sim
	Andirá	Sim	Sim	Sim	Não
	Antônio Olinto	Sim	Não	Sim	Não
	Bom Sucesso do Sul	Sim	Não	Sim	Não
	Capitão Leônidas Marques	Sim	Sim	Sim	Não
	Goioxim	Sim	Não	Sim	Sim
	Guaporema	Sim	Sim	Sim	Não
	Iretama	Sim	Sim	Sim	Não
	Itapejara do Oeste	Sim	Não	Sim	Sim
	Ivaté	Sim	Sim	Sim	Sim
	Japurá	Sim	Não	Sim	Não
	Lindoeste	Sim	Sim	Sim	Não
	Matelândia	Sim	Não	Sim	Sim
	Paula Freitas	Sim	Não	Sim	Não
	Pinhalão	Sim	Não	Sim	Não
	Rio Bonito do Iguaçu	Sim	Não	Sim	Não
	São Jorge do Patrocínio	Sim	Não	Sim	Não
	Sapopema	Sim	Não	Sim	Não
	Tamboara	Sim	Não	Sim	Não
	Tapejara	Sim	Sim	Sim	Não
Pequeno porte II	Ivaiporã	Sim	Sim	Sim	Não
	São Mateus do Sul	Sim	Não	Sim	Sim
Médio porte	Arapongas	Sim	Sim	Sim	Sim
	Campo Mourão	Sim	Não	Sim	Não

Porte populacional	Municípios	Diagnóstico	Desafios	Propostas	Indicadores monitoramento e avaliação
Médio porte	Cianorte	Sim	Não	Sim	Sim
	Francisco Beltrão	Sim	Sim	Sim	Não
	Umuarama	Sim	Não	Sim	Sim
Grande Porte e Metrópole	Cascavel	Sim	Sim	Sim	Sim
	Curitiba	Sim	Sim	Sim	Sim
	Guarapuava	Sim	Não	Sim	Sim
	Maringá	Sim	Sim	Sim	Não

FONTE: Elaborado pela autora.

No entanto, ao se observar a presença de outras seções complementares, como a explicitação dos desafios a serem enfrentados e a definição de mecanismos de monitoramento com base em indicadores previamente estabelecidos, emergem disparidades significativas entre os planos — especialmente quando se comparam os diferentes grupos de municípios por porte populacional. Essas diferenças indicam variações na capacidade de estruturação normativa dos PLAMSANs e na complexidade das formulações adotadas.

Com relação aos indicadores de monitoramento e avaliação, observa-se que apenas 38,7% dos PLAMSANs analisados incluíram esse componente, seja em anexo, seja incorporado diretamente ao conjunto de propostas. Quando segmentamos a análise por porte populacional, identificamos variações relevantes: no grupo de pequeno porte I, apenas 25% dos planos apresentaram indicadores; no pequeno porte II, o percentual foi de 50%; nos municípios de médio porte, alcançou 60%; e, no grupo de grande porte/metrópole, chegou a 75% (ver Quadro 17). Esses dados indicam uma correlação positiva entre o porte do município e a presença de mecanismos formais de monitoramento e avaliação nos PLAMSANs.

Esses dados sugerem que, em termos gerais, quanto maior o porte populacional do município, maior tende a ser o percentual de PLAMSANs que apresentam maior completude formal — isto é, que incluem maior detalhamento em suas propostas e seções complementares. Ressalta-se, contudo, que essa não é uma relação de causa e efeito, uma vez que o instrumento metodológico adotado nesta pesquisa não permite inferências desse tipo. De modo geral, observa-se que todos os planos analisados apresentam uma seção intitulada “monitoramento e avaliação da política”. No entanto, essa seção, na maioria dos casos, limita-se a enunciar a importância do monitoramento, sem especificar indicadores de resultado³², que são elementos

³² “Os indicadores-resultado são aqueles mais propriamente vinculados aos objetivos finais dos programas públicos, que permitem avaliar a eficácia do cumprimento das metas especificadas, como, por exemplo, a taxa

fundamentais para o acompanhamento efetivo da implementação. Em alguns planos, essa seção restringe-se à menção da periodicidade em que o monitoramento será realizado (por exemplo, anualmente ou semestralmente), sem qualquer detalhamento técnico. Como apontado por Vasconcellos e Moura (2018), Machado (2020) e Leite (2024), essa fragilidade pode estar associada tanto à baixa capacidade técnica das equipes gestoras locais, quanto à falta de compreensão sobre a função estratégica do monitoramento como instrumento de gestão pública. Tais lacunas comprometem a possibilidade de acompanhar, avaliar e reorientar as ações propostas, limitando o potencial dos PLAMSANs como instrumentos efetivos de política pública.

No que se refere à seção de desafios presente nos PLAMSANs, observa-se que, considerando o conjunto dos planos analisados, apenas 42% incluem essa seção de forma explícita. Quando os dados são desagregados por porte populacional, os percentuais são os seguintes: 35% dos planos de pequeno porte I, 50% dos de pequeno porte II, 40% dos de médio porte e 75% dos de grande porte/metrópole (ver Quadro 17).

Cabe destacar que há uma considerável variação na forma como os planos compreendem e estruturam a seção de desafios. Em alguns casos, são apresentados os obstáculos enfrentados para a elaboração do próprio PLAMSAN ou para a promoção da SAN no âmbito local; em outros, os documentos reproduzem desafios já estipulados pelas diretrizes da política nacional ou fazem menção a condicionantes macroeconômicos mais amplos. Há ainda situações em que os desafios são abordados indiretamente no diagnóstico da situação de SAN, sem uma seção própria dedicada a esse item — o que evidencia uma falta de padronização na elaboração dos documentos. Do ponto de vista analítico, tanto os desafios de natureza local e regional, quanto os de caráter estrutural e macroeconômico, são relevantes para a compreensão das condições que determinam a insegurança alimentar e nutricional nos municípios, conforme apontado por Kepple et al. (2014). Na etapa seguinte da análise, alguns desses desafios são retomados e analisados com maior profundidade por meio do elemento narrativo “vilão”, permitindo identificar quais obstáculos são efetivamente incorporados às narrativas construídas nos planos.

4.3 EXPLORAÇÃO DO MATERIAL, TRATAMENTO E INTERPRETAÇÃO: ANÁLISE DOS ELEMENTOS NARRATIVOS

de mortalidade infantil, cuja diminuição espera-se verificar com a implementação de um programa de saúde materno infantil” (Jannuzzi, 2005, p.8).

A partir dessa visão prévia e seleção de documentos, na exploração, tratamento e interpretação dos PLAMSANS foram identificados e analisados os elementos narrativos, apresentados nos tópicos seguintes.

4.3.1 Cenário da SAN

Nesse elemento narrativo foram investigados os temas ou dimensões que foram citados nos diagnósticos da situação da SAN nos municípios. Esse levantamento ajuda a compreender como os municípios descrevem a SAN; ou seja, possibilita identificar quais os elementos que são importantes para analisar o nível de IAN no município do ponto de vista dos envolvidos na elaboração da política. Assim, como descreve Jones, MacBeth, Shanahan (2022), alguns temas podem ser colocados (pelo narrador – neste caso, os agentes envolvidos na elaboração do PLAMSANS) em primeiro plano, outros em segundo plano ou deixados completamente de fora. Destaca-se ainda que o objetivo aqui não é falar especificamente de cada dimensão abordada pelos planos, mas trazer um panorama dos padrões das dimensões que se destacaram.

No cenário da SAN, observa-se que a maioria dos PLAMSANS reconhece a seção de diagnóstico como o espaço destinado à identificação dos principais problemas locais, servindo de base para a formulação das propostas de ação. No entanto, uma das limitações recorrentes nos documentos analisados refere-se à ausência de análise interpretativa dos indicadores apresentados. Em grande parte dos planos, os dados são simplesmente descritos, sem que se explorem seus significados ou implicações para a realidade municipal — o que dificulta a mobilização dessas informações por parte dos atores envolvidos na formulação da política — sobretudo nos municípios de pequeno porte I, que são a maioria dos planos analisados. Ademais, muitos dos indicadores utilizados nos diagnósticos pertencem a políticas públicas associadas à SAN, cujas dimensões nem sempre contam com mecanismos consolidados de avaliação *ex ante*, de monitoramento ou de avaliação *ex post*. A ausência de processos avaliativos contínuos e sistematizados compromete a produção de feedbacks que poderiam sinalizar falhas nas políticas em vigor, dificultando a identificação de lacunas a serem enfrentadas no planejamento futuro (Bovens; Hart; Kuipers, 2008). Como consequência, essa deficiência na análise e no uso estratégico dos dados pode limitar a capacidade dos municípios de traduzirem as demandas diagnosticadas em ações concretas nos seus planos de ação.

Diante dos aspectos citados no capítulo 3 (Jannuzzi, 2002), na formulação de políticas públicas, é necessário escolher indicadores adequados com o fenômeno que está sendo

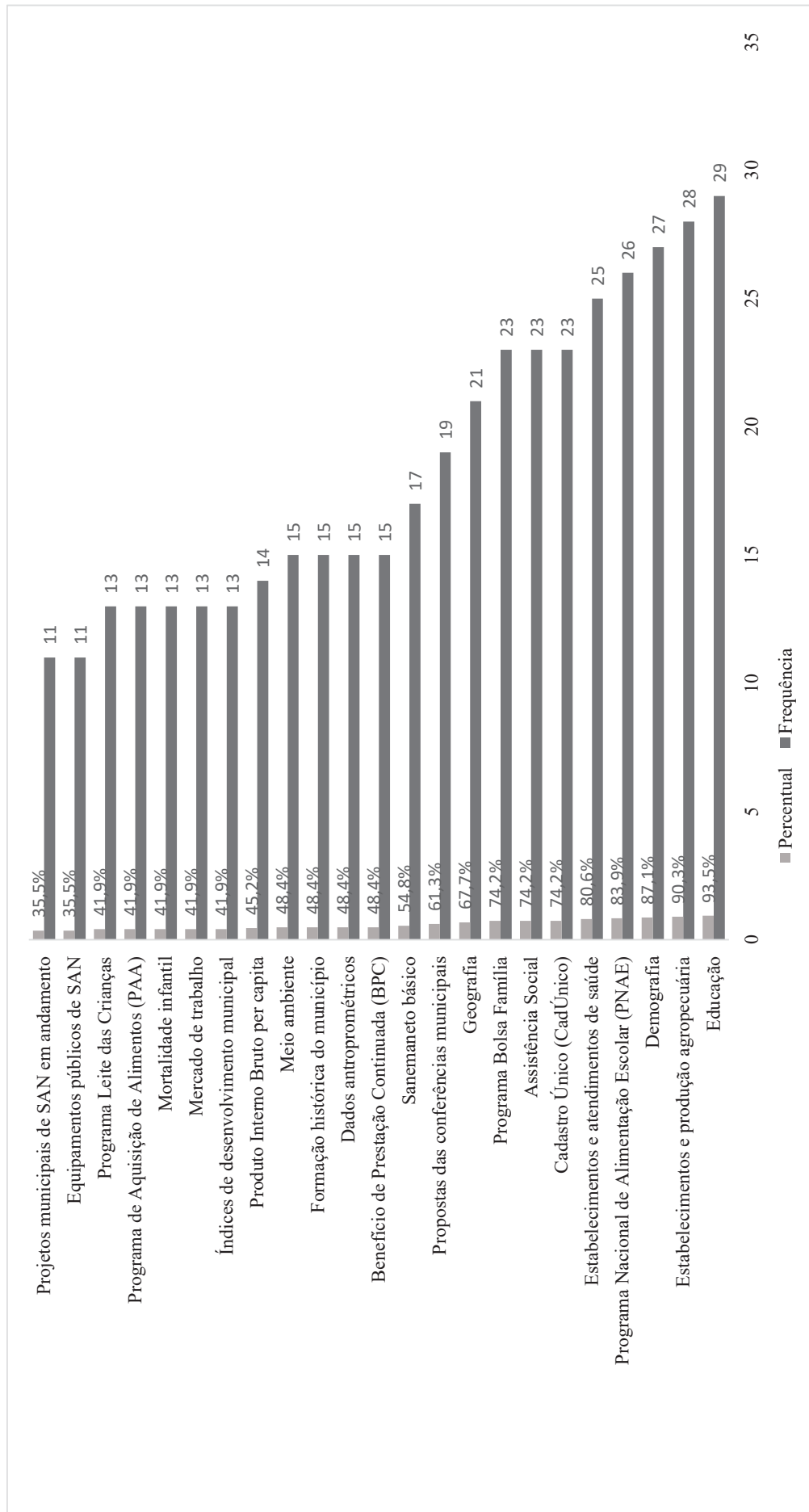
analisado. Adquirir indicadores a nível municipal, não é uma tarefa fácil. Para além das exigências técnicas envolvidas na coleta, sistematização e atualização dos dados, é fundamental reconhecer que o indicador não substitui o conceito que lhe dá origem. Ou seja, o número por si só não é suficiente: é necessário compreender as particularidades e inter-relações dos fenômenos que o produzem, de modo a permitir uma interpretação substantiva de seu significado no contexto local. Essa leitura crítica e situada é essencial para que os indicadores possam, de fato, orientar a formulação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional alinhadas às demandas e especificidades de cada território.

Esses indicadores podem ser vistos como símbolos referenciais e de condensação (Edelman, 1964), pois são números estatísticos que podem ser identificados da mesma forma por diferentes indivíduos; mas, ao mesmo tempo, esses indivíduos podem ter reações (respostas) diferentes ao se deparar com esses dados. Essa dinâmica poderá ser visualizada na discussão dos próximos elementos narrativos, os quais irão apresentar que, com base nos dados do cenário (símbolos referenciais), os agentes envolvidos na elaboração dos planos tiveram respostas diferentes que refletem na determinação de quem são os vilões da SAN, as vítimas da IAN e as propostas adequadas para enfrentar os vilões e beneficiar as vítimas.

A partir disso, os Quadros C.1 a C.4 do Apêndice C³³ apresentam as dimensões e temas, por porte populacional, que foram identificados nos diagnósticos dos planos. No conjunto, nota-se que as dimensões elencadas nos planos vem ao encontro dos modelos conceituais de SAN citados no capítulo 3 (Kepple et al., 2014; Gross et al., 2000; Brasil, 2010). Especificamente, é possível notar que as dimensões/temas pertencem aos determinantes no nível local e também domiciliar, contendo indicadores sobre mercado de trabalho (emprego, nível salarial), serviços de saúde e de educação, saneamento básico, vigilância sanitária, perfil demográfico da população, saúde dos moradores, hábitos alimentares, participação em programas assistenciais, escolaridade, entre outros. A Figura 11 apresenta os temas/dimensões que foram identificados em pelo menos 10 PLAMSANs, considerando todos os portes populacionais dos municípios.

³³ Nesse elemento narrativo (cenário), os quadros com a tabulação dos dados são apresentados no Apêndice C, pois são demasiadamente longos, podendo, assim, comprometer a dinâmica da discussão.

FIGURA 11 – TEMAS/DIMENSÕES MAIS IDENTIFICADOS NO DIAGNÓSTICO DOS PLAMSANS (TODOS OS PORTES POPULACIONAIS)



FONTE: Elaborado pela autora.

Em relação às dimensões que foram colocadas em primeiro plano (citadas em, no mínimo, 60% dos planos analisados), evidencia-se alguns temas: **produção e estabelecimentos agropecuários, educação, PNAE, Propostas das conferências municipais, PBF, Cadastro Único, equipamentos públicos de SAN e projetos municipais em andamento (Quadros C.1 a C.5 do Apêndice C)**. O diagnóstico sobre o Programa Bolsa Família (PBF), Cadastro Único (CadÚnico) e Educação se destacam em todos os portes analisados.

No que se refere à dimensão da educação³⁴, os PLAMSANs analisados reconhecem amplamente o grau de instrução formal como um determinante relevante para a condição de segurança alimentar e nutricional da população. Essa dimensão foi mencionada por 95% dos municípios de pequeno porte I, 100% dos de pequeno porte II e de médio porte, e por 75% dos municípios de grande porte/metrópole. A ênfase recai, majoritariamente, sobre a relação entre os estabelecimentos de ensino e a oferta regular de refeições escolares, particularmente em creches e escolas municipais. Vários planos destacam os impactos da pandemia de COVID-19 nesse contexto, mencionando que a suspensão das atividades presenciais comprometeu o acesso de muitas crianças e adolescentes à principal refeição do dia. Ainda que alguns municípios tenham adotado estratégias emergenciais, como a distribuição de kits de alimentos, os documentos reconhecem que tais medidas não foram suficientes para mitigar plenamente os efeitos da interrupção do fornecimento alimentar no ambiente escolar.

Com relação ao PBF, 75% dos planos dos municípios de pequeno porte I e grande porte e metrópole, 100% dos municípios de pequeno porte II e 60% dos municípios de médio porte elencaram o programa em seus diagnósticos. O foco dos dados sobre este programa prioriza aspectos como o número de beneficiários e indicadores de acompanhamento das condicionalidades. Já o CadÚnico é citado em 70% dos municípios de Pequeno porte I, 100% dos municípios de Pequeno porte II, 80% dos municípios de médio porte e 75% dos municípios de grande porte e metrópole. São abordados nos diagnósticos o número de indivíduos cadastrados e, em alguns casos, é verificado o percentual de cadastrados que são beneficiários do PBF e/ou do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). A predominância de ambos os temas (PBF e o CadÚnico) refletem a preocupação com o acesso aos alimentos. Como discutido por Belik (2003), mesmo que haja a oferta de alimentos de qualidade, a parcela da

³⁴ Nessa dimensão, os planos citam dados sobre os estabelecimentos de ensino, número de matrícula, desempenho escolar, alimentação dos alunos, entre outros elementos.

população em situação de vulnerabilidade socioeconômica acaba tendo dificuldades para ter acesso a estes produtos devido à baixa renda.

A partir deste ponto, serão discutidas algumas dimensões que se destacaram em determinados grupos de municípios, com base na frequência de sua menção nos PLAMSANS. Ressalta-se, contudo, que a ênfase em determinados portes populacionais não implica ausência do tema nos demais, mas apenas que menos de 60% dos planos desses grupos fizeram referência explícita àquela dimensão. Assim, a análise concentra-se nas temáticas que apresentaram maior recorrência dentro de cada porte, preservando a coerência com o critério de frequência adotado para fins comparativos.

Os temas Produção e estabelecimentos agropecuários, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Propostas das conferências municipais prevaleceram em três portes (Pequeno porte I e II e Médio porte). Sobre o primeiro tema supracitado, observa-se que 100% dos planos dos municípios de pequeno porte I e II e 80% de médio porte citaram aspectos sobre a dimensão. Basicamente, o que foi realizado nos diagnósticos foi um levantamento dos estabelecimentos agropecuários do município (número de agricultores familiares e de grande produtores, por exemplo) e a quantidade e tipos de alimentos que são cultivados e criados. Essa dimensão se destaca na limitação apontada anteriormente, onde são apresentadas inúmeras tabelas com a produção agropecuária, mas não é analisado o significado daquelas estatísticas para a situação de SAN do município. O levantamento de dados sobre o PNAE foi destacado em 90% dos planos dos municípios de pequeno porte I, 100% dos planos dos municípios de pequeno porte II e em 80% dos planos dos municípios de médio porte. Foram levantados dados como o quadro de pessoal envolvido na política, repasses financeiros do programa, percentual de agricultores familiares que fornecem alimentos e quais os produtos oferecidos.

Com relação ao tema “Propostas das conferências municipais de SAN”, o mesmo foi identificado em 60% dos planos dos municípios de pequeno porte I, 100% dos planos dos municípios de pequeno porte II e em 80% dos planos dos municípios de médio porte. De um lado, ao abordar as propostas das conferências, os municípios podem indicar que houve um debate sobre a SAN com participação social e que essas propostas são demandas reais da população, demandas que podem não estar visíveis nos dados secundários coletados em base dados públicas. Assim, com base nessas propostas é possível avaliar quais delas são prioritárias e devem ir para as propostas definitivas do PLAMSAN (Brasil, 2017). Por outro lado, observa-se no planos analisados que a maioria dos municípios que apontaram as propostas das conferências, não indicaram quais delas foram aprovadas para serem implementadas por meio

do PLAMSAN. Esse fato acaba dificultando a avaliação da política referente à correspondência do plano de ação e das demandas encontradas.

Os temas “Equipamentos públicos de SAN” e “Projetos municipais em andamento” foram priorizados no diagnóstico dos planos nos municípios de médio porte e grande porte e metrópole. Ambos os portes apresentaram os mesmos percentuais de planos que priorizaram os dois temas: 60% dos planos dos municípios de médio porte e 100% dos planos dos municípios de Grande porte e Metrópole. Os equipamentos públicos de SAN são referentes aos mercados de produtores, feiras, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, hortas urbanas, entre outros. Já os projetos municipais em andamento são ações ligadas à SAN sistematizadas por iniciativa dos municípios. Por exemplo, projetos de economia solidária, projetos associados à produção de algum produto (leite, piscicultura, hortas comunitárias). Nota-se que apenas os municípios de maior porte apresentaram essas dimensões. Diante disso, é possível pensar em algumas causas, como a existência de gestores capacitados para formular e sistematizar tais políticas e recursos financeiros para implementá-las (Vasconcellos, Moura, 2018; Machado, 2020; Leite, 2024).

A análise do próximo elemento narrativo — o “vilão” — possibilita a incorporação de novas informações que contribuem para aprofundar a discussão anteriormente desenvolvida sobre os diagnósticos, complementando as observações apresentadas neste subtópico.

4.3.2 Vilões da SAN

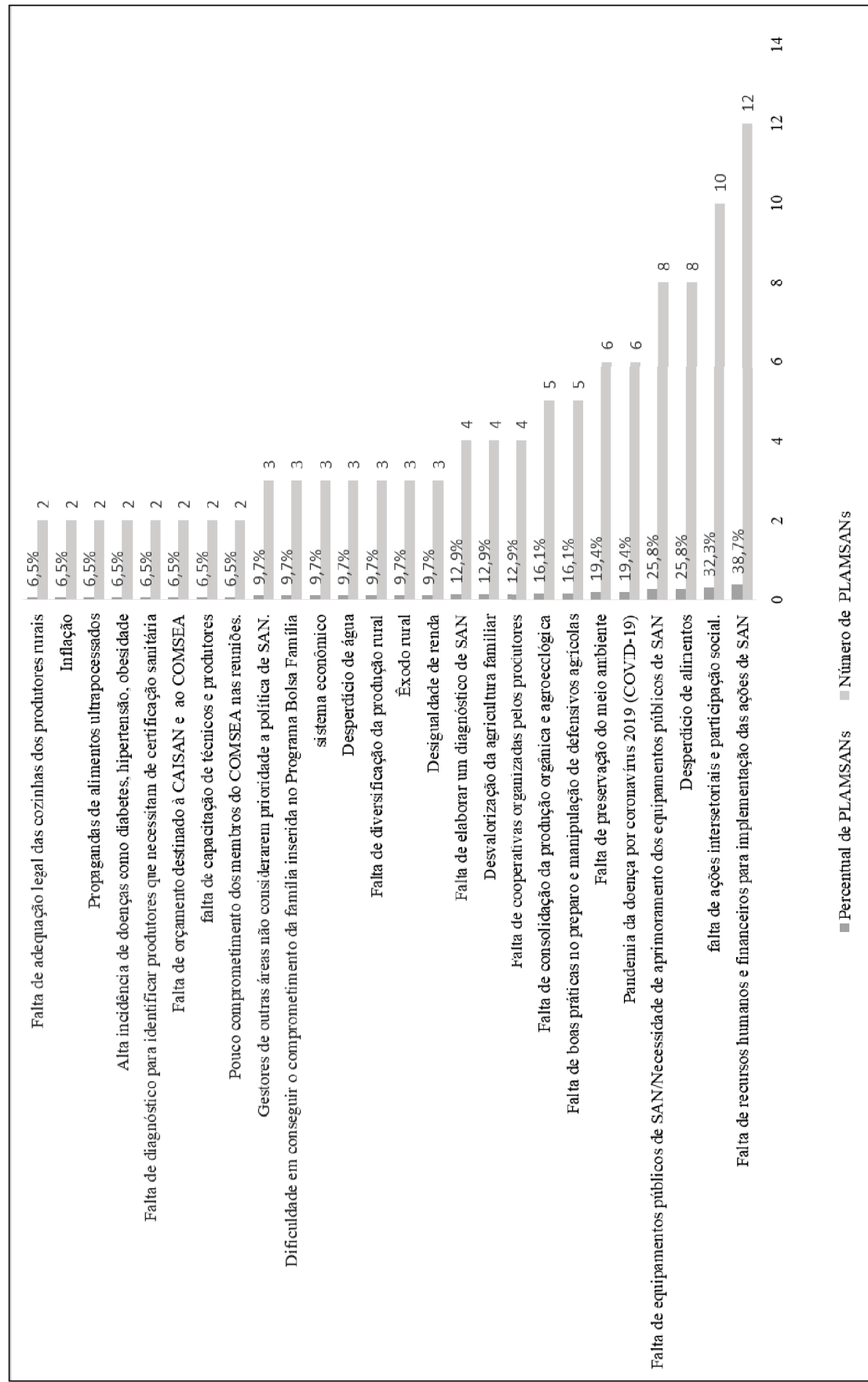
Os vilões representam atores humanos ou inanimados que podem estar causando o problema ou questão política (Jones, Mcbeth, Shanahan, 2022; Lybecker, Mcbeth, Sargent, 2022), que, neste caso, é a IAN. Antes de abordar os vilões identificados na pesquisa, seguem algumas premissas. Primeiro, com base na leitura dos 31 PLAMSANs (de todos os portes populacionais), observou-se que nem todos os planos apresentam um elemento que pode ser visualizado como vilão. Como aborda Shanahan et al., (2013), uma narrativa da política deve conter pelo menos um personagem, seja ele um herói, uma vítima ou vilão. Desse modo, nem todos os planos apresentaram vilões mas apresentaram outros personagens que serão analisados nos próximos subtópicos.

Segundo, o grupo que está narrando a história é um elemento que deve ser levado em consideração, pois o vilão de um grupo pode ser o herói do grupo oposto (Gupta, 2022). Por exemplo, do ponto de vista dos formuladores da política que pretendem minimizar ou acabar

com a IAN do município, o êxodo rural pode ser um dos responsáveis por causar a IAN, entendendo que a sucessão familiar no campo pode ajudar a garantir alimentos para a população. No entanto, do ponto de vista de quem está morando no campo, o êxodo rural pode ser uma solução (herói) para alcançar uma maior qualidade de vida, caso o sujeito esteja enfrentando dificuldades. Portanto, os formuladores dos planos podem pensar nessas dificuldades como vilões e tentar enfrentá-las por meio de soluções políticas, representadas pelos heróis (programas/projetos e ações) – a ser discutido posteriormente.

Terceiro, alguns personagens podem ser mais importantes que outros (Pierce, Smith-Walter e Peterson, 2014). Assim, os vilões mais identificados nos planos podem ser considerados os mais importantes para os formuladores da política. A Figura 12 apresenta os vilões mais citados nos PLAMSANs (ou seja, mencionado ao menos em dois documentos), considerando os planos de todos os portes populacionais (31 planos). Quarto, o objetivo deste tópico é identificar os principais padrões e disparidades observados nos planos, e não realizar uma análise individualizada de cada vilão identificado. Por essa razão, a tabulação completa de todos os códigos atribuídos a esse elemento narrativo encontra-se apresentada no Apêndice D. Optou-se por essa organização devido à extensão dos quadros, que, se incluídos no corpo do texto, poderiam comprometer a fluidez e a clareza da discussão analítica.

FIGURA 12 – VILÕES MAIS CITADOS NOS PLAMSANS (TODOS OS PORTES POPULACIONAIS)



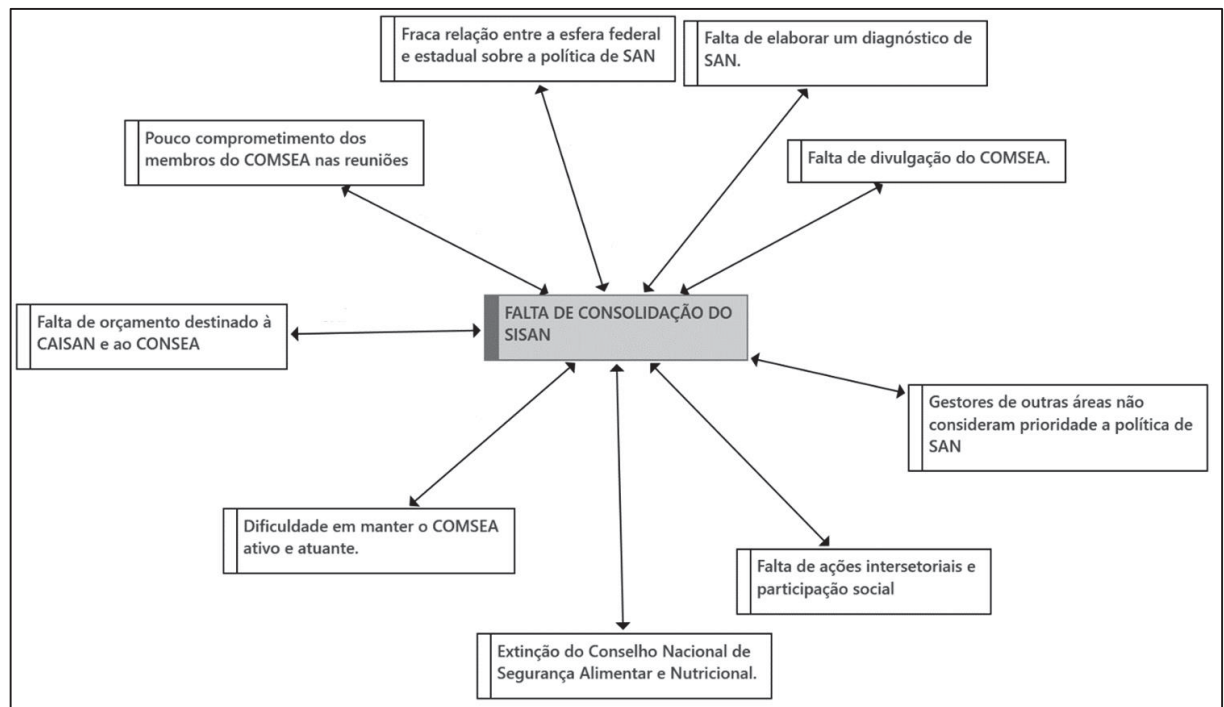
FONTE: Elaborado pela autora.

De modo geral, foram identificados 53 vilões, sendo que os mais elencados nos planos foram, respectivamente: a **falta de recursos humanos e financeiros para implementação das ações de SAN** (citado em 12 planos), a **falta de ações intersetoriais e participação social** (citado em 10 planos), o **desperdício de alimentos** (citado em 8 planos) e a **Falta de equipamentos públicos de SAN/Necessidade de aprimoramento dos equipamentos públicos de SAN** (citado em 8 planos) (Quadro D. 1 do Apêndice D).

Para facilitar a análise e apresentação dos resultados, nesse conjunto de 53 vilões foi possível estabelecer e nomear algumas redes que refletem os fenômenos, atores humanos ou inanimados que podem estar contribuindo direta ou indiretamente com a IAN. Ressalta-se que as conexões aqui apresentadas foram identificadas a partir das narrativas construídas nos PLAMSANS, e não com base nas relações preconizadas pelo modelo conceitual de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Embora, em alguns casos, haja convergência entre os elementos mencionados nos planos e os determinantes indicados no modelo, essa sobreposição não é pressuposta pela análise. Ainda assim, tais aproximações conceituais podem ser mobilizadas pontualmente ao longo da discussão, com o intuito de enriquecer o debate e qualificar a interpretação dos dados. Todos os elementos das redes são vilões elencados nos planos e possuem conexões de acordo com a narrativa estabelecida nos documentos. Com base nisso, foram identificadas três redes: **(1) vilões da consolidação do SISAN nos municípios, (2) vilões da consolidação da agricultura familiar e (3) vilões do acesso a alimentos.**

A Figura 13 apresenta a primeira rede mencionada. Nota-se que a rede elenca 9 vilões da consolidação do SISAN nos municípios. Dentre esses personagens, alguns padrões e disparidades de narrativas podem ser observadas quando segmenta a análise com base nos portes populacionais. No planos dos **municípios de pequeno porte I**, são relatados 8 destes 9 vilões, sendo que 3 destes aparecem apenas neste porte: extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, fraca relação entre a esfera federal e estadual sobre a política de SAN e a falta de divulgação do COMSEA, indicando a interferência do clima político na efetividade da política.

FIGURA 13 - REDE: VILÕES DA CONSOLIDAÇÃO DO SISAN NOS MUNICÍPIOS



FONTE: A autora. Elaborado por meio do Software ATLAS.ti.

Nos planos dos **municípios de pequeno porte II**, foram elencados os seguintes vilões: dificuldade em manter o COMSEA ativo e atuante, falta de elaborar um diagnóstico de SAN, gestores de outras áreas que não consideram prioridade a política de SAN, sendo que cada vilão foi citado em 50% dos planos do porte em análise. Já nos planos dos **municípios médio porte**, foram elencados os seguintes vilões: falta ações intersetoriais e participação social (citado em 40% dos planos do porte) e a falta de orçamento destinado à CAISAN e ao COMSEA (citado em 20% dos planos do porte). Observa-se que o grupo de planos dos municípios de **grande porte e metrópole** foram elencados, em 25% dos planos do porte, os seguintes vilões: falta de ações intersetoriais e participação social e falta de elaborar um diagnóstico de SAN (Quadro D.3, D.4 e D.5 do apêndice D).

Em síntese, como os municípios de pequeno porte I apresentaram o maior número de vilões ligados ao funcionamento do SISAN, para esses municípios formular e implementar a política de SAN pode ser uma tarefa mais desafiadora. Embora o objeto empírico da tese — os planos municipais de segurança alimentar e nutricional (PLAMSANs) — não ofereça informações detalhadas sobre as dificuldades enfrentadas pelos pequenos municípios, a recorrente menção à falta de recursos humanos e financeiros como obstáculo à implementação das ações de SAN (vilão mais citado nos municípios de pequeno porte I e pequeno porte II, conforme Apêndice D) contribui para aprofundar a compreensão dos entraves observados na

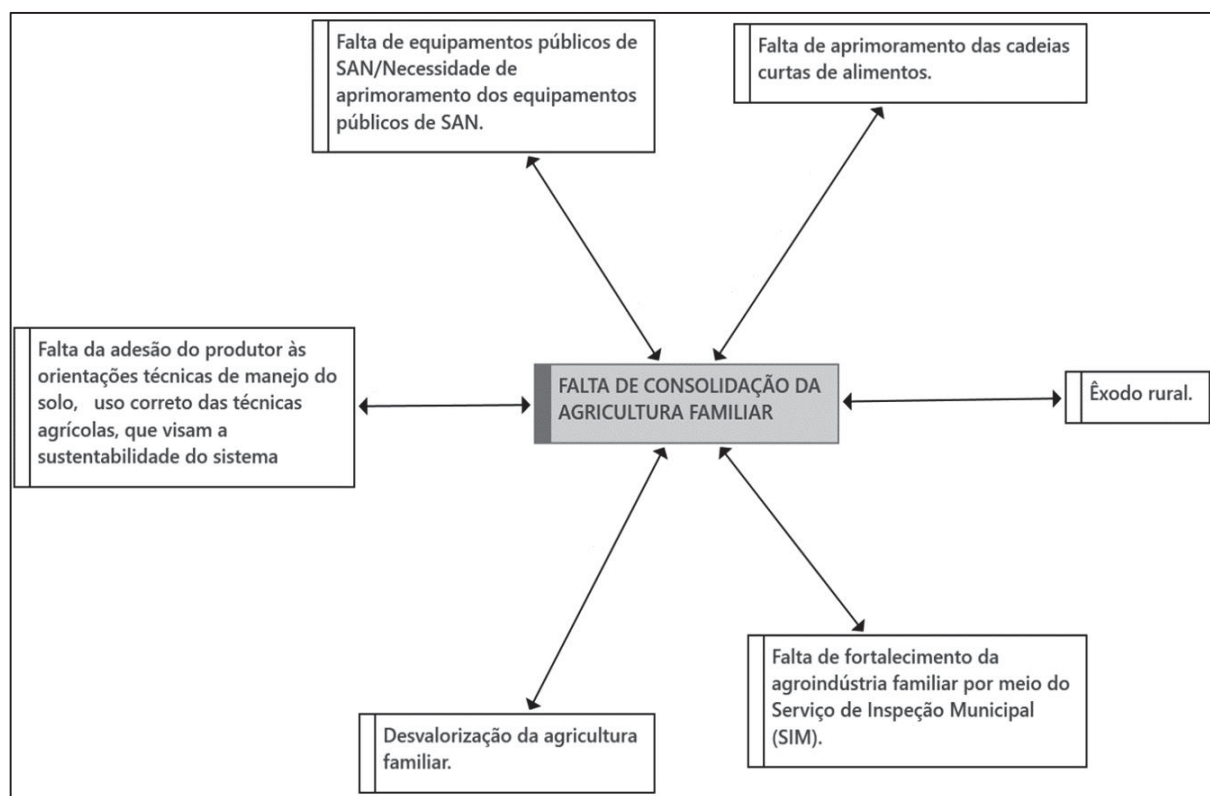
rede de políticas analisada. Como discutido no referencial teórico, a intersetorialidade e a participação social são princípios estruturantes do SISAN, justamente por promoverem um planejamento integrado capaz de enfrentar os múltiplos determinantes da insegurança alimentar e nutricional e gerar repercussões em diferentes dimensões do fenômeno (Brasil, 2006; Burlandy, 2009). No entanto, a efetivação desses princípios no âmbito local revela-se desafiadora, sobretudo diante da baixa capacidade técnica das equipes responsáveis pela formulação e implementação das políticas nos municípios, como apontam Kraiewski (2017) e Neves (2018).

