Universidade de São Paulo
Faculdade de Saúde Pública

A construção de políticas públicas promotoras de
Saúde: um estudo de caso sobre a Política de
Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná

Silvia do Amaral Rigon

Tese apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Saúde
Pública para obtenção do título de
Doutor em Ciências.

Área de concentração: Serviços
de Saúde Pública.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Cláudia
Maria Bógus

São Paulo
2012

A construção de políticas públicas promotoras de Saúde: um estudo de caso sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná

Silvia do Amaral Rigon

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública para obtenção do título de Doutor em Ciências.

Área de concentração: Serviços de Saúde Pública.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Cláudia Maria Bógus

São Paulo
2012

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na sua forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida **exclusivamente** para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da tese/dissertação.

*A todas as mulheres e homens que
sonham com a construção de um Brasil
justo, solidário, sustentável e saudável e
que atuam no mundo, das mais diferentes
formas, para colaborar com essa
transformação.*

AGRADECIMENTOS

Quem já vivenciou a experiência de cursar um mestrado ou doutorado e ter a responsabilidade de apresentar um produto final desse processo, sabe que este é um trabalho difícil e solitário, mas que, ao mesmo tempo, resulta da contribuição de muitas mãos.

Assim, gostaria primeiramente de registrar o meu reconhecimento ao trabalho desenvolvido pelos professores e corpo administrativo do Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública, da Faculdade de Saúde Pública (FSP), da Universidade de São Paulo e os meus agradecimentos pela oportunidade de realizar o doutorado, com certeza uma experiência única, um "divisor de águas", na vida acadêmica de todos aqueles que contaram com essa possibilidade.

Ao Departamento de Nutrição da Universidade Federal do Paraná, a instituição na qual trabalho como professora no Curso de Nutrição, pelo incentivo e apoio e em especial, aos professores da área de Nutrição e Saúde Pública, que assumiram minhas tarefas e responsabilidades no decorrer desse período.

À minha orientadora: Professora Cláudia Maria Bógus. Agradeço o conhecimento compartilhado, a compreensão das minhas dificuldades, a seriedade e a orientação competente em todos os momentos, as sugestões para que eu tivesse o melhor aproveitamento desse processo que é o doutorado; enfim, a presença sempre amiga, em todas as horas. Também por seu intermédio, tive o privilégio de conviver, trocar ideias e ter bons momentos com seu grupo de trabalho: graduandos, bolsistas, estagiários, mestrandos, doutorandos... Deixo um abraço especial à Chris, à Vanessa, à Nayara, à Elizabete; à Tati, Sabrina, Ayodele, Rubem, enfim, a todos os amigos e amigas que fiz nesse período... Ao Departamento de Prática de Saúde Pública, seus professores e servidores, com os quais convivi e em especial à

Lívia, pela paciência e boa vontade em todos os momentos. Foi tudo muito especial e a saudade vai ser grande.

À Prof.^a Cecília Rocha, minha orientadora na Ryerson University, em Toronto, no Canadá, pela excelente experiência tanto acadêmica quanto pessoal. Agradeço também à Ryerson, enquanto instituição, por ter me recebido e proporcionado essa oportunidade. Quero também registrar o acolhimento dos Profs. Iara Lessa e Ian Skelton, que compartilharam comigo sua casa por cinco meses, uma vivência que nos tornou amigos. A eles e à Cecília, mais uma vez o meu muito obrigada por todo apoio e carinho recebidos. Agradeço aos amigos canadenses da Ryerson, em especial, Profa. Fiona Yeudall, Jasmine Wong, Nancy Pallu, Suhair Deeb. À Comissão de Assuntos Internacionais da FSP/USP e à Renilda, da Coordenação de Pós-Graduação do Programa de Saúde Pública, pelas orientações, mas sobretudo, pelo compromisso e persistência. À Profa. Anelise Rizzolo de Oliveira Pinheiro, da Universidade de Brasília, pelo incentivo e apoio. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pela concessão da bolsa do Programa de Desenvolvimento de Estágio no Exterior.

Aos professores da minha pré-banca: Profa. Cecília Rocha, Profa. Luciene Burlandy, Profa. Maria Rita Bertol e Profa. Patrícia Constant Jaime, pelas importantíssimas contribuições à versão final deste trabalho.

Aos meus entrevistados, pelo rico material obtido e por terem compartilhado sua compreensão e vivência sobre o processo em estudo, resultantes da sua participação, empenho e compromisso com a construção da Segurança Alimentar e Nutricional.

Às (aos) amigas(os) de trabalho na Nutrição e na Segurança Alimentar e Nutricional, que estiveram comigo neste percurso desafiador dos últimos quatro anos.

Aos meus tios, Haino e Regina, que me acolheram nos períodos de minha estadia em São Paulo, em uma casa aonde pude ter o privilégio de desfrutar companhia tão especial e onde sempre me senti muito bem e muito querida.

Aos meus queridos pais, pelo exemplo de vida e por tudo o que me proporcionaram e a toda minha família, pelo apoio, carinho e compreensão sempre presentes. À Teca e Elaine, que considero também minhas irmãs.

Ao Ricardo, meu marido, pelo incentivo constante, compreensão, companheirismo em todos os momentos. A ele, todo o meu amor e gratidão pela sua presença em minha vida e por ser quem ele é.

Utopia: [...] ela está no horizonte. Nos aproximamos dela dois passos e ela se afasta dois passos. Caminhamos dez passos e o horizonte avança dez passos mais além. Por mais que nós caminhemos, nunca a alcançamos. Para que serve, estão, a Utopia? Para nos fazer caminhar.

Fernando Birri citado por Eduardo Galeano

RESUMO

A construção de políticas de promoção da saúde constitui um tema desafiador. A principal dificuldade para os avanços necessários reside na compreensão da determinação social do processo saúde-doença e no seu devido enfrentamento, mediante um conjunto de estratégias que transcendem o setor saúde. Nesse contexto, destaca-se o problema da insegurança alimentar e nutricional, identificado em países como o Brasil, pelo convívio do sobrepeso e da obesidade com a desnutrição e as doenças carenciais, retrato da desigualdade social, das condições precárias de vida e de um sistema agroalimentar que valoriza a agroindústria e que promove o abandono das práticas alimentares tradicionais e a mercadorização dos alimentos. Tal conjunto de questões demanda a efetivação de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), com caráter intersetorial, comprometidas com a efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável. Em função da sanção da Lei n.º 11.346 em 2006, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, os estados da federação iniciam o processo de construção de suas respectivas políticas. O objetivo deste estudo de caso foi o de analisar o processo de construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná, no período de 2003 a 2010, identificando os principais avanços, dificuldades e desafios existentes e a relação Estado-sociedade civil, na construção da intersetorialidade necessária à efetivação do processo. A pesquisa, que é qualitativa e de perspectiva construcionista-dialética, realizou-se mediante entrevistas com 22 informantes-chave do governo e da sociedade civil, integrantes em sua maioria de instâncias de controle social dessa política. A análise documental foi realizada para complementação de informações. A organização dos dados para a análise pautou-se nas etapas do Ciclo da Política Pública, sendo utilizado para a sua interpretação, o enfoque multicausal e, como principal referência para a compreensão do processo de construção da política em estudo, a abordagem cognitiva. Os resultados indicaram que, no período estudado, foram desenvolvidos no Paraná programas na área de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) de iniciativa do Poder Executivo federal, estadual e municipal, alguns deles inclusive com gestão intersetorial. Contudo, avanços decisivos na construção e aprovação dos marcos legais, para a estruturação do Sistema e da Política Estadual de SAN, que conferem uma perspectiva mais integradora e estruturante para o avanço da intersetorialidade, foram iniciativas do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA-PR), numa atuação conjunta com a Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, com a Frente Parlamentar Estadual de SAN e com determinados setores progressistas do governo estadual. A conquista de tal avanço, resultante de todo um processo de mobilização e articulação do CONSEA-PR, que conta com a maioria de seus integrantes provenientes da sociedade civil, é uma demonstração das contribuições relevantes que podem ser impulsionadas pela sociedade civil para o interior do âmbito governamental, abrindo uma perspectiva mais transformadora da relação Estado-sociedade na direção da efetivação do direito humano à alimentação adequada e portanto, da promoção da saúde.

Descritores: Segurança Alimentar e Nutricional, Promoção da Saúde, Políticas Públicas.

ABSTRACT

The development of health promoting policies is a challenging theme for our times. The main difficulty to achieve the necessary advances in this area lies on the comprehension of social determinants of health-disease processes and how to face them, based on a set of strategies which transcend the health sector. In this context, this research highlights the problem of food and nutrition insecurity which, in developing countries such as Brazil, is revealed by the coexistence of overweight and obesity with malnutrition and nutrient-deficiency diseases – a portrait of social inequality and poor living conditions within an agri-food system which is based on the commodification of food, the valuing of industrialized agriculture, and the neglect of traditional food practices. Such a set of issues requires the development of public policies for Food and Nutrition Security (FNS) which are intersectoral and committed to ensuring the human right to adequate and healthy food. Based on Federal Law N.º 11.346 enacted in 2006, which established the National System of Food and Nutrition Security in Brazil, the federal states began the process of developing their policies. The objective of the present study was to analyze the process of developing the Food and Nutrition Security Policy in the state of Paraná between 2003 and 2010 identifying major advances, existing difficulties and challenges, and the State-civil society relationship in building the intersectoral collaboration needed for an effective process. This qualitative research, which also used a social constructionist perspective, was done through 22 key informant interviews conducted with selected individuals from the government and civil society. Supplementary information was derived from document analysis conducted on materials produced by government and civil society. The organization of data for the process analysis was based on the steps of the public policy cycle, and its interpretation was based on the multi-causal approach, considering the cognitive approach as one of the main references used for unveiling the development of the referred policy. The results of this research indicated that during the period studied, in Parana, Food and Nutrition Security programs were developed by both the federal and the state governments. Some of those programs included intersectoral management. However, the more decisive advances in the construction and approval of legal frameworks for the establishment of the State System of Food and Nutrition Security with a more integrative and structural perspective needed for the advance of an intersectoral process, these were initiatives originated with the State Council for Food and Nutrition Security (CONSEA-PR), working together with some progressive sectors of the state government and the State Parliamentary Front for Food and Nutrition Security. The achievement of such a breakthrough due to all the mobilization and coordination process from CONSEA-PR, which has most of its members from civil society, is a demonstration of the outstanding contributions that can be driven by civil society into the government level, opening a more transformative perspective of the State-society relationship toward the achievement of the human right to adequate food and, hence, health promotion.

Keywords: Food and Nutrition Security, Health Promotion, Public Policies.

ÍNDICE

LISTA DE QUADROS	21
LISTA DE TABELAS	23
SIGLAS UTILIZADAS	25
APRESENTAÇÃO	29
1 INTRODUÇÃO AO ESTUDO E REFERENCIAL TEÓRICO	
METODOLÓGICO	35
1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	35
1.2 INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR - ESTRATÉGIAS PARA GARANTIA DO ESSENCIAL À MANUTENÇÃO DA VIDA NO CONTEXTO DAS SOCIEDADES DE CONSUMO	42
1.2.1 Estados Nacionais e a Globalização da Economia: Pobreza, Desigualdade e Insegurança Alimentar e Nutricional na Transposição das Fronteiras.....	42
1.2.2 Direito Humano à Alimentação e à Nutrição como Objetivo de Políticas Públicas.....	59
1.3 O IMPERATIVO ÉTICO DA CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: PROCESSO E DINÂMICA ATUAL	75
1.3.1 O Brasil e a Situação Alimentar e Nutricional de sua População.....	75
1.3.2 Mudanças na Agenda Política do Governo Brasileiro: das Políticas de Alimentação e Nutrição à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....	79
1.3.3 A Construção da PNSAN: Potencialidades e Oportunidades para o Campo da Promoção da Saúde	95

1.3.4	Participação Social e Intersetorialidade: Questões Estruturantes para as Políticas Públicas Promotoras de Saúde.....	100
1.4	REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO	107
1.4.1	Justificativa para o Estudo e Definição do Pressuposto	107
1.4.2	Objetivo Geral	109
1.4.3	Objetivos Específicos.....	109
1.4.4	Marco Teórico	110
1.4.5	Procedimentos Metodológicos e Técnicas Utilizadas	126
2	A CONFIGURAÇÃO DA INSEGURANÇA E DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO PARANÁ	135
2.1	ALGUMAS INFORMAÇÕES PRELIMINARES SOBRE O ESTADO DO PARANÁ.....	135
2.2	O ESTADO DO PARANÁ: HISTÓRIA E FORMAÇÃO ECONÔMICA E SOCIAL DE SEU SISTEMA AGROALIMENTAR	138
2.3	PROCESSO DE DETERMINAÇÃO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO PARANÁ	144
2.4	QUESTÕES SOBRE A PRODUÇÃO, DISPONIBILIDADE E TRANSFORMAÇÃO DOS ALIMENTOS NO PARANÁ	153
2.5	ACESSO AOS ALIMENTOS	171
2.5.1	Políticas com Desdobramentos no Acesso à Alimentação	176
2.5.2	A Insegurança Alimentar no Brasil e no Paraná	183
2.6	ACESSO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA.....	186
2.7	INDICADORES E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE NO PARANÁ	189
2.7.1	Educação	189
2.7.2	Saúde e Indicadores da Situação de Alimentação e Nutrição no Paraná	193

2.8	POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO PARANÁ	201
2.8.1	Atuação da Secretaria de Estado do Emprego, Trabalho e Promoção Social (SETP) na SAN.....	202
2.8.2	Atuação da Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento (SEAB) na SAN	212
2.8.3	Atuação da Secretaria de Estado da Educação (SEED) na SAN	215
2.8.4	Atuação da Secretaria de Estado da Saúde (SESA) na SAN	218
2.8.5	Atuação da Secretaria de Ciência e Tecnologia (SETI) na SAN	225
2.8.6	Atuação da Secretaria de Estado do Planejamento (SEPL) na SAN.....	226
2.9	A CONSTRUÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ	228
2.10	A DETERMINAÇÃO SOCIAL DA INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E O SEU ENFRENTAMENTO	231
3	PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE SAN DO PARANÁ (2003-2010).....	241
3.1	A RELAÇÃO DO PROCESSO NACIONAL DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE SAN COM O PROCESSO OCORRIDO NO PARANÁ: A DETERMINAÇÃO DA AGENDA	245
3.2	O PESO DAS IDEIAS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO NACIONAL DO CONCEITO DE SAN E O ENVOLVIMENTO DO PARANÁ NESSA DINÂMICA	257
3.2.1	Principais ideias presentes nos conceitos de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional segundo a compreensão dos entrevistados	257