Nessa perspectiva, em relação à falta de recursos, os PLAMSANs abordam a dificuldade em manter os benefícios eventuais, como cestas básicas e auxílio alimentação, falta de recursos para implantar hortas nas escolas, falta de recursos para proteger o meio ambiente e falta de investimento no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Já a falta de recursos humanos é destacada pela falta de nutricionistas (para educação alimentar e nutricional e realizar acompanhamento nutricional), dificuldade para elaborar materiais educativos que possam ser usados na implementação das ações e falta de capacitação dos atores envolvidos na elaboração da política de SAN.

Esse último aspecto evidencia, ainda, a falta de profissionais qualificados para a elaboração do diagnóstico da situação de SAN da população, o que retoma a fragilidade já identificada no tópico 4.3.1, relacionada à ausência de análise crítica dos indicadores. Tal fragilidade reforça a limitação da capacidade técnica local para a seleção, interpretação e uso dos dados disponíveis, conforme discutido por Jannuzzi (2002). Em síntese, esses elementos convergem para os desafios enfrentados pelos pequenos municípios na gestão da política de segurança alimentar e nutricional, muitos dos quais foram apontados pelos próprios planos como entraves recorrentes. Esses achados também corroboram os limites da rede institucional local na viabilização de um planejamento eficaz e intersetorial, tal como previsto no desenho normativo do SISAN.

A segunda rede de vilões é ilustrada pela Figura 14.

FIGURA 14 – REDE: VILÕES DA CONSOLIDAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR



FONTE: A autora. Elaborado por meio do Software ATLAS.ti.

Nota-se que a rede aborda 6 vilões da IAN relacionados à falta de consolidação da agricultura familiar, levando em consideração que os PLAMSANs consideram esse modelo de produção como um aliado na promoção da SAN, algo que é esperado, pois a promoção da agricultura familiar faz parte de uma das diretrizes da PNSAN (Brasil, 2010).

Dentre esses vilões, alguns padrões e disparidades de narrativas podem ser observados quando segmenta a análise com base nos portes populacionais. **No planos dos municípios de pequeno porte I**, são relatados todos os 6 vilões (4 destes foram citados apenas neste porte), que são: êxodo rural (citado em 15% dos planos do porte), falta de aprimoramento das cadeias curtas de alimentos (citado em 5% dos planos do porte), falta de equipamentos públicos de SAN/Necessidade de aprimoramento dos equipamentos públicos de SAN (citado em 20% dos planos do porte), falta de fortalecimento da agroindústria familiar por meio do Serviço de Inspeção Municipal (SIM) (citado em 5% dos planos do porte), falta da adesão do produtor as orientações técnicas de manejo do solo, uso correto das técnicas agrícolas, que visam a sustentabilidade do sistema (citado em 5% dos planos do porte) e desvalorização da agricultura familiar (citado em 15% dos planos do porte) (Quadros D.2 do apêndice D).

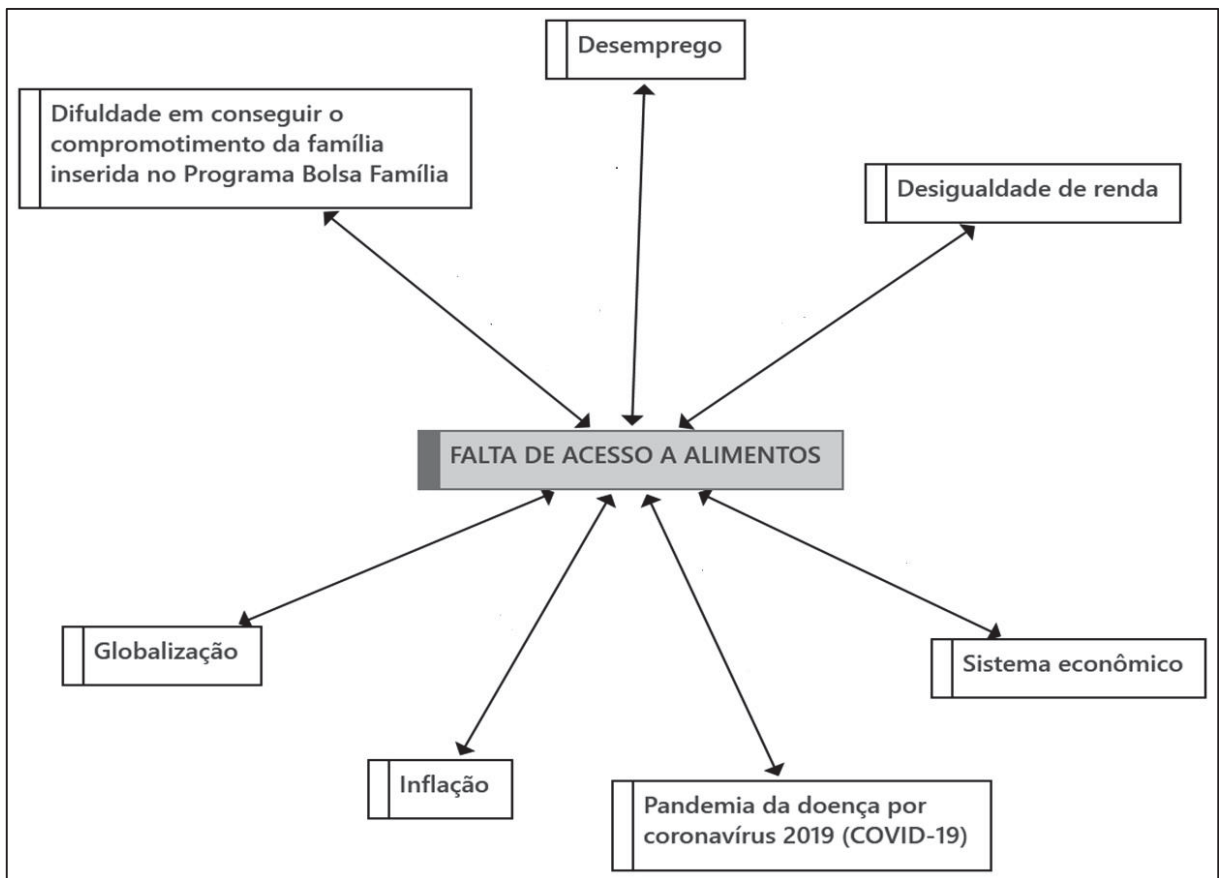
Nos planos dos municípios de médio porte foi elencado apenas a falta de equipamentos públicos de SAN/Necessidade de aprimoramento dos equipamentos públicos de SAN (citado em 40% dos planos do porte). Já **nos planos dos municípios de grande porte e metrópole**, foram elencados os seguintes vilões: desvalorização da agricultura familiar (citado em 25% dos planos do porte) e a falta de equipamentos públicos de SAN/Necessidade de aprimoramento dos equipamentos públicos de SAN (citado em 50% dos planos do porte). Por fim, nos municípios de pequeno porte II não foram elencados nenhum dos vilões da rede (Quadros D.3 a D.5 do apêndice D).

Ressalta-se que todos os vilões da rede estão relacionados entre si. A relevância da existência da sucessão familiar no campo entra em pauta, sendo isso possível por meio do fomento de espaços (equipamentos públicos de SAN) para comercialização dos produtos (fiscalizados e certificados) produzidos pelos agricultores familiares³⁵. Esses espaços de atuação do agricultor familiar carecem de ser criados ou aprimorados, caso já existam, pois são parte de cadeia curtas de comercialização. A falta de equipamentos públicos de SAN/Necessidade de aprimoramento dos equipamentos públicos de SAN (vilão citado na maioria dos portes populacionais) baseia-se na falta de cozinha industrial para capacitações, falta de feiras, mercado do produtor e fraca infraestrutura desses equipamentos. Com a consolidação desses espaços, é possível fomentar a agricultura familiar e trazer para o conhecimento da sociedade a importância desses produtos alimentícios (valorização da agricultura familiar).

A Figura 15 ilustra a terceira rede, ela é composta por 7 vilões que estão causando a falta de acesso a alimentos, segundo a narrativa dos planos. Dentre esses vilões alguns padrões e disparidades de narrativas podem ser observadas quando se segmenta a análise com base nos portes populacionais. **No planos dos municípios de pequeno porte I**, são relatados 5 destes 7 vilões (2 destes aparecem apenas neste porte), que são: desigualdade de renda (citado em 10% dos planos do porte), COVID-19 (citado em 20% dos planos do porte), dificuldade em conseguir o comprometimento da família inserida no Programa Bolsa Família (citado em 15% dos planos do porte), inflação (citado em 5% dos planos do porte) e Sistema econômico (citado em 15% dos planos do porte) (Quadro D.2 do apêndice D).

³⁵ Mesmo com iniciativas de fomento, há um desafio apontado pelos planos: a falta da adesão do produtor as orientações técnicas de manejo do solo e uso correto das técnicas agrícolas, que visam a sustentabilidade do sistema. Essa dificuldade pode prejudicar a consolidação da agricultura familiar, podendo afetar a produção e, consequentemente, o restante da cadeia.

FIGURA 15 – REDE: VILÕES DO ACESSO A ALIMENTOS



FONTE: A autora. Elaborado por meio do Software ATLAS.ti.

Nos PLAMSANs dos municípios de **médio porte**, foram identificados os seguintes vilões relacionados aos determinantes estruturais da SAN, com os respectivos percentuais de ocorrência: **desemprego** (20%), **desigualdade de renda** (20%), **pandemia de COVID-19** (40%), **globalização** (20%) e **inflação** (20%). Esses elementos refletem uma tentativa, ainda que pontual, de incorporar fatores macroeconômicos às narrativas locais. Por outro lado, nos planos dos municípios de **pequeno porte II** e de **grande porte/metrópole**, **nenhum dos vilões pertencentes à rede analisada foi mencionado explicitamente** (ver Quadros D.3 a D.5 do Apêndice D). Essa ausência pode estar relacionada tanto à limitação na elaboração dos diagnósticos quanto à baixa incorporação de análises estruturais nas narrativas desses planos, o que reforça a fragmentação da leitura do problema e das suas causas.

Destaca-se que todos os vilões da rede estão relacionados entre si. A incidência da pandemia impactando a falta de acesso a alimentos é um vilão esperado, pois a maioria dos PLAMSANs foram elaborados em torno deste período pandêmico, momento em que a crise econômica e social afetou o nível de IAN dos indivíduos (De Paula e Zimmermann, 2021).

Nessa perspectiva, a crise apenas agravou um cenário que a população já estava vivendo. Como discutido no referencial teórico, o alcance físico aos alimentos é determinado pela capacidade financeira dos indivíduos. Nessa perspectiva, a inflação dos alimentos é algo crucial nesse processo. Relacionado a esse fator, a desigualdade de renda entra em pauta, explicando o motivo de parcela da sociedade ter acesso a alimentos e outra não (principalmente as famílias que recebem uma renda inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita) (Kepple, et al. 2014; Paula, 2017, Rede Penssan, 2022).

Nessa lógica, a narrativa de que os beneficiários do Programa Bolsa Família possuem dificuldades para se comprometer com as normas do programa refere-se, principalmente, a dificuldade em convencer as famílias no cumprimento das condicionalidades, da falta de atualização cadastral e da falta do acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do Bolsa Família. Esses fatores podem contribuir para que esses beneficiários percam a transferência de renda e consequentemente agravem a situação de IAN.

A narrativa do sistema econômico é colocada pelos formuladores dos PLAMSANs pautada na ideia que a fome não é causada por fenômenos naturais e sim pela dinâmica do sistema econômico. Já a globalização é associada pelos atores no sentido de que esse fenômeno determina os hábitos alimentares da população e que nem mesmo as políticas de educação nutricional e alimentar podem acompanhar o ritmo de mudanças que a globalização provoca. Cabe aqui citar outro vilão que não obteve destaque em termos de número de planos que o citaram, mas não diminui sua importância: as propagandas de alimentos ultraprocessados, citado em 1 plano de município de pequeno porte I e em 1 plano de município de grande porte/metrópole. Segundo esses planos, a mudança de hábitos alimentares também está associada à incidência de propagandas de alimentos ultraprocessados (alimentos prejudiciais à saúde). Essas narrativas permeiam o debate de que uma alimentação de qualidade e suficiente é um desafio, pois a mesma está condicionada à lógica do mercado que, por sua vez, é regida por grandes corporações que fazem parte do processo de globalização Paula, 2017; Belik, 2024).

Ainda, há outro vilão que se destaca, mas não está conectado diretamente às redes supracitadas, como é o caso do desperdício de alimentos. Há incidência desse vilão na maioria dos portes. Verifica-se que o personagem é citado nos PLANSANs de municípios de grande porte/metrópole, médio porte e pequeno porte I, com citação em 75%, 40% e 15% dos planos de cada porte supracitado, respectivamente (Quadros D.2. D.3 e D.5 do apêndice D). A narrativa apontada permeia a alerta para a elevada quantidade de alimentos desperdiçados no Brasil, para a falta de aproveitamento integral dos alimentos, para a cultura do desperdício e

pauta que a responsabilidade do desperdício de alimentos deve-se aos indivíduos, empresas e governos.

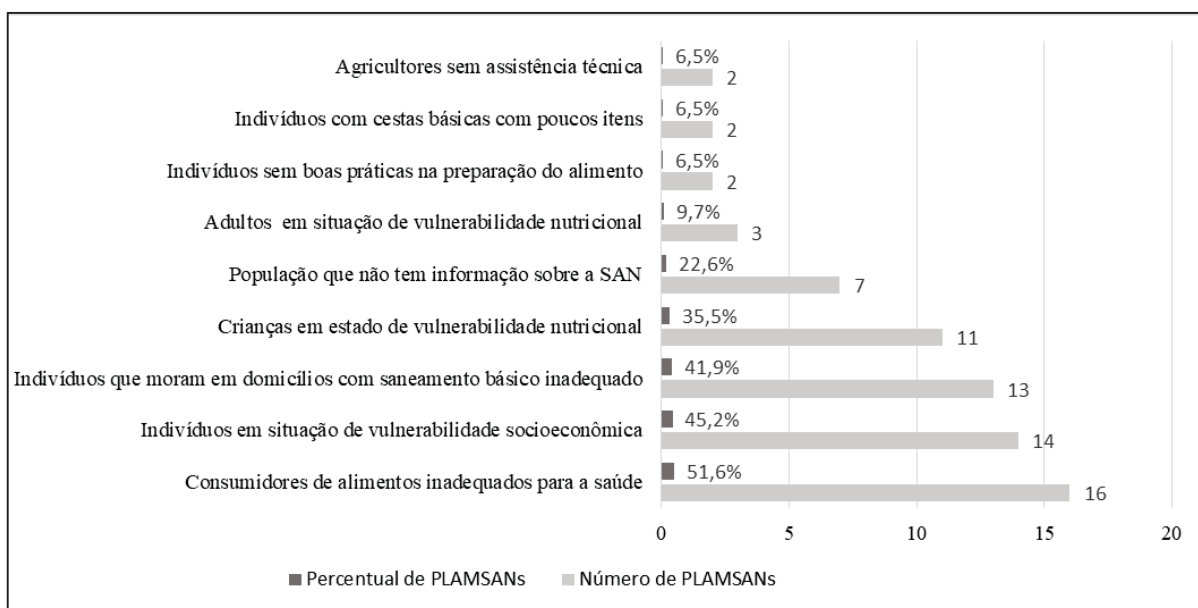
4.3.3 Vítimas da IAN e público alvo das propostas

A análise das vítimas foi conduzida sob duas perspectivas complementares: (1) os indivíduos identificados nos diagnósticos dos PLAMSANS como prejudicados pela insegurança alimentar e nutricional (IAN); e (2) o público-alvo das propostas formuladas nos planos, que representa as vítimas priorizadas pelos atores envolvidos na elaboração da política.

Antes de apresentar os achados, é importante destacar que, com base na leitura dos 31 PLAMSANS de municípios de todos os portes populacionais, observou-se que nem todos os documentos apresentam de forma clara um elemento que possa ser identificado como vítima. Além disso, o objetivo deste tópico não é esgotar a descrição de cada grupo mencionado, mas sim destacar os principais padrões e disparidades observados entre os diferentes planos. Assim como nos tópicos anteriores, a tabulação completa dos dados relativos às vítimas encontra-se disponível no Apêndice E, a fim de preservar a fluidez da discussão analítica no corpo do texto.

Em relação à primeira perspectiva, a Figura 16 sintetiza as vítimas mais citadas nos PLAMSANS (ao menos 2 vezes), considerando os 31 documentos. Em linhas gerais, foram identificadas no total 19 vítimas (Quadro E.1 do Apêndice E), sendo que as mais elencadas nos planos foram: Consumidores de alimentos inadequados para a saúde (citado em 16 planos), indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica (citado em 14 planos) e indivíduos que moram em domicílios com saneamento básico inadequado (citado em 13 planos).

FIGURA 16– VÍTIMAS MAIS CITADAS NOS PLAMSANS (TODOS OS PORTES POPULACIONAIS)



FONTE: Elaborada pela autora.

Dentre o leque de vítimas é possível observar alguns padrões e disparidades. A vítima **“consumidores de alimentos inadequados”** foi elencada nos planos de todos os portes populacionais, sendo citada em 50% ou mais dos planos na maioria dos portes (Quadros E.2 a E.5 do Apêndice E). O personagem é narrado com base na discussão de hábitos alimentares da população, ressaltando o impacto negativo que os alimentos ultraprocessados e alimentos com agrotóxicos tem sobre a saúde da população. Estas variáveis foram apontadas tanto nas dimensões da SAN (tópico 4.3.1), como na definição de vilões supracitada no tópico anterior (4.3.2).

Outra vítima que está presente nos planos de todos os portes populacionais são os **“indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica”**, citada em 50% dos planos dos municípios de pequeno porte I e II e grande porte/metrópole e em 20% dos planos dos municípios de médio porte (Quadros E.2 a E.5 do Apêndice E). Nesse caso, a narrativa é exposta com base no impacto negativo que a falta de renda, principalmente de pessoas extremamente pobres e moradores de rua, tem no acesso a alimentos.

Cabe destacar que os planos elencam, separadamente, o fato de que a capacidade financeira é fundamental para adquirir os alimentos e que o consumo de ultraprocessados podem aumentar a incidência de obesidade. Porém, não é elencada a discussão que relaciona obesidade e o preço dos alimentos inadequados. Como foi citado no capítulo 3, a obesidade está deixando de ser uma caracterização de indivíduos com maior renda (Ferreira, Vanessa e

Magalhães, 2006; Rede Penssan, 2022), pois o preço baixo e a praticidade são determinantes importantes (UNICEF et al, 2021).

Nesse contexto, observa-se ainda que a vítima **“crianças em estado de vulnerabilidade nutricional”** destaca-se em três portes populacionais: em 45% dos planos dos municípios de pequeno porte I, em 20% dos planos dos municípios de médio porte e em 25% dos planos dos municípios de grande porte/metrópole (Quadros E.2, E.4 e E.5 do Apêndice E). Aqui, a vulnerabilidade nutricional pode representar a obesidade e/ou desnutrição infantil. No entanto, nota-se, nos PLAMSANs, que a determinação dessa vítima é com base em situações de obesidade no município.

A vítima **“população que não tem informação sobre a SAN”** também consta em três dos quatro portes populacionais: em 25% dos planos dos municípios de pequeno porte I, em 50% dos planos dos municípios de pequeno porte II e em 25% dos planos dos municípios de grande porte/metrópole (Quadros E.2, E.3 e E.5 do Apêndice E). O personagem fundamenta-se na ideia que os indivíduos desconhecem o que é uma alimentação adequada e saudável, isto é, desconhecem como os alimentos, ultraprocessados e com agrotóxicos por exemplo, podem afetar a saúde.

Mesmo o saneamento básico sendo uma das dimensões mais citadas nos diagnósticos dos planos (Apêndice C), a vítima **“indivíduos que moram em domicílios com saneamento básico inadequado”** destacou-se apenas³⁶ em dois portes: em 60% dos planos dos municípios de pequeno porte I e em 20% dos planos dos municípios de médio porte (Quadros E.2 e E.4 do Apêndice E). O termo inadequado refere-se à algumas situações citadas nos PLAMSANs: famílias rurais sem fossa séptica, famílias em situação de vulnerabilidade social que não possuem caixa d'água no domicílio, indivíduos que moram em domicílios sem coleta de lixo e indivíduos sem acesso ao abastecimento de água.

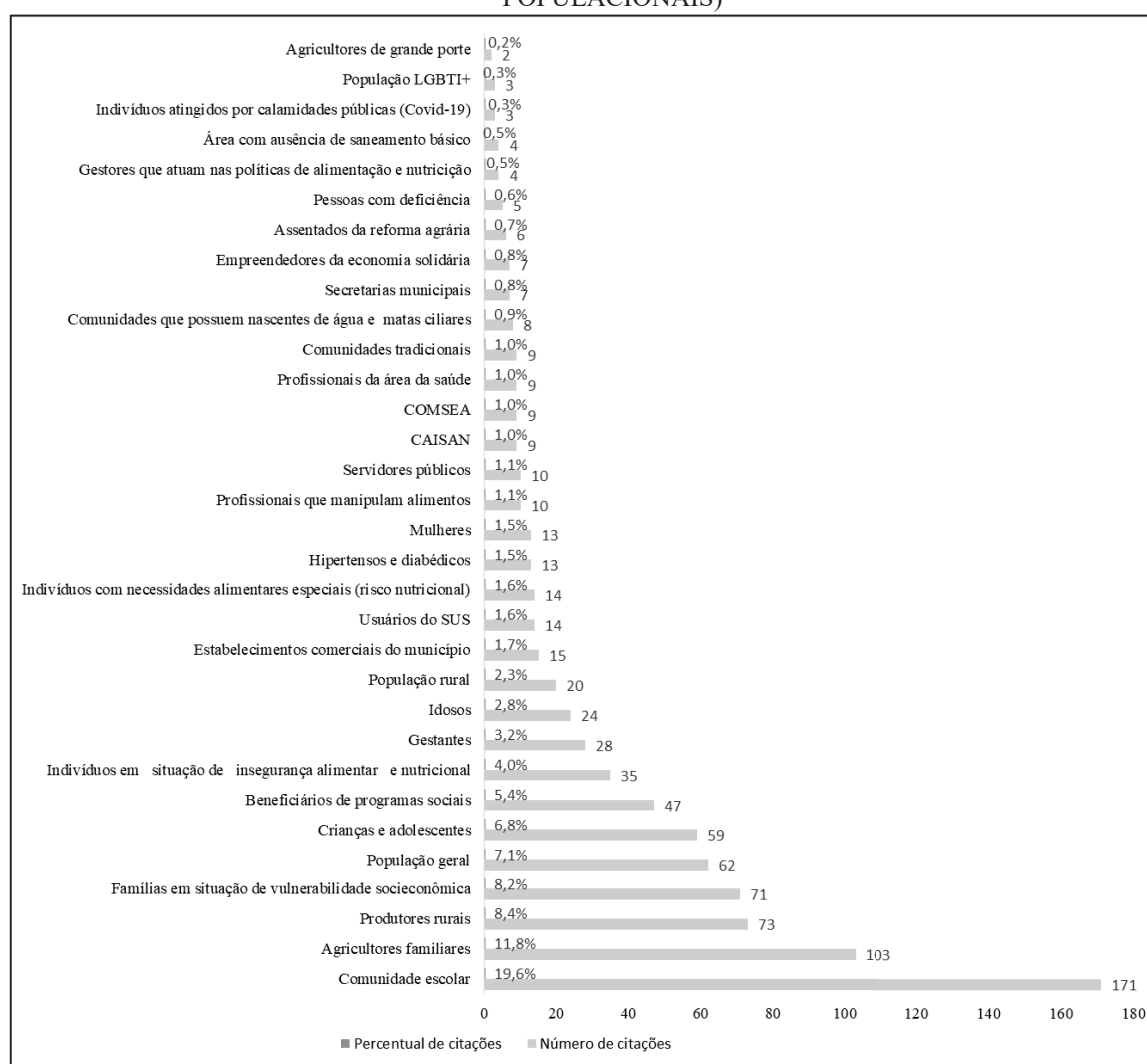
O pequeno porte I ainda se destaca por ser o único grupo que apresentou as seguintes vítimas: indivíduos sem boas práticas na preparação do alimentos, indivíduos com 10 anos considerados analfabetos, agricultores familiares com baixa mecanização, indivíduos que moram em comunidades com vulnerabilidade concentrada³⁷, agricultoras com baixa renda, gestantes elegíveis aos programas sociais sem atualização cadastral e alunos que não realizaram avaliação nutricional (Quadros E.2 do Apêndice E).

³⁶ A falta de análise crítica dos indicadores do diagnóstico (citada nos tópicos anteriores) por ser uma razão para a falta de identificação dessa vítima no município.

³⁷ Comunidades onde a maioria da população possui privações na habitação, saneamento básico, alimentação e renda.

Em relação à segunda perspectiva de análise, foram detectados 36 beneficiários nos planos de ações dos PLAMSANS (Quadro E.6 do Apêndice E). Destaca-se que, em algumas propostas, não foi possível identificar o público-alvo, por falta de especificidade desta informação na redação dos Planos. De modo geral, a Figura 17 apresenta o público alvo das propostas (as que foram citadas ao menos 2 vezes nos planos). Nota-se que o beneficiário mais citado nas propostas, considerando os 31 documentos é a comunidade escolar³⁸ (com 171 citações).

FIGURA 17 – PÚBLICO-ALVO MAIS CITADOS NOS PLAMSANS (TODOS OS PORTES POPULACIONAIS)



FONTE: Elaborado pela autora.

³⁸ Refere-se, principalmente, aos alunos de escolas e creches e merendeiros. Refere-se também, em menor proporção, aos pais dos alunos e funcionários das instituições de ensino municipais.

Dentre os 36 beneficiários é possível verificar um padrão comum à todos os portes populacionais, dado pela presença significativa dos seguintes públicos-alvo: comunidade escolar, agricultores familiares, produtores rurais³⁹, famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica (isto é, de baixa renda), população geral, crianças e adolescentes, beneficiários de programas sociais⁴⁰ e indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional (indivíduos com alguma vulnerabilidade nutricional, como desnutrição, sobrepeso e obesidade). Considerando o número total de citações nos quatro portes (871 citações), esses beneficiários totalizam 621 citações, correspondendo à 71% do total das citações (Quadros E.6 a E.10 do Apêndice E).

Outro padrão (comum à todos os portes) é a prevalência de alguns grupos prioritários da Política Nacional de Atenção Básica (Brasil, 2018) como beneficiários das propostas: gestantes, crianças, idosos, hipertensos, diabéticos, pessoas com deficiência, população LGBTI+. Considerando o número total de citações nos quatro portes (871 citações), esses beneficiários totalizam 132 citações, correspondendo à 15% do total das citações (Quadros E.6 a E.10 do Apêndice E).

Por fim, identificaram-se outros beneficiários que, embora estejam presentes nos planos dos quatro portes populacionais, aparecem com baixa frequência nas propostas e, portanto, têm peso reduzido na análise quantitativa. Trata-se de públicos que indicam uma preocupação com a gestão institucional do SISAN e das políticas de SAN no âmbito municipal, representados por beneficiários como a CAISAN municipal, os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA), as secretarias municipais e os gestores envolvidos com as políticas de alimentação e nutrição. Considerando o total de 871 citações registradas nos quatro grupos de porte populacional, esses beneficiários somaram apenas 29 menções, o que corresponde a aproximadamente 3% do total (ver Quadros E.6 a E.10 do Apêndice E). Esse dado sugere uma baixa ênfase na qualificação da capacidade institucional local como prioridade de ação nos PLAMSANs analisados. Em suma, observa-se que o público-alvo vem ao encontro com as diretrizes da PNSAN (BRASIL, 2010) citada no capítulo 3, elencando os agricultores familiares, os indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional, comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária e indivíduos sem acesso ao saneamento básico.

³⁹ Quando as propostas elencam produtores rurais não é especificado se é agricultor familiar ou produtor de grande porte, por exemplo.

⁴⁰ Principalmente de programas assistenciais municipais, do Programa Nossa Gente Paraná, do Programa Bolsa família, do Programa de aquisição de alimentos e do Programa nacional de alimentação escolar.

Cabe destacar que, neste momento da análise, não é possível estabelecer comparações precisas entre as vítimas identificadas nos diagnósticos e os públicos-alvo das propostas. Isso porque a investigação sobre a correspondência entre vítimas, vilões e ações propostas foi realizada em etapa posterior, com base em uma análise individualizada por município — conforme apresentado no tópico referente à "moral da história". Ainda assim, é possível observar algumas conexões recorrentes entre os grupos mais citados como vítimas e aqueles priorizados nas propostas, o que permite uma visualização preliminar de certas direções adotadas na fundamentação dos PLAMSANS. Essas aproximações são ilustradas no quadro 18, com base nas frequências mais elevadas nos diferentes portes populacionais.

Ressalta-se, no entanto, que tais relações devem ser interpretadas como especulativas e não conclusivas, uma vez que a análise de coerência narrativa entre diagnóstico e ação — incluindo a correspondência entre vítimas, vilões e propostas — foi realizada posteriormente e com base no conteúdo específico das ações propostas, e não na simples comparação entre as categorias "vítima" e "público-alvo".

QUADRO 18 – POSSÍVEIS CORRESPONDÊNCIA ENTRE VÍTIMAS E PÚBLICO ALVO

Vítimas	Público-alvo
• Consumidores de alimentos inadequados para a saúde • Crianças em estado de vulnerabilidade nutricional • Adultos em situação de vulnerabilidade nutricional	• Indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional. • Indivíduos com necessidades alimentares especiais (risco nutricional) • Crianças e adolescentes
• Indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica	• Famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica
• Indivíduos sem boas práticas na preparação do alimento	• Profissionais que manipulam alimentos

FONTE: Elaborado pela autora.

Observa-se que, em alguns casos, as vítimas mencionadas nos diagnósticos e os públicos-alvo das propostas aparentam estar alinhados, sugerindo uma possível coerência entre a identificação do problema e a priorização das ações. No entanto, a verificação dessa correspondência não pode ser inferida apenas pela comparação entre categorias agregadas. A investigação detalhada sobre a coerência da estrutura narrativa dos planos, com base no conteúdo efetivo das propostas, foi realizada no tópico 4.3.5 – Moral da história, em que se analisou diretamente a articulação entre diagnósticos, vilões e ações propostas em cada município.

4.3.4 Heróis da SAN

A identificação dos heróis nas narrativas dos PLAMSANS foi realizada com base na análise das propostas contidas nos documentos, a partir de três perspectivas complementares: (1) o mapeamento dos programas, projetos ou ações mencionados como solução para os problemas diagnosticados; (2) a identificação do nível de governo ao qual essas iniciativas estão vinculadas (federal, estadual ou municipal); e (3) a análise das ferramentas ou instrumentos de política pública associados a essas iniciativas. A adoção da categoria "heróis" está ancorada na abordagem do Quadro Narrativo Político (NPF) e refere-se aos elementos que, segundo a narrativa, têm o potencial de enfrentar ou solucionar o problema público em questão (Jones, McBeth e Shanahan, 2014; Jones, McBeth e Shanahan, 2022) — neste caso, a insegurança alimentar e nutricional (IAN)

Antes de abordar os heróis identificados na pesquisa, seguem algumas limitações encontradas na leitura de cada plano de ação. **Primeiro**, muitas propostas não são claras; ou seja, são genéricas, não apresentando um detalhamento das ferramentas que irão ser utilizadas para realizar a ação. Um exemplo que reflete essa premissa é a seguinte proposta citada em um dos planos: “Implantar modelos agrícolas baseados nos preceitos da ciência agroecológica”. Observa-se que não foi elencado como o município irá implantar esses modelos agrícolas. Ligado a esse fato, em alguns casos (principalmente em municípios de pequeno porte I), os planos apresentavam o nome do programa e a descrição geral da política na proposta⁴¹, não descrevendo como aquela determinada política será operacionalizada no município. Diante dessas limitações, em alguns casos foi necessário realizar a codificação parcial das propostas, registrando apenas o nome do programa, projeto ou ação, uma vez que faltavam informações suficientes para identificar os instrumentos específicos ou o papel atribuído ao herói na narrativa. Essa decisão metodológica buscou preservar a coerência da análise, reconhecendo os limites de inteligibilidade presentes nos documentos.

Segundo, há dois casos, onde planos possuem as mesmas propostas⁴², mas com diagnósticos diferentes. O primeiro caso é composto por três⁴³ PLAMSANS de pequeno porte

⁴¹ Exemplo de proposta do município de Iretama (pequeno porte I): “Agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar - Fomento à agricultura familiar em cumprimento a Lei Federal 11.947/09 do PNAE. Aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais da região e do estado”.

⁴² Difere-se apenas com a exclusão de algumas poucas propostas.

⁴³ Referentes aos municípios de Antônio Olinto, Pinhalão e Sapopema.

I e o segundo⁴⁴ é composto por um município de pequeno porte I e um de médio porte. Essa dinâmica parece refletir um processo de isomorfismo mimético. DiMaggio e Powell (1983, p. 147, tradução nossa) discorrem que, diante de incertezas e soluções pouco claras, os “atores racionais tornam suas organizações cada vez mais semelhantes à medida que tentam transformá-las”, resultado num processo isomórfico mimético; isto é, há a prática (consciente ou não) de cópias de outras organizações que o ator considera sendo bem-sucedida. No caso dos PLAMSANs, a incertezas podem surgir da falta de compreensão da complexidade que acompanha o fenômeno da SAN, dadas as inúmeras dimensões (Kepple, et al., 2014). No entanto, o resultado desse processo pode ser a conformação de políticas que não foram pensadas e planejadas para serem implementadas (políticas simbólicas) ou até mesmo “políticas placebo”, pautadas na ideia que é preciso demonstrar que estão fazendo algo sobre determinado problema público (Edelman, 1977, Gustafsson, 1983; McConnell, 2020).

Terceiro, destaca-se que, em algumas propostas, há a presença de mais de um herói, como duas ferramentas, uma de capacitação e outra de fornecimento de serviços ou produtos, por exemplo. Por fim, assim como em tópicos anteriores, o objetivo neste ponto foi encontrar padrões e disparidades nos personagens e não discutir cada codificação. Logo, os quadros com a tabulação completa dos heróis encontra-se no Apêndice F.

Em relação à primeira perspectiva, foram identificados, considerando todos os portes populacionais, 66 programas/ações que possuem o objetivo de minimizar ou solucionar a IAN do município (Quadro F.1 do apêndice F). A Figura 18 apresenta o conjunto de programas e ações⁴⁵ que foram mais citados (ao menos 10 vezes) nas propostas de PLAMSANs. De modo geral, observa-se que a escolha desses heróis é diversa, vindo ao encontro da multidimensionalidade das diretrizes da política nacional (PNSAN) e do modelo conceitual de SAN. Os heróis permeiam as dimensões disponibilidade de alimentos, acesso a renda, utilização dos alimentos, cultura alimentar e ações emergenciais (Brasil, 2010; Kepple et al., 2014; Gross et al., 2000).