3.3	DA CONCEPÇÃO À AÇÃO: O PROCESSO DE INSERÇÃO DO TEMA DA SAN NA AGENDA DO GOVERNO DO PARANÁ	267
3.4	AS FASES DE ESTRUTURAÇÃO E DE LEGITIMAÇÃO DA PESAN-PR	276
3.5	O PAPEL DAS IDEIAS, DAS INSTITUIÇÕES, DOS INTERESSES NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA PESAN-PR	293
3.6	PROCESSO DE CONSTRUÇÃO INTERSETORIAL DA PESAN-PR E O ENVOLVIMENTO DE CADA INSTITUIÇÃO	302
3.7	AVANÇOS, DIFICULDADES E DESAFIOS REGISTRADOS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO INTERSETORIAL DA PESAN-PR.....	309
3.8	A QUESTÃO DOS INTERESSES	328
4	A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DA PESAN-PR	341
4.1	ESPAÇOS DE ORGANIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA CONSTRUÇÃO DA PESAN-PR.....	351
4.1.1	As Conferências Estaduais de SAN do Paraná	351
4.1.2	O Fórum Estadual de SAN do Paraná (FESAN-PR).....	353
4.1.3	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná (CONSEA-PR).....	357
4.2	A ATUAÇÃO DO ESTADO.....	384
4.3	O PROCESSO HISTÓRICO BRASILEIRO, A MANUTENÇÃO DAS OLIGARQUIAS E A IMPORTÂNCIA DA MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL	391
5	O SISTEMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: POTENCIALIDADES PARA A CONSTRUÇÃO DA INTERSETORIALIDADE E AVANÇOS NA PROMOÇÃO DA SAÚDE	399

5.1	O PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO PELA CONSTRUÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL E A CONTRIBUIÇÃO DO SETOR SAÚDE	399
5.2	A PARTICIPAÇÃO DO SETOR SAÚDE NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: AVANÇOS E DIFICULDADES.....	405
5.3	O FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL E O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SISAN)	436
5.4	AVANÇOS E DESAFIOS DO PROCESSO DE ESTRUTURAÇÃO DO SISAN.....	447
5.5	AS POTENCIALIDADES DO PROCESSO	451
5.5.1	A PESAN-PR como Política Promotora de Saúde.....	451
5.6	SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, MODELO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL E A PROMOÇÃO DA SAÚDE: CONVERGÊNCIAS NECESSÁRIAS	457
6	CONCLUSÕES	469
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	485
	REFERÊNCIAS	489
	ANEXOS	
	ANEXO 1 - INSTRUMENTO DE PESQUISA 1	517
	ANEXO 2 - INSTRUMENTO DE PESQUISA 2	521
	ANEXO 3 - INSTRUMENTO DE PESQUISA 3	523
	ANEXO 4 - PARECER DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA COEP/FSP	525
	ANEXO 5 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	527
	CURRÍCULO LATTES.....	529

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Área de atuação dos entrevistados, segundo sua inserção institucional, do nível estadual.....	130
Quadro 2 -	Área de atuação dos entrevistados, segundo sua inserção institucional, do nível nacional.....	131
Quadro 3 -	Indicadores relacionados à situação de nutrição e saúde da população brasileira, da Região Sul e do Paraná	195
Quadro 4 -	Estado Nutricional segundo peso para a idade de crianças menores de cinco anos, monitoradas pelo SISVAN-PR, 2003-2008.....	196
Quadro 5 -	Ações desenvolvidas pelo Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional (DESAN/ SETP) para construção da PESAN-PR e SISAN no período de 2008-2009 - Paraná	208
Quadro 6 -	Ações desenvolvidas pela Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento (SEAB) e vinculadas em Segurança Alimentar e Nutricional - Paraná	213
Quadro 7 -	Instituições Integrantes no Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná - 2007	363

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Produção das principais lavouras permanentes e temporárias no Paraná - período 1996-2006	155
Tabela 2 -	Participação nacional das matérias-primas agrícolas produzidas no Paraná - 2010.....	157
Tabela 3 -	Participação do Paraná no Valor da Transformação Industrial (VTI) do Brasil, segundo ramos agroindustriais - 1996/2007.....	160
Tabela 4 -	Número de estabelecimentos agropecuários em relação à agricultura familiar, segundo condição do produtor - Brasil, Região Sul e Paraná - 2006.....	161
Tabela 5 -	Índice de Gini referente à concentração da terra - estados selecionados e Brasil - 1996/2006.....	162
Tabela 6 -	Contaminação de alimentos por agrotóxicos no Brasil	169
Tabela 7 -	Percentual de domicílios com insegurança alimentar no total de domicílios, por tipo de insegurança alimentar	186
Tabela 8 -	Percentual de macronutrientes na alimentação domiciliar - Brasil 2002/2003 - 2008/2009	187
Tabela 9 -	População de 15 ou mais anos de idade e condição de analfabetismo - Paraná - 2001-2009.....	190
Tabela 10 -	Taxas de atendimento escolar de escolarização bruta e líquida - Paraná - 2001-2009	190
Tabela 11 -	Índice de desenvolvimento da educação básica - 2005/2009	192
Tabela 12 -	Cobertura da Rede de Atenção Básica em Saúde, proposta pelo Ministério da Saúde, efetivada pelos municípios do Paraná - agosto de 2007.....	194
Tabela 13 -	Coeficiente de mortalidade infantil no Paraná - 2009	194
Tabela 14 -	Estado nutricional - amostras de população captadas pelo SISVAN-WEB - Paraná Brasil	197

Tabela 15 - Número e distribuição de óbitos segundo grupos de causas no Brasil, Região Sul, Paraná e Região Metropolitana de Curitiba - 2008	198
Tabela 16 - Número de estabelecimentos de saúde no Paraná, segundo perfil do prestador de serviço - dez. 2009	200
Tabela 17 - Recursos humanos (vínculos) segundo categorias selecionadas no Paraná - 2009.....	201
Tabela 18 - Dados gerais sobre o programa produção solidária de alimentos - Paraná - 2003-2004	204
Tabela 19 - Dados gerais sobre o programa horta comunitária - Paraná - 2004-2005	204
Tabela 20 - Dados Gerais sobre o Programa Cozinhas Comunitárias - Paraná - 2004-2005	205
Tabela 21 - Dados Gerais sobre o Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná	207
Tabela 22 - Dados sobre o Programa Estadual Leite das Crianças	228
Tabela 23 - Instrumentos utilizados para definição de prioridades dos investimentos realizados pelas prefeituras - Paraná - 2010.....	446

SIGLAS UTILIZADAS

ALEP	- Assembleia Legislativa do Paraná
ATAN	- Área Técnica de Alimentação e Nutrição
CAISAN	- Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CEASA	- Central de Abastecimento
CEPCF	- Coordenação de Enfrentamento da Pobreza e Combate à Fome
CESAN	- Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional
CGAN	- Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição
CGPAN	- Coordenação-Geral da Política Nacional de Alimentação e Nutrição
CIAN	- Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição
CNA	- Comissão Nacional de Alimentação
CNSA	- Conferência Nacional de Segurança Alimentar
CNSAN	- Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COEP	- Comitê de Entidades Públicas
CONAB	- Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA-PR	- Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná
CRAS	- Centro de Referência em Assistência Social
DESAN	- Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional
DHAA	- Direito Humano à Alimentação Adequada
EBIA	- Escala Brasileira de Insegurança Alimentar e Nutricional
EMATER	- Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAO	- Food Agriculture Organization – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FBSAN	- Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FPSAN-PR	- Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná

GEASAN	- Grupo de Estudos e Ações em Segurança Alimentar e Nutricional
IBASE	- Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAN	- Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
IPARDES	- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOSAN	- Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDA	- Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	- Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA	- Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
MS	- Ministério da Saúde
OMS	- Organização Mundial da Saúde
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAA	- Programa de Aquisição dos Alimentos
PBF	- Programa Bolsa Família
PHC	- Partido Humanista Cristão
PLC	- Programa Leite das Crianças
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAN	- Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNPS	- Política Nacional de Promoção da Saúde
POF	- Pesquisa de Orçamento Familiar
PRONAN	- Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PT	- Partido dos Trabalhadores
PTC	- Partido Trabalhista Cristão
RBS	- Reforma Sanitária Brasileira
RMC	- Região Metropolitana de Curitiba
SAN	- Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	- Serviço de Alimentação da Previdência Social
SEAB	- Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento
SEED	- Secretaria de Estado da Educação

SEPL	- Secretaria de Estado do Planejamento
SESA	- Secretaria de Estado da Saúde
SETP	- Secretaria de Estado do Emprego, Trabalho e Promoção Social
SISAN	- Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	- Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SUS	- Sistema Único de Saúde
WHO	- World Health Organization

APRESENTAÇÃO

Como o resultado final de uma pesquisa é sempre fruto da interação do pesquisador com o objeto de seu estudo, torna-se necessário realizar uma explicação prévia sobre os caminhos que levaram a minha definição por tal objeto. Assim, serão introduzidas na sequência algumas informações e reflexões que apresentarão o leitor à autora do trabalho em questão.

Sendo nutricionista acredito na ideia de que a nossa visão sobre a nutrição não pode e nem deve limitar-se a determinados enfoques, influenciados por visões mais cartesianas do processo saúde-doença. A nutrição provém da nossa alimentação que, por sua vez, é resultado das múltiplas formas de relação que a sociedade constrói, estabelece e mantém com a natureza da qual faz parte, numa contínua e dialética transformação. É necessário, portanto, considerar que o binômio alimentação/nutrição não é só um segmento da existência humana, mas constitui-se, sim, em múltiplos fios que perpassam todo o tecido da vida, sustentando-a para que possa manifestar-se em suas diferentes formas e dimensões. Trata-se, portanto, de considerar a dimensão social, cultural, filosófica, religiosa, ambiental e econômica que adquire a alimentação e a nutrição no mundo da vida dos seres humanos.

A grande contradição é que, apesar da sua inegável importância para todas essas dimensões da vida e para além da promoção da saúde, a questão alimentar e nutricional recebe uma atenção secundária no campo das políticas públicas e, assim, o setor privado se apropria dela para transformar e reduzir o alimento à função de mercadoria, modelando e interferindo nas práticas alimentares das pessoas, de forma que preocupantes repercussões no estado de saúde de grupos populacionais já vêm sendo registradas.

A inconformidade com essa situação fez com que da minha parte houvesse o interesse pelo campo da nutrição em saúde pública, ainda na graduação. Depois de formada atuei nessa área, onde pude confirmar o gosto por esse tipo de abordagem. Várias experiências em diferentes serviços públicos, lugares, projetos, programas no Paraná foram essenciais para a

aquisição de uma vivência na área e da paixão pela profissão, tão necessária ao trabalhador, que busca dar sentido àquilo que faz e compreende a importância do trabalho com o qual se identifica.

Por estar inserida nessas experiências foi possível perceber que seria enriquecedor adquirir uma vivência relativa à discussão de tais questões na formação de futuros nutricionistas, por isso realizei o concurso de professora para o Departamento de Nutrição na Universidade Federal do Paraná, onde me encontro até esse momento. Mas, além do ensino e da extensão, há no contexto acadêmico a possibilidade de acesso ao universo que se abre com a pesquisa e por ele também pude dar os primeiros passos. Primeiro no mestrado, trabalhando no campo de investigação da geografia humana e da saúde, na Universidade Federal do Paraná e agora no doutorado, aprofundando as discussões da saúde pública relativas à promoção da saúde, na Universidade de São Paulo, mais especificamente na área de concentração Serviços de Saúde Pública. Meu maior interesse, em tempos passados e agora ainda mais, são as políticas promotoras da saúde. Por isso procurei trazer para este espaço de investigação as inquietudes que acabei adquirindo ao longo dos últimos dez anos de trabalho, acompanhando as discussões e o processo de construção da Segurança Alimentar e Nutricional no país, e na Faculdade de Saúde Pública encontrei professores com uma importante atuação na área da Promoção da Saúde e com interesse em trabalhar com o tema da Segurança Alimentar e Nutricional. A possibilidade de realizar o meu doutorado-sanduíche em Toronto, em 2010, no Canadá, na Ryerson University, buscou garantir a oportunidade de conhecer como a Segurança Alimentar e Nutricional e a Promoção da Saúde vêm sendo construídas em países com realidades sociais distintas da brasileira. Esse período possibilitou o acompanhamento das atividades do Centro de Estudos em Segurança Alimentar dessa universidade e do Conselho de Política Alimentar de Toronto e a interação e diálogo com pesquisadores, trabalhadores e militantes da área da Segurança Alimentar e Nutricional.

A política de segurança alimentar e nutricional constitui-se essencialmente em uma política de promoção à saúde. Assim, por ser da área da saúde e compreender a necessidade da construção dos processos intersetoriais para a efetivação da segurança alimentar e nutricional e da promoção da saúde, em 1996, participei com outros colegas do Grupo de Estudos e Ações em Segurança Alimentar e Nutricional (GEASAN), no Paraná; em 1998, em São Paulo, tive a oportunidade de passar a integrar o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN). Em 2003, com a criação do Fórum Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Paraná (FESAN-PR) e instituição do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA-PR) surgiu a oportunidade de vivenciar esse tipo de trabalho mais de perto. A partir daí participei da gestão do CONSEA-PR, no período de 2007 a 2009 como presidente e até o atual momento como conselheira e também membro da gestão do CONSEA nacional. Toda essa vivência possibilitou a realização de uma imersão no objeto de pesquisa, necessária a todas as pessoas que pretendem realizar um estudo com profundidade em relação a determinado tema.

O meu interesse pela segurança alimentar e nutricional passou a existir em função da procura por abordagens que possibilitassem, tanto em termos da teoria quanto da prática, realizar o enfrentamento do problema da fome e da má nutrição de forma não estritamente paliativa ou emergencial, mas que buscassem a transformação dos determinantes estruturais do problema e a garantia do direito de acesso à alimentação de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e para todos. É importante também mencionar que entendo esse interesse e essa inquietude como necessários a todo o docente da disciplina de nutrição em saúde pública, porque é justamente esse objeto que deve estimular o desenvolvimento de um trabalho mais engajado com os futuros profissionais e com a comunidade em geral, seja mediante o ensino, a pesquisa e a extensão.