No que se refere ao âmbito institucional das iniciativas mencionadas como heróis nos PLAMSANs, observa-se, conforme apresentado no Quadro 19, que a maioria significativa das ações identificadas — acima de 78,4% em todos os portes populacionais — corresponde a

⁴⁴ PLAMSANs dos municípios de Campo Mourão (médio porte) e Japurã (pequeno porte I).

⁴⁵ Quando não há a palavra “programa” antecedendo o nome do herói, significa que é uma ação que não pertence a um programa específico. Por exemplo o herói “Educação alimentar e nutricional” significa “Promover a educação alimentar e nutricional”.

iniciativas de origem municipal. Isso indica que grande parte das propostas não está diretamente vinculada a programas federais estruturados, sendo formuladas no âmbito da própria gestão local. Em segundo lugar, aparecem as iniciativas federais, que não ultrapassam 17% do total de programas e ações mencionados. Entre os exemplos mais recorrentes, destacam-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Bolsa Família (PBF) e ações relacionadas à manutenção e promoção do Cadastro Único (CadÚnico). Por fim, as iniciativas estaduais aparecem em proporção ainda menor — não ultrapassando 5,2% das ações identificadas — e incluem, por exemplo, o Programa Leite das Crianças e o Programa Nossa Gente Paraná. Esses dados evidenciam a preponderância de iniciativas locais na formulação das propostas, o que pode ser interpretado tanto como sinal de protagonismo municipal quanto como reflexo da baixa articulação com políticas intergovernamentais consolidadas.

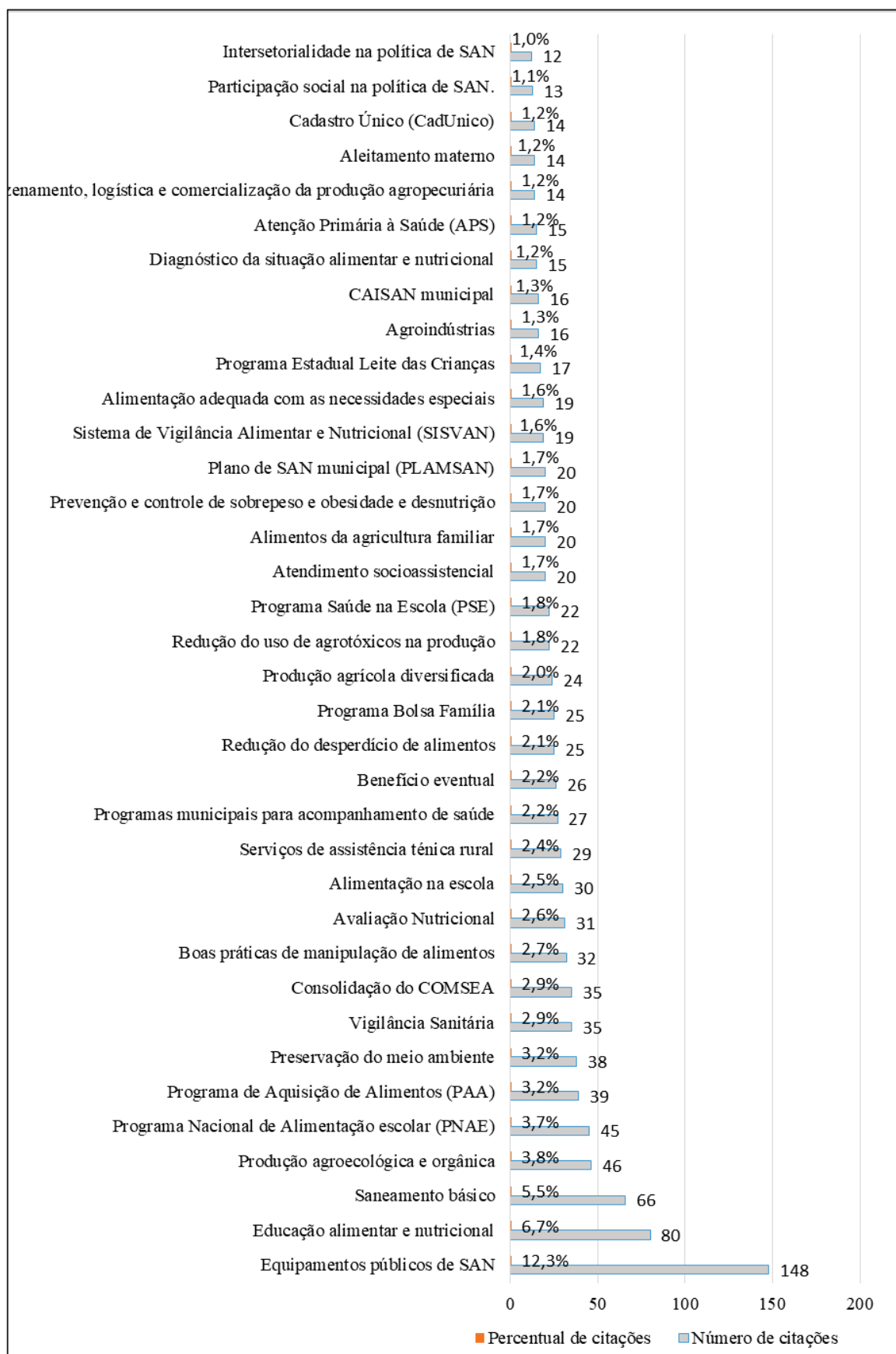
A predominância de iniciativas municipais como heróis nos PLAMSANs pode ser interpretada sob diferentes ângulos. Por um lado, esse dado pode indicar um protagonismo local na formulação das ações voltadas à segurança alimentar e nutricional, revelando a intenção de adaptar as propostas às especificidades do território. Por outro lado, pode também refletir uma fragilidade na articulação com as políticas federais e estaduais existentes, revelando uma possível desconexão entre os planos municipais e as estratégias intergovernamentais de enfrentamento da insegurança alimentar. Além disso, a baixa incidência de ações ancoradas em programas nacionais estruturados — como o PNAE ou o PAA — pode comprometer a densidade técnica e institucional das propostas apresentadas. Esse padrão reforça, portanto, a importância da capacidade institucional dos municípios, especialmente no que diz respeito ao acesso a políticas mais amplas, à utilização de instrumentos federativos e à integração entre níveis de governo. Em termos narrativos, a pouca vinculação com programas de maior escala também pode fragilizar a coerência da história contada pelos planos, ao propor soluções desconectadas de ações mais estruturadas e efetivas já disponíveis no campo das políticas de SAN.

QUADRO 19 – NÍVEL DAS INICIATIVAS DAS PROPOSTAS NOS PLAMSANS POR PORTE POPULACIONAL

Nível da iniciativa	Pequeno porte I		Pequeno porte II		Médio porte		Grande porte/metrópole	
	Número de citações	Percentual de citações	Número de citações	Percentual de citações	Número de citações	Percentual de citações	Número de citações	Percentual de citações
Municipal	483	78,4%	83	80,6%	159	82,8%	283	86,8%
Federal	105	17,0%	15	14,6%	23	12,0%	39	12,0%
Estadual	28	4,5%	5	4,9%	10	5,2%	4	1,2%
Total	616	100,0%	103	100,0%	192	100,0%	326	100,0%

FONTE: Elaborado pela autora.

FIGURA 18 – PROGRAMAS E AÇÕES MAIS CITADAS NOS PLAMSANS (TODOS OS PORTES POPULACIONAIS)



FONTE: Elaborada pela autora.

Por fim, no que se refere à terceira perspectiva de análise dos heróis – as ferramentas mencionadas nas propostas dos PLAMSANS –, foram identificados 14 grupos distintos de instrumentos de ação. Conforme detalhado na seção metodológica, parte dessas categorias foi elaborada com base na tipologia de ferramentas de política pública proposta por Birkland (2019), enquanto outras emergiram da própria leitura empírica dos documentos, sendo organizadas de forma indutiva a partir dos resultados encontrados. Como as ferramentas foram classificadas em grupos analíticos, o Quadro 20 apresenta a definição de cada grupo, conforme os critérios utilizados nesta pesquisa. Essa organização visa conferir maior clareza e sistematicidade à análise, permitindo identificar com mais precisão os tipos de mecanismos mobilizados pelos planos para enfrentar os problemas diagnosticados.

A análise das ferramentas utilizadas revela aspectos importantes sobre o grau de sofisticação das propostas e a capacidade técnica dos municípios para desenhar instrumentos coerentes com os objetivos da política. Em grande parte dos planos, observa-se uma prevalência de ferramentas de caráter informativo, simbólico ou normativo, enquanto instrumentos mais robustos — como os de natureza econômica, regulatória ou de provisão direta de serviços — são menos frequentes. Esse padrão pode indicar tanto limitações operacionais e orçamentárias dos municípios quanto um uso mais genérico e abstrato dos instrumentos, o que, por sua vez, compromete a densidade estratégica das ações propostas e sua conexão com os diagnósticos previamente apresentados. Assim, a forma como os heróis são operacionalizados por meio das ferramentas escolhidas contribui para avaliar a coerência e a efetividade potencial das narrativas construídas nos PLAMSANS.

QUADRO 20 - GRUPOS DE FERRAMENTAS IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS

Grupo de ferramentas	Definição
Ferramentas de capacitação	Treinamento, assistência técnica, cursos, palestras, e informações necessárias para tomar ações políticas relevantes e capacitar outras agências.
Fornecimento de serviços ou produtos	Serviços prestados e/ou entrega de produtos realizada diretamente pelo governo aos usuários.
Ferramentas de aprendizado	Ferramentas para ajudar a entender os aspectos relevantes dos problemas de política de SAN, tanto para os gestores da política, como para os beneficiários.
Ferramentas de fiscalização sanitária	Ferramentas de órgãos de vigilância sanitária para fiscalizar produtos e serviços.
Procedimentos informais	Procedimentos não especificados em lei ou regulamento para resolver problemas (diálogos entre setores, por exemplo).

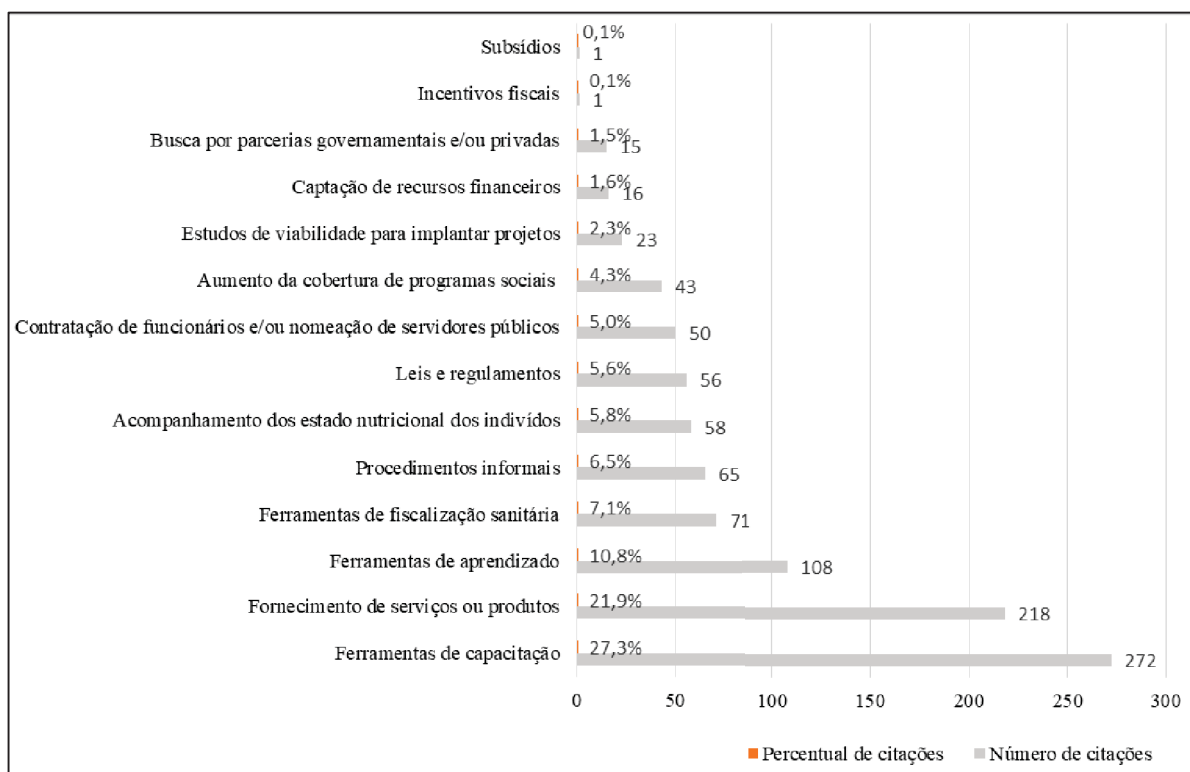
Grupo de ferramentas	Definição
Acompanhamento do estado nutricional dos indivíduos ⁴⁶	Procedimentos ligados ao acompanhamento de medidas antropométricas.
Leis e regulamentos	Pronunciamentos de políticas que tem força de lei, isto é, obrigam a comportamentos específicos.
Contratação de funcionários e/ou nomeação de servidores públicos	Procedimentos para contratar ou nomear servidores públicos.
Aumento da cobertura de programas sociais	Procedimentos ligado ao aumento da cobertura de programas sociais.
Estudos de viabilidade para implantar projetos	Procedimentos para avaliar se determinados projetos são viáveis de implantar.
Captação de recursos financeiros	Procedimentos para adquirir recursos financeiros para determinadas ações de SAN.
Busca por parcerias governamentais e privadas	Contratos com empresas privadas e parcerias governamentais para fornecer bens ou serviços.
Incentivos fiscais	Ferramentas que induzem “ações ‘quase voluntárias ou quase coagidas’ com base em recompensas tangíveis”
Subsídios	Pagamentos para garantir a viabilidade econômica de uma atividade.

FONTE: Elaborado pela autora, com base em Birkland (2019).

A Figura 19 apresenta a distribuição das ferramentas de política pública mencionadas nos PLAMSANs como estratégias para viabilizar a implementação das propostas. Considerando o conjunto dos municípios de todos os portes populacionais, observou-se que as ferramentas mais frequentemente citadas são aquelas relacionadas à capacitação, ao fornecimento de serviços e/ou produtos, e às ferramentas de aprendizado. Esse resultado indica uma ênfase nas ações voltadas à formação de agentes locais, à provisão direta de bens e serviços e à produção ou disseminação de conhecimento, o que pode estar associado tanto à ênfase em ações de caráter educativo e técnico quanto às capacidades institucionais mais disponíveis nos contextos municipais. Tais ferramentas revelam, portanto, uma tendência dos planos em recorrer a instrumentos mais viáveis do ponto de vista operacional, ainda que, em alguns casos, com baixo detalhamento técnico sobre sua aplicação ou alcance esperado.

⁴⁶ Apesar de ser um serviço que pode ser prestado pelo governo municipal, foi elencado de forma separada na pesquisa devido ao grande número de citações da referida ferramenta.

FIGURA 19 – GRUPOS DE FERRAMENTAS CITADAS NOS PLAMSANS (TODOS OS PORTES POPULACIONAIS)



FONTE: Elaborado pela autora.

Dadas essas informações preliminares, observam-se alguns padrões e disparidades dessas três perspectivas. Apesar de não ser tão relevante em termos de número de citações, destacam-se alguns heróis que fazem parte da consolidação do SISAN e que foram considerados por alguns portes e outros que foram elencados por todos os portes populacionais. Sobre estes últimos, cita-se os seguintes heróis e o percentual de citações por porte, respectivamente: **“Promover o PLAMSAN”**, com 1,8% no pequeno porte I, 5,5% no pequeno porte II, 1,1% no médio porte e 0,6% no grande porte/metrópole. Nesse herói, as leis e regulamentos se destacam como ferramentas, associadas, principalmente, ao dever que o município tem de monitorar e avaliar e elaborar o próximo plano; **“Promover a CAISAN municipal”**, tendo 1,5% no pequeno porte I, 1% no pequeno porte II, 1,1% no médio porte e 1,3% no grande porte e metrópole; **“Promover a consolidação do COMSEA”**, com 2,9% no pequeno porte I, 2% no pequeno porte II, 3,4% no médio porte e 2,9% no grande porte. Nesses dois últimos heróis, destacam-se as ferramentas de capacitação (formação dos atores envolvidos na política municipal) e a ferramentas de aprendizado, representada, principalmente, por reuniões entre os membros para discutir eventuais aspectos relevantes da política e inserção de campanhas nos eventos do município sobre a importância dessas instâncias (COMSEA e CAISAN) (Quadros F.2 a F. 10).

Sobre os personagens que foram considerados apenas por alguns portes, destacam-se as seguintes ações: **“Promover o desenvolvimento de instrumentos para monitorar as ações de SAN”**, com 0,2% de citações no pequeno porte I e 0,3% no grande porte e metrópole; **“Promover a intersectorialidade na política de SAN”**, com 0,8% no pequeno porte I, 1% no pequeno porte II e 1,9% no grande porte e metrópole; **“Promover a participação social na política de SAN”**, com 1,1% no pequeno porte I, 1,7% no médio porte e 1% no grande porte e metrópole. Nessas três ações, as ferramentas de aprendizado prevalecem, como o levantamento de indicadores utilizados por cada política associada a SAN, reuniões intersectoriais para discutir casos de IAN e divulgar o dia das reuniões do COMSEA; **“Promover o SISAN no orçamento público”**, com 0,7% no pequeno porte I. Nessa ação não foram elencadas ferramentas (Quadros F.2 a F. 10).

Em síntese, esse conjunto de ações indicam uma busca constante em aperfeiçoar aspectos chaves da PNSAN, como a intersectorialidade, a participação social, a elaboração e o monitoramento/avaliação dos planos (Brasil, 2006; Burlandy, 2009). Sobre estes dois últimos aspectos, foi identificado no tópico 4.2 que apenas 38,70% dos planos apresentam indicadores de monitoramento nas propostas, sendo que o pior cenário pertence aos planos de municípios de pequeno porte I. À vista disso, de um lado é uma potencialidade dos PLANSANs inserir, por exemplo, propostas associadas ao desenvolvimento de instrumentos de monitoramento, mas, por outro lado, apenas 1 município de pequeno porte I elencou essa preocupação dos indicadores. Com relação aos padrões e disparidades dos heróis que se destacaram em termos de menções em todos os portes populacionais, cita-se as seguintes ações e o percentual de citações por porte, respectivamente: **“Promover equipamentos públicos de SAN”**, com 8,5% no pequeno porte I, 15% no pequeno porte II, 9% no médio porte e 21% no grande porte e metrópole. A principal ferramenta utilizada nesse caso foi o fornecimento de serviços e produtos, como o provimento de refeições por meio de equipamentos públicos de SAN e a construção ou o aprimoramento desses equipamentos (horta familiar/comunitária/escolar, mercado do produtor, feiras, centros de distribuição de alimentos, entre outros) (Quadros F.2 a F. 10).

Com base nisso, observa-se que há uma disparidade entre os percentuais de citações, sendo que no grande porte/metrópole essa ação corresponde à mais de 20% das propostas do porte. Essa disparidade deve-se, principalmente, à grande quantidade de equipamentos públicos de SAN que a metrópole Curitiba (capital do estado) possui. Ainda, soma-se dois aspectos: a dimensão mais citada do porte, nos diagnósticos dos planos, foram os equipamentos públicos de SAN (Quadro C.4 do apêndice C) e o percentual mais alto de iniciativas a nível municipal é

do grande porte/metrópole, com 86% das iniciativas (Quadro 19). Logo, esse conjunto de informações pode indicar que os maiores municípios analisados possuem mais recursos financeiros e humanos (Vasconcellos, Moura, 2018; Machado, 2020; Leite, 2024) e conseguem planejar e implementar mais iniciativas municipais no município⁴⁷.

Uma segunda ação mais elencada foi **“Promover a Educação alimentar e nutricional”**, com 7,2% de citações no pequeno porte I, 11% no pequeno porte II, 5,1% no médio porte, 5,2% no grande porte e metrópole. Os instrumentos mais selecionados para essa ação foram as ferramentas de capacitação, como a formação de indivíduos sobre educação alimentar e nutricional. Piasetzki e Boff (2018) abordam que essas capacitações possuem um impacto positivo nos hábitos alimentares. Além desta, a contratação de funcionários também se destacou, principalmente na admissão de nutricionistas para realizar as capacitações. Inclusive, de todos os heróis que citavam a necessidade de recursos humanos, era especificado a necessidade de nutricionistas (para obter medidas antropométricas da população e para capacitar os indivíduos sobre educação alimentar e nutricional) e técnicos rurais (para fornecer assistência técnica).

Por fim, destaca-se também a ação **“promover o saneamento básico”**, com 5,5% de citações no pequeno porte I e no grande porte/metrópole, 5% no pequeno porte II e 5,6% no médio porte. Para esse herói, as principais ferramentas escolhidas foram a de fornecimento de serviços ou produtos, como a construção de poços artesianos na área rural e de fiscalização sanitária, como a coleta e análise da água.

Além destes personagens, discorre-se sobre dois programas que prevaleceram nas citações dos planos de pequeno porte I e II: o **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)** e o **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Ambos compram produtos, localmente, da agricultura familiar. Além disso, o PNAE proporciona SAN para os estudantes por meio da disponibilização de alimentos (Cunha e Freitas, 2017). A incidência desses programas nos planos vem ao encontro dos principais públicos alvos citados no tópico anterior, dados pela comunidade escolar e pelos agricultores familiares (Figura 17). As ferramentas aqui escolhidas permeiam as de Leis e regulamento, como garantir que 30% dos recursos dos programas irão ser direcionados para a compra de produtos da agricultura familiar ou ainda especificar um percentual para compras de produtos orgânicos, por exemplo.

⁴⁷ Mesmo com essas potencialidades, os municípios de grande porte ainda possuem fragilidades. Nessa perspectiva, De Paula e De Paula (2024) constataram que as regiões mais vulneráveis de Curitiba possuem maior incidência de adultos em situação de IAN e contam com baixa presença de equipamentos públicos de SAN.

A predominância de ferramentas de capacitação, fornecimento de produtos/serviços e aprendizado pode ser compreendida, por um lado, como uma escolha compatível com as capacidades institucionais mais disponíveis nos contextos municipais. Por outro lado, quando confrontadas com os diagnósticos apresentados nos próprios planos — muitas vezes relacionados a determinantes estruturais da IAN, como pobreza, desemprego ou acesso precário à alimentação —, essas ferramentas nem sempre parecem proporcionalmente adequadas à magnitude ou à natureza dos problemas diagnosticados. Esse desalinhamento entre os instrumentos propostos e os desafios identificados pode comprometer a coerência narrativa dos planos, enfraquecendo a articulação entre vilões, vítimas e heróis. Em termos do Quadro Narrativo Político (NPF), essa fragilidade reduz a força persuasiva da narrativa construída, uma vez que as soluções indicadas não dialogam diretamente com as causas apontadas. Assim, a análise das ferramentas contribui para evidenciar que, embora haja esforço na formulação de ações, muitas propostas carecem de densidade técnica e coerência estratégica com os próprios diagnósticos que as justificam.

4.3.5 Moral da história

Até o momento, esta análise narrativa abordou o cenário e os personagens envolvidos na construção das narrativas dos PLAMSANS. Neste tópico, volta-se a atenção para o elemento "moral da história", entendido, no contexto da presente pesquisa, como a correspondência entre os problemas identificados nos diagnósticos e desafios e as propostas de ação formuladas nos planos. Conforme descrito na metodologia, os problemas considerados englobam tanto as vítimas quanto os vilões apontados nos documentos. A análise, portanto, constitui o resultado de um processo cumulativo, em que a leitura de cada elemento narrativo forneceu subsídios para avaliar, nesta etapa, a coerência interna das narrativas formuladas pelos municípios. Vale destacar que algumas propostas apresentadas nos planos correspondem simultaneamente a mais de um problema identificado, o que foi considerado na análise de forma a preservar a complexidade e a articulação entre os elementos narrativos⁴⁸.

⁴⁸ Por esse motivo, não foi calculado o percentual de propostas que correspondiam aos problemas identificados, uma vez que uma única proposta poderia abranger mais de um problema, o que comprometeria a fidelidade do cálculo proporcional. Assim, optou-se por calcular apenas o percentual de propostas que não apresentaram correspondência com os problemas diagnosticados nos planos. Essa estratégia permitiu evidenciar os casos em que as ações propostas não dialogam diretamente com os elementos narrativos anteriormente analisados, contribuindo para avaliar os limites da coerência interna das narrativas construídas nos PLAMSANS..

Dadas essas premissas, o Quadro 21 apresenta os resultados da análise de correspondência entre os problemas diagnosticados nos PLAMSANs e as propostas de ação formuladas⁴⁹. Como explicado anteriormente, foi calculado apenas o percentual de propostas que não apresentaram correspondência com os problemas identificados, devido à possibilidade de uma única proposta estar relacionada a mais de um problema, o que inviabilizaria o cálculo proporcional inverso.

À primeira vista, observa-se que não há um padrão claro associado ao porte populacional dos municípios: todos os grupos — do pequeno porte I ao grande porte/metrópole — apresentaram tanto percentuais elevados quanto reduzidos de propostas não correspondentes. Esse resultado indica que a inconsistência na articulação entre diagnóstico e ação não está necessariamente relacionada à escala demográfica, mas pode decorrer de outros fatores, como fragilidades no processo de elaboração, baixa capacidade técnica ou uso simbólico do plano.

À segunda vista, uma particularidade do pequeno porte I e do grande porte/metrópole pode ser visualizada nos municípios que obtiveram o percentual 0 (Goioxim, Matelândia, Paula Freitas e Curitiba), isto é, os planos tiveram todos os problemas correspondidos por alguma proposta. Por outro lado, no grupo dos planos de pequeno porte I há dois municípios (Pinhalão e São Jorge do Patrocínio) que não foi possível identificar nenhuma vítima ou vilão no plano. Somando-se a isto, dos 31 municípios, 18 tiveram um percentual de 20% ou mais de não correspondência, isso equivale à praticamente 58% dos municípios. Destes municípios, 4 tiveram percentual de 50% ou mais.

Esse cenário sugere que, para a maioria dos municípios analisados, a fundamentação das propostas de política pública não está ancorada de forma consistente no diagnóstico apresentado nos próprios planos, ainda que muitos reconheçam, no texto, a importância do diagnóstico como etapa essencial para a identificação dos problemas locais relacionados à insegurança alimentar e nutricional — conforme discutido no tópico 4.3.1. Ademais, como também evidenciado naquele tópico, 61,3% dos municípios incluíram, em seus diagnósticos, demandas provenientes das conferências municipais de SAN, o que reforça a aparente contradição entre o reconhecimento formal da importância do diagnóstico e a fragilidade na sua utilização como base efetiva para a construção das propostas. Essa desconexão compromete a

⁴⁹ Os quadros com os problemas encontrados e as propostas correspondentes contam no Apêndice G.

coerência narrativa dos planos e, potencialmente, sua efetividade enquanto instrumento de planejamento e gestão da política de SAN.

A ausência de correspondência entre diagnóstico e propostas revela um ponto crítico da fundamentação narrativa dos PLAMSANS. No Quadro Narrativo Político, a “moral da história” expressa a ação proposta para responder aos elementos construídos anteriormente na narrativa — especialmente o cenário, os vilões e as vítimas. Quando essa resposta não se estrutura com base nos problemas identificados, a narrativa perde coerência e inteligibilidade, o que compromete sua função orientadora para a ação pública. Nesse sentido, a incoerência observada em diversos planos pode ser interpretada como um indicador de baixa maturidade no processo de formulação, e também como sintoma de fragilidade institucional dos entes municipais para operar com instrumentos de planejamento consistentes.

QUADRO 21 – CORRESPONDÊNCIA ENTRE PROBLEMAS E PROPOSTAS DOS PLAMSANS

Porte	Município	Número de propostas no Plamsan	Número de problemas identificados pelos Plamsans	Número de propostas que correspondem com os problemas identificados nos Plamsans	Número de problemas identificados que não tiveram nenhuma proposta correspondente	Percentual de problemas que não tiveram correspondência
Pequeno porte I	Pinhalão	38	0	0	0	-
	São Jorge do Patrocínio	12	0	0	0	-
	Iretama	20	6	8	3	50%
	Itapejara do Oeste	34	5	8	2	40%
	Japurá	36	5	6	2	40%
	Guaporema	19	16	19	6	38%
	Ivaté	40	11	21	4	36%
	Lindoeleste	31	3	7	1	33%
	Tamboara	21	3	6	1	33%
	Capitão Leônidas Marques	40	10	13	3	30%
	Rio Bonito do Iguaçu	30	7	7	2	29%
	Sapopema	47	7	11	2	29%
	Bom Sucesso do Sul	8	4	6	1	25%
	Andirá	61	6	26	1	17%
	Tapejara	44	12	25	2	17%
	Alto Piquiri	31	9	15	1	11%
	Antônio Olinto	45	9	35	1	11%

Porte	Município	Número de propostas no Plamsan	Número de problemas identificados pelos Plamsans	Número de propostas que correspondem com os problemas identificados nos Plamsans	Número de problemas identificados que não tiveram nenhuma proposta correspondente	Percentual de problemas que não tiveram correspondência
Pequeno porte I	Goioxim	26	7	18	0	0%
	Matelândia	63	15	44	0	0%
	Paula Freitas	19	1	1	0	0%
Pequeno porte II	Ivaiporã	33	8	9	5	63%
	São Mateus do Sul	70	9	25	1	11%
Médio porte	Francisco Beltrão	56	2	8	1	50,0%
	Arapongas	19	3	11	1	33,3%
	Cianorte	42	9	9	3	33,3%
	Campo Mourão	32	7	19	1	14,3%
	Umuarama	47	9	36	1	11,1%
Grande porte e Metrópole	Maringá	41	3	3	2	67%
	Guarapuava	58	3	6	1	33%
	Cascavel	74	10	16	2	20%
	Curitiba	158	20	109	0	0%

FONTE: Elaborado pela autora.

Logo, a fundamentação das propostas pode estar surgindo de outros processos políticos, seja por meio de diálogos informais entre os atores envolvidos na política ou outras formas. No entanto, essa caracterização é uma fragilidade importante, pois a seleção dos programas e ações que vão conter no plano, devem variar de acordo com a realidade do município (Brasil, 2017). Assim, há maiores chances de surgir os resultados de interesse e a minimização ou solução dos problemas (Weiss, 1998 e Lassance, 2022).

As fragilidades encontradas nos planos podem ajudar a explicar esse descompasso entre diagnósticos e propostas. Uma delas é a falta de análise crítica dos indicadores inseridos no diagnóstico (citada no tópico 4.2). Segundo o Consea Paraná (2024a), a análise de indicadores é fundamental para que o plano reflita a realidade do município. Ao mesmo tempo, foi identificado na análise dos vilões alguns desafios que os agentes envolvidos na política de SAN enfrentam, como a falta de comprometimento dos membros do COMSEA nas reuniões, falta dos gestores de outras áreas considerarem prioridade a política de SAN, falta de elaborar um diagnóstico de SAN, falta de participação social e falta de recursos financeiros e humanos. Esse conjunto de fatores podem interferir negativamente na formulação das propostas. Como Gustafsson (1983) aborda, há uma discrepância entre os objetivos expostos publicamente e a

realidade conhecida apenas por quem está dentro do processo de formulação da política. Ainda, o desalinhamento entre diagnóstico e propostas dos planos podem ser reflexo das dificuldades que o SISAAN possui em nível municipal. De acordo com o manifesto do Fórum Estadual de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná (FESSAN, 2023), é prioritário debater em todos os níveis sobre: o levantamento da situação real dos componentes do SISAAN em nível municipal; o planejamento de ações que possibilitem condições para o funcionamento das CAISANs e dos CONSEAs nos municípios; e o mapeamento das situações de IAN e gestão de estratégias para minimizar essas vulnerabilidades por meio da intersetorialidade.

Todos esses aspectos contribuem para a hipótese de que muitos PLAMSANs analisados apresentam características de políticas simbólicas, conforme definido por Gustafsson (1983), nas quais as decisões são construídas a partir do conhecimento disponível, mas não necessariamente orientadas à ação efetiva. No caso da política de segurança alimentar e nutricional, observa-se uma coerência discursiva entre os objetivos da Política Nacional de SAN (PNSAN) e os objetivos declarados nos planos municipais, bem como uma adesão formal aos aspectos normativos da descentralização da política (Brasil, 2006). No entanto, a lacuna entre o diagnóstico dos problemas e as soluções propostas — evidenciada na etapa da “moral da história” — sugere que, em muitos casos, não há efetiva pretensão de implementação, configurando um desalinhamento entre discurso e ação.

Além disso, parte dos planos pode ser interpretada como expressão de políticas placebo, isto é, formulações que têm como principal finalidade demonstrar que algo está sendo feito, ainda que não haja compromisso real com a transformação da realidade (McConnell, 2020). Esse comportamento pode ser compreendido como uma resposta institucional à complexidade do problema público. A insegurança alimentar e nutricional configura-se como um problema complexo, de natureza multifacetada e intersetorial, cuja resolução exige articulação de diferentes políticas, recursos e capacidades institucionais. Conforme argumenta Head (2022), problemas complexos diferem dos problemas simples justamente porque não possuem soluções únicas, são marcados por incertezas e, frequentemente, envolvem baixo grau de consenso entre os atores, tornando a formulação de respostas efetivas um desafio ainda maior no contexto municipal.

4.4 CONCLUSÕES PARCIAIS

O objetivo deste capítulo foi aplicar a abordagem da análise narrativa da política, articulando-a à dimensão da identificação e fundamentação da ação pública, conforme

orientado pelo referencial da análise ex ante. Para isso, foram explorados cinco elementos narrativos centrais: cenário, vilões, vítimas, heróis e moral da história, tal como sistematizados pelo Quadro Narrativo Político (NPF).

A partir dessa análise, destacam-se alguns pontos relevantes que evidenciam padrões recorrentes, disparidades entre os planos e fragilidades na construção narrativa dos PLAMSANs, especialmente no que se refere à coerência interna entre os problemas identificados e as soluções propostas.

Em relação ao cenário, a investigação dos diagnósticos demonstrou que os PLAMSANs buscaram, em alguma medida, abordar a complexidade do fenômeno da segurança alimentar e nutricional (SAN), incorporando dimensões relevantes do modelo conceitual e das diretrizes da PNSAN — como a importância das conferências municipais de SAN na construção participativa do planejamento. Ainda assim, observou-se que grande parte dos diagnósticos se limita à apresentação descritiva de dados, sem uma análise interpretativa que permita compreender os significados desses indicadores no contexto local. A respeito dos vilões e vítimas, os planos apresentaram um conjunto de atores e fatores que expressam tanto os desafios relacionados à insegurança alimentar e nutricional quanto as dificuldades estruturais enfrentadas pelos municípios para gerir a política local de SAN. No entanto, os vilões são, em muitos casos, pouco definidos ou vagos, e nem sempre estão articulados causalmente com os demais elementos da narrativa.

Os heróis, identificados nas propostas, revelam as áreas que os municípios priorizam em suas ações, com destaque para iniciativas relacionadas à promoção de equipamentos públicos de SAN, à educação alimentar e nutricional, ao saneamento básico, bem como à implementação de programas federais como o PNAE e o PAA. A análise indicou, ainda, que a maioria dos heróis está associada a ações de origem municipal e a ferramentas mais simples de capacitação, fornecimento de produtos ou aprendizado. A análise da moral da história, por sua vez, evidenciou uma limitação crítica: a ausência de coerência entre os problemas identificados nos diagnósticos (cenário, vilões e vítimas) e as propostas de ação formuladas. Embora algumas propostas se alinhem parcialmente aos problemas identificados, muitas são genéricas, apresentam construção textual incompleta — sem definição de ferramentas de implementação — ou carecem de indicadores de monitoramento e avaliação. Como resultado, foi identificado um descompasso entre diagnóstico e solução, que compromete a consistência narrativa dos planos.

Essa constatação permite afirmar que, embora os PLAMSANs expressem formalmente os princípios e diretrizes da política nacional — reproduzindo seus objetivos e aspectos

normativos —, em grande parte dos casos, não apresentam fundamentação suficiente para orientar uma ação efetiva no território. Tal cenário aproxima os planos de políticas simbólicas (Gustafsson, 1983), nas quais há aderência retórica aos referenciais normativos, mas sem compromisso com sua concretização. Em alguns casos, os documentos podem assumir o papel de políticas placebo (McConnell, 2020), elaboradas sobretudo para demonstrar que algo está sendo feito, diante da complexidade e da difícil operacionalização do problema público. Considerando que a insegurança alimentar e nutricional é um problema complexo — marcado por incertezas, múltiplas causas e baixa concordância entre atores —, a tendência à simplificação ou à reprodução de modelos genéricos pode ser compreendida como uma resposta institucional à incapacidade de enfrentá-lo com a profundidade exigida (Head, 2022).