Conforme já dito, o estudo em questão foi realizado no âmbito do Doutorado em Saúde Pública e teve por objetivo analisar o processo de construção de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil,

considerando a existência de características inovadoras presentes nesse processo, sobretudo a intersetorialidade e a participação social e a sua potencialidade como política pública de promoção da saúde. Por tratar-se de um tema amplo e complexo, optou-se por privilegiar o nível estadual da política que faz uma mediação entre a gestão federal e o nível municipal, considerando-se as especificidades próprias do processo histórico e social de cada território ou região e que conferem a cada política estadual algumas peculiaridades, sem que sejam perdidas de vista as grandes questões estruturantes que incidem sobre a Segurança Alimentar e Nutricional da população, vinculadas ao âmbito nacional. Dentre os 27 estados brasileiros foram identificados os processos que já apresentavam algum grau de institucionalidade na construção da sua política e a possibilidade de a pesquisadora acompanhar parte desse processo mais diretamente, sendo definido o Estado do Paraná para a realização de um estudo de caso.

Como o objeto deste estudo de caso consiste na identificação dos diferentes elementos integrantes da construção dessa política, com o desvelamento dos processos políticos e sociais intrínsecos e consequentes a essa dinâmica, diferentes atores sociais que acompanharam o processo em estudo desde 2003, tanto no nível estadual quanto nacional, participaram do levantamento de informações, mediante a realização de entrevistas, visando à complementação de enfoques e visões sobre o tema em estudo. Foi utilizada também a análise documental de materiais produzidos pelo governo e pela sociedade civil paranaense referentes à temática e o seu processo histórico no Paraná e também relativos ao processo nacional. É fundamental também registrar que em função da minha inserção na gestão do CONSEA-PR, no período de 2003 até 2011, e participação na gestão do CONSEA nacional, no período de 2008 a 2011, foi possível acompanhar de uma forma mais direta o processo em estudo, participando das conferências nacionais e estaduais e das principais reuniões, plenárias, fóruns, oficinas de trabalho, encontros realizados tanto em âmbito estadual e nacional. Essa vivência foi fundamental para proporcionar as condições para, em diálogo com os referenciais teóricos e com os conteúdos obtidos pelas entrevistas

realizadas, poder chegar a algumas reflexões sobre o processo em estudo, entendido sob uma perspectiva dialética e pautado segundo a epistemologia construcionista, que considera o dinamismo, a historicidade e a contextualidade como elementos inerentes ao processo de produção da pesquisa social.

1 INTRODUÇÃO AO ESTUDO E REFERENCIAL TEÓRICO METODOLÓGICO

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A busca pelo entendimento do processo saúde-adoecimento acompanha a história da humanidade e apresenta-se com diferentes interpretações segundo os paradigmas próprios de cada época. Causas sobrenaturais, representações filosóficas das doenças, modos de vida distanciados da natureza, condições de vida impróprias e insalubres, foram alguns dos elementos considerados na história da medicina para explicar o desenvolvimento de doenças (HEGENBERG, 2002).

Mais recentemente, com o advento da industrialização e da urbanização no século XIX, o aumento da concentração demográfica nas cidades associado às más condições de vida, evidenciam os processos sociais como a causa de uma série de problemas de saúde, conferindo uma visão mais ampliada dos processos determinantes da saúde e da doença (WESTPHAL, 2007).

Com o avanço dos métodos científicos de investigação no século XX, outros mecanismos que interferem no processo saúde-doença vão sendo estudados e aprofundados, como, por exemplo, a presença dos nutrientes nos alimentos, a determinação físico-química das necessidades nutricionais do organismo humano e as doenças carenciais que se desenvolvem a partir de situações de privação da alimentação adequada (ARRUDA; ARRUDA, 2011). O avanço das tecnologias traz contribuições aos estudos da microbiologia, que se amplia rapidamente e dá as bases necessárias ao campo de pesquisas das terapias antimicrobianas. Sem dúvida, descobertas importantes, mas que, ao contrário de ampliarem o conhecimento do processo de determinação saúde-adoecimento tornando-o mais complexo, contribuíram para o seu

reducionismo no sentido de promoverem uma apologia ao determinismo biológico (WESTPHAL, 2007).

Apesar dessa tendência mundial, surgem, em diferentes momentos do século XX, vertentes que fazem uma crítica ao unidirecionamento dessa visão, indicando outros caminhos. Deve ser citada a contribuição de Henry Sigerist e Charles Edward Winslow, que na primeira metade do século XX fazem a advocacia da promoção da saúde como uma área da medicina (WESTPHAL, 2007).

Sem desconsiderar a relevância das contribuições anteriores, a I Conferência Internacional sobre a Promoção da Saúde, realizada em Ottawa, no Canadá, no ano de 1986, tornou-se uma referência importante no campo da saúde pública, por discutir concepções inovadoras para a área, no sentido de promover uma rediscussão crítica sobre o enfoque biomédico predominante. Essa conferência, no entanto, deve ser compreendida como resultante de um processo anterior, que envolveu o início de discussões no âmbito internacional sobre a necessidade da mudança de paradigma para a saúde e que contaram com a produção de documentos importantes e com a realização de eventos estratégicos que possibilitaram uma releitura da temática:

O Informe Lalonde (1974), intitulado *Novas Perspectivas de Saúde dos Canadenses* foi decisivo para questionar o papel exclusivo da medicina na resolução dos problemas de saúde. Seu impacto foi de tal ordem, que foi considerado como responsável pelo início de uma nova era de interesse social e político pela saúde pública (Ashton¹, 1993).

A "nova saúde pública" surge, então, do reconhecimento de que tudo que existe é produto da ação humana, exceto o que se poderia chamar de natureza intocada, em contraposição à hegemonia da terapêutica, que se considera a solução para todos os males que poderiam atingir o corpo do homem (WESTPHAL, 2007, p.21).

¹ ASHTON, J. (Ed.) **Ciudades sanas**. Barcelona: Masson, 1993.

Ainda assim, o Informe Lalonde também não foi o primeiro documento a apresentar um entendimento sobre a saúde pública a partir da perspectiva da promoção da saúde na época da sua divulgação:

Não foi a partir da cunhagem do documento, elaborado no Canadá por Lalonde, que teve início a Promoção da Saúde como a "nova saúde pública", mas, sim, em 1978, na Conferência de Alma-Atá, no Cazaquistão, antiga União Soviética, onde essa área do conhecimento e de práticas definiu seu marco teórico, localizando seu processo saúde e doença, sua causalidade e as práticas decorrentes, no eixo da história social, econômica, política e cultural. A saúde foi reconhecida como um direito a ser firmado não só pela melhoria do acesso aos serviços de saúde, mas também de um trabalho de cooperação com os outros setores da sociedade. A sua estratégia básica, a Atenção Primária à Saúde, com participação dos usuários, gradativamente foi demonstrando que, para ser um bem universal – "Saúde para todos, no ano 2000", o lema de Alma-Atá, seriam necessárias mudanças nas relações de poder entre os que oferecem serviços de saúde e os que os utilizam, ou seja, a comunidade que paga por eles (Promoção da Saúde, 1996) (WESTPHAL, 2007, p.22).

Até a efetivação desses marcos históricos, que refletem uma nova compreensão da saúde pública, o entendimento sobre promoção da saúde restringia-se aos aspectos que dependiam do controle dos indivíduos, ocorrendo muitas vezes um processo de "culpabilização da vítima", no sentido de o sujeito ser responsabilizado, exclusivamente, por seu estado de saúde. Na Carta de Ottawa, documento final da I Conferência Internacional sobre a Promoção da Saúde, consta o entendimento de que a saúde é o resultante da interação de múltiplos aspectos que transcendem a esfera individual, sendo considerados como "condições e os recursos fundamentais para a saúde a paz, habitação, educação, alimentação, renda, ecossistema estável, recursos sustentáveis, justiça social e equidade" (MS, 1996, p.12). Com base nessa compreensão:

A Promoção em Saúde (Ministry of Health/Ontário², 1993); Czeresnia³, 2003) corresponde ao conjunto de esforços orientados não apenas para a prevenção das doenças, mas fundamentalmente para o reforço da saúde. Enquanto as ações preventivas definem-se como intervenções orientadas a evitar o surgimento de doenças específicas, reduzindo sua incidência e prevalência nas populações, a promoção em saúde definiu-se, tradicionalmente, de maneira bem mais ampla que a prevenção, pois refere-se a medidas que não se dirigem a uma determinada doença ou desordem, mas para aumentar a saúde e o bem-estar gerais (RIVERA; ARTMANN, 2009, p.184).