5 CONCLUSÕES FINAIS

Diante do contexto marcado pela prevalência da obesidade, desnutrição, da mercantilização dos alimentos, das limitações ligadas à formulação e implementação de políticas públicas nos municípios, torna-se fundamental a investigação de como o Estado tem enfrentado o problema público de IAN. Desse modo, a intenção da presente tese foi responder as seguintes perguntas: Quais são os padrões e as discrepâncias observadas nas narrativas construídas pelos PLAMSANs do estado do Paraná, considerando tanto os diagnósticos dos problemas locais quanto as ações propostas? Em que medida os planos se assemelham ou diferem em relação à estrutura narrativa adotada e à coerência entre diagnóstico e proposta?

Para respondê-los, o caminho percorrido no referencial teórico — capítulos 2 e 3 — foi pautado, inicialmente, pela discussão teórica dos aspectos pertinentes à formulação de uma política pública, da configuração e relevância da análise narrativa da política e do seu respectivo sentido simbólico. Essa etapa permitiu examinar a possibilidade da aplicação do quadro narrativo da política para análise da identificação e fundamentação da política (análise ex ante). De forma complementar, em seguida discorreu-se sobre o modelo conceitual de SAN e da configuração da PNSAN e suas características no estado do Paraná, possibilitando a contextualização da complexidade do fenômeno de SAN e como a política no Brasil se estabeleceu nesse contexto.

Com base nesse arcabouço teórico, o capítulo 4 explorou os elementos narrativos (cenário, vilões, vítimas, heróis e moral da história) presentes no PLAMSANs e gerou um conjunto de achados, sintetizados aqui em 3 pontos.

(1) Os desafios que os formuladores enfrentam para realizar a gestão da política e as ações que foram priorizadas em relação a este aspecto: através da análise dos vilões, foram identificadas, nos planos dos municípios de pequeno porte, médio porte, grande porte e metrópole algumas adversidades que podem contribuir com a prevalência da IAN devido à dificuldades no processo político, como a dificuldade em manter o COMSEA ativo e atuante, a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a falta de ações intersetoriais e participação social, de divulgação do COMSEA, de elaborar um diagnóstico de SAN, de ter um orçamento destinado à CAISAN e ao CONSEA, a fraca relação entre a esfera federal e estadual sobre a política de SAN, a existência de gestores de outras áreas que não consideram prioridade a política de SAN e pouco comprometimento dos membros do COMSEA nas reuniões. Dados esses desafios, quando os heróis foram analisados, notou-se que as propostas associadas à consolidação do SISAN são poucas. Desse modo, mesmo reconhecendo a existência desses vilões, formular propostas para enfrentá-los ainda é um caminho a ser percorrido nos municípios paranaenses, isso suscita questionamentos sobre como o SISAN pode funcionar como um sistema articulado capaz de minimizar ou solucionar essas dificuldades, especialmente em termos de como as esferas federal e estadual podem apoiar os municípios no planejamento e implementação da política de SAN.

(2) Os fenômenos que podem causar a IAN: ainda nos vilões, foram identificados dois grupos de fenômenos que podem estar ligados à prevalência da IAN. O grupo de vilões associados à falta de acesso a alimentos, composto pela desigualdade de renda, COVID-19, dificuldade em conseguir o comprometimento da família inserida no Programa Bolsa Família, inflação, sistema econômico, globalização e desemprego. Outro grupo abordou alguns elementos que podem interferir negativamente na consolidação da agricultura familiar, como êxodo rural, falta de aprimoramento das cadeias curtas de alimentos, falta de equipamentos públicos de SAN, falta de fortalecimento da agroindústria familiar por meio do Serviço de Inspeção Municipal (SIM), falta da adesão do produtor às orientações técnicas de manejo do solo/uso correto das técnicas agrícolas e desvalorização da agricultura familiar. Em suma, esses conjuntos de vilões corroboram com os determinantes da SAN e com o contexto socioeconômico e político brasileiro que permeia a IAN.

(3) Desalinhamento entre diagnóstico e propostas: averiguou-se que, em alguns casos, as vítimas e o público-alvo das propostas correspondem. Além disso, notou-se uma relação semelhante entre os heróis predominantes e os vilões e vítimas predominantes. No entanto, na investigação segmentada por município, observou-se o quanto as propostas refletem os problemas locais elencados nos diagnósticos e constatou-se que, nos planos de todos os

portes populacionais, houve a presença de altos percentuais de não correspondência entre diagnóstico dos problemas locais e propostas.

Nessa perspectiva, os desafios que os formuladores enfrentam para realizar a gestão da política (vilões citados anteriormente) e as fragilidades dos aspectos normativos e do grau de clareza dos planos ajudam a explicar o descompasso entre diagnóstico e propostas. Essas debilidades encontradas indicam que muitos dos planos são políticas simbólicas ou políticas placebos. Ainda, sendo os PLAMSANs um artefato simbólico que representa visões de mundo de um determinado grupo de indivíduos, a comunicação das intenções sem uma fundamentação pautada na realidade local, pode indicar omissões, conscientemente ou não, à população vulnerável à IAN. Esse conjunto de aspectos pode comprometer a legitimidade e consolidação da política de SAN em nível municipal, pois as fragilidades e desafios encontrados podem resultar em lacunas significativas na implementação. Como consequência, públicos em situação de insegurança alimentar e nutricional (IAN) que deveriam ser atendidos podem ser negligenciados e ter suas privações agravadas.

Do ponto de vista prático, a presente tese oferece informações para o aperfeiçoamento dos processos de elaboração dos PLAMSANs, com ênfase na importância da análise interpretativa dos diagnósticos, da articulação entre os elementos narrativos e consequentemente, de uma teoria da mudança bem detalhada. Já no âmbito teórico das políticas públicas, ao integrar análise narrativa da política e a fundamentação da política, a pesquisa proporciona uma matriz analítica não apenas dos aspectos técnicos dos instrumentos de planejamentos, mas também possibilita a investigação de preferências políticas que moldam a trajetória da política.

A despeito das suas contribuições, cabe destacar três limitações da tese: primeiro, a falta de análise dos PLAMSANs não vigentes, que poderia possibilitar a identificação da evolução destas narrativas ao longo do tempo. Segundo, a existência de apenas 31 planos vigentes em 2024, dentre os 399 municípios do Paraná, pode indicar uma dificuldade na implementação da política, especificamente na operacionalização do SISAN no estado. Terceiro, os PLAMSANs podem representar tanto uma limitação da investigação como também uma potencialidade. Limitação no sentido de que esses documentos institucionalizados apresentam inúmeras falhas em seu conteúdo e forma, e isso pode dificultar a análise. Por outro lado, ao analisar essas fragilidades, é possível identificar os pontos que devem ser aprimorados tanto na construção do documento, como também da fundamentação da política e consequentemente, na configuração da teoria da mudança que ela apresenta.

Por fim, destaca-se ainda que a análise apresentada neste estudo não exclui novas possibilidades de desenho de análise dos PLAMSANs. Assim, sugere-se estudos futuros associando o quadro narrativo da política com os demais escopos da análise ex ante e também ex post, este por sua vez, pode ser trabalhado no nível micro, isto é, investigando o impacto que as narrativas dos planos possuem nos indivíduos.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Volmir Ribeiro do; BASSO, David. Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma análise em perspectiva histórica. **COLÓQUIO-Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 13, n. 1, p. 181-200, 2016.
- AMARANTE, Eliane Aparecida Laiol do et al. Política municipal de segurança alimentar e nutricional: o caso de Marechal Cândido Rondon, PR. 2019.
- AMORIM, Ana Laura Benevenuto de; RIBEIRO JUNIOR, José Raimundo Sousa; BANDONI, Daniel Henrique. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1134-1145, 2020.
- ARNOLD, T. The Symbols of Government. New York: Harcourt, Brace & World. 1962.
- BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- BARRETO, Sandhi M.; PASSOS, Valéria; LIMA-COSTA, Maria Fernanda F. Obesity and underweight among Brazilian elderly: the Bambuí Health and Aging Study. **Cadernos de saúde pública**, v. 19, p. 605-612, 2003.
- BELIK, Walter. Examinando o conceito de segurança alimentar e nutricional e suas novas dimensões. 2024.
- BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e sociedade**, v. 12, p. 12-20, 2003.
- BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making**. Routledge, 2019.
- BLUM, Sonja; KUHLMANN, Johanna. Análise narrativa em políticas públicas. Em: **Encyclopedia of Public Policy**. Cham: Springer International Publishing, 2023. p. 1-5.
- BOVENS, Mark; T HART, Paul; KUIPERS, Sanneke. The politics of policy evaluation. 2008.
- BOZZETTO, Marina. Análise da aprovação do Novo Marco Legal do Saneamento (2020) a partir do “Narrative Policy Framework”(NPF). **Perspectivas Sociais**, v. 8, n. 01, 2022.
- BRASIL, Censo SUAS 2014. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério de Desenvolvimento Social. Brasília: Governo Federal, 2015. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Censo%20SUAS%202014.pdf.
- BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN

com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada. Institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN e estabelece os parâmetros para elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANASAN. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm.

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**, v. 143, n. 179, p. 1-2, 2006.

BRASIL. Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MAPASAN). Brasília – DF: Ministério da Cidadania, 2015. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/?grupo=155>. Acesso em 15 de set. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2010: CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, Entidades Benéficas**.-- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Orienta Plansan: curso de orientações para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de segurança alimentar e nutricional -- Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 96 p, 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Política pública em dez passos / Tribunal de Contas da União. – Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex); Secretaria de Orientação, Métodos, Informações e Inteligência para o CE e o Combate à Corrupção (Soma), 32p, 2021.

BRUNER, Jerome Seymour. **Acts of meaning: Four lectures on mind and culture**. Harvard university press, 1990.

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, p. 851-860, 2009

CAISAN-PR. IV Plano estadual de Segurança Alimentar e Nutricional 2024 – 2027. CAISAN: Curitiba, 2024. Disponível em https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2024-12/iv_plano_de_san.pdf.

CAMPOS, Lício de Albuquerque; LEITE, Álvaro Jorge Madeiro; ALMEIDA, Paulo César de. Nível socioeconômico e sua influência sobre a prevalência de sobrepeso e obesidade em escolares adolescentes do município de Fortaleza. **Revista de Nutrição**, v. 19, p. 531-538, 2006.

CANDEL, Jeroen JL; PEREIRA, Laura. Towards integrated food policy: Main challenges and steps ahead. **Environmental Science & Policy**, v. 73, p. 89-92, 2017.

CANDEL, Jeroen; DAUGBJERG, Carsten. Overcoming the dependent variable problem in studying food policy. **Food Security**, v. 12, n. 1, p. 169-178, 2020.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. A construção da agenda governamental: estratégias e mecanismos de bloqueio. *O&S*, v. 23, n. 79, p. 675-691, Out./Dez.2016.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. *Idéias*, v. 6, n. 2, p. 13-34, 2015.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. Symbolic identifications and political behavior. *American Politics Quarterly*, v. 4, n. 3, p. 305-332, 1976.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The political uses of symbolism. *American Politics Quarterly*, v. 1, n. 3, p. 305-338, 1973.

CONSEA PARANÁ. Curitiba. **Ata da 4ª Reunião Ordinária realizada nos dias 12 e 13 de setembro de 2024a.** 10p. Disponível em https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2024-10/Ata%20da%204%20Reuni%C3%A3o%20Plen%C3%A1ria%202024%20.pdf.

CONSEA PARANÁ. Curitiba. **Ata da 5ª Reunião Ordinária realizada no dia 30 de outubro de 2024b.** 5p. Disponível em https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2024-12/Ata%20da%205%20Reuni%C3%A3o%20Plen%C3%A1ria%202024.pdf.

CONSEA-PR. Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional: orientação para a adesão dos municípios ao SISAN. 2023. Disponível em <https://www.agricultura.pr.gov.br/CONSEA>.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J D. **Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto.** [Digite o Local da Editora]: Grupo A, 2021. *E-book*. ISBN 9786581334192. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786581334192/>.

CROUCH, C. “From Markets versus States to Corporations versus Civil Society? From Markets vs States to Corporations vs Civil Society”, in Schäfer, A. and Wolfgang Streeck (eds) “Politics in the age of austerity”, Polity Press. 2013.

CUNHA, Wellington Alvim da; FREITAS, Alan Ferreira de; SALGADO, Rafael Junior dos Santos Figueiredo. Efeitos dos programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar em Espera Feliz, MG. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 3, p. 427-444, 2017.

DALCHIAVON, Eloisa Carla et al. Desenvolvimento econômico dos municípios paranaenses: análise a partir do índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) para o período de 2005 a 2013. 2017.

DE PAULA, Nilson Maciel; ZIMMERMANN, Silvia A. A insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil. **Revista NECAT-Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense**, v. 10, n. 19, p. 56-67, 2021.

DE PAULA, Natália; DE PAULA, Nilson. Os ambientes alimentares no âmbito do regime alimentar neoliberal: um estudo de caso em Curitiba/Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 32, n. 1, 2024.

DIMAGGIO, P. J; POWELL, W. W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 48(2), 147-160. 1983.

EASTON, David. An approach to the analysis of political systems. **World politics**, v. 9, n. 3, p. 383-400, 1957.

EDELMAN, Murray. Words That Succeed and Policies That Fail. 1977.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO): Sobre a FAO. 2024.. Disponível em: <https://www.fao.org/portugal/acerca-de/pt/#:~:text=O%20nosso%20objetivo%20%C3%A9%20alcan%C3%A7ar,pa%C3%ADses%20em%20todo%20o%20mundo.>

FAO. The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable. Rome, FAO. 2022. Disponível em <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cc0639en>

FARAH, Marta Ferreira Santos. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 53-84, 2018.

FERREIRA, VANESSA ALVES; MAGALHÃES, Rosana. Obesidade no Brasil: tendências atuais. **Revista portuguesa de saúde pública**, v. 24, n. 2, p. 71-81, 2006.

FISCHER, Frank; FORESTER, John. Editors' Introduction. In: FISCHER, Frank; FORESTER, John. (Eds.). The argumentative turn in policy analysis and planning. Durham: Duke University Press, 1993, p. 1-17.

FESSAN. Fórum Estadual de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná: **Manifesto do FESSAN-PR para a VI Conferência estadual de SAN do Paraná e VI conferência nacional de SAN**. 2023.

FONTOLAN, Maria Vitoria. O plano municipal de segurança alimentar e nutricional do município de Cascavel - Paraná e o direito humano à alimentação adequada. 2022. 132 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural Sustentável) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Marechal Cândido Rondon, 2022.

FREITAS, Gabriele Carvalho de et al. Da Fome a Segurança Alimentar e Nutricional: análise da (re) criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) no primeiro Governo Lula. 2017.

FREITAS, Lorena Karen Paiva et al. Obesidade em adolescentes e as políticas públicas de nutrição. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, p. 1755-1762, 2014.

GONZÁLEZ, Shirley Rodríguez; ROJAS, Xinia Elena Fernández; COELHO-DE-SOUZA, Gabriela. Evolução da multidimensionalidade da segurança alimentar e nutricional (SAN) nos países latino-americanos Costa Rica e Brasil: uma proposta de um sistema de indicadores. **Desenvolvimento Rural Interdisciplinar**, v. 1, n. 2, p. 203-237, 2019.

GORDON, Ian; LEWIS, Janet; YOUNG, R. **Perspectives on policy analysis**. Public, 1977.

GROSS, R et al. The four dimensions of food and nutrition security: definitions and concepts. **SCN News**, v. 20, n. 20, p. 20-25, 2000. Disponível em http://fpmu.gov.bd/agridrupal/sites/default/files/Four_Dimension_of_FS_0.pdf. Acesso em 4 de set. 2021.

GUERRA, Lúcia Dias da Silva. ComiDHAA de verdade para todos: desafios para a efetivação do direito humano à alimentação adequada no cenário de crises no Brasil. **Saúde e Sociedade**, v. 31, p. e210370pt, 2022.

GUPTA, Kuhika et al. Análise de rede de discurso de narrativas nucleares. **Narrativas e o processo de política: Aplicações do arcabouço de política narrativa**, 2022.

GUSTAFSSON, Gunnel. Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. **Policy sciences**, v. 15, n. 3, p. 269-287, 1983. GUSTAFSSON, Gunnel. Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. **Policy sciences**, v. 15, n. 3, p. 269-287, 1983.

HAM, Christopher; HILL, Michael. O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno. **Campinas, tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino, adaptação e revisão: Renato Dagnino**, v. 2, 1993.

HAWKES, Corinna et al. Smart food policies for obesity prevention. **The Lancet**, v. 385, n. 9985, p. 2410-2421, 2015.

HEAD, Brian W. **Wicked problems in public policy: understanding and responding to complex challenges**. Springer Nature, 2022.

HILL, Michael. The Public Policy Process. 4ª. ed. Harlow (England): Pearson Education Limited, 2005.

HOFFMANN, Rodolfo. Condicionantes do sobrepeso e da obesidade de adultos no Brasil, 2008-2009. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 19, n. 2, p. 1-16, 2012.

HOGWOOD, B. W.; PETERS, B. G. Policy Dynamics (Brighton: Wheatsheaf). **ADVANCED INTRODUCTION TO PUBLIC POLICY**, v. 200, 1983.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Censo Demográfico 2022. 2023. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/37734-relacao-da-populacao-dos-municipios-para-publicacao-no-dou.html?=&t=resultados>.

IPARDES. Instituto paranaense de desenvolvimento econômico e social: Regiões Geográficas. 2024. Disponível em https://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos_restritos/files/documento/2019-09/Regi%C3%B5es%20Geogr%C3%A1ficas%20%28Lei%20Estadual%2015.pdf

IPARDES. Instituto paranaense de desenvolvimento econômico e social: Base de Dados do Estado. Curitiba, 2024. Disponível em <http://www.ipardes.gov.br/imp/index.php>.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the policy cycle. In: **Handbook of public policy analysis**. Routledge, 2017. p. 69-88.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. 2005.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. In: **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 2024.

JANNUZZI, Paulo. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 1, p. 51 a 72-51 a 72, 2002.

JONES, Michael D.; MCBETH, Mark K.; SHANAHAN, Elizabeth A. A brief introduction to the narrative policy framework. **Narratives and the policy process: Applications of the narrative policy framework**, 2022.

JONES, Michael D.; MCBETH, Mark K.; SHANAHAN, Elizabeth A. Introducing the narrative policy framework. **The science of stories: Applications of the narrative policy framework in public policy analysis**, p. 1-25, 2014.

KELLY, Nick; GERO, John S. Revisando o conceito de estruturas de design em direção a um modelo cognitivo. **Design Science**, v. 8, p. e30, 2022.

KEPPLE, A. W. et al. O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional. **Brasília: FAO, Relatório**, 2014. Disponível em <https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/o-estado-da-seguranca-alimentar-e-nutricional-no-brasil-um-retrato-multidimensional-relatorio-2014/>. Acesso em 14 jul. 2020.

KEPPLE, Anne Walleser; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, p. 187-199, 2011.

KRAIEWSKI, Ana Lúcia. Caracterizando a política de segurança alimentar e nutricional: uma análise a partir da experiência no município de Nova Esperança-PR 2017. 132 f. Dissertação. (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Maringá, Paraná, 2017.

LASSWELL, H. World Politics and Personal Insecurity. New York: Free Press. 1965.

LEÃO, Marília et al. O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. **Brasília: Abrandh**, v. 263, 2013.

LEITE, Francisco Fernando Pinheiro et al. Diagnóstico situacional do planejamento em saneamento básico no Alto Oeste Potiguar. **revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 26, p. e202435pt, 2024.

LIMA, Vinicius Misael Alves; CALDARELLI, Carlos Eduardo; DA CAMARA, Marcia Regina Gabardo. Análise do desenvolvimento municipal paranaense: uma abordagem espacial para a década de 2000. **Economia e Desenvolvimento**, 2014.

LOPES, Amanda Forster et al. Perfil nutricional de crianças no estado do Maranhão. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 22, 2019.

LOPES, Barbara Regina Vieira. Da Big Science à Policy Innovation. **Narrativas que evidenciam mudanças nos paradigmas que informam a política científica e tecnológica brasileira**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. doi:10.11606/D.8.2015.tde-01062015-164205.

LYBECKER, Donna L.; MCBETH, Mark K.; SARGENT, Jessica M. Agreement and trust: In narratives or narrators?. *Narratives and the policy process: Applications of the narrative policy framework*, 2022.

MACHADO, Alisson Diego et al. O papel do Sistema Único de Saúde no combate à sindemia global e no desenvolvimento de sistemas alimentares sustentáveis. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 26, p. 4511-4518, 2021.

MACHADO, Mick Lennon et al. A implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no contexto dos municípios brasileiros: uma pesquisa avaliativa com enfoque no ciclo das políticas públicas. 2020.

MACHADO, Mick Lennon et al. Adequação normativa dos planos estaduais de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, p. e00206716, 2018.

MACRAE, Rod. A joined-up food policy for Canada. **Journal of Hunger & Environmental Nutrition**, v. 6, n. 4, p. 424-457, 2011.

MALUF, Renato S.; ZIMMERMANN, Silvia A.; JOMALINIS, Emília. Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015). **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 29, n. 3, p. 517-544, 2021.

MALUF, Renato Sérgio. Segurança alimentar e desenvolvimento econômico na América Latina: o caso do Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 15, p. 137-143, 1995.

MARTINS, Milena Corrêa et al. Descentralização do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: uma análise multivariada dos estados brasileiros. 2021.

MCCONNELL, Allan. The use of placebo policies to escape from policy traps. **Journal of European Public Policy**, v. 27, n. 7, p. 957-976, 2020.

MEIRELLES, Laércio. Soberania alimentar, agroecologia e mercados locais. **Revista Agriculturas: experiências em agroecologia**, v. 1, p. 11-14, 2004.

MORAES, Verena Duarte de; MACHADO, Cristiani Vieira; MAGALHÃES, Rosana. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: dinâmica de atuação e agenda (2006-2016). **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 26, p. 6175-6187, 2021.

NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. **O Papel do Consea na Construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. 2012. 215 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2012.

NEVES, Daniele Custódio Gonçalves das. Análise de políticas públicas intersetoriais de fortalecimento da agricultura familiar e de segurança alimentar e nutricional no Brasil e o caso de um município do Espírito Santo . 2018. 120 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

NOGUEIRA, Mariana Brito Horta; PEREIRA, Simone Cardoso Lisboa; CARRARA, Virgínia Alves. Política de Segurança Alimentar e Nutricional no enfrentamento da fome produzida pelos impérios alimentares. **Revista Katálisis**, v. 25, n. 3, p. 507-516, 2022.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Avaliação e monitoramento de Políticas e Programas sociais-Revendo conceitos básicos. **Revista Katálisis**, v. 5, n. 2, p. 141-152, 2002.

OLIVEIRA, Anelise Rizzolo de. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) 2006: relatos, fatos históricos e processo de elaboração. **Tempus—Actas de Saúde Coletiva**, v. 11, n. 4, p. ág. 59-75, 2017.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, v. 40, p. 273-287, 2006.

OLIVEIRA, Maria Rita Marques de et al (Orgs.) Processos formativos em segurança alimentar e nutricional: participação social e políticas públicas [recurso eletrônico] / Maria Rita Marques de Oliveira et al (Orgs.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2020.

PARANÁ. Secretaria da Agricultura e do Abastecimento. Líder no País, Paraná chega a 319 municípios no Sistema de Segurança Alimentar. 2025. Disponível em: <https://www.agricultura.pr.gov.br/Noticia/Lider-no-Pais-Parana-chega-319-municipios-no-Sistema-de-Seguranca-Alimentar>. Acesso em 18 de abril de 2025.

PAULA, Nilson M. A Insegurança Alimentar e a Ordem Neoliberal: desafios para uma agenda contra-hegemônica. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, v. 38, n. 133, p. 23-37, 2017.

PENSSAN, Rede. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil. **Rio de Janeiro: Rede Penssan**, 2022. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2022/10/14/olheestados-diagramacao-v4-r01-1-14-09-2022.pdf>.

PESQUISA DE ORÇAMENTOS FAMILIARES (POF). Análise da segurança alimentar no Brasil 2017 – 2018. IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. - Rio de Janeiro: IBGE, 65 p. 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?view=detalhes&id=2101749>

PETERS, B. G. Advanced introduction to public policy. Edward Elgar Publishing, 2 ed. 2021.

PIERCE, Jonathan J.; SMITH-WALTER, Aaron; PETERSON, Holly L. Research design and the narrative policy framework. **The science of stories: Applications of the narrative policy framework in public policy analysis**, p. 27-44, 2014.

PINSTRUP-ANDERSEN, Per. Food security: definition and measurement. **Food security**, v. 1, p. 5-7, 2009.

RAHN, Wendy M.; GOLLUST, Sarah E.; TANG, Xuyang. Framing food policy: The case of raw milk. **Policy Studies Journal**, v. 45, n. 2, p. 359-383, 2017.

RAMOS, F. P. .; SANTOS, S. M. C. dos . National Conferences on Food and Nutrition Security and the formation of an action arena: the perspective of participating actors. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 9, n. 11, p. e99991110686, 2020. DOI: 10.33448/rsd-v9i11.10686.

RAMOS, F. P.; SOUSA, S. S.; SANTOS, S. M. C. dos . A experiência brasileira na realização de Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 29, n. 00, p. e022001, 2022. DOI: 10.20396/san.v29i00.8664887.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de administração pública**, v. 46, p. 1271-1294, 2012.

RECINE, Elisabetta Gioconda Iole Giovanna. O Consea voltou! Ou como resistir em tempos desafiadores. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 39, p. e00086523, 2023.

REDE PENSSAN. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]: II VIGISAN: relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. – São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022.

REIN, Martin; SCHÖN, Donald. Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice. **Knowledge and policy**, v. 9, n. 1, p. 85-104, 1996.

RIBEIRO, Silvana Maria. O processo de construção do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional no município de São Paulo/SP: participação e intersetorialidade na elaboração de uma política pública local promotora de saúde 2018. 254 f. Tese (Doutorado em Ciências) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

RIGON, Silvia do Amaral. **A construção de políticas públicas promotoras de saúde: um estudo de caso sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná**. 2012. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

RODRIGUES, Gabriela Ferreira; SANTANA, Aline Gomes; SHINOHARA, Neide Kazue Sakugawa. O retorno do consea e as perspectivas para a segurança alimentar e nutricional no Brasil para 2024. **Observatório de la economía latinoamericana**, v. 22, n. 4, p. e4164-e4164, 2024.

RODRIGUES, P. da C; ANDRADE, M. R. de . Minas Gerais municipalities and their adherence to the National Food Security System – NFSS. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 12, n. 9, p. e14612943345, 2023. DOI: 10.33448/rsd-v12i9.43345. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/43345>.

RONIT, K.; PORTER, T. “Harold D. Lasswell, The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis”. In: LODGE, M.; PAGE, E.C.; BALLA, S.J. *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. Oxônia: Oxford University Press, 2015.

RONQUE, Enio Ricardo Vaz et al. Prevalência de sobrepeso e obesidade em escolares de alto nível socioeconômico em Londrina, Paraná, Brasil. **Revista de Nutrição**, v. 18, p. 709-717, 2005.

SADOVNIK, Alan R. Qualitative research and public policy. In: **Handbook of public policy analysis**. Routledge, 2017. p. 443-454.

SAMPAIO, R. F.; MANCINI, M. C. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. *Revista Brasileira de Fisioterapia*, São Carlos, v. 11, n. 1, p. 83-89, jan./fev. 2007.

SAMPAIO, Rosana Ferreira; MANCINI, Marisa Cotta. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Brazilian Journal of Physical Therapy**, v. 11, p. 83-89, 2007.

SANTOS, L. et al. Conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional nas regiões central e sudoeste do estado de São Paulo: panorama e balanço a partir da produção científica. **Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, v. 16, n. 2, 2024.

SCHLEIFER, Philip; SUN, Yixian. Reviewing the impact of sustainability certification on food security in developing countries. **Global Food Security**, v. 24, p. 100337, 2020.

SCHMITT, Sophie. Comparative approaches to the study of public policy-making. In: **Routledge handbook of public policy**. Routledge, 2012. p. 29-43.

SERAFIM, Milena Pavan et al. Análise de política: uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social**, v. 3, n. 1, p. 121-134, 2012.

SHANAHAN, Elizabeth A. et al. An angel on the wind: How heroic policy narratives shape policy realities. **Policy Studies Journal**, v. 41, n. 3, p. 453-483, 2013.

SHANAHAN, Elizabeth A. et al. The narrative policy framework. In: **Theories of the policy process**. Routledge, 2018. p. 173-213.

SHANAHAN, Elizabeth A.; JONES, Michael D.; MCBETH, Mark K. How to conduct a Narrative Policy Framework study. **The Social Science Journal**, v. 55, n. 3, p. 332-345, 2018.

SHANAHAN, Elizabeth A.; JONES, Michael D.; MCBETH, Mark K. Policy narratives and policy processes. **Policy studies journal**, v. 39, n. 3, p. 535-561, 2011.

SIDNEY, Mara S. Policy formulation: design and tools. In: **Handbook of public policy analysis**. Routledge, 2017. p. 79-87.

SILVA, Dulcimara Alves; PANELLI-MARTINS, Barbara Eduarda. O processo de adesão municipal ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 27, p. e020006-e020006, 2020.

SIMELANE, Kwanele Siyabonga; WORTH, Steve. Food and nutrition security theory. **Food and Nutrition Bulletin**, v. 41, n. 3, p. 367-379, 2020.

SIMON, Herbert A. Administrative Behaviour: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organizations. 1947.

SISTEMA DE VIGILÂNCIA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SISVAN). Relatórios consolidados. Brasília – DF: Ministério da Saúde, 2024.

SISTEMA DE VIGILÂNCIA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SISVAN). Relatórios consolidados. Brasília – DF: Ministério da Saúde, 2023. Disponível em <https://sisaps.saude.gov.br/sisvan/relatoriopublico/index>. Acesso em 5 jan. 2023.

SMITH-WALTER, Aaron; JONES, Michael D. Using the Narrative Policy Framework in comparative policy analysis. **Handbook of research methods and applications in comparative policy analysis**, p. 348, 2020.

SOBAL, Jeffery; STUNKARD, Albert J. Socioeconomic status and obesity: a review of the literature. **Psychological bulletin**, v. 105, n. 2, p. 260, 1989.

STORMOSKI, Vinicius Possatto. **Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Foz do Iguaçu: limites e possibilidades da participação social**. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso.

SWINBURN, Boyd A. et al. A sindemia global de obesidade, subnutrição e mudança climática: o relatório da Comissão Lancet. **The lancet**, v. 393, n. 10173, p. 791-846, 2019.

THORNBORROW, Joanna. Narrative analysis. In: **The Routledge handbook of discourse analysis**. Routledge, 2013. p. 51-65.

TIMMER, C. Peter et al. Food policy analysis. 1983.

VAN HULST, Merlijn; YANOW, Dvora. De “enquadramentos” de políticas a “enquadramentos” teorizando uma abordagem política mais dinâmica. **The American Review of Public Administration**, v. 46, n. 1, pág. 92-112, 2016.

VASCONCELLOS, Ana Beatriz Pinto de Almeida; MOURA, Leides Barroso Azevedo de. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, 2018.

VIANNA, Rodrigo Pinheiro de Toledo; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. Insegurança alimentar das famílias residentes em municípios do interior do estado da Paraíba, Brasil. **Revista de Nutrição**, v. 21, p. 111s-122s, 2008.

VIDIGAL, Vinicius Gonçalves; DE CASTRO AMARAL, Isis; SILVEIRA, Glauber Flaviano. Desenvolvimento Socioeconômico nas microrregiões do Paraná: uma análise multivariada. **Revista de Economia**, v. 38, n. 2, 2012.

WOLLMANN, Hellmut. Evaluation in public-sector reform: Towards a 'third wave' of evaluation. **Evaluation in Public Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective.** Cheltenham etc, p. 1-11, 2003.

WOLLMANN, Hellmut. Policy evaluation and evaluation research. In: **Handbook of public policy analysis.** Routledge, 2017. p. 419-428.

YANOW, D. Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SYDNEY, M. **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods.** Routledge, 2017. p. 405-416, 2006.

ZANINI, Elaine; SILVEIRA, Tânia Maria Smaniotto; SCHNEIDER, Mirian Beatriz. Política de segurança alimentar e nutricional e sua relação com os restaurantes populares: o caso toledo-pr. **Fag journal of health (fjh)**, v. 1, n. 2, p. 24-35, 2019.

APÊNDICE A – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA COLETA DE ESTUDOS ANTERIORES

Para obter um panorama dos estudos que analisaram algum plano de segurança alimentar e nutricional, utilizou-se a Revisão Sistemática da Literatura (RSL). Segundo Sampaio e Mancini (2007), é uma maneira de pesquisar utilizando, como dados, a literatura existente sobre um determinado tema. Para o presente caso, o objetivo de aplicar a RSL é responder o seguinte problema: **Quais são as perspectivas dos estudos que abordaram os planos de SAN, seja a nível municipal, estadual ou nacional no período de 2010⁵⁰ a 2023?**

Para esse intuito, foram identificados os estudos em três bases de dados: Scientific Electronic Library Online (SciELO), Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e Catálogo de teses e dissertações da Capes. Para realizar a pesquisa, foram buscados os seguintes termos nos resumos (na língua portuguesa e inglesa) com o seguinte operador: segurança alimentar e nutricional AND plano e food and nutrition security AND plan.

Efetuada esse levantamento, os trabalhos duplicados ou que não tinham como objeto de pesquisa algum plano de SAN foram excluídos da análise. Observa-se no Quadro A.1 que a RSL resultou em 130 trabalhos⁵¹, mas somente 11 trabalhos (artigos, dissertações e teses) se enquadram nos critérios supracitados. Para além destes trabalhos, foram identificados 2 artigos que não constam nessas bases de dados e que constam no Google Acadêmico. Logo, foram analisados 13 trabalhos.

QUADRO A.1 - RESULTADOS DA RSL

Tipo de resultado	Base de dados			Total
	SciELO	BDTD	Catálogo de teses e Dissertações da Capes	
Resultado geral	13	72	45	130
Resultado real	4	6	1	11
Excluídos	9	66	44	116

FONTE: Elaborado pela autora.

Os estudos encontrados estão representado no Quadro A.2, a seguir.

⁵⁰ A escolha do ano de 2010 justifica-se pelo fato que o SISAAN foi regulamentado nesse mesmo ano.

⁵¹ Os trabalhos foram coletados entre os dias 15 a 25 de outubro de 2023.

QUADRO A.2 - ESTUDOS QUE ABORDARAM OS PLANOS DE SAN

Autores	Objetivo	Nível da análise	Metodologia
Guimarães e Silva (2020)	Investigar, sob o foco da intersetorialidade, os principais resultados alcançados pelo I Plansan 2012-2015, com atenção especial às conexões intersetoriais estabelecidas pelo plano no âmbito do Programa Bolsa Família.	Nacional	Análise documental
Machado, Gabriel, Lacerda e machado (2018)	Verificar a pertinência do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina ao conceito brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional.	Estadual	Pesquisa avaliativa
Machado et al. (2018a)	Identificar potencialidades e limites para a execução de um Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.	Estadual	Análise de discurso
Machado et al. (2018b)	Analisar a adequação dos Planos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional (PlanSAN) às normas estabelecidas pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)	Estadual	Pesquisa descritiva e documental
Maccari (2022)	Analisar como ocorreu a participação social no sistema deliberativo responsável pela construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina (PESAN/SC)	Estadual	Análise documental
Ribeiro (2018)	Analisar o processo de elaboração do primeiro plano de SAN do município de São Paulo/SP, sob a ótica da participação social e da intersetorialidade e princípios estabelecidos pela promoção da Saúde.	Municipal	Pesquisa qualitativa: triangulação de técnicas
Fontolan (2022)	Fazer uma análise do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do município de Cascavel – Paraná 2019-2022 frente ao Direito Humano à Alimentação Adequada.	Municipal	Análise documental
Viana (2017)	Investigar a percepção e as expectativas dos atores sociais envolvidos na regulação específica para o microempreendedor individual (Inclusão produtiva com segurança sanitária) e discutir as possíveis convergências dessas expectativas com as ações propostas no I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2012/2015).	Nacional	Análise documental e análise de conteúdo
Martins (2021)	Analisar as múltiplas características da descentralização do SISAN e da PNSAN a partir de uma análise descritiva e exploratória dos estados, considerando as múltiplas características relacionadas a este processo.	Estadual	Agrupamento hierárquico aglomerativo e análise descritiva
Amarante (2019)	Analisar os fatores que contribuíram para a construção de um plano municipal, que originou a Lei Municipal, que prevê a aquisição de alimentos orgânicos ou de base agroecológica para o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, na modalidade de compras públicas.	Municipal	Análise qualitativa e quantitativa de documentos
Esposte (2022)	Levantar as principais potencialidades, fragilidades e proposições para a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional entre 2015 e 2019.	Nacional	Revisão integrativa da literatura
Marano (2023)	Realizar avaliação do I PLAMSAN-DC (2017-2020), utilizando como procedimentos metodológicos uma aproximação do “Ciclo de Políticas Públicas”.	Municipal	Análise documental; Revisão de literatura;

			Avaliação do cumprimento das metas
Morgado; Casemiro; Da Cruz (2022)	Analisar o processo de construção do 1o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) de Duque de Caxias – Rio de Janeiro procurando identificar estratégias, oportunidades e desafios expressos no contexto local e sua articulação com eventos e conjuntura nacional.	Municipal	Análise documental

FONTE: Elaborado pela autora com base em Guimarães e Silva (2020), Machado, Gabriel, Lacerda e Machado (2018) Machado et al. (2018) Machado et al. (2018b), Maccari (2022), Ribeiro (2018) Fontolan (2022), Viana (2017), Martins (2021), Amarante (2019), Esposte (2022), Marano (2023) e Morgado; Casemiro; Da Cruz (2022).