Assim, considerando essa nova perspectiva, a Carta de Ottawa apresentou cinco campos de ação para a construção da promoção da saúde: a elaboração e implementação de políticas públicas saudáveis, a criação de ambientes favoráveis à saúde, o reforço da ação comunitária, o desenvolvimento de habilidades pessoais e a reorientação do sistema de saúde (MS, 1996).

Apesar da importância de todos os cinco campos mencionados para a efetivação da promoção da saúde e da sua interdependência, a proposição de elaboração e implementação de políticas públicas saudáveis teve por objetivo registrar e destacar que necessitam ser concebidas amplas políticas públicas, em diferentes setores que transcendem a área da saúde, para que aspectos estruturais que interferem negativamente no estado de saúde das populações possam ser transformados. O assunto, considerado de grande importância, transforma-se no tema central da II Conferência Internacional sobre a Promoção da Saúde, realizada em Adelaide, Austrália, em abril de 1988:

As políticas públicas saudáveis caracterizam-se pelo interesse e preocupação explícitos de todas as áreas das políticas públicas em relação à saúde e à equidade, e pelos compromissos com o impacto de tais políticas sobre a saúde da população. O principal propósito de uma política pública saudável é criar um ambiente

² MINISTRY OF HEALTH. **A Guide for Community Health Promotion Plan**. Ontario, 1993. (Mimeo).

³ CZERESNIA, D. O conceito de saúde e a diferença entre prevenção e promoção. In: CZERESNIA, D.; FREITAS, C. M. **Promoção da saúde**: conceitos, reflexões, tendências. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003.

favorável, para que as pessoas possam viver vidas saudáveis. As políticas saudáveis facilitam opções saudáveis de vida para os cidadãos. Criam ambientes sociais e físicos comprometidos com a saúde. Para formular políticas públicas saudáveis, os setores governamentais de agricultura, comércio, educação, indústria, e comunicação devem levar em consideração a saúde como um fator essencial (MS, 1996, p.21).

A discussão realizada na conferência reconhece que a desigualdade social encontra-se na base das questões que comprometem o acesso à saúde para segmentos significativos da população:

As inequidades no campo da saúde têm raízes nas desigualdades existentes na sociedade. Para superar as desigualdades existentes entre as pessoas em desvantagem social e educacional e as mais abastadas, requer-se políticas que busquem incrementar o acesso daquelas pessoas a bens e serviços promotores de saúde, e criar ambientes favoráveis. Tal política deveria estabelecer alta prioridade aos grupos mais desprivilegiados e vulneráveis. Além disso, uma política pública saudável reconhece como peculiar a cultura de povos indígenas, minorias étnicas e imigrantes (MS, 1996, p.21).

A perspectiva da promoção da saúde que se difundiu mais amplamente a partir da Carta de Ottawa abriu novas possibilidades paradigmáticas sobre o entendimento da saúde e do processo de sua determinação e expressou um nível de amadurecimento dessa discussão alcançado por diferentes países a respeito do tema. No entanto, tornou-se necessário aprofundar essa discussão, sobretudo no contexto dos países em desenvolvimento, o que foi efetivado com a realização de outros eventos internacionais, organizados na sequência, como a Conferência de Adelaide, que ao tratar das políticas públicas promotoras de saúde, reconhece o papel das desigualdades sociais no comprometimento das condições de vida e de saúde entre os diferentes países e a necessidade de ser construída uma saúde pública global. A Conferência Internacional em Promoção da Saúde, realizada em Santafé de Bogotá, em novembro de 1992, consistiu em um marco histórico no sentido de ter propiciado a oportunidade de participação de vinte e um (21) países americanos, sobretudo da América Latina, na discussão sobre os principais problemas sociais, econômicos, ambientais e culturais que, no

âmbito regional, comprometiam a promoção da saúde e a definição de estratégias a serem adotadas para o seu enfrentamento.

No Brasil, a discussão sobre a nova saúde pública ocorreu simultaneamente ao processo da Reforma Sanitária e à institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS):

Foi em Brasília, na VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, e no mesmo ano, em Ottawa, Canadá, durante a I Conferência Internacional de Promoção da Saúde, que profissionais de saúde reunidos deixaram inscritos em dois documentos, a Carta da VIII Conferência Nacional de Saúde e a Carta de Ottawa, a caracterização de saúde não somente como ausência de doença. Nesses dois momentos e em continentes diferentes, os profissionais de saúde concluíram sobre a complexidade das questões sociais que afetavam a saúde humana, e sobre como era necessário recuperar o sentido ético da vida.

[...]

Tanto o movimento sanitário brasileiro como o movimento de Promoção da Saúde, já influenciados pelos documentos e propostas recém-elaboradas, indicavam que o maior desafio dos esforços pela melhoria da saúde e da qualidade de vida, especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil, seria transformar relações excludentes por meio de estratégias de trabalho participativas e intersetoriais, que conciliassem interesses econômicos e bem-estar social, de saúde e de desenvolvimento econômico e social. Essa estratégia, que havia sido a vertente inicial da Reforma Sanitária Brasileira, será retomada com mais vigor na década de 1990, a partir da introdução do ideário da Promoção da Saúde no Brasil (Westphal, 2000) (WESTPHAL, 2007, p.16/17).

No entanto, apesar do entendimento teórico de que a referência das ações desenvolvidas no âmbito do SUS deveria ser a perspectiva da promoção da saúde, são ainda inúmeros os desafios para reversão do enfoque do modelo biomédico, que se consolidou ao longo da história do país, nas práticas de atenção à saúde (PAIM, 2008).

Apesar dessa constatação, é preciso ficar claro que a perspectiva da promoção da saúde deve permear a estruturação e a lógica do Sistema Único de Saúde, mas, conforme já dito, necessita transcender esse contexto, avançando na direção de uma ampla construção transversal de políticas públicas promotoras de saúde e da efetivação de mecanismos de proteção e garantia desse direito pelos governantes:

As recomendações desta Conferência somente se materializarão se os governos estabelecerem ações concretas nos níveis nacional, regional e local. [...] Os governos devem definir metas explícitas que enfatizem a promoção da saúde.

[...]

As políticas públicas voltadas para a saúde devem responder aos desafios colocados por um mundo de crescentes e dinâmicas transformações tecnológicas, com suas complexas interações ecológicas e crescente interdependência internacional. As possíveis consequências destes desafios no campo da saúde não podem ser resolvidas pela maioria dos atuais sistemas de cuidados à saúde, que estão ultrapassados. Os esforços em promover a saúde são essenciais, o que requer uma abordagem integrada do desenvolvimento social e econômico [...] (MS, 1996, p.22/23).