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ANÁLISE UTILIZADO NO ATLAS.ti

Fases da análise de conteúdo	Elemento narrativo (categorias)	Roteiro de pesquisa adaptado ao Atlas.ti	Códigos	Categorização (Grupo de códigos no Atlas.ti)
1ª fase Pré-análise	Não se aplica.	1º - Abrir um plano por vez e verificar se possuem as seções diagnóstico e as ações propostas. Caso o plano não tenha esses itens, excluir o arquivo.	Não se aplica.	Não se aplica.
	Espaço e tempo	2º - Objetivo: Identificar as dimensões da SAN que constam no diagnóstico do plano. Como investigar? Ao ler o diagnóstico, destacar (codificar) as dimensões que foram sendo abordadas. Em seguida inserir os códigos dentro da categoria.	Para as dimensões abordadas: D – (nome da dimensão). Exemplo: D – Saúde.	Cenário – dimensões do diagnóstico.
	Vilões	3º - Objetivo: Identificar quem (atores humanos ou não) está causando o problema segundo os Plamsan's. Como investigar? Ao ler o diagnóstico e os desafios (caso tenha essa seção no plano), destacar (codificar) as palavras ou frase que indicam que tal ator (humano ou não) está causando a IAN. Em seguida inserir os códigos dentro da categoria.	Para os vilões da SAN: VILÃO – (nome do vilão). Exemplo: VILÃO – falta de assistência técnica para o cultivo não convencional.	Vilões da SAN.
2ª fase Exploração do material	Vítimas	4º - Objetivo: Identificar quem (atores humanos) está sofrendo com a IAN segundo os Plamsan's. Como investigar? Ao ler o diagnóstico e os desafios (caso tenha essa seção no plano), destacar (codificar) as situações de IAN que foram destacadas. Em seguida inserir os códigos dentro da categoria. 5º - Objetivo: Identificar o público alvo das propostas elencadas nos Plamsan's. Como investigar? Ao ler as propostas de cada plano, destacar (codificar) o público alvo de cada proposta elencada no plano para identificar quem são as vítimas da insegurança alimentar que o município está considerando. Em seguida inserir os códigos dentro da categoria.	Para as situações de IAN identificadas: VIT – (nome da vítima). Exemplo: VIT – Crianças com obesidade. Para o público alvo das propostas: ALVO – (nome do público). Exemplo: ALVO – Crianças até 5 anos.	Vítimas - situações de IAN. Vítimas – público alvo das propostas
	Heróis	6º - Objetivo: Identificar os programas/projetos/ações nas propostas dos Plamsan's. Como investigar? Ao ler as propostas de cada plano, destacar (codificar) o programa ou a ação que foi elencada no plano. Em seguida inserir os códigos dentro da categoria. 7º - Objetivo: Identificar o nível dos programas nas propostas dos Plamsan's (municipal, estadual ou federal). Como investigar? Ao ler as propostas de cada plano, destacar (codificar) o nível do programa. Em seguida inserir os códigos dentro da categoria.	Para os programas/projetos/ações: HER – (nome do programa/projeto/ação). Exemplo: HER – Programa Bolsa Família. Para os níveis dos programas: NIV – (nível do programa). Exemplo: NIV – federal.	Heróis Programas/projetos/ações Heróis – nível do programa

		8º - Objetivo: Identificar as ferramentas dos programas elencadas nas propostas dos Plamsan's. Como investigar? Ao ler as propostas de cada plano, destacar (codificar) a natureza das ferramentas dos programas/ações elencados nos planos. Em seguida inserir os códigos dentro da categoria.	Para as ferramentas: FERR – (tipo de ferramenta) Exemplo: FERR - capacitação	Heróis - ferramentas
	Moral da história	9º - Objetivo: Analisar a compatibilidade entre diagnóstico do Plamsan (leitura do problema) e ações (propostas). Como investigar? Analisar, plano por plano, as possíveis relações entre os problemas (Vítimas - situações de IAN e Vilões da SAN) encontrados no diagnóstico do plano com os programa/projetos/ações estabelecidos nas propostas. Nesta etapa, fazer manualmente para poder ter uma análise individual dos municípios.	Vítimas - situações de IAN + Vilões da SAN → Heróis – Programas/projetos/ações	

FONTE: Elaborado pela autora.

APÊNDICE C – TABULAÇÃO DOS ELEMENTOS NARRATIVOS: CENÁRIO

QUADRO C.1 - CENÁRIO: DIMENSÕES/TEMAS (TODOS OS PORTES POPULACIONAIS)

Tema/dimensão	Número de planos	Percentual
Educação	29	93,5%
Estabelecimentos e produção agropecuária	28	90,3%
Demografia	27	87,1%
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	26	83,9%
Estabelecimentos e atendimentos de saúde	25	80,6%
Cadastro Único (CadÚnico)	23	74,2%
Programa Bolsa Família	23	74,2%
Assistência Social	23	74,2%
Geografia	21	67,7%
Propostas das conferências municipais	19	61,3%
Saneamento básico	17	54,8%
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	15	48,4%
Meio ambiente	15	48,4%
Dados antropométricos	15	48,4%
Formação histórica do município	15	48,4%
Produto Interno Bruto per capita	14	45,2%
Programa Leite das Crianças	13	41,9%
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	13	41,9%
Mercado de trabalho	13	41,9%
Mortalidade infantil	13	41,9%
Índices de desenvolvimento municipal	13	41,9%
Equipamentos públicos de SAN	11	35,5%
Projetos municipais de SAN em andamento	11	35,5%
Setores econômicos	9	29,0%
Benefício eventual	9	29,0%
Assistência técnica e extensão rural	8	25,8%
Desigualdade de renda	8	25,8%
Programa Saúde na Escola (PSE)	7	22,6%
Pobreza	7	22,6%
Vigilância Sanitária	7	22,6%
Programa Família Paranaense	6	19,4%
Esporte e lazer	6	19,4%
Programa Compra Direta	6	19,4%
Ações de educação alimentar e nutricional	5	16,1%
Propostas de novos projetos municipais	5	16,1%
Benefício Cartão comida boa	5	16,1%
Causas de óbito	4	12,9%
Hábitos alimentares	4	12,9%
Despesas municipais por função	4	12,9%
Agroindústrias do município	4	12,9%
Instituições ligadas ao setor rural	3	9,7%
Utilização de agrotóxicos	3	9,7%
Ações das Universidades em prol da SAN	3	9,7%
Turismo e cultura	3	9,7%
Programa Cesta verde	2	6,5%
Programa de Melhoramento Genético da Bovinocultura de Leite	2	6,5%

Infraestrutura urbana e rural	2	6,5%
Projeto Caixa d'Água Boa	2	6,5%
Programa Luz Fraterna	2	6,5%
Rede mãe paranaense	1	3,2%
Programas municipais para agricultores familiares	1	3,2%
Projeto Renda Agricultor familiar	1	3,2%
Trabalho infantil	1	3,2%
Ações municipais para evitar o êxodo rural	1	3,2%
Histórico das políticas de SAN no município	1	3,2%
Estratégia Nacional Amamenta e Alimenta Brasil (EAAB)	1	3,2%
Comunicação social	1	3,2%

FONTE: Elaborado pela autora.

QUADRO C.2 - CENÁRIO: DIMENSÕES/TEMAS (MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I)

Tema/dimensão	Número de planos	Percentual
Estabelecimentos e produção agropecuária	20	100%
Educação	19	95%
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	18	90%
Demografia	17	85%
Estabelecimentos e atendimentos de saúde	16	80%
Programa Bolsa Família	15	75%
Cadastro Único (CadÚnico)	14	70%
Geografia	14	70%
Assistência Social	13	65%
Saneamento básico	12	60%
Propostas das conferências municipais	12	60%
Formação histórica do município	10	50%
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	9	45%
Dados antropométricos	9	45%
Mortalidade infantil	9	45%
Meio ambiente	9	45%
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	8	40%
Índices de desenvolvimento municipal	7	35%
Mercado de trabalho	7	35%
Setores econômicos	7	35%
Produto Interno Bruto per capita	7	35%
Programa Leite das Crianças	7	35%
Programa Família Paranaense	5	25%
Esporte e lazer	4	20%
Equipamentos públicos de SAN	4	20%
Benefício Cartão comida boa	4	20%
Benefício eventual	4	20%
Desigualdade de renda	4	20%
Pobreza	4	20%
Assistência técnica e extensão rural	3	15%
Programa Compra Direta	3	15%
Projetos municipais de SAN em andamento	3	15%
Despesas municipais por função	3	15%
Programa de Melhoramento Genético da Bovinocultura de Leite	2	10%
Vigilância Sanitária	2	10%
Utilização de agrotóxicos	2	10%

Programa Luz Fraterna	2	10%
Projeto Caixa d'Água Boa	2	10%
Turismo e cultura	2	10%
Causas de óbito	2	10%
Programa Saúde na Escola (PSE)	2	10%
Ações das Universidades em prol da SAN	1	5%
Rede mãe paranaense	1	5%
Ações de educação alimentar e nutricional	1	5%
Programa Cesta verde	1	5%
Hábitos alimentares	1	5%
Programas municipais para agricultores familiares	1	5%
Trabalho infantil	1	5%
Instituições ligadas ao setor rural	1	5%
Projeto Renda Agricultor familiar	1	5%
Agroindústrias do município	1	5%
Infraestrutura urbana e rural	1	5%

FONTE: Elaborado pela autora.

QUADRO C.3 - CENÁRIO: TEMAS QUE FORAM ABORDADOS NO DIAGNÓSTICOS DOS PLAMSANS (MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE II)

Tema/dimensão	Número de planos	Percentual
Propostas das conferências municipais	2	100,0%
Programa Bolsa Família	2	100,0%
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	2	100,0%
Estabelecimentos e produção agropecuária	2	100,0%
Produto Interno Bruto per capita	2	100,0%
Demografia	2	100,0%
Educação	2	100,0%
Cadastro Único (CadÚnico)	2	100,0%
Programa Saúde na Escola (PSE)	1	50,0%
Mortalidade infantil	1	50,0%
Mercado de trabalho	1	50,0%
Ações municipais para evitar o êxodo rural	1	50,0%
Programa Leite das Crianças	1	50,0%
Estabelecimentos e atendimentos de saúde	1	50,0%
Saneamento básico	1	50,0%
Ações das Universidades em prol da SAN	1	50,0%
Geografia	1	50,0%
Projetos municipais de SAN em andamento	1	50,0%
Utilização de agrotóxicos	1	50,0%
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	1	50,0%
Ações de educação alimentar e nutricional	1	50,0%
Dados antropométricos	1	50,0%
Meio ambiente	1	50,0%
Propostas de novos projetos municipais	1	50,0%
Assistência Social	1	50,0%
Índices de desenvolvimento municipal	1	50,0%

FONTE: Elaborado pela autora

QUADRO C.4 - CENÁRIO: TEMAS QUE FORAM ABORDADOS NO DIAGNÓSTICOS DOS PLAMSANS (MUNICÍPIOS DE MÉDIO PORTE)

Tema/dimensão	Número de planos	Percentual
Assistência Social	5	100,0%
Educação	5	100,0%
Demografia	5	100,0%
Produto Interno Bruto per capita	4	80,0%
Estabelecimentos e produção agropecuária	4	80,0%
Geografia	4	80,0%
Mercado de trabalho	4	80,0%
Cadastro Único (CadÚnico)	4	80,0%
Propostas das conferências municipais	4	80,0%
Estabelecimentos e atendimentos de saúde	4	80,0%
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	4	80,0%
Programa Leite das Crianças	3	60,0%
Equipamentos públicos de SAN	3	60,0%
Desigualdade de renda	3	60,0%
Programa Bolsa Família	3	60,0%
Benefício eventual	3	60,0%
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	3	60,0%
Meio ambiente	3	60,0%
Assistência técnica e extensão rural	3	60,0%
Formação histórica do município	3	60,0%
Saneamento básico	3	60,0%
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	3	60,0%
Projetos municipais de SAN em andamento	3	60,0%
D- Índices de desenvolvimento municipal	3	60,0%
Programa Saúde na Escola (PSE)	2	40,0%
Mortalidade infantil	2	40,0%
Vigilância Sanitária	2	40,0%
Pobreza	2	40,0%
Instituições ligadas ao setor rural	2	40,0%
Hábitos alimentares	2	40,0%
Setores econômicos	2	40,0%
Agroindústrias do município	2	40,0%
Ações das Universidades em prol da SAN	1	20,0%
Programa Família Paranaense	1	20,0%
Programa Cesta verde	1	20,0%
Despesas municipais por função	1	20,0%
Dados antropométricos	1	20,0%
Benefício Cartão comida boa	1	20,0%
Programa Compra Direta	1	20,0%
Causas de óbito	1	20,0%
Propostas de novos projetos municipais	1	20,0%

FONTE: A autora (2025).

QUADRO C.5 - CENÁRIO: TEMAS QUE FORAM ABORDADOS NO DIAGNÓSTICOS DOS PLAMSANS (MUNICÍPIOS DE GRANDE PORTE E METRÓPOLE)

Tema/dimensão	Número de planos	Percentual
---------------	------------------	------------

Equipamentos públicos de SAN	4	100,0%
Estabelecimentos e atendimentos de saúde	4	100,0%
Assistência Social	4	100,0%
Dados antropométricos	4	100,0%
Projetos municipais de SAN em andamento	4	100,0%
Vigilância Sanitária	3	75,0%
Educação	3	75,0%
Programa Bolsa Família	3	75,0%
Ações de educação alimentar e nutricional	3	75,0%
Propostas de novos projetos municipais	3	75,0%
Demografia	3	75,0%
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	3	75,0%
Cadastro Único (CadÚnico)	3	75,0%
Formação histórica do município	2	50,0%
Programa Compra Direta	2	50,0%
Esporte e lazer	2	50,0%
Estabelecimentos e produção agropecuária	2	50,0%
Programa Saúde na Escola (PSE)	2	50,0%
Programa Leite das Crianças	2	50,0%
D- Índices de desenvolvimento municipal	2	50,0%
Meio ambiente	2	50,0%
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	2	50,0%
Geografia	2	50,0%
Assistência técnica e extensão rural	2	50,0%
Benefício eventual	2	50,0%
Agroindústrias do município	1	25,0%
Pobreza	1	25,0%
Histórico das políticas de SAN no município	1	25,0%
Infraestrutura urbana e rural	1	25,0%
Estratégia Nacional Amamenta e Alimenta Brasil (EAAB)	1	25,0%
Mercado de trabalho	1	25,0%
Mortalidade infantil	1	25,0%
D- Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	1	25,0%
Saneamento básico	1	25,0%
Comunicação social	1	25,0%
Propostas das conferências municipais	1	25,0%
Hábitos alimentares	1	25,0%
Causas de óbito	1	25,0%
Desigualdade de renda	1	25,0%
Produto Interno Bruto per capita	1	25,0%
Turismo e cultura	1	25,0%

FONTE: Elaborado pela autora

APÊNDICE D – TABULAÇÃO DOS ELEMENTOS NARRATIVOS: VILÕES

QUADRO D.1 - VILÕES DA SAN IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (TODOS OS PORTES POPULACIONAIS)

Vilões	Número de planos	Percentual de planos
Falta de recursos humanos e financeiros para implementação das ações de SAN	12	38,7%
Falta as ações intersetoriais e participação social.	10	32,3%
Desperdício de alimentos	8	25,8%
Falta de equipamentos públicos de SAN/Necessidade de aprimoramento dos equipamentos públicos de SAN	8	25,8%
Pandemia da doença por coronavírus 2019 (COVID-19)	6	19,4%
Falta de boas práticas no preparo e manipulação de defensivos agrícolas	5	16,1%
Falta de consolidação da produção orgânica e agroecológica	5	16,1%
Falta de preservação do meio ambiente	6	19,4%
Falta de cooperativas organizadas pelos produtores	4	12,9%
Desvalorização da agricultura familiar	4	12,9%
Falta de elaborar um diagnóstico de SAN	4	12,9%
Desigualdade de renda	3	9,7%
Êxodo rural	3	9,7%
Falta de diversificação da produção rural	3	9,7%
Desperdício de água	3	9,7%
Sistema econômico	3	9,7%
Dificuldade em conseguir o comprometimento da família inserida no Programa Bolsa Família	3	9,7%
Gestores de outras áreas não considerarem prioridade a política de SAN.	3	9,7%
Pouco comprometimento dos membros do COMSEA nas reuniões.	2	6,5%
Falta de capacitação de técnicos e produtores	2	6,5%
Falta de orçamento destinado à CAISAN e ao COMSEA	2	6,5%
Falta de diagnóstico para identificar produtores que necessitam de certificação sanitária	2	6,5%
Alta incidência de doenças como diabetes, hipertensão, obesidade	2	6,5%
Propagandas de alimentos ultraprocessados	2	6,5%
Inflação	2	6,5%
Falta de adequação legal das cozinhas dos produtores rurais	2	6,5%
Falta de divulgação do COMSEA	1	3,2%
Falta de parcerias com o setor privado	1	3,2%
Falta de fortalecimento da agroindústria familiar por meio do Serviço de Inspeção Municipal (SIM)	1	3,2%
Falta de veículos e equipamentos de saúde	1	3,2%
Extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	1	3,2%
Falta de tempo para preparar os alimentos	1	3,2%
Fraca relação entre a esfera federal e estadual sobre a política de SAN	1	3,2%
Falta de aprimoramento das cadeias curtas de alimentos	1	3,2%
Falta de planejamento do cultivo agrícola	1	3,2%
Desvalorização da cultura local (produtos alimentícios)	1	3,2%
Falta da adesão do produtor as orientações técnicas de manejo do solo, uso correto das técnicas agrícolas, que visam a sustentabilidade do sistema	1	3,2%
Faltas de programas de geração de renda	1	3,2%
Falta de consolidação do turismo rural	1	3,2%

Falta do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA)	1	3,2%
Falta de união dos produtores para se organizarem em associação.	1	3,2%
Falta de investimentos em educação profissional e tecnológica	1	3,2%
Envelhecimento da população	1	3,2%
Falta de leis Municipais que garantam a oferta de alimentos saudáveis em eventos realizados pelo poder público.	1	3,2%
Falta de variedades de produtos nos equipamentos públicos de SAN	1	3,2%
Globalização	1	3,2%
Desemprego	1	3,2%
Falta de parcerias com universidades	1	3,2%
Não conseguir fazer reuniões com produtores para falar sobre políticas públicas de interesse	1	3,2%
Dificuldade em Identificar pessoas advindas de outros países ou localidades e fazer a inserção em programas sociais	1	3,2%
Baixa cobertura do SISVAN	1	3,2%
Falta de avaliação nutricional nas escolas	1	3,2%
Racismo	1	3,2%

FONTE: Elaborado pela autora.

QUADRO D.2 - VILÕES DA SAN IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (PEQUENO PORTE I)

Vilões	Número de planos	Percentual de planos
Falta de recursos humanos e financeiros para implementação das ações de SAN	7	35,0%
Falta de ações intersetoriais e participação social.	7	35,0%
Pandemia da doença por coronavírus 2019 (COVID-19)	4	20,0%
Falta de equipamentos públicos de SAN/ Necessidade de aprimoramento dos equipamentos públicos de SAN	4	20,0%
Dificuldade em conseguir o comprometimento da família inserida no Programa Bolsa Família	3	15,0%
Êxodo rural	3	15,0%
Desvalorização da agricultura familiar	3	15,0%
Sistema econômico	3	15,0%
Desperdício de alimentos	3	15,0%
Falta de elaborar um diagnóstico de SAN	2	10,0%
Falta de preservação do meio ambiente	3	15,0%
Pouco comprometimento dos membros do COMSEA nas reuniões.	2	10,0%
Falta de capacitação de técnicos e produtores	2	10,0%
Falta de adequação legal das cozinhas dos produtores rurais	2	10,0%
Falta de diversificação da produção rural	2	10,0%
Falta de consolidação da produção orgânica e agroecológica	2	10,0%
Gestores de outras áreas não considerarem prioridade a política de SAN.	2	10,0%
Desigualdade de renda	2	10,0%
Falta de acesso a alimentos	2	10,0%
Falta de divulgação do COMSEA	1	5,0%
Desperdício de água	1	5,0%
Fraca relação entre a esfera federal e estadual sobre a política de SAN	1	5,0%
Falta de tempo para preparar os alimentos	1	5,0%
Falta da adesão do produtor as orientações técnicas de manejo do solo, uso correto das técnicas agrícolas, que visam a sustentabilidade do sistema	1	5,0%
Falta de cooperativas organizadas pelos produtores	1	5,0%
Extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	1	5,0%
Falta de união dos produtores para se organizarem em associação.	1	5,0%
Não conseguir fazer reuniões com produtores para falar sobre políticas públicas de interesse	1	5,0%

Falta de infraestrutura pública na área rural	1	5,0%
Falta de consolidação do turismo rural	1	5,0%
Falta de orçamento destinado à CAISAN e ao COMSEA	1	5,0%
Falta de aprimoramento das cadeias curtas de alimentos	1	5,0%
Desvalorização da cultura local (produtos alimentícios)	1	5,0%
Dificuldade em Identificar pessoas advindas de outros países ou localidades e fazer a inserção em programas sociais	1	5,0%
Inflação	1	5,0%
Falta de veículos e equipamentos de saúde	1	5,0%
Falta de diagnóstico para identificar produtores que necessitam de certificação sanitária	1	5,0%
Falta de planejamento do cultivo agrícola	1	5,0%

FONTE: Elaborado pela autora.

QUADRO D.3 - VILÕES DA SAN IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (PEQUENO PORTE II)

Vilões	Número de planos	Percentual de planos
Falta de recursos humanos e financeiros para implementação das ações de SAN	2	100,0%
Falta de boas práticas no preparo e manipulação de defensivos agrícolas	2	100,0%
Falta de preservação do meio ambiente	1	50,0%
Falta de avaliação nutricional nas escolas	1	50,0%
Dificuldade em manter o COMSEA ativo e atuante	1	50,0%
Falta de elaborar um diagnóstico de SAN	1	50,0%
Faltas de programas de geração de renda	1	50,0%
Gestores de outras áreas não considerarem prioridade a política de SAN.	1	50,0%
Alta incidência de doenças como diabetes, hipertensão, obesidade	1	50,0%
Falta de infraestrutura pública na área rural	1	50,0%
Baixa cobertura do SISVAN	1	50,0%

FONTE: Elaborado pela autora.

QUADRO D.4 - VILÕES DA SAN IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (MÉDIO PORTE)

Vilões	Número de planos	Percentual de planos
Falta de ações intersetoriais e participação social.	2	40,0%
Pandemia da doença por coronavírus 2019 (COVID-19)	2	40,0%
Falta de cooperativas organizadas pelos produtores	2	40,0%
Desperdício de alimentos	2	40,0%
Falta de consolidação da produção orgânica e agroecológica	2	40,0%
Falta de boas práticas no preparo e manipulação de defensivos agrícolas	2	40,0%
Falta de equipamentos públicos de SAN/ Necessidade de aprimoramento dos equipamentos públicos de SAN	2	40,0%
Desemprego	1	20,0%
Falta de recursos humanos e financeiros para implementação das ações de SAN	1	20,0%
Globalização	1	20,0%
Inflação	1	20,0%
Desigualdade de renda	1	20,0%
Alta incidência de doenças como diabetes, hipertensão, obesidade	1	20,0%
Falta de orçamento destinado à CAISAN e ao COMSEA	1	20,0%
Falta do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA)	1	20,0%

FONTE: Elaborado pela autora.

QUADRO D.5 - VILÕES DA SAN IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (GRANDE PORTE E METRÓPOLE)

Vilões	Número de planos	Percentual de planos
Desperdício de alimentos	3	75,0%
Falta de preservação do meio ambiente	2	50,0%
Desperdício de água	2	50,0%
Falta de recursos humanos e financeiros para implementação das ações de SAN	2	50,0%
Falta de equipamentos públicos de SAN/ Necessidade de aprimoramento dos equipamentos públicos de SAN	2	50,0%
Falta de parcerias com o setor privado	1	25,0%
Propagandas de alimentos ultraprocessados	1	25,0%
Falta de investimentos em educação profissional e tecnológica	1	25,0%
Falta de diagnóstico para identificar produtores que necessitam de certificação sanitária	1	25,0%
Falta de boas práticas no preparo e manipulação de defensivos agrícolas	1	25,0%
Racismo	1	25,0%
Falta de leis Municipais que garantam a oferta de alimentos saudáveis em eventos realizados pelo poder público.	1	25,0%
Falta de parcerias com universidades	1	25,0%
Desvalorização da agricultura familiar	1	25,0%
Falta de cooperativas organizadas pelos produtores	1	25,0%
Falta de variedades de produtos nos equipamentos públicos de SAN	1	25,0%
Falta de consolidação da produção orgânica e agroecológica	1	25,0%
Falta de diversificação da produção rural	1	25,0%
Envelhecimento da população	1	25,0%
Falta de ações intersetoriais e participação social.	1	25,0%
Falta de elaborar um diagnóstico de SAN	1	25,0%

FONTE: Elaborado pela autora.

APÊNDICE E – TABULAÇÃO DOS ELEMENTOS NARRATIVOS: VÍTIMAS

QUADRO E.1 – VÍTIMAS IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (TODOS OS PORTES POPULACIONAIS)

Vítimas	Número de planos	Percentual de planos
Consumidores de alimentos inadequados para a saúde	16	51,6%
Indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica	14	45,2%
Indivíduos que moram em domicílios com saneamento básico inadequado	13	41,9%
Crianças em estado de vulnerabilidade nutricional	11	35,5%
População que não tem informação sobre a SAN	7	22,6%
Adultos em situação de vulnerabilidade nutricional	3	9,7%
Indivíduos sem boas práticas na preparação do alimento	2	6,5%
Indivíduos com cestas básicas com poucos itens	2	6,5%
Agricultores sem assistência técnica	2	6,5%
Agricultoras com baixa renda	1	3,2%
Agricultores familiares com baixa mecanização	1	3,2%
Indivíduos com 10 anos considerados analfabetos	1	3,2%
Estrangeiros com diferentes culturas alimentares	1	3,2%
Famílias em descumprimento de condicionalidades de programas sociais	1	3,2%
Indivíduos que moram em comunidades com vulnerabilidade concentrada	1	3,2%
Gestantes elegíveis aos programas sociais sem atualização cadastral	1	3,2%
Alunos que não realizaram avaliação nutricional	1	3,2%
Alunos com acesso a um ambiente inadequado para alimentação nas instituições de ensino	1	3,2%
População LGBTI+	1	3,2%

FONTE: Elaborado pela autora.

QUADRO E.2 - VÍTIMAS IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (PEQUENO PORTE I)

Vítimas	Número de planos	Percentual de planos
VIT- indivíduos que moram em domicílios com saneamento básico inadequado	12	60,0%
Consumidores de alimentos inadequados para a saúde	11	55,0%
Indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica	10	50,0%
Crianças em estado de vulnerabilidade nutricional	9	45,0%
População que não tem informação sobre a SAN	5	25,0%
Indivíduos sem boas práticas na preparação do alimento	2	10,0%
Indivíduos com 10 anos considerados analfabetos	1	5,0%
Agricultores familiares com baixa mecanização	1	5,0%
Agricultores sem assistência técnica	1	5,0%
Indivíduos que moram em comunidades com vulnerabilidade concentrada	1	5,0%
Agricultoras com baixa renda	1	5,0%
Gestantes elegíveis aos programas sociais sem atualização cadastral	1	5,0%
Alunos que não realizaram avaliação nutricional	1	5,0%

Alunos com acesso a um ambiente inadequado para alimentação nas instituições de ensino	1	5,0%
Adultos em situação de vulnerabilidade nutricional	1	5,0%
Famílias em descumprimento de condicionalidades de programas sociais	1	5,0%

FONTE: Elaborado pela autora.

QUADRO E.3– VÍTIMAS IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (PEQUENO PORTE II)

Vítimas	Número de planos	Percentual de planos
Indivíduos com cestas básicas com poucos itens	1	50,0%
População que não tem informação sobre a SAN	1	50,0%
Consumidores de alimentos inadequados para a saúde	1	50,0%
Indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica	1	50,0%

FONTE: Elaborado pela autora.

QUADRO E.4 – VÍTIMAS IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (MÉDIO PORTE)

Vítimas	Número de planos	Percentual de planos
Consumidores de alimentos inadequados para a saúde	2	40,0%
Indivíduos com cestas básicas com poucos itens	1	20,0%
Estrangeiros com diferentes culturas alimentares	1	20,0%
Crianças em estado de vulnerabilidade nutricional	1	20,0%
Indivíduos que moram em domicílios com saneamento básico inadequado	1	20,0%
Indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica	1	20,0%

FONTE: Elaborado pela autora.

QUADRO E.5– VÍTIMAS IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (GRANDE PORTE E METRÓPOLE)

Público alvo das propostas	Número de citações	Percentual de citações
Consumidores de alimentos inadequados para a saúde	2	50,0%
Adultos em situação de vulnerabilidade nutricional	2	50,0%
Indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica	2	50,0%
Agricultores sem assistência técnica	1	25,0%
Crianças em estado de vulnerabilidade nutricional	1	25,0%
População que não tem informação sobre a SAN	1	25,0%
População LGBTI+	1	25,0%

FONTE: Elaborado pela autora.

QUADRO E.6 - PÚBLICO ALVO IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (TODOS OS PORTES POPULACIONAIS)

Público alvo das propostas	Número de citações	Percentual de citações
Comunidade escolar	171	19,6%
Agricultores familiares	103	11,8%
Produtores rurais	73	8,4%
Famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica	71	8,2%
População geral	62	7,1%
Crianças e adolescentes	59	6,8%
Beneficiários de programas sociais	47	5,4%
Indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional	35	4,0%
Gestantes	28	3,2%
Idosos	24	2,8%
População rural	20	2,3%
Estabelecimentos comerciais do município	15	1,7%
Usuários do SUS	14	1,6%
Indivíduos com necessidades alimentares especiais (risco nutricional)	14	1,6%
Hipertensos e diabéticos	13	1,5%
Mulheres	13	1,5%
Profissionais que manipulam alimentos	10	1,1%
Servidores públicos	10	1,1%
CAISAN	9	1,0%
COMSEA	9	1,0%
Profissionais da área da saúde	9	1,0%
Comunidades tradicionais	9	1,0%
Comunidades que possuem nascentes de água e matas ciliares	8	0,9%
Secretarias municipais	7	0,8%
Empreendedores da economia solidária	7	0,8%
Assentados da reforma agrária	6	0,7%
Pessoas com deficiência	5	0,6%
Gestores que atuam nas políticas de alimentação e nutrição	4	0,5%
Área com ausência de saneamento básico	4	0,5%
Indivíduos atingidos por calamidades públicas (Covid-19)	3	0,3%
População LGBTI+	3	0,3%
Agricultores de grande porte	2	0,2%
Indivíduos em luto	1	0,1%
Estrangeiros	1	0,1%
Estagiários dos cursos de saúde	1	0,1%
Atletas	1	0,1%

FONTE: Elaborado pela autora;

QUADRO E.7 - PÚBLICO ALVO IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (PEQUENO PORTE I)

Público alvo das propostas	Número de citações	Percentual de citações
Comunidade escolar	111	24,8%
Agricultores familiares	62	13,9%
Produtores rurais	40	8,9%

Beneficiários de programas sociais	32	7,2%
Crianças e adolescentes	30	6,7%
População geral	27	6,0%
Famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica	24	5,4%
Indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional	21	4,7%
Gestantes	13	2,9%
Idosos	12	2,7%
Estabelecimentos comerciais do município	10	2,2%
População rural	9	2,0%
Hipertensos e diabéticos	7	1,6%
Profissionais que manipulam alimentos	5	1,1%
Profissionais da área da saúde	5	1,1%
Comunidades que possuem nascentes de água, rios, matas ciliares	5	1,1%
Área com ausência de saneamento básico	4	0,9%
Indivíduos com necessidades alimentares especiais (risco nutricional)	3	0,7%
Empreendedores da economia solidária	3	0,7%
Gestores que atuam nas políticas de alimentação e nutrição	3	0,7%
Assentados da reforma agrária	3	0,7%
Indivíduos atingidos por calamidades públicas (Covid-19)	2	0,4%
Pessoas com deficiência	2	0,4%
Mulheres	2	0,4%
Servidores públicos	2	0,4%
CAISAN	2	0,4%
COMSEA	2	0,4%
Agricultores de grande porte	2	0,4%
Comunidades tradicionais	1	0,2%
Indivíduos em luto	1	0,2%
Secretarias municipais	1	0,2%
Usuários do SUS	1	0,2%

FONTE: Elaborado pela autora.

QUADRO E.8 - PÚBLICO ALVO IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (PEQUENO PORTE II)

Público alvo das propostas	Número de citações	Percentual de citações
Comunidade escolar	12	17,6%
Produtores rurais	11	16,2%
Crianças e adolescentes	6	8,8%
Gestantes	6	8,8%
População rural	5	7,4%
Agricultores familiares	4	5,9%
Famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica	4	5,9%
Idosos	4	5,9%
Beneficiários de programas sociais	4	5,9%
População geral	2	2,9%
Profissionais que manipulam alimentos	2	2,9%
Hipertensos e diabéticos	2	2,9%
Servidores públicos	1	1,5%
Gestores que atuam nas políticas de alimentação e nutrição	1	1,5%
Comunidades tradicionais	1	1,5%
Indivíduos com necessidades alimentares especiais (risco nutricional)	1	1,5%

Usuários do SUS	1	1,5%
Profissionais da área da saúde	1	1,5%

FONTE: Elaborado pela autora.

Quadro E.9 - PÚBLICO ALVO IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (MÉDIO PORTE)

Público alvo das propostas	Número de citações	Percentual de citações
Comunidade escolar	23	17,6%
Famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica	15	11,5%
Agricultores familiares	15	11,5%
Produtores rurais	11	8,4%
Crianças e adolescentes	9	6,9%
Idosos	7	5,3%
Gestantes	7	5,3%
População geral	6	4,6%
Usuários do SUS	4	3,1%
Indivíduos com necessidades alimentares especiais (risco nutricional)	4	3,1%
Hipertensos e diabéticos	4	3,1%
Mulheres	3	2,3%
Beneficiários de programas sociais	3	2,3%
COMSEA	3	2,3%
Estabelecimentos comerciais do município	3	2,3%
Indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional	2	1,5%
CAISAN	2	1,5%
Assentados da reforma agrária	2	1,5%
Secretarias municipais	1	0,8%
Comunidades que possuem nascentes de água, rios, matas ciliares	1	0,8%
Comunidades tradicionais	1	0,8%
População rural	1	0,8%
Indivíduos atingidos por calamidades públicas (Covid-19)	1	0,8%
Profissionais que manipulam alimentos	1	0,8%
Estrangeiros	1	0,8%
Profissionais da área da saúde	1	0,8%

FONTE: Elaborado pela autora.