Em relação à área de alimentação e nutrição, objeto deste estudo, a Conferência de Adelaide fez as seguintes recomendações:

A eliminação da fome e da má nutrição é um objetivo fundamental das políticas públicas voltadas à saúde. Estas políticas devem garantir acesso universal a quantidades suficientes de alimentos de boa qualidade e que respeitem as peculiaridades culturais. Políticas de alimentação e nutrição devem integrar métodos de produção e distribuição de alimentos dos setores público e privado, para atingir preços equitativos.

Políticas de alimentação e nutrição que integrem harmonicamente agricultura, economia e fatores ambientais deveriam ser uma prioridade de todos os governos para obter um impacto maior na saúde no nível nacional e internacional. O primeiro passo para a implementação deste tipo de política, deve ser o estabelecimento de metas sociais em alimentação e nutrição.

A conferência recomenda que os governos implementem imediatamente ações diretas em todos os níveis para aumentar seu poder de compra no mercado de alimentos e assegurar que os estoques de alimentos sob sua responsabilidade e controle garantam ao consumidor acesso rápido a uma comida mais saudável (incluindo aí também os estoques de alimentos em e para: hospitais, escolas, abrigos e locais de trabalho (MS, 1996, p.25-26).

Assim, considerando as questões apresentadas até o momento, torna-se importante registrar a instituição da Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS) em 2006. Tal política tem por objetivo maior

promover a qualidade de vida e reduzir vulnerabilidade e riscos à saúde, relacionados aos seus determinantes e condicionantes – modos de viver, condições de trabalho, habitação, ambiente, educação, lazer, cultura, acesso a bens e serviços essenciais (MS, 2006a, p.17).

Dentre as estratégias preconizadas para a implantação da PNPS, as ações de promoção da alimentação saudável foram definidas como uma das prioridades elencadas. Dessa forma, admite-se institucionalmente, que o acesso à alimentação saudável para toda a população brasileira, constitui-se em pré-condição para a promoção da saúde. Tal interdependência consiste em um grande desafio para o Estado, considerando, sobretudo, as condições de vida desiguais e a pobreza presentes de forma marcante na história do Brasil e que determinaram uma situação crônica de má nutrição de parte considerável de sua população. Nesse sentido, a discussão sobre processo de construção de políticas públicas que estejam voltadas à garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável, torna-se uma necessidade e por isso constituiu-se no objeto da pesquisa aqui apresentada, e a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, em desenvolvimento nesse momento no Brasil, insere-se nesse contexto como uma política pública promotora de saúde.

1.2 INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR - ESTRATÉGIAS PARA GARANTIA DO ESSENCIAL À MANUTENÇÃO DA VIDA NO CONTEXTO DAS SOCIEDADES DE CONSUMO

1.2.1 Estados Nacionais e a Globalização da Economia: Pobreza, Desigualdade e Insegurança Alimentar e Nutricional na Transposição das Fronteiras

1.2.1.1 O Contexto Mundial e a Crise de Paradigma

A sociedade contemporânea apresenta condições de vida diferenciadas e dependentes de cada cenário geopolítico, que resultam da interação de

diferentes determinantes sociais, econômicos, políticos, culturais, biológicos e ambientais construídos historicamente, ao mesmo tempo em que sofre com determinadas transformações geradas no contexto internacional, sendo esse o caso do processo de globalização da economia (SANTOS, 2011).

Os ideais iluministas pautados na racionalidade e na necessidade da produção do conhecimento e do avanço da ciência para o progresso da humanidade, que sustentaram ideologicamente tal processo referido, não vêm sendo considerados em sua totalidade, uma vez que o respeito aos direitos da pessoa humana torna-se, a cada dia, uma questão secundária dentre as demais (BREILH, 2010; SANTOS, 2011).

A especialização dos ramos da ciência em suas diversas disciplinas contribuiu para um aprofundamento dos conhecimentos, mas também para a sua fragmentação:

Vivemos sob o império dos princípios de *disjunção*, de *redução* e de *abstracção*, cujo conjunto constitui o que eu chamo o "paradigma da simplificação". Descartes formulou este Paradigma mestre do Ocidente, ao separar o sujeito pensante (*ego cogitans*) e a coisa extensa (*res extensa*), quer dizer, filosofia e ciência, e ao colocar como princípio de verdade as idéias "claras e distintas", ou seja, o próprio pensamento disjuntivo. Este paradigma, que controla a aventura do pensamento ocidental desde o século XVII, permitiu sem dúvida os grandes progressos do conhecimento científico e da reflexão filosóficas; as suas conseqüências nocivas últimas só começam a revelar-se no século XX (MORIN, 2008, p.16-17).

Segundo a análise de Morin, a adoção de tal paradigma se refletiu em todos os processos estruturantes da sociedade moderna, trazendo implicações na formação dos indivíduos e na forma de construção das relações sociais. Costa, com base nas reflexões de Morin (2008, p.41), explicita de que forma tal matriz contribuiu para um esgarçamento do tecido social:

Argumenta que esta unidade complexa da natureza é desintegrada na educação, por meio das disciplinas, tendo-se tornado impossível aprender o que significa ser humano. Ao colocar o enfraquecimento da percepção global, conduzindo ao enfraquecimento também da responsabilidade (cada qual tende a ser responsável apenas por sua tarefa especializada), assim como ao enfraquecimento da solidariedade (cada qual não mais sente os vínculos com seus

concidadãos), o autor defende o ensino de métodos que permitam estabelecer relações mútuas e influências recíprocas entre as partes e o todo em um mundo complexo (COSTA, 2008, p.29).

É inquestionável que algumas melhorias, em relação à qualidade de vida de algumas populações, foram obtidas no último século. Graças às contribuições da ciência e à tecnologia, garantidas com investimentos no campo da pesquisa em saúde, vários medicamentos foram desenvolvidos, como os antibióticos, evitando a morte de elevados contingentes da população mundial (WALDMAN, 2000). No entanto, o século XX foi considerado o mais violento período da história da humanidade, em função, também, da contribuição dada pela ciência e tecnologia à fabricação de armamentos e mecanismos de destruição da vida (HOBBSAWM, 1995). A utilização de tais processos, por governos totalitários e ditatoriais dos países centrais do capitalismo, gerou, por sua vez, maior interferência na soberania dos povos dos países periféricos e de baixa renda. Como consequência, obteve-se a continuidade dos desdobramentos dos processos de colonização, dentre eles, a manutenção e o aumento da pobreza, além do avanço da destruição ambiental (HARDT; NEGRI, 2002).

Dados recentes, disponibilizados pelo Banco Mundial, obtidos no primeiro semestre de 2008, sobre os níveis da pobreza no mundo, indicaram o crescimento do problema. A pesquisa usou um novo método para a definição da linha da pobreza, utilizando uma renda *per capita* inferior a 1, 25 dólar/dia. Com esse novo ponto de corte foi possível concluir que já em 2005 uma população de 1,4 bilhões de pessoas encontrava-se abaixo da linha da pobreza: praticamente 25% da população mundial. Baseado nesse novo patamar, registrou-se um aumento em 400 milhões de pessoas nas estatísticas mundiais, o que faz com que o contingente chegue a um total de 1,9 bilhões de pobres (BANCO MUNDIAL, 2008).