QUADRO E.10 - PÚBLICO ALVO IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (GRANDE PORTE E METRÓPOLE)

Público alvo das propostas	Número de citações	Percentual de citações
Famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica	28	12,4%
População geral	27	12,0%
Comunidade escolar	25	11,1%
Agricultores familiares	22	9,8%
Crianças e adolescentes	14	6,2%
Indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional	12	5,3%
Produtores rurais	11	4,9%
Beneficiários de programas sociais	8	3,6%
Usuários do SUS	8	3,6%

Mulheres	8	3,6%
Servidores públicos	7	3,1%
Comunidades tradicionais	6	2,7%
Indivíduos com necessidades alimentares especiais (risco nutricional)	6	2,7%
Secretarias municipais	5	2,2%
CAISAN	5	2,2%
População rural	5	2,2%
Empreendedores da economia solidária	4	1,8%
COMSEA	4	1,8%
Pessoas com deficiência	3	1,3%
População LGBTI+	3	1,3%
Estabelecimentos comerciais do município	2	0,9%
Profissionais que manipulam alimentos	2	0,9%
Comunidades que possuem nascentes de água, rios, matas ciliares	2	0,9%
Gestantes	2	0,9%
Profissionais da área da saúde	2	0,9%
Idosos	1	0,4%
Assentados da reforma agrária	1	0,4%
Atletas	1	0,4%
Estagiários dos cursos de saúde	1	0,4%

FONTE: Elaborado pela autora.

APÊNDICE F – TABULAÇÃO DOS ELEMENTOS NARRATIVOS: HERÓIS

QUADRO F.1 – PROGRAMAS E AÇÕES IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (TODOS OS PORTES POPULACIONAIS)

Programas/projetos/ações	Número de citações	Percentual de citações
Equipamentos públicos de SAN	148	12,3%
Educação alimentar e nutricional	80	6,7%
Saneamento básico	66	5,5%
Produção agroecológica e orgânica	46	3,8%
Programa Nacional de Alimentação escolar (PNAE)	45	3,7%
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	39	3,2%
Preservação do meio ambiente	38	3,2%
Vigilância Sanitária	35	2,9%
Consolidação do COMSEA	35	2,9%
Boas práticas de manipulação de alimentos	32	2,7%
Avaliação Nutricional	31	2,6%
Alimentação na escola	30	2,5%
Serviços de assistência técnica rural	29	2,4%
Programas municipais para acompanhamento de saúde	27	2,2%
Benefício eventual	26	2,2%
Redução do desperdício de alimentos	25	2,1%
Programa Bolsa Família	25	2,1%
Produção agrícola diversificada	24	2,0%
Redução do uso de agrotóxicos na produção	22	1,8%
Programa Saúde na Escola (PSE)	22	1,8%
Atendimento socioassistencial	20	1,7%
Alimentos da agricultura familiar	20	1,7%
Prevenção e controle de sobrepeso e obesidade e desnutrição	20	1,7%
Plano de SAN municipal (PLAMSAN)	20	1,7%
Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)	19	1,6%
Alimentação adequada com as necessidades especiais	19	1,6%
Programa Estadual Leite das Crianças	17	1,4%
Agroindústrias	16	1,3%
CAISAN municipal	16	1,3%
Diagnóstico da situação alimentar e nutricional	15	1,2%
Atenção Primária à Saúde (APS)	15	1,2%
Processamento, armazenamento, logística e comercialização da produção agropecuária	14	1,2%
Aleitamento materno	14	1,2%
Cadastro Único (CadÚnico)	14	1,2%
Participação social na política de SAN.	13	1,1%
Intersetorialidade na política de SAN	12	1,0%
Participação de mulheres em comercialização rural	9	0,7%
Programa Compra Direta Paraná	8	0,7%
Programa Nossa gente Paraná	8	0,7%
Associações e cooperativas entre os produtores	8	0,7%
Cultura local	8	0,7%
Parceria com Universidades	6	0,5%
Benefício de prestação continuada (BPC)	6	0,5%
Minimização do êxodo rural	5	0,4%

Gestão da propriedade rural	5	0,4%
Combate ao preconceito e à discriminação	5	0,4%
Infraestrutura rural	4	0,3%
Rastreabilidade da produção agropecuária	4	0,3%
SISAN no orçamento público	4	0,3%
Troca de experiências sobre políticas de SAN	3	0,2%
Vacinação dos animais da propriedade rural	3	0,2%
Certificação de Cadastro de Imóvel rural (CCIR)	3	0,2%
Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF)	3	0,2%
Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)	3	0,2%
Acesso a creches	2	0,2%
Turismo	2	0,2%
Inovações técnicas na produção rural	2	0,2%
Dia mundial da Alimentação	2	0,2%
Desenvolvimento de Instrumentos para monitorar as ações de SAN	2	0,2%
Programa Nacional do Crédito Fundiário (PNCF)	1	0,1%
Aposentadoria dos trabalhadores rurais	1	0,1%
Órgãos nacionais e internacionais de SAN	1	0,1%
Conselho de alimentação escolar (CAE)	1	0,1%
Fundo de Segurança Alimentar e Nutricional	1	0,1%
Atendimento educacional especializado (AEE)	1	0,1%
Programa Rede Mãe Paranaense	1	0,1%

FONTE: Elaborado pelas autora.

QUADRO F.2 – PROGRAMAS E AÇÕES IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (PEQUENO PORTE I)

Programas/projetos/ações	Número de planos	Percentual de planos
Equipamentos públicos de SAN	52	8,5%
Educação alimentar e nutricional	44	7,2%
Saneamento básico	34	5,5%
Programa Nacional de Alimentação escolar (PNAE)	27	4,4%
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	25	4,1%
Boas práticas de manipulação de alimentos	23	3,8%
Avaliação Nutricional	22	3,6%
Produção agroecológica e orgânica	20	3,3%
Programas municipais para acompanhamento de saúde	19	3,1%
Serviços de assistência técnica rural	18	2,9%
Consolidação do COMSEA	18	2,9%
Promover a Vigilância Sanitária	18	2,9%
Alimentação na escola	17	2,8%
Produção agrícola diversificada	16	2,6%
Promover Redução do desperdício de alimentos	16	2,6%
Benefício eventual	15	2,4%
Programa Bolsa Família	15	2,4%
Preservação do meio ambiente	15	2,4%
Atendimento socioassistencial	13	2,1%
Alimentos da agricultura familiar	12	2,0%
Agroindústrias	11	1,8%
Plano de SAN municipal (PLAMSAN)	11	1,8%
Cadastro Único (CadÚnico)	9	1,5%
CAISAN municipal	9	1,5%

Processamento, armazenamento, logística e comercialização da produção agropecuária	9	1,5%
Programa Saúde na Escola (PSE)	9	1,5%
Programa Estadual Leite das Crianças	9	1,5%
Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)	8	1,3%
Redução do uso de agrotóxicos na produção	8	1,3%
Prevenção e controle de sobrepeso e obesidade e desnutrição	7	1,1%
Participação social na política de SAN.	7	1,1%
Programa Nossa gente Paraná	6	1,0%
Alimentação adequada com as necessidades especiais	6	1,0%
Associações e cooperativas entre os produtores	6	1,0%
Programa Compra Direta Paraná	6	1,0%
Atenção Primária à Saúde (APS)	5	0,8%
Diagnóstico da situação alimentar e nutricional	5	0,8%
Intersetorialidade na política de SAN	5	0,8%
SISAN no orçamento público	4	0,7%
Gestão da propriedade rural	3	0,5%
Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF)	3	0,5%
Cultura local	3	0,5%
Infraestrutura rural	3	0,5%
Rastreabilidade da produção agropecuária	3	0,5%
Vacinação animal dos animais da propriedade rural	2	0,3%
Aleitamento materno	2	0,3%
Participação de mulheres em comercialização rural	2	0,3%
Parceria com Universidades	2	0,3%
Minimização do êxodo rural	2	0,3%
Programa Nacional do Crédito Fundiário (PNCF)	1	0,2%
Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)	1	0,2%
Desenvolvimento de Instrumentos para monitorar as ações de SAN	1	0,2%
Órgãos nacionais e internacionais de SAN	1	0,2%
Certificação de Cadastro de Imóvel rural (CCIR)	1	0,2%
Promover o acesso a creches	1	0,2%
Atendimento educacional especializado (AEE)	1	0,2%
Turismo	1	0,2%
Dia mundial da Alimentação	1	0,2%

FONTE: Elaborado pelas autora.

QUADRO F.3 – PROGRAMAS E AÇÕES IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (PEQUENO PORTE II)

Programas/projetos/ações	Número de planos	Percentual de planos
Equipamentos públicos de SAN	15	15,0%
Educação alimentar e nutricional	11	11,0%
Plano de SAN municipal (PLAMSAN)	5	5,0%
Saneamento básico	5	5,0%
Redução do uso de agrotóxicos na produção	4	4,0%
Processamento, armazenamento, logística e comercialização da produção agropecuária	4	4,0%
Produção agroecológica e orgânica	4	4,0%
Programa Nacional de Alimentação escolar (PNAE)	4	4,0%
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	4	4,0%
Serviços de assistência técnica rural	3	3,0%

Alimentação adequada com as necessidades especiais	3	3,0%
Benefício eventual	3	3,0%
Programa Saúde na Escola (PSE)	3	3,0%
Programa Bolsa Família	2	2,0%
Consolidação do COMSEA	2	2,0%
Avaliação Nutricional	2	2,0%
Programas municipais para acompanhamento de saúde	2	2,0%
Aleitamento materno	2	2,0%
Programa Estadual Leite das Crianças	2	2,0%
Preservação do meio ambiente	2	2,0%
Boas práticas de manipulação de alimentos	2	2,0%
Cadastro Único (CadÚnico)	1	1,0%
CAISAN municipal	1	1,0%
Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)	1	1,0%
Diagnóstico da situação alimentar e nutricional	1	1,0%
Atenção Primária à Saúde (APS)	1	1,0%
Programa Rede Mãe Paranaense	1	1,0%
Intersetorialidade na política de SAN	1	1,0%
Conselho de alimentação escolar (CAE)	1	1,0%
Agroindústrias	1	1,0%
Promover Redução do desperdício de alimentos	1	1,0%
Atendimento socioassistencial	1	1,0%
Infraestrutura rural	1	1,0%
Minimização do êxodo rural	1	1,0%
Dia mundial da Alimentação	1	1,0%
Alimentação na escola	1	1,0%
Programa Nossa gente Paraná	1	1,0%

FONTE: Elaborado pelas autora.

QUADRO F.4 – PROGRAMAS E AÇÕES IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (MÉDIO PORTE)

Programas/projetos/ações	Número de planos	Percentual de planos
Equipamentos públicos de SAN	16	9,0%
Produção agroecológica e orgânica	15	8,4%
Saneamento básico	10	5,6%
Educação alimentar e nutricional	9	5,1%
Prevenção e controle de sobrepeso e obesidade e desnutrição	9	5,1%
Produção agrícola diversificada	7	3,9%
Promover a Vigilância Sanitária	7	3,9%
Programa Saúde na Escola (PSE)	6	3,4%
Consolidação do COMSEA	6	3,4%
Programa Nacional de Alimentação escolar (PNAE)	6	3,4%
Redução do uso de agrotóxicos na produção	5	2,8%
Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)	5	2,8%
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	5	2,8%
Avaliação Nutricional	5	2,8%
Boas práticas de manipulação de alimentos	4	2,2%
Preservação do meio ambiente	4	2,2%
Alimentação adequada com as necessidades especiais	4	2,2%
Programa Estadual Leite das Crianças	4	2,2%
Promover Redução do desperdício de alimentos	4	2,2%

Participação de mulheres em comercialização rural	4	2,2%
Programas municipais para acompanhamento de saúde	3	1,7%
Aleitamento materno	3	1,7%
Participação social na política de SAN.	3	1,7%
Serviços de assistência técnica rural	3	1,7%
Atendimento socioassistencial	3	1,7%
Benefício eventual	3	1,7%
Alimentação na escola	2	1,1%
Plano de SAN municipal (PLAMSAN)	2	1,1%
Programa Bolsa Família	2	1,1%
CAISAN municipal	2	1,1%
Atenção Primária à Saúde (APS)	2	1,1%
Programa Compra Direta Paraná	1	0,6%
Parceria com Universidades	1	0,6%
Rastreabilidade da produção agropecuária	1	0,6%
Cadastro Único (CadUnico)	1	0,6%
Diagnóstico da situação alimentar e nutricional	1	0,6%
Gestão da propriedade rural	1	0,6%
Associações e cooperativas entre os produtores	1	0,6%
Cultura local	1	0,6%
Alimentos da agricultura familiar	1	0,6%
Benefício de prestação continuada (BPC)	1	0,6%
Fundo de Segurança Alimentar e Nutricional	1	0,6%
Minimização do êxodo rural	1	0,6%
Vacinação animal dos animais da propriedade rural	1	0,6%
Agroindústrias	1	0,6%
Programa Nossa gente Paraná	1	0,6%

FONTE: Elaborado pelas autora.

QUADRO F.5 – PROGRAMAS E AÇÕES IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (GRANDE PORTE E METRÓPOLE)

Programas/projetos/ações	Número de citações	Percentual de citações
Equipamentos públicos de SAN	65	21,0%
Saneamento básico	17	5,5%
Preservação do meio ambiente	17	5,5%
Educação alimentar e nutricional	16	5,2%
Promover a Vigilância Sanitária	10	3,2%
Alimentação na escola	10	3,2%
Consolidação do COMSEA	9	2,9%
Diagnóstico da situação alimentar e nutricional	8	2,6%
Programa Nacional de Alimentação escolar (PNAE)	8	2,6%
Aleitamento materno	7	2,3%
Atenção Primária à Saúde (APS)	7	2,3%
Produção agroecológica e orgânica	7	2,3%
Alimentos da agricultura familiar	7	2,3%
Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)	6	1,9%
Intersetorialidade na política de SAN	6	1,9%
Alimentação adequada com as necessidades especiais	6	1,9%
Programa Bolsa Família	6	1,9%

Redução do uso de agrotóxicos na produção	5	1,6%
Serviços de assistência técnica rural	5	1,6%
Benefício eventual	5	1,6%
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	5	1,6%
Benefício de prestação continuada (BPC)	5	1,6%
Combate ao preconceito e à discriminação	5	1,6%
Prevenção e controle de sobrepeso e obesidade e desnutrição	4	1,3%
CAISAN municipal	4	1,3%
Programa Saúde na Escola (PSE)	4	1,3%
Promover Redução do desperdício de alimentos	4	1,3%
Cultura local	4	1,3%
Cadastro Único (CadUnico)	3	1,0%
Troca de experiências sobre políticas de SAN	3	1,0%
Participação social na política de SAN.	3	1,0%
Programas municipais para acompanhamento de saúde	3	1,0%
Atendimento socioassistencial	3	1,0%
Parceria com Universidades	3	1,0%
Boas práticas de manipulação de alimentos	3	1,0%
Agroindústrias	3	1,0%
Participação de mulheres em comercialização rural	3	1,0%
Certificação de Cadastro de Imóvel rural (CCIR)	2	0,6%
Programa Estadual Leite das Crianças	2	0,6%
Plano de SAN municipal (PLAMSAN)	2	0,6%
Avaliação Nutricional	2	0,6%
Promover inovações técnicas na produção rural	2	0,6%
Associações e cooperativas entre os produtores	1	0,3%
Processamento, armazenamento, logística e comercialização da produção agropecuária	1	0,3%
Desenvolvimento de Instrumentos para monitorar as ações de SAN	1	0,3%
Turismo	1	0,3%
Programa Compra Direta Paraná	1	0,3%
Promover o acesso a creches	1	0,3%
Aposentadoria dos trabalhadores rurais	1	0,3%
Produção agrícola diversificada	1	0,3%
Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)	1	0,3%
Gestão da propriedade rural	1	0,3%
Minimização do êxodo rural	1	0,3%

FONTE: Elaborado pelas autora.

QUADRO F.6 – FERRAMENTAS IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (TODOS OS PORTES POPULACIONAIS)

Ferramentas	Número de citações	Percentual de citações
Ferramentas de capacitação	272	27,3%
Fornecimento de serviços ou produtos	218	21,9%
Ferramentas de aprendizado	108	10,8%
Ferramentas de fiscalização sanitária	71	7,1%
Procedimentos informais	65	6,5%
Acompanhamento dos estado nutricional dos indivíduos	58	5,8%

Leis e regulamentos	56	5,6%
Contratação de funcionários e/ou nomeação de servidores públicos	50	5,0%
Aumento da cobertura de programas sociais	43	4,3%
Estudos de viabilidade para implantar projetos	23	2,3%
Captação de recursos financeiros	16	1,6%
Busca por parcerias governamentais e/ou privadas	15	1,5%
Incentivos fiscais	1	0,1%
Subsídios	1	0,1%

FONTE: Elaborado pelas autora.

QUADRO F.7 – FERRAMENTAS IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (PEQUENO PORTE I)

Ferramentas	Número de citações	Percentual de citações
Ferramentas de capacitação	134	27,6%
Fornecimento de serviços ou produtos	119	24,5%
Ferramentas de aprendizado	47	9,7%
Ferramentas de fiscalização sanitária	35	7,2%
Acompanhamento dos estado nutricional dos indivíduos	34	7,0%
Procedimentos informais	30	6,2%
Leis e regulamentos	28	5,8%
Contratação de funcionários e/ou nomeação de servidores públicos	25	5,2%
Aumento da cobertura de programas sociais	16	3,3%
Captação de recursos financeiros	8	1,6%
Busca por parcerias governamentais e privadas	5	1,0%
Estudos de viabilidade para implantar projetos	2	0,4%
Incentivos fiscais	1	0,2%
Subsídios	1	0,2%

FONTE: Elaborado pelas autora.

QUADRO F.8 – FERRAMENTAS IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (PEQUENO PORTE II)

Ferramentas	Número de citações	Percentual de citações
Fornecimento de serviços ou produtos	24	31,6%
Ferramentas de capacitação	22	28,9%
Ferramentas de aprendizado	8	10,5%
Leis e regulamentos	8	10,5%
Procedimentos informais	4	5,3%
Aumento da cobertura de programas sociais	3	3,9%
Ferramentas de fiscalização sanitária	2	2,6%
Contratação de funcionários e/ou nomeação de servidores públicos	2	2,6%
Acompanhamento dos estado nutricional dos indivíduos	2	2,6%
Estudos de viabilidade para implantar projetos	1	1,3%

FONTE: Elaborado pelas autora.

QUADRO F.9 – FERRAMENTAS IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (MÉDIO PORTE)

Ferramentas	Número de citações	Percentual de citações
Ferramentas de capacitação	44	28,4%
Fornecimento de serviços ou produtos	24	15,5%
Ferramentas de aprendizado	16	10,3%
Ferramentas de fiscalização sanitária	15	9,7%
Aumento da cobertura de programas sociais	10	6,5%
Procedimentos informais	10	6,5%
Acompanhamento dos estado nutricional dos indivíduos	10	6,5%
Leis e regulamentos	9	5,8%
Contratação de funcionários e/ou nomeação de servidores públicos	9	5,8%
Captação de recursos financeiros	4	2,6%
Busca por parcerias governamentais e privadas	3	1,9%
Estudos de viabilidade para implantar projetos	1	0,6%

FONTE: Elaborado pelas autora.

QUADRO F.10 – FERRAMENTAS IDENTIFICADOS NOS PLAMSANS (GRANDE PORTE E METRÓPOLE)

Ferramentas	Número de citações	Percentual de citações
Ferramentas de capacitação	72	25,6%
Fornecimento de serviços ou produtos	51	18,1%
Ferramentas de aprendizado	37	13,2%
Procedimentos informais	21	7,5%
Ferramentas de fiscalização sanitária	19	6,8%
Estudos de viabilidade para implantar projetos	19	6,8%
Aumento da cobertura de programas sociais	14	5,0%
Contratação de funcionários e/ou nomeação de servidores públicos	14	5,0%
Acompanhamento dos estado nutricional dos indivíduos	12	4,3%
Leis e regulamentos	11	3,9%
Busca por parcerias governamentais e privadas	7	2,5%
Captação de recursos financeiros	4	1,4%

FONTE: Elaborado pelas autora.

APÊNDICE G – PROBLEMAS APONTADOS NOS PLAMSANS E AS RESPECTIVAS PROPOSTAS CORRESPONDENTES

QUADRO G.1 - PROBLEMAS APONTADOS NOS PLAMSANS E AS RESPECTIVAS PROPOSTAS CORRESPONDENTES (PEQUENO PORTE I)

Município	Problemas identificados nos PLAMSANS	Programas/projetos/ações/ correspondentes aos problemas que constam nos PLAMSANS
	Indivíduos que moram em domicílios com saneamento básico inadequado	Sem propostas.
	Indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica	Conscientizar os beneficiários do Programa Bolsa Família a importância do cultivo de hortaliças, criando um projeto em parceria com a EMATER - IDR e a Secretaria Municipal de Agricultura.
	Produção de alimentos com o uso de agrotóxicos	- Realizar ao longo de cada ano de vigência deste plano de ação o acompanhamento nutricional das crianças e dos adolescentes inscritos no CadÚnico em âmbito escolar, com a finalidade de verificar como está a situação da segurança alimentar desta demanda de baixa renda que se encontra em fase de desenvolvimento - Verificar junto aos agricultores familiares integrantes do PAA o nível de compreensão sobre o uso indiscriminado de veneno na produção de alimentos mediante elaboração de relatório, bem como o assessoramento nas atividades da agricultura familiar.
	Ocorrência de desperdício de alimentos	- Contratar equipes técnicas especializada para acompanhar/orientar os produtores referente ao uso de agrotóxicos e manejo dos alimentos. - Sensibilizar toda a sociedade civil sobre os desperdícios de alimentos, bem como criar um programa específico de redistribuição de alimentos com as sobras da agricultura familiar, supermercados, feiras, que estejam em condições de consumo, para repassar as famílias vulneráveis atendidas pela Assistência Social.
	Falta de preservação do meio ambiente	- Estruturação de programa de recuperação de áreas de preservação permanente em subbacias hidrográficas cujos trechos de rios sejam considerados prioritários para a conservação dos recursos hídricos - Recuperação e conservação de água, solo e recursos florestais para revitalização das bacias dos rios - Realizar orientação aos produtores sobre o risco da mecanização e outras práticas que vem ocasionando grande degradação dos solos e erosões que estão assoreando os rios e córregos.
	Falta de ações intersetoriais e participação social	Apoiar o fortalecimento da CAISAN Municipal nas atribuições relativas à promoção da intersetorialidade.
		Viabilizar capacitação aos membros que compõem CONSEA

	• Contratar ACS para cobertura de 100% das áreas, para acompanhamento das famílias suscetíveis a doenças inerentes a uma má alimentação. • Realizar as mudanças que forem necessárias para que o Programa de Aquisição de Alimentos no município tenha funcionamento adequado, principalmente no seu gerenciamento administrativo, nomeando um ou mais servidores públicos das secretarias afetas a segurança alimentar e nutricional para a função, a fim de cumprir com a sua finalidade e assim evitar que os participantes do programa sejam penalizados e o município perca recursos • Valorização e ampliação no quadro de profissionais como nutricionista para atendimento na área da saúde, assistência social e entidades filantrópicas para desenvolvimento de ações de SAN (proposta da Conferência SAN/2015)	• Contratar ACS para cobertura de 100% das áreas, para acompanhamento das famílias suscetíveis a doenças inerentes a uma má alimentação. • Realizar as mudanças que forem necessárias para que o Programa de Aquisição de Alimentos no município tenha funcionamento adequado, principalmente no seu gerenciamento administrativo, nomeando um ou mais servidores públicos das secretarias afetas a segurança alimentar e nutricional para a função, a fim de cumprir com a sua finalidade e assim evitar que os participantes do programa sejam penalizados e o município perca recursos • Valorização e ampliação no quadro de profissionais como nutricionista para atendimento na área da saúde, assistência social e entidades filantrópicas para desenvolvimento de ações de SAN (proposta da Conferência SAN/2015)
	• Gestores de outras área não consideram a SAN como uma prioridade • Falta de elaborar um diagnóstico de SAN	• Instituir um calendário de reuniões com compromisso dos conselheiros e gestores. • Realizar o monitoramento, acompanhamento e avaliação do II PLAMSAN pela CAISAN
	• Famílias da área rural que não tem fossa séptica	• Ampliação do número de bairros rurais atendidos com água tratada pelo Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto (SAMAEE). • Garantir o fornecimento de água potável de qualidade, monitorando regularmente a qualidade da água e atendendo às normas nacionais e locais de potabilidade
	• Consumo de alimentos inadequados para a saúde	• Garantir a oferta alimentação adequada aos alunos de Rede escolar em quantidade e qualidade necessárias. • Inserir alimentos orgânicos na alimentação escolar e demais entidades • Incentivar e buscar projetos de tecnologia para a conversão da produção convencional para a agricultura orgânica.
Andirá	• Indivíduos sem boas práticas alimentares (preparação do alimento)	• Manter a qualidade dos produtos com higiene, sem danos. • Estabelecer e cumprir as normas de boas práticas de manipulação de alimentos de treinamento das agentes de serviços (merendeira) os refeitórios das unidades escolares e das entidades beneficiadas. • Realização da inspeção e vistoria dos alimentos entregues no local de recebimento, com horário de inspecionamento a realizar-se no ato do recebimento da mercadoria assim como as carnes, os grãos, os hortifrutis e demais produtos. • Estabelecimento das normas de higiene e manutenção para os manipuladores de alimentos da rede municipal de ensino. • Manter a realização do pedido da higienização da caixa d'água 2 x ao ano; Extrair laudo de potabilidade da água e higiene da caixa d'água na rede municipal, escolas e demais entidades do município.

		• Manter a realização do controle de pragas, insetos e roedores nas unidades da rede municipal de ensino 2x ao ano; • Continuar com a orientação e qualificação das agentes de serviços (merendeiras) da rede municipal de ensino, reforçando as técnicas no preparo, armazenagem, higienização da cozinha, utensílios, equipamentos e produtos de hortifrúti e técnicas para a redução de desperdício dos produtos e alimentos. • Atender o sistema infantil em pediatria em todas as faixas etárias com manutenção de medidas antropométricas e agravos e controle de doenças. • Atender o sistema de programa de sobrepeso e obesidade em todas as faixas etárias
	• Crianças em estado de vulnerabilidade nutricional	• Garantir a oferta alimentação adequada aos alunos de Rede escolar em quantidade e qualidade necessárias. • Manter o fornecimento de leite para crianças até 03 anos de idade para famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo regional. • Manter a oferta de leite na alimentação escolar ofertada nos CMEI's e Escolas Municipais • Inserir alimentos orgânicos na alimentação escolar e demais entidades • Manter o fornecimento de refeições aos escolares, APAE e entidades municipais. • Manter a distribuição de produtos agrícolas para as entidades beneficiadas de forma a melhoria n no cardápio e preparo das refeições, conseguindo assim melhorar o planejamento alimentar. • Realização de educação nutricional nas entidades beneficiadas através de vídeos, folders, materiais educativos, palestras. • Manter e aprimorar conhecimentos sobre alimentação correta • Realizar avaliação e diagnóstico nutricional dos alunos da rede pública • Monitorar e inspecionar a qualidade dos produtos a serem utilizados nas cozinhas do âmbito escolar e de outras entidades municipais. • Identificação de alunos com disfunção do organismo causadores de doenças como alergias alimentares e doenças.
	• Desperdício de alimentos • Indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica	• Sem propostas. • Manter o fornecimento de leite para crianças até 03 anos de idade para famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo regional.
Antônio Olinto	Desvalorização da agricultura familiar	• Implementar o Programa PAA Municipal, ou realizar adesão Estadual/Federal a fim de garantir o fornecimento dos produtos a rede socioassistencial. • Realizar aceite do programa Compra Direta sempre que disponibilizado, a fim de atender a população vulnerável e a rede de atendimento socioassistencial e educacional do município.

		• Manutenção da aquisição de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar do município e região, pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar, em cumprimento a Lei Federal 11.947/09 do PNAE. • Promover o desenvolvimento rural sustentável, em consonância com o uso adequado dos recursos naturais e a aptidão econômica e social, das famílias de agricultores. • Buscar a melhoria da qualidade de vida dos produtores rurais e a segurança alimentar da população. • Articular Planos, Programas e projetos nos aspectos de organização e capacitação dos produtores rurais. • Oferecer assistência Técnica e desenvolvimento tecnológico. • Disponibilizar infraestrutura para armazenamento e transporte para escoamento da produção agropecuária garantindo assim a sanidade dos produtos agropecuários produzidos. • Apoiar a agroindustrialização e legalização sanitária de produtos de origem animal e vegetal, subprodutos de resíduos de valor econômico. • Motivar o uso de produtos biológicos no controle sanitário vegetal • Implantar modelos agrícolas baseados nos preceitos da ciência agroecológica • Dar continuidade ao sistema de rastreabilidade do produto hortifruti e atividades pós-colheita. • Vacinação e orientação à produtores sobre a Brucelose e Tuberculose, Afosa bem como os seus efeitos nos animais. • Fazer Análise de água dos produtores de hortaliças para o programa Compra Direta e outros.
	Desvalorização da cultura local (produtos alimentícios)	• Valorizar e apoiar a cultura das comunidades tradicionais
	Falta de ações intersetoriais e participação social	• Manutenção do Programa Família Paranaense, que estabelece uma rede integrada de proteção as famílias por meio da oferta de um conjunto de ações intersetoriais planejada de acordo com a necessidade de cada família. • Promover a intersetorialidade para efetivar as ações de Segurança Alimentar e Nutricional no Município de Antonio Olinto. • Fortalecimento da CAISAN e COMSEA, bem como realização das Conferências/Fóruns de Segurança alimentar e Nutricional, com vistas a divulgação dos trabalhos que são realizados e novas propostas, e mobilização da sociedade civil para participar.
	Falta de planejamento do cultivo agrícola	• Sem propostas.
	População que não tem informação sobre a SAN	• Realizar através dos equipamentos sociais campanhas educativas visando a melhoria dos hábitos alimentares e nutricionais da população através de cursos, de oficinas de alimentação saudável e de aproveitamento de alimentos. • Realizar ações de Educação Alimentar e Nutricional para comunidade escolar, tais como: promover formação de atores (professores, merendeiros, etc), palestras com os estudantes.

		• Realizar cursos de capacitação continuada para os profissionais que manipulam alimentos. • Identificar através do CADUNICO as famílias em situação de insegurança alimentar e Nutricional em Antonio Olinto, com vistas ao planejamento de programas, projetos e ações voltadas para diminuição ou erradicação desta situação de vulnerabilidade. • Rastreamento das famílias em situação de vulnerabilidade para elaborar projetos de implantação de horta familiar, criação de galinhas caipiras, ovos, entre outros. • Garantir a qualidade nutricional dos alimentos e das condições de preparo das refeições aos usuários atendidos pela rede socioassistencial.
	Indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica	• Manter a coleta de lixo • Orientar a comunidade sobre coleta adequada de lixo • Ampliar o acesso de beneficiário de Saneamento Básico na comunidade • Orientação/intimação/notificação em casos de fossa aberta.
	Indivíduos que moram em domicílios com saneamento básico inadequado	• Identificar através do CADUNICO as famílias em situação de insegurança alimentar e Nutricional em Antonio Olinto, com vistas ao planejamento de programas, projetos e ações voltadas para diminuição ou erradicação desta situação de vulnerabilidade. • Promover cursos de aproveitamento Integral de alimentos descentralizando as localidades, aproveitando o dia de pesagem Bolsa Família, cesta básica, reuniões hiperdia, reuniões escolares.
	Indivíduos sem boas práticas na preparação do alimento	• Promover o acesso à alimentação adequada e saudável para crianças, adolescentes e idosos participantes dos grupos de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos SCFV • Manutenção do Programa Estadual Leite das Crianças • Manutenção do Programa Nacional de Alimentação Escolar, que contribui para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar de qualidade e diversidade, e de ações de educação alimentar. • Através do programa nacional de alimentação escolar propiciar o fornecimento de alimentação especial, para alunos portadores de doença celíaca, intolerância à lactose, dislipidemia, fenilcetonúria ou diabetes mellitus nas Escolas Municipais e CMEI. • Avaliação do estado Nutricional de crianças nas escolas pelo Programa Saúde nas Escolas PSE. • Monitoramento do estado nutricional de alunos da Rede Municipal de Ensino
	Crianças em estado de vulnerabilidade nutricional	
Bom Sucesso do Sul	Falta de acesso a alimentos	• Destinar mais alimentos através do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e aquisição da Agricultura Familiar as redes de ensino do município e demais entidades para suporte alimentar; • Realizar a prática do cultivo e cuidado entre alunos na Horta Escolar

		• Garantir o acesso à alimentos seguros e de qualidade para o consumo humano. Implantação do sistema de inspeção municipal, para melhor fiscalizar a procedência de alimentos de origem animal do município; • Promover campanhas educativas visando a melhoria dos hábitos alimentares e nutricionais da população através de cursos, de oficinas de alimentação saudável e de aproveitamento de alimentos.
	Consumo de alimentos inadequados para a saúde	• Realizar ações de conscientização e higiene alimentar • Promover ações de Educação Alimentar e Nutricional no ambiente escolar e fortalecer a gestão, execução e o controle social do PNAE, com vistas à promoção de SAN;
	Desigualdade de renda	• Sem propostas.
	Agricultoras com baixa renda	• Sem propostas.
	Indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica	• Transferência de Renda as famílias em condição de pobre e extrema pobreza, acompanhando as condicionalidades de saúde e educação e monitoramento das famílias.
Capitão Leônidas Marques	População que não conhecimento sobre a SAN	• Capacitação continuada de agentes comunitários de Saúde em alimentação e nutrição, bem como fornecimento de materiais educativos (cartilha para auxiliar os agentes comunitários de saúde). • Garantir palestras no âmbito escolar com profissionais da saúde (nutricionista, médicos, psicólogos e dentista). • Criar mecanismos para sensibilização da população quanto às características organolépticas dos produtos orgânicos e/ou agroecológicos. Assim como, organizar grupo de produtores com suporte técnico para ampliar e fortalecer a produção de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos para o consumo diário da população do município. • Articulação de projeto entre Secretaria Municipal de Agricultura e EMATER para incentivo a compostagem com disponibilização de apoio técnico e educação ambiental a população (famílias, órgãos públicos e comércio alimentício).
	Êxodo rural	• Implantar programa em nível municipal de apoio aos agricultores familiares que comercializam seus produtos em mercados institucionais, feiras livres e mercado do agricultor, através de disponibilização de assistência técnica e maquinário necessário. • Regulamentação municipal e estadual para preferência de aquisição de gêneros da agricultura familiar local por parte do comércio varejista do município. De forma a fomentar os canais de comercialização da agricultura familiar
	Falta de diversificação da produção rural	• Implantar programa em nível municipal de apoio aos agricultores familiares que comercializam seus produtos em mercados institucionais, feiras livres e mercado do agricultor, através de disponibilização de assistência técnica e maquinário necessário.

		• Regulamentação municipal e estadual para preferência de aquisição de gêneros da agricultura familiar local por parte do comércio varejista do município. De forma a fomentar os canais de comercialização da agricultura familiar • Sem propostas. • Criar mecanismo a nível municipal de articulação de informações entre as diferentes secretarias municipais para a realização do DHAA. • Aumentar gradativamente o número de profissionais: nutricionistas (para a educação, saúde e assistência social), técnicos agrícolas e educadores físicos no município. • Ampliar gradativamente o quadro de profissionais Nutricionistas na rede de atenção a saúde e sócio assistencial. • Disponibilizar atendimento nutricional nas unidades básicas de saúde dos bairros e, ou comunidades, além disso, prever a contratação de mais nutricionistas para o município visando trabalhar os grupos de obesos, diabéticos, desnutrição/baixo peso, crianças menores de cinco anos de idade, que sejam mapeadas como de risco. • Aumentar gradativamente o número de profissionais: nutricionistas (para a educação, saúde e assistência social), técnicos agrícolas e educadores físicos no município. • Sem Propostas
	Falta de adequação legal das cozinhas dos produtores rurais	
	Falta de ações intersetoriais e participação social	
	Falta de capacitação de técnicos e produtores	
	Falta de recursos humanos e financeiros para implementação das ações de SAN	
	Falta de aprimoramento das cadeias curtas de alimentos	
	Indivíduos que moram em domicílios com saneamento básico inadequado	• Estruturar o Programa de proteção e conservação das nascentes. • Poços Artesianos • Avaliar a qualidade das águas utilizadas na produção de alimentos que são comercializados no PNAE, PAA • Acompanhar o Projeto Caixa d'Água - Família Paranaense/Gente Nossa
Goioxim	Êxodo rural	• Assistência técnica e extensão rural na produção, comercialização e distribuição aos agricultores familiares • Adquirir alimentos para merenda escolar do Estado da agricultura local • Comercialização de produtos alimentícios através de feiras locais/mercado municipal. • Certificação de produtos orgânicos através da Tecpar. • Capacitação no processamento e uso de frutas em geral e frutas nativas. • Aderir e distribuir alimentos adquiridos através do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA • Aprimoramento e promoção da sanidade na Agricultura.
	Desperdício de alimentos	• Capacitação das cozinheiras e auxiliares, para o preparo e distribuição das refeições escolares.

Guaporema		• Palestras, rodas de conversas, seminários, cursos e oficinas em SAN.
	Indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica	• Inserir e acompanhar as famílias, no Programa Bolsa Família. O programa busca garantir a famílias em situação de vulnerabilidade social econômica, o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde. • Fornecimento de auxílio alimentação através dos benefícios eventuais.
	Agricultores familiares com baixa mecanização	• Assistência técnica e extensão rural na produção, comercialização e distribuição aos agricultores familiares
	Crianças em estado de vulnerabilidade nutricional	• Inserir e acompanhar as famílias, no Programa Bolsa Família. O programa busca garantir a famílias em situação de vulnerabilidade social econômica, o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde.
	Consumidores de alimentos inadequados para a saúde	• Orgânicos na Alimentação Escolar
	Sistema econômico	• Sem propostas.
	Pandemia da doença por coronavírus 2019 (COVID-19)	• Garantir em parceria com todos os segmentos sociais, o fornecimento de alimentos as famílias atingidas por situações de emergência ou calamidade pública como Pandemia Covid/19 e integrá-los aos programas sociais e de inclusão produtiva, visando a sua melhoria socioeconômica.
	Fraca articulação entre a esfera federal e estadual sobre a política de SAN	• Sem propostas.
	Consumo de alimentos inadequados para a saúde	• Incentivar o consumo de alimentos produzidos no município. Estimular a compra do mercados e frutarias dos pequenos produtores locais e estimular a compra de frutas e verduras locais que são vendidos na feira do produtor.
	Extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	• Sem propostas.
	Falta de cooperativas organizadas pelos produtores	• Sem propostas.
	Inflação dos alimentos	• Ofertar orientação e alimentos de qualidade, para que as famílias identificadas no cadúnico de extrema pobreza para que possam superar a situação em que se encontra.
	Crianças em estado de vulnerabilidade nutricional	• Monitorar o estado nutricional das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família - Sensibilizar as famílias por meio de visitas, sobre a importância do acompanhamento das condicionalidades da saúde. - Realizar avaliação nutricional dos beneficiários do Programa Bolsa Família, priorizando crianças menores de 7 anos de idade, gestantes e mulheres de 14 a 44 anos. • Realizar o cadastramento de famílias perfil ao Programa Estadual Leite as Crianças, pelo CRAS • Fornecer lanches aos alunos nos períodos de permanência destes em sala de aula.

		Realizar acompanhamento médico e nutricional das pessoas com necessidades especiais, fornecendo fórmula infantil e ou dieta integral, conforme necessidade.
	Indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica	- Garantir em parceria com todos os segmentos sociais, o fornecimento de alimentos as famílias atingidas por situações de emergência ou calamidade pública como Pandemia Covid/19 e integrá-los aos programas sociais e de inclusão produtiva, visando a sua melhoria socioeconômica. - Ofertar orientação e alimentos de qualidade, para que as famílias identificadas no cadúnico de extrema pobreza para que possam superar a situação em que se encontra.
	Indivíduos com 10 anos considerados analfabetos	Sem propostas.
	Alunos com acesso a um ambiente inadequado para alimentação nas instituições de ensino	Sem propostas.
	Indivíduos que moram em domicílios com saneamento básico inadequado	Garantir o acesso à água para o consumo humano e produção de alimentos à população rural de baixa renda do município, de forma a promover qualidade e quantidade suficientes à segurança alimentar e nutricional.
	Adultos em situação de vulnerabilidade nutricional	- Realizar acompanhamento médico e nutricional das pessoas com necessidades especiais, fornecendo fórmula infantil e ou dieta integral, conforme necessidade. - Implementação da Estratégia Intersectorial de Prevenção e Controle da Obesidade.
	População que não tem informação sobre a SAN	- Incentivar a alimentação saudável aos grupos de gestantes, idosos, diabéticos, hipertensos - Continuar o trabalho com as gestantes do Município. Sobre alimentação saudável e a importância do aleitamento Materno - Realizar capacitação (educação nutricional) permanente profissionais da educação e comunidade escolar. - Ofertar orientação e alimentos de qualidade, para que as famílias identificadas no cadúnico de extrema pobreza para que possam superar a situação em que se encontra.
	Agricultores sem assistência técnica	- Prestar serviços qualificados e continuados de assistência técnica, tecnologias e de conhecimentos apropriados à agricultura familiar. - Contratar e manter técnicos agrícolas ou engenheiros agrônomos para dar acessória aos produtores rurais.
	Falta de elaborar um diagnóstico de SAN	Sem propostas.
Iretama	Falta de ações intersectoriais e participação social	Implantação e consolidação da Política de SAN, através da articulação e fortalecimento do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e da Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional.

	Desigualdade de renda Falta de recursos humanos e financeiros para implementação das ações de SAN Gestores de outras áreas não considerarem prioridade a política de SAN. Crianças em estado de vulnerabilidade nutricional	- Programa Bolsa-Família: O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação os milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 85,00 mensais e está baseado na garantia da renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. - Sem propostas. - Sem propostas. - Programa Nacional de Alimentação Escolar: contribui para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação nutricional. - Programa Estadual Leite das Crianças: instituído pela Lei Estadual 16.475/2010, o Programa do Leite das Crianças atende crianças de 6 a 36 meses de idade, com renda per capita de até ½ salário mínimo regional, com o objetivo de auxiliar na redução das deficiências nutricionais da população infantil paranaense. O PLC consiste na distribuição gratuita e diária de um litro de leite tipo pasteurizado, enriquecido com ferro, quelato e Vitaminas “A” E “D”. O programa propicia e estimula o desenvolvimento e organização da cadeia leiteira, com ênfase na geração de renda, criação de empregos, incentivando a permanência da população no interior do Estado, como também a socialização de informações e procedimentos à inclusão social das famílias. - Orientação em Educação Alimentar e Nutricional para comunidade escolar, através de trabalhos que envolvam os temas: Segurança Alimentar e Nutricional; Direito Humano à Alimentação Adequada e Soberania Alimentar; Transição Nutricional (dados numéricos nacionais e locais); Fatores relacionados ao aumento da incidência dos casos de obesidade em crianças; Alimentação saudável (definição, princípios, importância, fatores sociais e culturais envolvidos, macro e micronutrientes); Programa Nacional de Alimentação Escolar (definição, objetivo, ações, responsabilidades, elaboração de cardápios). - Monitoramento do estado nutricional de alunos da Rede Municipal de Ensino. Realizado através da aferição do peso e estatura dos alunos na própria unidade de ensino, logo após sendo feita a avaliação nutricional na SME e na SMS. - Fornecimento de Alimentação Especial através do Programa Nacional de Alimentação Escolar, para alunos portadores de doença celíaca, intolerância a lactose, dislipidemia, fenilcetonúria, diabetes mellitus, entre outras nas Escolas Municipais e CMEIS. - Programa Saúde na Escola (PSE) apresenta como finalidade contribuir para a formação integral dos estudantes da rede pública de educação básica por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde.
--	---	---

Itapejara do Oeste	Falta de tempo para preparar os alimentos	Sem propostas.
	Propagandas de alimentos ultraprocessados	Sem propostas.
	Consumo de alimentos inadequados para a saúde	- PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR –PNAE Oferta alimentação saudável e adequada, com uso de alimentos variados, seguros e que respeitam a cultura local, contribuindo com hábitos alimentares saudáveis para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e melhorando assim o rendimento escolar. - EDUCAÇÃO NUTRICIONAL COM ALUNOS DA REDE MUNICIPAL São atividades voltadas à alimentação saudável a fim de melhorar a aceitação e a ingestão de alimentos mais saudáveis e evitar o consumo excessivo de fast-foods e alimentos industrializados. As atividades são realizadas pela nutricionista, estagiárias de nutrição, professoras e estagiárias de pedagogia. - MPLANTACÃO DA FEIRA LIVRE Objetiva propiciar aos produtores rurais um local adequado para comercialização de produtos da agricultura familiar. - TREINAMENTO DE EQUIPE DE MERENDEIRAS E SERVENTES ESCOLARES São realizados ao longo do ano, para capacitar a equipe que tem relacionamento direto com os alunos, a fim de oferecer um alimento saboroso, de qualidade e incentivar os alunos a consumir os alimentos ofertados na alimentação escolar. - Fornecer água, aos moradores da zona rural, em locais que apresentam deficiência em épocas de estiagem, através da perfuração de poços artesanais, instalação de reservatórios e rede de distribuição. - Garantir à população beneficiada, acesso a água de qualidade, sem contaminantes, evitando doenças. - Atender com assistência técnica, agricultores familiares que irão produzir alimentos, com base agroecológica, para entrega no PNAE e PAA. - Visa a produção de hortifrúti 100% orgânico, implantado em uma casa de vegetação e tem função de disponibilizar os produtos para famílias carentes e escolas, bem como servir de unidade de ensino para crianças.
	Pandemia da doença por coronavírus 2019 (COVID-19)	Sem propostas.
	Falta de ações intersetoriais e participação social	- Integrar as Secretarias de Agricultura, Assistência Social, Educação e Saúde, com a participação efetiva dos conselhos de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Rural - Fomentar uma gestão participativa, onde os órgãos públicos possam abrir espaços para que a população participe ativamente da gestão.
Ivaté		

		• Promover avaliação do Plano Municipal de SAN por parte dos representantes intersetoriais, visando revisão e adequação das metas propostas, objetivando atingir o maior número possível das metas pactuadas.
Pouco comprometimento dos membros do COMSEA nas reuniões.		• Promover reuniões do conselho para que as informações cheguem aos agricultores da região
Falta de adequação legal das cozinhas dos produtores rurais		• Agregar valor aos produtos dos produtores rurais através da manipulação correta e fiscalizada com orientações e incentivos fiscais
Falta de recursos humanos e financeiros para implementação das ações de SAN		• Construir hortas escolares, incentivando o aprendizado no que se refere à produção de hortas comunitárias através de reaproveitamento de terrenos baldios • Elaborar diagnóstico da situação alimentar e nutricional da população. • Produzir materiais de apoio e qualificação das ações de Promoção da Alimentação Adequada e Saudável. • Estruturar os órgãos municipais: educação, saúde, assistência social e agricultura com profissionais de diversas áreas, para o fortalecimento das ações estratégicas à realização do direito humano à alimentação adequada e saudável por meio da contratação de profissionais. • Traçar estratégias para poder promover a proteção de fontes, matas ciliares, orientar sobre o uso consciente de poços profundos e melhorar a assistência técnica.
Falta de diagnóstico para identificar produtores que necessitam de certificação sanitária		• Sem propostas.
Falta da adesão do produtor as orientações técnicas de manejo do solo, uso correto das técnicas agrícolas, que visam a sustentabilidade do sistema		• Sem propostas.
Indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica		• Realizar ações intersetoriais junto as famílias do Nossa Gente Paraná, visando contribuir para a autonomia das famílias • Priorizar as famílias em vulnerabilidade inseridas em programas sociais na Segurança Alimentar e Nutricional, fazendo com que o excedente das compras diretas seja distribuído para essas famílias, em conjunto com o CRAS e outros órgãos.
Indivíduos que moram em domicílios com saneamento básico inadequado		• Sem propostas.
Alunos que não realizaram avaliação nutricional		• Dar continuidade a avaliação nutricional dos alunos da rede municipal de Ivaté. • Realizar a cobertura populacional para melhoria da análise dos dados nutricionais das famílias.
População que não tem informação sobre a SAN		• Realizar por meio do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, palestras sobre hábitos alimentares e nutricionais a todos os beneficiários do Nossa Gente Paraná. • Viabilizar estratégias para conscientização ao consumo exagerado e consequente desperdício de alimentos.

		• Realizar campanhas educativas para a difusão de informações, orientação e estímulo à adoção de práticas e escolhas alimentares saudáveis pela população, por meio da valorização dos alimentos produzidos localmente. • Implantar projeto para aproveitamento integral dos alimentos e conscientização sobre o desperdício com a criação de uma ONG afim de arrecadar alimentos que sobram nos supermercados da cidade. • Criar projeto para fomentar o senso crítico, prover esclarecimentos à população sobre uso indiscriminado do agrotóxico, risco a exposição humana ao agrotóxico, risco ao consumo de alimentos com alta exposição a agrotóxicos, risco a qualidade ambiental pelo uso indiscriminado de agrotóxico. • Realizar campanhas junto aos consumidores sobre rotulagem, preparo e consumo de alimentos, a fim de propiciar uma alimentação saudável e segura. • Promover fóruns de debates quanto a alimentação de qualidade e nutritiva, com foco em ações palpáveis quanto a segurança alimentar.
Pinhalão	Sem vítimas e vilões diagnosticados.	• Sem propostas.
	Desperdício de água	• Criar programa de incentivo à doação de alimentos e redução do desperdício voltado para a iniciativa privada.
	Falta de veículos e equipamento de saúde	• Sem propostas.
	Dificuldade em conseguir o comprometimento da família inserida no Programa Bolsa Família	• Sem propostas.
	Indivíduos que moram em domicílios com saneamento básico inadequado	• Garantir o acesso à água para o consumo humano e produção de alimentos à toda a população
Japurá	Indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica	• Bolsa Família: Atender 100% das famílias em situação de vulnerabilidade, de pobreza e de extrema pobreza no município de Japurá. • Programa Leite das Crianças: Atender todas as crianças de 06 a 36 meses em situação de vulnerabilidade, que se enquadre no programa leite das crianças, melhorando a qualidade de vida e as desigualdades sociais. • Cesta básica: Proporcionar suporte alimentar às famílias de pessoas em vulnerabilidade social com impossibilidade temporária. • Cesta verde: Através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) Projeto Cesta Verde as famílias que se encontram em vulnerabilidade social têm acesso a alimentos saudáveis como frutas, verduras e legumes.
Lindoeste	Consumo de alimentos inadequados para a saúde	• Orientação em Educação Alimentar e Nutricional para profissionais da educação e Comunidade Escolar.

	Falta de acesso a alimentos	• Ampliar a qualidade e quantidade de alimentos saudáveis. Garantia da oferta de alimentação de qualidade aos alunos da rede municipal. • Oferta de alimentação diferenciada para os alunos da rede municipal pelo. Programa Nacional de Alimentação Escolar. • Ampliar a quantidade de famílias do cadastro Único nos programas (agricultura familiar e Mesa Brasil, por exemplo) • Através do Programa Bolsa Família, visar o acesso aos direitos básicos: educação, saúde, alimentação e assistência Social • Ampliar a quantidade de alimentos saudáveis nas escolas. • Entregar 80 cestas básicas (mensal) para as famílias em situação de insegurança alimentar
	Falta de equipamentos públicos de SAN/ Necessidade de aprimoramento dos equipamentos públicos de SAN	• Sem propostas.
Matelândia	Consumo de alimentos inadequados para a saúde	• Implementação das recomendações do Guia Alimentar para a População Brasileira e do Guia Alimentar para crianças menores de dois anos, reforçando o consumo de alimentos regionais e as práticas produtivas sustentáveis que respeitem a biodiversidade, em ações e estratégias realizadas pela rede de educação, saúde e assistência social • Projeto MINHA FAMÍLIA NA ESCOLA voltado às famílias explicando sobre temas como alimentação adequada • Capacitar professores para serem multiplicadores de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) • Inserir no currículo base aulas de educação alimentar e nutricional para conscientização dos alunos a consumirem alimentos saudáveis e de qualidade • Planejar e acompanhar o uso de cardápios específicos para as Unidades de Ensino em datas festivas • Atividades de conscientização no Dia Mundial da Alimentação • Manter a adesão ao Programa Saúde na Escola (PSE)
	Falta de fortalecimento da agroindústria familiar por meio do SIM	• Cobrar do poder público, programa de fortalecimento da agroindústria familiar, fortalecimento do SIM/SUSAF • Informatizar o serviço de inspeção Municipal – SIM
	Falta de capacitação de técnicos e produtores	• Prestar ATER qualificada, direcionada e continuada para no mínimo 50 famílias da agricultura familiar, com prioridade para a produção sustentável • Fortalecer a assistência técnica continuada, através de concurso público preferencialmente, com diálogo com a secretaria de agricultura

		• Conscientização por parte das autoridades municipais da necessidade de mais profissionais técnicos nas áreas de assistência técnica, orientação e fiscalização • Providenciar acompanhamento técnico e mais facilidade ao agricultor para adquirir o CAF (Cadastro da Agricultura Familiar)
Falta de equipamentos públicos de SAN/ Necessidade de aprimoramento dos equipamentos públicos de SAN		• Melhorar a estrutura física da feira do produtor, assim como o fortalecimento para ampla participação de produtores e consumidores • Apoiar e monitorar as Feiras de Produtores
Falta de infraestrutura pública na área rural		• Melhorar a infraestrutura pública rural, estradas rurais, fornecimento de energia com qualidade e constância, acesso à internet de qualidade
Desvalorização da agricultura familiar		• Criar leis municipais relacionadas à aquisição dos produtos da agricultura familiar • Promover a troca de produtos da agricultura familiar comprada de forma justa por produtos recicláveis em pontos ou locais específicos • Manter um percentual mínimo de 60% da compra de produtos da agricultura familiar com recurso federal para o PNAE Municipal • Apoiar as agroindústrias familiares, como forma de estimular a comercialização de produtos legalizados por meio do cooperativismo e associativismo. • Promover o incremento de 5%, em cada ano, do total de recursos financeiros a serem transferidos pelo PNAE, referente à aquisição da Agricultura Familiar
Êxodo rural		• Incentivar a agricultura familiar a fim de promover a sucessão familiar do campo, financiamentos, subsídios, orientações por parte do poder público • Incentivar a valorização da Agricultura Familiar, com oferta de cursos profissionalizantes para a juventude rural, visando a sucessão familiar
Falta de consolidação da produção orgânica e agroecológica		• Viabilizar e incentivar para que mais produtores do município possam produzir alimentos com base ecológica e orgânicos • Fortalecer o turismo rural, agricultura orgânica, agenda de feiras livres, feiras para trocas de sementes, mudas
Falta de consolidação do turismo rural		• Fortalecer o turismo rural, agricultura orgânica, agenda de feiras livres, feiras para trocas de sementes, mudas
Falta de recursos humanos e financeiros para implementação das ações de SAN		• Programa de incentivo a contratação de nutricionistas a nível do PNAE estadual • Garantir nutricionistas para elaborar e fiscalizar a merenda e os lanches no ambiente escolar a nível municipal, e unidades privadas, para que seja possível seguir as diretrizes e leis (PNAE, Lei das cantinas)

		• Aumento do quadro técnico na área de nutrição para atingir mais secretarias municipais e quantitativo por secretaria e programas, à exemplo a Secretaria de Assistência Social.
Falta de equipamentos públicos de SAN/ Necessidade de aprimoramento dos equipamentos públicos de SAN		• Incentivar hortas comunitárias, com auxílio das associações de bairros e comunidade em geral • Implantar Horta da Família no PROFAM buscando valorizar as práticas sustentáveis e a educação alimentar e nutricional • Orientação dos pais junto a escola sobre hábitos alimentares saudáveis e incentivar a fazer horta em casa • Estruturar uma cozinha industrial para capacitações e cursos na área de alimentação
Falta de divulgação do COMSEA		• Divulgar o COMSEA no Município através de eventos, mídias e canais de informação • Criar canal oficial com informações das ações do COMSEA e CAISAN • Articular meios de divulgação, com o objetivo de explicar o que é um conselho, qual a sua finalidade, bem como a sua importância para a comunidade
Falta de ações intersetoriais e participação social		• Desenvolver ações nas escolas, campanhas, entrega de panfletos, reuniões com temas relacionados à participação social. • Implementação de Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade
Falta de orçamento destinado à CAISAN		• Ter um orçamento específico destinado à CAISAN
Crianças em estado de vulnerabilidade nutricional		• Criar e implantar projeto municipal para doação de kits de alimentos saudáveis aos alunos atendidos pela Saúde e Educação que estejam diagnosticados com risco nutricional. • Monitorar a situação alimentar e nutricional dos indivíduos cadastrados no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) • Garantir a elaboração do concurso anual das receitas saudáveis das merendeiras das escolas e CMEIs municipais • Realizar campanha de conscientização do consumidor, principalmente com o público infantil, no que diz respeito a manipulação de alimentos nas gôndolas dos supermercados, com vistas a reduzir os danos aos produtos antes de serem comercializados • Implementação das recomendações do Guia Alimentar para a População Brasileira e do Guia Alimentar para crianças menores de dois anos, reforçando o consumo de alimentos regionais e as práticas produtivas

		sustentáveis que respeitem a biodiversidade, em ações e estratégias realizadas pela rede de educação, saúde e assistência social.
Sapopema	Consumo alimentos	Realizar através dos equipamentos sociais campanhas educativas visando a melhoria dos hábitos alimentares e nutricionais da população através de cursos, de oficinas de alimentação saudável e de aproveitamento de alimentos.
	Inadequados para a saúde	- Garantia de Acesso Regular ao Benefício Eventual (Alimentação) - Promover o acesso à alimentação adequada e saudável para crianças, adolescentes e idosos participantes dos grupos de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos SCFV
	Falta de preservação do meio ambiente	Sem propostas.
	Sistema econômico	Sem propostas.
	Falta de profissionais para educação alimentar e nutricional	Realizar ações de Educação Alimentar e Nutricional para comunidade escolar, tais como: promover formação de atores (professores, merendeiros, etc), palestras com os estudantes.
	Saneamento básico inadequado	- Ampliar o acesso de beneficiário de Saneamento Básico na comunidade - Orientação/intimação/notificação em casos de fossa aberta. - Atender famílias no Bairro São Luis II e Mambuca, com sistema de abastecimento de água
	Indivíduos que moram em domicílios sem coleta de lixo	Manter a coleta de lixo Orientar a comunidade sobre coleta adequada de lixo
	Indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica	- Identificar através do CADUNICO as famílias em situação de insegurança alimentar e Nutricional em Sapopema, com vistas ao planejamento de programas, projetos e ações voltadas para diminuição ou erradicação desta situação de vulnerabilidade. - Ampliar o acesso das famílias em situação de insegurança alimentar, ao atendimento socioassistencial, principalmente as famílias identificadas no sistema do CADÚNICO. - Implantação de Central de distribuição de alimentos, que será utilizada para realização de cursos de profissionalização e capacitação da comunidade, visando estimular boas práticas de produção e fabricação, aprimoramento de habilidades, geração de renda, entre outros.
	Indivíduos que moram em domicílios com saneamento básico inadequado	Implantação, ampliação ou melhorias de ações e serviços sustentáveis, de forma participativa, de saneamento básico em comunidades rurais e em área urbana.
	Sem vítimas e vilões diagnosticados.	Sem propostas.
Paula Freitas		
São Jorge do Patrocínio		

	Falta de preservação do meio ambiente	Sem propostas.
	Saneamento básico inadequado	Fiscalização da instituição distribuidora de água e de toda rede hídrica do município. Manter e ampliar as ações desenvolvidas buscando garantir sempre água de boa qualidade para consumo humano e conscientização dos produtores para utilização consciente dos recursos hídricos.
Tamboara	Crianças em estado de vulnerabilidade nutricional	- Oferecimento de alimentação para os alunos com necessidades alimentares especiais, da rede municipal pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar e conforme Lei nº 12.982/2014. Elaboração de cardápios específicos que atendam os alunos com necessidades alimentares especiais. - Promover a Redução no número de alunos com excesso de peso, incluindo as classificações de sobrepeso, obesidade e obesidade grave. Realização de intervenção e orientação nutricional com os responsáveis pelos alunos da rede municipal de educação que estão fora do padrão de eutrofia. - Avaliação do estado nutricional de alunos da rede municipal de ensino Realizar a coleta anual dos parâmetros antropométricos: Peso, estatura e circunferência abdominal dos alunos. Identificar e sistematizar o número de alunos que apresentam Baixo Peso, Obesidade e Obesidade Grave - Programa educação e alimentação segura: Redução no número de alunos com excesso de peso, incluindo as classificações de sobrepeso, obesidade e obesidade grave. - realizar atividades que envolvam o tema alimentação saudável de acordo com a faixa etária correspondente. - Programa Leite das crianças: Incluir e atualizar o Cadastro Único das famílias com crianças beneficiária.
	Dificuldade em conseguir o comprometimento da família inserida no Programa Bolsa Família	Promover intersetorialidade das ações da Saúde com demais setores envolvidos no Programa Bolsa Família desenvolvendo: Pesagem, palestras conjuntas e avaliação nutricional.
Tapejara	Falta de ações intersetoriais e participação social	- Realizar atividades intersetoriais com Assistência Social, Educação, Esporte, Cultura, visando a prevenção e controle da obesidade. - Promover campanhas educativas de segurança alimentar e nutricional garantindo a alimentação saudável e prevenção de doenças, por meio de atividades envolvendo as secretarias de educação, saúde e esporte. - Assegurar a elaboração do III Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional através da assessoria do CONSEA – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e apoio da CAISAN - Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional, seguindo critérios, princípios e diretrizes do SISAN. - Apoiar a participação e controle social, por meio dos conselhos de segurança alimentar e nutricional.

		• Reunião intersetorial entre os gestores e técnicos para realização do monitoramento. • Garantir recursos no orçamento municipal, destinados à política de Segurança Alimentar. • Viabilizar auxílio técnico e incentivar a produção e o consumo de alimento orgânico no município, reduzindo o consumo de agrotóxico pela população. • Fortalecer e expandir a feira do produtor, a fim de viabilizar o acesso da população a uma alimentação adequada, contribuindo também com a geração de renda familiar para os agricultores. • Realizar campanhas educativas para informações, orientações e estímulo de práticas e escolhas alimentares saudáveis pela população, respeitando a realidade local.
Falta de recursos humanos e financeiros para implementação das ações de SAN		• Sem propostas • Sem propostas
Consumo de alimentos inadequados para a saúde		• Divulgar e facilitar acesso ao programa do PRONAF - Mulher e Jovem. • Promover acesso às políticas públicas, valorizando a produção municipal dos produtores da agricultura familiar. • Divulgar e incentivar a participação aos programas do PRONAF (Programa Nacional da Agricultura Familiar) e PNCF (Programa Nacional do Crédito Fundiário). • Incentivar as famílias de agricultores da região a se organizarem em associação. • Estabelecer a união entre os associados e inclusão de mais produtores para que possam ofertar variedades de produtos. • Viabilizar auxílio técnico e incentivar a produção e o consumo de alimento orgânico no município, reduzindo o consumo de agrotóxico pela população. • Oportunizar aos educandos projeto de pesquisa de campo para o conhecimento da agricultura familiar. • Incentivar os agricultores a produzirem diversos tipos de produtos para serem utilizados na merenda escolar. • Incentivar os produtores a plantarem outros tipos de produtos visando diversidade e qualidade nutricional e com isso proporcionar a segurança alimentar da população local.
Dificuldade em Identificar pessoas advindas de outros países ou localidades e fazer a inserção em programas sociais		
Pandemia da doença por coronavírus 2019 (COVID-19)		
Não conseguir fazer reuniões com produtores para falar sobre políticas públicas de interesse		
Falta de união dos produtores para se organizarem-se em associação.		
Falta de consolidação da produção orgânica e agroecológica		
Desvalorização da agricultura familiar		
Falta de diversificação da produção rural		

		• Capacitar as famílias dos agricultores com o objetivo de ampliar e diversificar a produção de alimento (Capacitações: preparação de alimentos, compostagem, preparo da terra, cuidados na visualização dos alimentos na hora da venda). • Elaborar o PAA municipal como medida de incentivo a pequenos produtores na variação produtiva e redução do desperdício da produção. • Fortalecer as organizações de agricultora familiar, efetuando parceria entre agricultura e IDR-PR, afim de ampliar o número de técnicos, capacitando as famílias dos agricultores com objetivo de ampliar e diversificar a produção de alimentos a serem utilizado no Programa de Alimentação Escolar.
	Crianças em estado de vulnerabilidade nutricional	• Incluir no projeto político pedagógico de forma transversal ações de educação alimentar e nutricional, nas escolas públicas municipais. • Dar continuidade ao projeto de hortas nas escolas com os alunos, para mostrar a importância de uma alimentação adequada, segura e saudável. • Fortalecer o trabalho intersetorial entre educação e saúde na avaliação do estado nutricional dos educandos para obter o diagnóstico precoce dos possíveis desvios nutricionais, baixo peso ou sobrepeso, evitando assim as consequências decorrentes desses agravos à saúde no futuro.
	Dificuldade em conseguir o comprometimento da família inserida no Programa Bolsa Família	• Acompanhamento dos beneficiários do Programa Bolsa Família. Manter o acompanhamento semestral dos beneficiários acima de 82%
	Consumo de alimentos inadequados para a saúde	• Oficinas de educação alimentar para o público atendido pelo CRAS • Promoção da qualidade nutricional dos alimentos às escolas municipais de ensino. Fornecimento de alimentos variados capazes de garantir uma alimentação saudável.
	Indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica	• Fornecimento de benefício eventual na modalidade alimentação ☐ Garantir o direito à alimentação adequada e combate à fome em situações pontuais
	Indivíduos que moram em comunidades com vulnerabilidades concentrada	• Articulação intersetorial para a operacionalização da compra de produtos de agricultores familiares de assentamentos de reforma agrária, bem como do pré-assentamento. Abranger maior número de produtores de agricultura familiar, aumentar a demanda de produtos, e tentar uma entrega contínua.
	Indivíduos que moram em domicílios com saneamento básico inadequado	• Realizar orientações sobre separação e destinação adequada do lixo: Realizar orientações sobre separação e destinação adequada do lixo. Promover a orientação por meio de mídias sociais e campanhas educativas com folders explicativos. Desenvolver um trabalho de conscientização nas escolas municipais através de palestras, vídeos e visitas.
Rio Bonito do Iguaçu		

		Garantir o acesso à água para o consumo humano e produção de alimentos à população rural do município, de forma a promover qualidade e quantidade suficientes.
	Gestantes elegíveis aos programas sociais sem atualização cadastral	Sem propostas
	Famílias em descumprimento de condicionalidades de programas sociais	Sem propostas

QUADRO G.2 - PROBLEMAS APONTADOS NOS PLAMSANS E AS RESPECTIVAS PROPOSTAS CORRESPONDENTES (PEQUENO PORTE II)

Município	Problemas associados a IAN identificados nos PLAMSANS	Políticas/Programas/ações/ correspondentes aos problemas que constam nos PLAMSANS
São Mateus do Sul	Alta incidência de doenças como diabetes, hipertensão, obesidade	- Realização de oficinas e reuniões com os pacientes diabéticos, hipertensos, idosos e gestantes sobre alimentação saudável. - Mapeamento de doenças crônicas não transmissíveis associadas a práticas alimentares inadequadas.
	Falta de preservação do meio ambiente	Incentivo a preservação de nascentes.
	Falta de boas práticas no preparo e manipulação de defensivos agrícolas	Conscientização dos produtores sobre o uso de agrotóxicos e descarte adequado das embalagens.
	Falta de elaborar um diagnóstico de SAN	Sem propostas
	Falta de infraestrutura pública na área rural	- Garantia do acesso à água para o consumo humano e produção de alimentos à população rural de baixa renda do município - Implantação de cisternas sociais para população rural para utilização de água para consumo humano, animal, nas hortas e lavouras. - Perfuração de poços artesanais e construção de reservatório coletivo para distribuição de água em comunidades rurais.
	Falta de recursos humanos e financeiros para implementação das ações de SAN	- Capacitação de todos os profissionais da área da Saúde sobre SAN. - Contratação de nutricionista que responda tecnicamente pelos serviços de alimentação da Secretaria Municipal de Assistência Social, bem como às crianças e adolescentes acolhidos no Abrigo Institucional. - Realização de educação continuada em Educação Alimentar e Nutricional para gestores, diretores, coordenadores pedagógicos, educadores, pedagogos bem como para profissionais da saúde que atuam na atenção básica e profissionais dos serviços socioassistenciais

		• Capacitação e formação continuada ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE) promovendo uma atuação eficiente nas Unidades Escolares. • Capacitação dos manipuladores de alimentos de todas as unidades escolares municipais, entidades e Serviços Socioassistenciais. • Capacitação dos professores para auxiliar na avaliação antropométrica dos alunos e identificação dos alunos em insegurança alimentar e nutricional como parte das atividades do PSE
Consumidores de alimentos inadequados para a saúde		• Criação de ações de integração de crianças e adolescentes das escolas, dos serviços de fortalecimento de vínculos e convivência familiar e comunitária, com os pequenos agricultores, valorizando o plantio agroecológico, livre de agrotóxicos, bem como enfatizando a importância do consumo de alimentos saudáveis
Indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica		• Identificação das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza nas áreas urbana e rural por meio do CADÚNICO visando o desenvolvimento de ações para atendimento a esta demanda. • Garantia de acesso ao Benefício Eventual/LOAS – Alimentos. • Ampliação dos atendimentos do Programa Bolsa Família • Manutenção do Programa Nossa Gente • Implantar o “Vale Verde” ou “Vale Feira” para famílias em vulnerabilidade e risco social, como forma de incentivo ao consumo saudável e a movimentação da economia de produtores rurais que comercializam seus produtos na feira do produtor.
População que não tem informação sobre a SAN		• Divulgação nos meios de comunicação e escolas da importância do consumo de produtos orgânicos/agroecológico • Inserção do tema Agroecologia nas atividades desenvolvidas através da rede socioassistencial • Elaboração e distribuição de materiais de divulgação (cartilhas, folders, cartazes) com assuntos sobre alimentação saudável, receitas nutritivas/reaproveitamento de alimentos, estilo e qualidade de vida, entre outros assuntos pertinentes, com ênfase no dia 16 de outubro – Dia Mundial da Alimentação. • Inserção no Projeto Político Pedagógico das escolas e no plano de trabalho da rede socioassistencial o tema “Comida de Verdade” e a Educação Nutricional. • Capacitação através de oficinas sobre alimentação saudável e reaproveitamento de alimentos visando o trabalho social com as famílias atendidas pelos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos e rede municipal de educação. • Criação de ações de integração de crianças e adolescentes das escolas, dos serviços de fortalecimento de vínculos e convivência familiar e comunitária, com os pequenos agricultores, valorizando o plantio agroecológico, livre de agrotóxicos, bem como enfatizando a importância do consumo de alimentos saudáveis

Ivaiporã	Gestores de outras áreas não considerarem prioridade a política de SAN.	Sem propostas.
	Dificuldade em manter o COMSEA ativo e atuante	Sem propostas.
	Falta de boas práticas no preparo e manipulação de defensivos agrícolas	- Implementação de um programa integrado entre as secretarias de saúde, agricultura e educação para a conscientização do produtor rural quanto ao uso de EPI's na aplicação de agrotóxicos e as consequências da utilização de defensivos para a saúde; - Orientar os agricultores, através de capacitação para produção de alimentos com redução da aplicação de agrotóxicos a partir das boas práticas de produção;
	Faltas de programas de geração de renda	Sem propostas.
	Falta de avaliação nutricional nas escolas	- Avaliação nutricional dos alunos da rede municipal de ensino, Avaliação nutricional dos usuários da rede municipal de saúde e dos usuários dos programas sociais. - Aferição do peso e estatura dos alunos da rede municipal de ensino, através dos sistemas próprios.
	Falta de profissionais para educação alimentar e nutricional	- Realização de ações de educação nutricional em grupos específicos como hipertensos e diabéticos, gestantes, etc. - Incentivo ao debate e à prática das ações de EAN no ambiente escolar e visualização daquelas já desenvolvidas nas escolas públicas de educação infantil, tendo como tema norteador a promoção da alimentação saudável e a prevenção da obesidade infantil no ambiente escolar. - Realização de ações de educação nutricional como treinamentos e oficinas culinárias educativas aos usuários da rede municipal de ensino que abrange alunos da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos - EJA, bem como usuários da Secretaria Municipal de Saúde por meio da Estratégia Saúde da Família – ESF e ainda o público em vulnerabilidade social atendidos pela secretaria de assistência social através dos equipamentos sociais existentes no município de Ivaiporã. - Contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos de alimentação saudáveis, por meio da oferta de alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional.
	Baixa cobertura do SISVAN	Formação sobre a importância da realização de atividades de Educação Alimentar e Nutricional de forma permanente em sala de aula.
	Indivíduos com cestas básicas com poucos itens	Sem propostas.
		Sem propostas.

FONTE: Elaborado pela autora com base nas propostas dos planos.

QUADRO G.3 - PROBLEMAS APONTADOS NOS PLAMSANS E AS RESPECTIVAS PROPOSTAS CORRESPONDENTES (MÉDIO PORTE)

Município	Problemas associados a IAN identificados nos PLAMSANS	Políticas/Programas/ações/ correspondentes aos problemas que constam nos PLAMSANS
Arapongas	Falta de consolidação da produção orgânica e agroecológica	Sem propostas.
	Desemprego	Propor a reestruturação do atendimentos e distribuição da cesta básica realizado dentro do CRAS. Sugerir para a secretaria competente, a implantação de um voucher a fim de promover a autonomia dos beneficiários, incentivando ainda, o comércio local.
	Alta incidência de doenças como diabetes, hipertensão e obesidade	- Realizar ações de prevenção e controle das principais deficiências de micronutrientes nos grupos prioritários da população conforme programas nacionais de suplementação de micronutrientes. - Aumentar a cobertura populacional da avaliação do estado nutricional no SISVAN. - Fortalecer as ações do Programa Saúde na Escola (PSE) no âmbito municipal. - Estimular a avaliação do estado nutricional das crianças beneficiárias do Programa Leite das Crianças (PLC) e inserção no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN). - Fortalecer as ações do Programa Crescer Saudável (PCS) no âmbito do município. - Promover práticas alimentares adequadas e saudáveis. - Implantar a linha de Cuidado para prevenção e tratamento do sobrepeso e obesidade no município. - Qualificar os profissionais para manejo de sobrepeso e obesidade no SUS. - Orientar e auxiliar sobre a solicitação de demandas por fórmulas nutricionais para promover a nutrição adequada, via governo do estado e prover, provisoriamente, o fornecimento das mesmas, até aprovação do processo de solicitação. - Compor equipe multi profissional para atendimentos ao público escolar com a presença do nutricionista.
	Desigualdade de renda	- Atender 100% das famílias beneficiárias do PBF em situação de vulnerabilidade, de pobreza e de extrema pobreza no município de Campo Mourão. - Atender famílias e/ou indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social e com impossibilidade de arcar, por conta própria, com o enfrentamento de contingências sociais relacionadas a alimentação. - Sem propostas.
Campo Mourão	Pandemia da doença por coronavírus 2019 (COVID-19)	
	Inflação dos alimentos	Atender famílias e/ou indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social e com impossibilidade de arcar, por conta própria, com o enfrentamento de contingências sociais relacionadas a alimentação.

		• Adquirir alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e destinar às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino. • Comercializar refeições saudáveis, nutricionalmente balanceadas, originadas de processos seguros, servidas em locais apropriados e confortáveis e a preços acessíveis. • Incentivar as famílias usuárias do CRAS a trabalhar com a horta e a melhorar a qualidade da alimentação pelo consumo de hortaliças e legumes frescos, visando promover saúde e bem-estar social e que os participantes levem o aprendizado para os seus lares.
Crianças em estado de vulnerabilidade nutricional		• Adquirir 100% dos alimentos in natura via agricultura familiar para alimentação escolar. Adquirir alimentos orgânicos na alimentação escolar. • Inserir no ambiente escolar as boas práticas alimentares e estilos de vida saudável, através de ações educativas sobre alimentação, unidades de ensino. • Trazer os pais e responsáveis mais vezes para a escola, para intensificar a educação nutricional. • Implantar os protocolos para todas as faixas etárias quanto a alimentação saudável em 100% das UBS e sistematizar a avaliação do estado nutricional das pessoas que buscam atendimento na rede básica de saúde. • Realizar em 100% das crianças das creches, pré-Escolas e Ensino Fundamental, vinculadas ao PSE, as seguintes ações de avaliação antropométrica, promoção e avaliação da saúde bucal e ações de segurança alimentar e nutricional. • Monitoramento do estado nutricional dos escolares da Rede Municipal de Ensino. • Descrever o estado nutricional da população com particular referência a subgrupos que são identificados como estando sob risco, permitindo o conhecimento do problema nutricional; prover informação que irá contribuir para a análise das causas e fatores associados possibilitando uma seleção e medidas preventivas e/ou educativas que poderão ser ou não nutricionais; • Promoção da alimentação saudável em grupos específicos (obesidade, Diabetes, Hipertensão, gestantes, dentre outros)
Desperdício de alimentos		• Reduzir o desperdício de alimentos utilizados nos equipamentos públicos, melhorando a qualidade da alimentação oferecida.
Falta de equipamentos públicos de SAN/ Necessidade de aprimoramento dos equipamentos públicos de SAN		• Implantar mais feiras livres no Município, com variedade de produtos in natura e orgânicos, promovendo o aumento do consumo de frutas, verduras e legumes orgânicos, pela População. • Comercializar refeições saudáveis, nutricionalmente balanceadas, originadas de processos seguros, servidas em locais apropriados e confortáveis e a preços acessíveis. • Incentivar as famílias usuárias do CRAS a trabalhar com a horta e a melhorar a qualidade da alimentação pelo consumo de hortaliças e legumes frescos, visando promover saúde e bem-estar social e que os participantes levem o aprendizado para os seus lares.

	Falta de cooperativas organizadas pelos produtores	Promover o cooperativismo, a integração e o fortalecimento econômico e social dos seus associados e a comercialização dos produtos de seus associados junto ao mercado institucional.
Cianorte	Falta de ações intersetoriais e participação social	Apoiar a participação e controle social por meio dos Conselhos de SAN.
	Falta do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA)	Sem propostas.
	Falta de boas práticas no preparo e manipulação de defensivos agrícolas	Ofertar cursos aos produtores rurais sobre a conscientização e uso de EPIs (equipamentos de proteção individual)
	Falta de recursos humanos e financeiros para implementação das ações de SAN	Aprovação e criação da Divisão de Segurança Alimentar e Nutricional na estrutura organizacional da Secretaria de Agricultura no ano de 2022 e contratação dos profissionais necessários
	Falta de equipamentos públicos de SAN/ Necessidade de aprimoramento dos equipamentos públicos de SAN	- Incentivar através de projeto o plantio de hortaliças nos CMEIs e Escolas Municipais. - Criar, através de projeto, hortas urbanas e periurbanas no município de Cianorte. - Incentivar a realização de mais feiras do produtor, utilizando os produtos sazonais (época de milho, morango).
	Falta de cooperativas organizadas pelos produtores	Sem propostas.
	Desperdício de alimentos	- Ofertar cursos com temas de boas práticas de fabricação, preparo e aproveitamento integral dos alimentos e reaproveitamento. - Realizar capacitações semestrais com as merendeiras, com temas de boas práticas de fabricação, preparo, aproveitamento integral e reaproveitamento dos alimentos, segurança alimentar e nutricional.
	Indivíduos com cestas básicas com poucos itens	Sem propostas.
	Estrangeiros com diferentes culturas alimentares	Ofertar atendimento à população de outros países, fomentando a participação destes nas políticas públicas.
	Indivíduos que moram em domicílios com saneamento básico inadequado	Sem propostas.
Francisco Beltrão	Consumidores de alimentos inadequados para a saúde	- Reduzir os lanches processados e ultraprocessados, aumentar a oferta de frutas in natura e preparações saudáveis nos lanches e refeições servidas nos encontros e eventos em geral da municipalidade. - Incentivar a criação de hortas, pomares escolares e compostagem com responsabilidade ambiental, ampliando alimentação saudável. - Incentivar a criação de hortas e compostagem domésticas. - Desenvolver campanhas de educação alimentar e nutricional. - Desenvolver campanhas de educação nutricional e prevenção de acidentes à Saúde do Trabalhador.

		• Orientar o conteúdo de educação alimentar e nutricional no trabalho pedagógico das unidades escolares • Incentivar a introdução da alimentação complementar saudável. • Avaliar os participantes do Programa Auxílio Brasil, bem como, criar estratégias para melhorar a qualidade da alimentação consumida e o estado nutricional desta população.
	Pandemia da doença por coronavírus 2019 (COVID-19)	• Construir e fortalecer políticas específicas para as populações que são mais vulneráveis à fome, agravado pela pandemia COVID-19 que retirou muitas famílias de seus trabalhos, aumentando drasticamente a fome e a vulnerabilidade.
	Globalização	• Sem propostas.
	Falta de ações intersetoriais e participação social	• Promover campanhas educativas de SAN, possibilitando a alimentação saudável, consumo de produtos agroecológicos e orgânicos visando a prevenção de doenças, por meio de atividades intersetoriais, envolvendo todas as secretarias num projeto único. • Implantar no município um projeto capacitação/orientação/conscientização, sobre o reaproveitamento de alimentos, com ações juntos as instituições de ensino até a comunidade geral, de forma intersetorial entre as políticas públicas. • Viabilizar, por meio do COMSEA, diálogos e capacitações entre técnicos da agricultura municipal, SEAB, EMATER e vigilância sanitária, com o intuito de minimizar os efeitos de agrotóxicos na agricultura familiar local, visando combater os danos a saúde. • Garantir e fortalecer o COMSEA a fim de efetivar e viabilizar os programas de SAN, entre eles: PAA, PNAE, Bolsa família, Restaurante popular, BPC e assim garantir a todos o acesso a segurança alimentar e nutricional. • Estabelecer ações intersetoriais para o enfrentamento das desigualdades socioeconômicas, étnicos raciais e de gênero, das condições de saúde, alimentação e nutrição. • Promover capacitação das pessoas envolvidas a política de SAN, CONSEA e CAISAN a nível de estado e realizar capacitações continuadas a nível municipal para sensibilizar tanto os conselhos quanto a sociedade civil organizada na prática de produção de alimentos de base agroecológica e orgânica com sustentabilidade. • Construir e fortalecer políticas específicas para as populações que são mais vulneráveis à fome, agravado pela pandemia COVID-19 que retirou muitas famílias de seus trabalhos, aumentando drasticamente a fome e a vulnerabilidade.
	Falta de orçamento destinado à CAISAN e ao COMSEA	• Instituir um fundo de Segurança Alimentar e Nutricional com garantia de recursos orçamentários continuado.
	Falta de consolidação da produção orgânica e agroecológica	• Adquirir no mínimo 10% dos recursos do PNAE, destinados a agricultura familiar, em alimentos de base agroecológica ou orgânica. • Viabilizar auxílio técnico e incentivar a produção e o consumo de alimento orgânico no município, reduzindo o consumo de agrotóxico pela população e fornecer subsídio financeiro garantindo o selo orgânico do produtor. • Promover campanhas educativas de SAN, possibilitando a alimentação saudável, consumo de produtos agroecológicos e orgânicos visando a prevenção de doenças, por meio de atividades intersetoriais, envolvendo todas as secretarias num projeto único. • Realização de capacitação aos produtores rurais.

		• Ofertar assistência técnica e extensão aos produtores rurais. • Realizar capacitação técnica e acompanhamento nas propriedades dando assistência para os produtores familiares, visando o desenvolvimento dinâmico e funcional dos que manuseiam diretamente os alimentos. • Elaborar projeto de lei que vise a distribuição de sementes crioulas, por meio de programas de incentivo e com capacitação sobre o manejo de sementes. • Disponibilizar meios de produção tais como: banco de sementes orgânicas, compostagem, estufa e produção de mudas. • Promover capacitação das pessoas envolvidas a política de SAN, CONSEA e CAISAN a nível de estado e realizar capacitações continuadas a nível municipal para sensibilizar tanto os conselhos quanto a sociedade civil organizada na prática de produção de alimentos de base agroecológica e orgânica com sustentabilidade.
Falta de boas práticas no preparo e manipulação de defensivos agrícolas	• Elaborar projeto de lei sobre o controle e fiscalização para redução gradativa do uso de agrotóxicos na produção. • Viabilizar, por meio do COMSEA, diálogos e capacitações entre técnicos da agricultura municipal, SEAB, EMATER e vigilância sanitária, com o intuito de minimizar os efeitos de agrotóxicos na agricultura familiar local, visando combater os danos a saúde. • Realizar parceria com órgãos públicos afetos, como IDR e SEAB para fiscalização para redução gradativa do uso de agrotóxicos na produção. • Contratar assistência técnica terceirizada caso seja necessário (para fiscalização para redução gradativa do uso de agrotóxicos na produção).	
Falta de diversificação da produção rural	• Reestruturar um sistema de inspeção Municipal com área de atendimentos estadual e nacional. • Fortalecer e capacitar as famílias dos agricultores com objetivo de ampliar e diversificar a produção e a preparação de alimentos, com o auxílio de assistência técnica, tais como: preparo da terra, compostagem, manuseio correto dos alimentos, cuidados na visualização dos alimentos, cuidados na visualização dos alimentos na hora da venda, ampliação e diversificação de produtos, com projeto de manejo de recuperação das nascentes. • Criar e otimizar um programa “PAA municipal” que atenda a demanda da produção da agricultura familiar, favorecendo a venda dos produtos de forma direta (produtos de segunda linha) • Promover ações que beneficiem o transporte e armazenamento e fiscalização que diminua o desperdício de alimentos. • Fortalecer e incentivar as organizações de agricultura familiar a efetuar parcerias entre agricultura e IDR, prefeitura e cooperativas afim de ampliar o número de técnicos para capacitar as famílias das agricultura familiar, com objetivo de ampliar e diversificar a produção de alimentos visando garantir a qualidade de abastecimento municipal.	
Consumidores de alimentos inadequados para a saúde	• Realizar 2 campanhas publicitárias, visando demonstrar os benefícios do consumo de alimentos de base agroecológica e orgânicos, com ênfase na relação custo benefício associados a promoção da saúde. • Implantar plano de atividades e ações d educação alimentar com caráter dinâmico e interativo nas UBS's do município (para redução da obesidade). • Firmar parceria com instituições de ensino (para redução da obesidade). • Realizar atividade de prevenção (da obesidade)	

	Indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica	• Viabilizar recursos financeiros e humanos e formas de atendimento ao público no restaurante popular. • Implantar o cartão vale cesta básica para a família retirar o item escolhido de sua preferência no supermercado credenciado. • Implantar programa municipal Cesta verde, para complementar as cestas básicas fornecidas pelo município com ações junto as famílias cadastradas nos programas sociais e ampliar o programa de troca de produtos recicláveis por alimentos da agricultura familiar em bairros que apresentem menor renda média per capita. • Parceria com a secretaria de Indústria e Comércio de Umuarama, para oferta de vagas de emprego ao público atendido nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) com levantamento e identificação do público alvo em relação a demanda. • Parceria com a secretaria de assistência social para inclusão de famílias em situação de vulnerabilidade, visando geração de renda e a autonomia financeira.
--	--	---

FONTE: Elaborado pela autora com base nas propostas dos planos.

QUADRO G.4 - PROBLEMAS APONTADOS NOS PLAMSANS E AS RESPECTIVAS PROPOSTAS CORRESPONDENTES (GRANDE PORTE E METRÓPOLE)

Município	Problemas associados a IAN identificados nos PLAMSANS	Políticas/Programas/ações/ correspondentes aos problemas que constam nos PLAMSANS
	Falta de recursos humanos e financeiros para implementação das ações de SAN	• Prover recursos junto às esferas estaduais e federais, para aquisição de equipamentos e maquinários. • Contratar no mínimo três técnicos para auxiliar no atendimento de agricultores familiares no cultivo de produtos orgânicos e agroecológicos. • Realizar chamamento público para financiamentos de equipamentos para a cozinha comunitária. • Contratar profissional nutricionista específico para o COMSEA;
	Falta de consolidação da produção orgânica e agroecológica	• Contratar no mínimo três técnicos para auxiliar no atendimento de agricultores familiares no cultivo de produtos orgânicos e agroecológicos. • Qualificar os agricultores familiares no sistema de produção agroecológica por meio de cursos de manejo e orientações técnicas.
	Falta de equipamentos públicos de SAN/ Necessidade de aprimoramento dos equipamentos públicos de SAN	• Ofertar refeições no Restaurante Popular para a população vulnerável a um valor acessível.
	Falta de diagnóstico para identificar produtores que necessitam de certificação sanitária	• Realizar capacitação mínima anual para as famílias rurais sobre educação sanitária e defesa agropecuária. • Registrar, orientar, inspecionar e fiscalizar todos os produtos processados das agroindústrias.
	Falta de parcerias com universidades	• Articular com as universidades projetos de extensão para serem aplicados nas unidades de CRAS, Centros de Convivência e demais unidades de atendimento da SEASO com o tema Segurança Alimentar.

	Desperdício de alimentos	• Estabelecer no COMSEA um cronograma dos eventos do município e agendar participação para divulgação sobre alimentação adequada, desperdício; • Desenvolver ações de combate à perda e ao desperdício de alimentos. • Sem propostas.
	Desperdício de água	• Sem propostas.
	Falta de leis Municipais que garantam a oferta de alimentos saudáveis em eventos realizados pelo poder público.	
	Agricultores sem assistência técnica	• Prestar serviços qualificados e continuados de assistência técnica, tecnologias e de conhecimentos apropriados à agricultura familiar para agricultores familiares e assentados regularizados. • Contratar no mínimo três técnicos para auxiliar no atendimento de agricultores familiares no cultivo de produtos orgânicos e agroecológicos.
	Consumidores de alimentos inadequados para a saúde	• Realizar antropometria (peso e altura) e coleta de informações sobre consumo alimentar dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS)/população do município, para obter diagnóstico precoce dos possíveis desvios nutricionais. • Promover campanhas educativas sobre alimentação e nutrição enquanto direito humano; - Participar de eventos municipais para divulgação do COMSEA/Cvel, bem como desenvolver ações para controle e prevenção das DANT's (obesidade); - Elaborar cartilhas educativas e informativas sobre o tema alimentação enquanto direito humano, alimentação saudável, rotulagem de alimentos, novas legislações, entre outras... • Elaborar e implantar um sistema de redução do desperdício por meio do Banco de Alimentos Virtual até 2027.
Curitiba	Desperdício de alimentos	
	Falta de equipamentos públicos de SAN/ Necessidade de aprimoramento dos equipamentos públicos de SAN	• Realizar sensibilização quanto à importância e incentivar a implantação de composteiras e pomares em áreas de vulnerabilidade. • Requalificar estrutura do Banco de Alimentos. • Levantar e requalificar feiras livres na cidade. • Revitalizar e requalificar o Mercado Municipal. • Implantar nova unidade do Restaurante Popular. • Integração temporal na unidade do Sacolão ao Terminal Urbano. • Requalificar e ampliar os equipamentos do Sacolão da Família. • Avaliar a viabilidade da realocação do Armazém da Família Parolin, a instalação de uma Escola de SAN e um Sacolão da Família no local. • Implantar Fazenda Urbana na Regional CIC. • Implantar Fazenda Urbana na Regional Tatuquara. • Avaliar a implantação de um sistema de certificação para as hortas urbanas. • Manter o atendimento técnico às hortas comunitárias conforme o protocolo estabelecido. • e fornecer acompanhamento técnico a novas hortas comunitárias em Curitiba, conforme protocolo.

		• Avaliar a necessidade de implantação de novas Unidades de Referência. • Implantar e fornecer acompanhamento técnico de novas hortas escolares em Curitiba, conforme protocolo. • Manter o atendimento às hortas institucionais conforme o protocolo estabelecido. • Implantar e fornecer acompanhamento técnico de novas hortas institucionais em Curitiba conforme protocolo • Estudar a viabilidade da implantação de um processo gradativo para o atendimento integral com alimentos beneficiados preparados por cozinhas comunitárias para compras públicas, atendendo a legislação sanitária vigente, com produtos oriundos da agricultura familiar e agroecológica. • Estudar a viabilidade orçamentária para chamamento público (termo de colaboração e fomento) de Organizações da Sociedade Civil para apoiar o desenvolvimento de programas, serviços e projetos em SAN no município de Curitiba. • Estudar a viabilidade e os requisitos necessários para promover um programa de qualificação, estruturação e certificação das cozinhas comunitárias. • Avaliar a viabilidade de um projeto de lei municipal com o objetivo de promover incentivos legais para favorecer a diversidade no cultivo de alimentos pela população urbana, respeitando as identidades locais e regionais, bem como a comercialização visando a geração de renda. • Avaliar a viabilidade do lançamento de editais para aquisição de produtos das hortas urbanas para programas socioassistenciais. • Aprimorar a plataforma da SMSAN para a oferta de informações sobre os equipamentos, serviços e ações no âmbito da alimentação saudável e da SAN.
	Falta de preservação do meio ambiente	• Promover o escoamento da safra de produtos hortifrutis dos pequenos produtores de Curitiba e da Região Metropolitana. Criar na população o hábito de separar o lixo reciclável; sensibilizar a comunidade para a correta destinação final dos resíduos. Melhorar a qualidade da alimentação dos beneficiados pelo Programa Câmbio Verde. • Implementar uma política municipal sobre a destinação de resíduos e compostagem. • Sensibilizar e conscientizar a população sobre sua responsabilidade em relação aos seus adequados comportamentos no dia a dia para separar e encaminhar corretamente os diferentes tipos de lixo, seja nas escolas, nas ruas, no trabalho ou dentro de casa colaborando para a conservação do meio ambiente, fomentando cada vez mais a economia circular, poupando o aterro sanitário, e, principalmente, valorizando o trabalho dos catadores de materiais recicláveis propiciando melhoria da renda para suas famílias, bem como, para que a população desenvolva corretas atitudes para minimizar os impactos das mudanças climáticas. • Evitar ocupações irregulares e mal uso de Áreas de Preservação Permanente (APP) através de plantios, salientando a importância ambiental das árvores e preservação das matas ciliares. • Realizar a sensibilização ambiental quanto a importância de proteção dos rios e de recuperação da mata ciliar, orientações sobre a ligação correta do sistema de esgoto, das consequências de lixo e óleo nos rios, e os demais temas que influenciam na conservação dos rios da cidade.

		.
Falta de variedades de produtos nos equipamentos públicos de SAN		• Ampliar a pauta de alimentos disponibilizados nas unidades do Programa Armazém da Família.
Falta de ações intersetoriais e participação social		• Estabelecer uma conexão entre os Armazéns da Família e as hortas comunitárias. • Fortalecer Programa Mesa Solidária com ampliação de ações integradas entre as secretarias e órgãos afetos a SAN e as organizações sociais que atuam no programa para maior sustentabilidade das ações. • Realizar ações transversais e intersetoriais de segurança alimentar e nutricional na Fazenda Urbana da Regional CIC. • Realizar ações transversais e Intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional na Fazenda Urbana do Cajuru • Promover o diálogo entre a esfera municipal, estadual e federal para a criação de um fundo municipal de SAN que tenha repasse de recursos federais e estaduais com vistas a apoiar programas, serviços e projetos em SAN. • Estabelecer diálogo entre a esfera municipal, estadual, federal e órgãos competentes para verificar a possibilidade de instituir barreiras fitossanitárias sob a responsabilidade do agricultor que utiliza agrotóxicos e transgênicos, considerando o município de Curitiba como mercado consumidor. • Diálogo entre o âmbito municipal, estadual e federal para melhorias nas legislações que tratam sobre a compra de alimentos da agricultura familiar e economia solidária. • Estudar a possibilidade de implementar cursos que contemplem conteúdos sobre controle social, DHAA e alimentação saudável para a comunidade em geral nas Escolas de SAN. • Realizar reuniões itinerantes do COMSEA nas regionais para capilarizar as ações e consolidar o SISAN. • Apoiar a manutenção das ações que abrangem a temática da Segurança Alimentar e Nutricional em programas, projetos, equipamentos e processos de formação na cidade. • Estabelecer um processo de participação e de escuta ativa para mapear os povos e comunidades tradicionais do município de Curitiba e suas especificidades para a proposição de ações e projetos. • Comitês Técnicos (de acordo com a demanda) e estabelecer calendários de trabalho com o objetivo de promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública afetos a SAN. • Realizar um levantamento de informações intersetoriais entre as secretarias e órgãos para a elaboração de um diagnóstico de SAN na cidade de Curitiba. • Propor a criação de um observatório para monitoramento do DHAA e comissões regionais descentralizadas do COMSEA com o objetivo de diagnosticar e mapear a realidade local, trazendo atributos como busca e representatividade ativas das necessidades da região, monitoramento e controle social, garantindo o direito de participação popular e democrática, com eleição de 10 conselheiros regionais da sociedade civil para representação no COMSEA, ampliando a representatividade regional e favorecendo a participação social. • Ampliar a comunicação das atividades do COMSEA na página oficial e nas redes sociais.

		- Realizar estudo para avaliar o interesse das organizações sociais do terceiro setor que atuam no âmbito da SAN para a regulamentação das atividades. - Realizar estudo junto aos conselhos municipais existentes para avaliar a inclusão da SAN como uma finalidade das OSCs com vistas a possibilitar um mapeamento das instituições que realizam ações na área de SAN. - Apoiar o credenciamento dos empreendimentos de economia solidária.
Falta de cooperativas organizadas pelos produtores		Promover campanhas para informar e incentivar o conhecimento e consumo dos produtos da agricultura familiar.
Desvalorização da agricultura familiar		Incentivar a produção de alimentos a partir de sementes crioulas nas hortas urbanas como uma estratégia de preservação da diversidade agrícola, promoção da agricultura sustentável e garantia da produção de alimentos de qualidade.
Falta de recursos humanos e financeiros para implementação das ações de SAN		Promover o diálogo entre a esfera municipal, estadual e federal para a criação de um fundo municipal de SAN que tenha repasse de recursos federais e estaduais com vistas a apoiar programas, serviços e projetos em SAN.
Falta de boas práticas no preparo e manipulação de defensivos agrícolas		- Estabelecer diálogo entre a esfera municipal, estadual, federal e órgãos competentes para verificar a possibilidade de instituir barreiras fitossanitárias sob a responsabilidade do agricultor que utiliza agrotóxicos e transgênicos, considerando o município de Curitiba como mercado consumidor. - Estabelecer diálogos com a RMC com vistas a estudar medidas legais para apoiar a garantia do acesso à água livre de agrotóxicos e contaminantes, exigindo o cumprimento da legislação pertinente em regiões produtoras de água. - Elaborar e encaminhar um ofício de manifestação de apoio aos Comseas locais e demais órgãos relacionados para o cumprimento da legislação em regiões produtoras de água.
Falta de parcerias com o setor privado		- Estabelecer parcerias para aumentar as doações de alimentos e o atendimento às instituições socioassistenciais. - Promover parcerias com cursos profissionalizantes, instituições de ensino e profissionais da área de gastronomia. - Realizar ações transversais em conjunto com a Assessoria de Direitos Humanos a exemplo da Caravana Étnico Cultural; Feira do Afroempreendedor, exposição e venda de artesanatos indígenas da aldeia urbana Kakané Porã. - Fortalecer parcerias para o encaminhamento e atendimento dos estudantes com excesso de peso.
Racismo		- Enfretamento ao racismo: Apoiar ações de conscientização sobre a temática da segurança alimentar e nutricional para a população: Negra, Indígena e Cigana. - Disponibilizar materiais informativos no formato digital sobre a pauta de Promoção da Igualdade Étnico-Racial para a realização de ações temáticas da SMSAN e demais Secretarias Municipais envolvidas no PLAMSAN.

	Propagandas de alimentos ultraprocessados	• Constituir um Comitê Técnico para a elaboração e encaminhamento de um relatório de apoio às recomendações a respeito da regulação da publicidade de alimentos não saudáveis voltados para o público infantil na cidade de Curitiba.
	Falta de elaborar um diagnóstico de SAN	• Mapear e caracterizar o sistema alimentar de Curitiba, Região Metropolitana de Curitiba e litoral. • Realizar um levantamento de informações intersetoriais entre as secretarias e órgãos para a elaboração de um diagnóstico de SAN na cidade de Curitiba. • Realizar o monitoramento da situação de SAN na cidade de Curitiba.
	Indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica	• Manter o atendimento as famílias em situação de vulnerabilidade e/ou risco social referenciadas ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) do município de Curitiba com a concessão de Créditos Eletrônicos a serem utilizados no âmbito do Programa Armazém da Família. • Requalificar e ampliar os equipamentos. • Realizar um estudo para verificar a viabilidade de um convênio com o Cartão Comida Boa/Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento SE/AB-PR, para a aquisição/compra de produtos nos Armazéns da Família. • Avaliar periodicamente junto a representantes de povos e comunidades tradicionais a possibilidade de inclusão de produtos na pauta do Armazém da Família que atenda às necessidades alimentares deste público. • Estudo entre as famílias cadastradas no Programa Armazém da Família sobre as necessidades alimentares específicas. • Distribuir refeições à população em vulnerabilidade. • Manter o número de refeições ofertadas para atendimento as pessoas em vulnerabilidade social (residentes dos hotéis sociais do município). • Garantir uma política de preço único, nos equipamentos públicos de comercialização de frutas e hortaliças. • Estabelecer preços promocionais em produtos de época de safra na rede de Sacolões da Família • Avaliar a viabilidade da dedução de impostos como contrapartida para incentivar produtores a destinar parte de sua produção para Organizações da Sociedade Civil • Avaliar a viabilidade de uma política de incentivo à destinação dos excedentes da produção das hortas comunitárias para famílias em situação de extrema pobreza. • Levantar a viabilidade para inclusão dos produtores em transição para agricultura orgânica/agroecológica nas compras públicas com preços diferenciados e com prioridade para povos e comunidades tradicionais. • Ações de promoção ao aleitamento materno e de alimentação complementar saudável presencial e/ou virtual. • Avaliar a viabilidade da continuidade da parceria entre as secretarias para a oferta de vouchers aos atletas em vulnerabilidade e risco social (indicados pela SMELJ).
	Adultos em situação de vulnerabilidade nutricional	• Realizar ações para adoção de hábitos saudáveis de alimentação com fortalecimento e divulgação do trabalho intersetorial.

		• Manter e fortalecer a oferta de atendimentos nutricionais. • Manter e fortalecer a oferta de atendimento e ações de atividade física vinculadas às Unidades de Saúde. • Fortalecer e manter a oferta de atendimentos para pessoas com excesso de peso (Linha de Cuidado do Sobrepeso e Obesidade). • Promover novas formas de acesso ao atendimento para pessoas com excesso de peso, como teleconsulta ou videoconsulta e grupos virtuais, em horários alternativos. • Fortalecer parcerias para o encaminhamento e atendimento dos estudantes com excesso de peso • Ampliar a oferta de alimentos orgânicos e agroecológicos a preços acessíveis, especialmente em áreas de deserto alimentar, priorizando produtos oriundos de povos e comunidades tradicionais. • Levantar a viabilidade para estabelecer preços mais competitivos para produtos in natura e oferecer incentivos fiscais para promover o consumo de alimentos frescos e saudáveis. • Reduzir a disponibilidade de produtos com agrotóxico em equipamentos públicos de SAN. • Realizar ações para adoção de hábitos saudáveis de alimentação com fortalecimento e divulgação do trabalho intersetorial. • Ofertar alimentação escolar saudável a todas as crianças e estudantes de escolas, Centros Municipais de Atendimento Educacional Especializado (CMAEEs) e Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) da Rede Municipal de Ensino (RME) de Curitiba • Ofertar Alimentação saudável para crianças e estudantes em vulnerabilidade social participantes de programas específicos da RME de Curitiba. • Atender as crianças e estudantes de escolas, CMAEEs e CMEIs da RME de Curitiba que possuem necessidades alimentares especiais por meio de cardápios específicos. • Realizar ações de educação alimentar e nutricional com a comunidade escolar. • Manter e e fortalecer as ações do Programa Saúde na Escola (PSE). • Garantir a oferta da alimentação escolar de qualidade e segura, de forma contínua e permanente durante todos os dias letivos, respeitando o atendimento aos requisitos legais, os cardápios elaborados, as condições higiênicas e sanitárias e as necessidades alimentares especiais • Implementar o atendimento de nutrição de crianças com desnutrição beneficiárias do Programa Bolsa Família. • Constituir um Comitê Técnico para a elaboração e encaminhamento de um relatório de apoio às recomendações a respeito da regulação da publicidade de alimentos não saudáveis voltados para o público infantil na cidade de Curitiba. •
Consumidores de alimentos inadequados para a saúde		
Crianças em estado de vulnerabilidade nutricional		
População que não tem informação sobre a SAN		• Realizar oficinas, cursos e palestras com o objetivo de formar multiplicadores nas áreas de Agricultura e Nutrição. • Realizar ações coletivas direcionadas às famílias atendidas pelo PAIF abordando a temática da Segurança Alimentar e Nutricional.

		• Apoiar ações de conscientização acerca da temática da segurança alimentar e nutricional para a população LGBTI+. • Incluir informações sobre segurança alimentar e nutricional na cartilha de Direitos LGBTI+. • Fazer a distribuição da cartilha de Direitos LGBTI+ nos equipamentos vinculados à SMSAN. • Elaborar uma campanha de divulgação integrada de forma contínua para a divulgação das ações e programas de SAN na cidade. • Realizar ações de educação alimentar e nutricional com a comunidade escolar. • Divulgar as ações de educação alimentar e nutricional realizadas com a comunidade escolar. • Desenvolver ações pedagógicas nas hortas escolares conforme protocolo de atendimento. • Realizar ações pedagógicas com práticas de Gastronomia articuladas ao Currículo da RME de Curitiba para estudantes das escolas participantes do programa.
	População LGBTI+	• Apoiar ações de conscientização acerca da temática da segurança alimentar e nutricional para a população LGBTI+. • Incluir informações sobre segurança alimentar e nutricional na cartilha de Direitos LGBTI+. • Fazer a distribuição da cartilha de Direitos LGBTI+ nos equipamentos vinculados à SMSAN.
Guarapuava	Falta de preservação do meio ambiente	• Adquirir e instalar contêineres para correta disposição dos resíduos sólidos urbanos, estimulando a separação do material (reciclável e rejeito) e diminuindo o volume de material direcionado ao aterro municipal. • Fiscalizar irregularidades que impliquem em impacto ambiental de atividades licenciadas pelo município. (Degradação de fauna, flora e recursos hídricos). • Instruir professores por meio de formações e construção de saberes relacionados com a conservação dos recursos naturais. • Instruir alunos, das redes pública e privada, por meio de atividades educativas realizadas no Parque das Araucárias com aproximação com a natureza e estímulo de práticas sustentáveis em prol da conservação da natureza. • Estimular práticas para preservação do manancial de abastecimento. • Sem propostas.
	Desperdício de água	
	Desperdício de alimentos	• Através do Banco de Alimentos/Programa Mesa Brasil SESC, coletar e disponibilizar alimentos de qualidade, evitando o desperdício e fomentando a agricultura familiar através da distribuição de alimentos para as entidades que executam políticas públicas e atendem famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional. • Sem propostas.
Maringá	Envelhecimento da população	
	Falta de investimentos em educação profissional e tecnológica	• Sem propostas.

	Indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica	• Programa auxílio Brasil: Busca ativa pelos CRAS. Inserção das famílias no Cadastro Único. • Acompanhamento das famílias pelas equipes do PAIF e PAEFI. • Restaurante popular: Realizar aditivo de contrato para aumentar em até 250 o número de refeições disponibilizados para os bairros. • Programa moeda verde: parceria com outras secretarias para ampliar o projeto, aumentando a frequência de realização, atingindo mais bairros e pessoas.
--	--	---

FONTE: Elaborado pela autora com base nas propostas dos planos.

ANEXO A – POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ANALISADOS

QUADRO A.1 – POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ANALISADOS (2022)

Município	População
Alto Piquiri	9.727
Andirá	19.878
Antônio Olinto	7.018
Arapongas	119.138
Bom Sucesso do Sul	3.202
Campo Mourão	99.432
Capitão Leônidas Marques	14.648
Cascavel	348.051
Cianorte	79.527
Curitiba	1.773.718
Francisco Beltrão	96.666
Goioxim	6.566
Guaporema	2.191
Guarapuava	182.093
Iretama	10.684
Itapejara d'Oeste	12.344
Ivaiporã	32.720
Ivaté	6.831
Japurá	9.144
Lindoeste	5.175
Maringá	409.657
Matelândia	18.450
Paula Freitas	5.666
Pinhalão	6.566
Rio Bonito do Iguaçu	13.929
São Jorge do Patrocínio	6.504
São Mateus do Sul	42.366
Sapopema	6.695
Tamboara	4.880
Tapejara	15.869
Umuarama	117.095

FONTE: Censo demográfico 2022 (IBGE, 2023)