Ao contrário do que era prometido por muitos de seus mentores, a globalização da economia trouxe ainda maiores dificuldades para os países e as populações mais pobres. Segundo Benakouche (2009), esse processo

vem promovendo uma ruptura do mundo financeiro com a economia que é gerada pela produção de bens e serviços. O pesquisador apresenta dados que demonstram a existência de uma globalização relativa e desigual:

A globalização é crescente, como mostra a evolução do PIB mundial, que atingiu US\$ 70.0000 bilhões em 2009, contra 28.940 bilhões em 1994, e 8.280 em 1960. Constatamos, no entanto, que cerca de 60% desse PIB representam as participações dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Já os fluxos de investimentos diretos (IDE) foram multiplicados por 70 em trinta anos, passando de US\$ 27 bilhões em 1977 para 1.833 em 2007. Esse aumento foi, efetivamente, muito mais espetacular do que a do comércio internacional que foi multiplicado por 12 no período focado. Isso faz, evidentemente, com que esses países tenham uma posição melhor na renda mundial (medida em valor) do que na produção mundial (medida em volume). Importa, ainda, frisarmos que a situação do Sul é exatamente inversa. De fato, a OCDE detém, em 2009, 75% da renda mundial; o resto... é do resto do mundo (BENAKOUCHE, 2009, p.82).

O mesmo autor apresenta ainda mais dados sobre a concentração de renda verificada com o processo:

Cabe destacarmos que a globalização é concentradora de renda. Em âmbito internacional, em 2009, os 2.5 bilhões de pessoas mais pobres representam 40% da população mundial e detêm apenas 5% da renda mundial, enquanto os 10% dos mais ricos detêm 54% da riqueza global (DURAND et al., 2010)⁴. Assim, se a globalização não rima bem com a distribuição de renda, ela também não significa abertura comercial. Ao contrário, as economias da OCDE têm pequeníssimos graus de abertura. Constatamos, por exemplo, que o volume das exportações e importações da Grã Bretanha era, em relação ao PIB, de 4% em 1913, proporção igual a do ano de 1994 (BENAKOUCHE, 2009, p.82).

O foco de interesses do capital sobre o mundo do trabalho e, principalmente, no processo de industrialização, tende a deslocar-se para o meio técnico-científico-informacional, configurando processos mais sofisticados de acumulação de rendas e de divisas (BREILH, 2010; SANTOS, 2011).

⁴ DURAND, M. F. *et al.* **Atlas de la mondialisation**. Paris: Sciences Po Presses, 2010.

Benakouche destaca como a globalização interferiu no mundo do trabalho, analisando a situação verificada em nível mundial:

A relatividade da globalização é ainda mais patente quando consideramos o fator trabalho, que está sendo fortemente excluído. O desemprego atingiu, na esfera mundial, mais de um bilhão de pessoas; na Europa, ele superou a taxa de 20% em alguns países, como Espanha, Grécia, Portugal, Irlanda, e as pessoas pobres, com menos de US\$ 2/dia, somam mais de 1.5 bilhão (SALAMA, 2006)⁵; ou seja, mais de um terço da população do planeta está excluída do processo econômico (BENAKOUCHE, 2009, p.82-83).

Segundo outros autores, a globalização também indica perda da soberania dos Estados-nação e do poder político em relação à força do capital:

Muita gente sustenta que a globalização da produção e da permuta capitalista é prova de que as relações econômicas tornaram-se mais independentes de controles políticos, e, conseqüentemente, que a soberania política está em declínio. Há ainda quem comemore essa nova era como libertação da economia capitalista de restrições e distorções que as forças políticas lhes impunham; e não falta quem veja e lamente nisso o fechamento dos canais institucionais que permitiam aos trabalhadores e cidadãos influenciar ou contestar a fria lógica do lucro capitalista. É fato que, em sintonia com o processo de globalização, a soberania de estados-nação, apesar de ainda eficaz, tem gradualmente diminuído (HARDT; NEGRI, 2002, p.11).

O mundo apresenta-se dividido em duas partes geopoliticamente definidas, hemisfério Norte e Sul. Nos países industrializados do Norte tem-se a concentração do capital e das tecnologias. Os países do sul contam com a disponibilidade de matérias-primas de interesse industrial (minerais, metais e biodiversos) e um contingente populacional e territorial que representa imensa potencialidade em termos sociais, culturais, econômicos e de produção do conhecimento, mas que se encontra politicamente reprimida e impedida de assumir plenamente seu protagonismo, em função da persistência de

⁵ SALAMA, P. **Le défi des inégalités, Amérique latine/Asie une comparaison économique**. Paris: La Découverte, 2006.

mecanismos internacionais de subordinação (BECKER, 2002; STIGLITZ, 2002; HAESBAERT; PORTO-GONÇALVES, 2006).

Considera-se ainda que o avanço da globalização promoverá, cada vez mais, uma modificação nessa definição do cenário geopolítico descrito, que tenderá a se transformar com o aumento do poder das transnacionais, que têm as suas redes num processo de constante mobilidade internacional em função de seus interesses financeiros. Todo esse processo constitui-se em uma fase do capitalismo avançado, fortalecido sistematicamente pelos mecanismos descritos e que tem por objetivo o enriquecimento cada vez maior de um menor número de corporações e um enfraquecimento processual do poder regulatório dos Estados nacionais sobre as relações entre o setor público e privado (HARDT; NEGRI, 2002; HAESBAERT; PORTO-GONÇALVES, 2006).

As consequências de todo esse processo desembocam em uma crise do setor financeiro que se inicia em 2008, nos Estados Unidos e que avança nos anos seguintes para outros países do Norte, atingindo vários integrantes da Comunidade Europeia em 2011. Ainda no mesmo ano, nos países árabes, se intensificam a mobilização de amplos segmentos de suas populações na luta pela democracia, contra as ditaduras, e as repercussões sociais dos processos históricos de concentração de renda e de poder:

O resultado disso foi uma revolta global daquilo que o movimento Occupy Wall Street chama de os 99%. Os alvos eram a excessiva polarização da riqueza, os governos corruptos, e a natureza essencialmente antidemocrática desses governos, tenham eles sistemas multipartidários ou não.

O Occupy Wall Street⁶, a Primavera Árabe⁷ e os Indignados⁸ não alcançaram tudo o que esperavam. Mas sim conseguiram alterar o

⁶ Movimento da população estadunidense, contra os processos neoliberais que geraram a acumulação de riqueza por minorias e promoveram a crise financeira mundial. Se autodenominam os "99%" que trabalham para o "1%" da população que concentra a maior parte dos recursos.

⁷ Mobilização das populações dos países árabes em favor da democracia e contra os governos ditatoriais.

⁸ Grupos de pessoas em diferentes partes do mundo que se inspiraram no movimento Occupy Wall Street e passaram a reivindicar em suas mobilizações por democracia e justiça econômica e contra a corrupção do sistema político e a desigualdade.

discurso mundial, levando-o para longe dos mantras ideológicos do neoliberalismo – para temas como desigualdade, injustiça e descolonização. Pela primeira vez em muito tempo, pessoas comuns passaram a discutir a natureza do sistema no qual vivem (WALLERSTEIN, 2012, p.1).

Considerando essa desafiadora estrutura e conjuntura, em que se inserem os diferentes setores da vida sobre os quais a sociedade contemporânea se apoia para garantir a sua continuidade, cabe fazer uma análise sobre os processos descritos, considerando os diferentes campos existentes e, dentre estes, destacar aquele que apresenta uma importância capital por tratar das questões relativas à manutenção da vida humana. Portanto, será considerado aqui, para uma análise inicial e sucinta, o campo da saúde pública (CAMPOS, 2000), com foco em dois pilares essenciais para a sua promoção: a alimentação e a nutrição.

1.2.1.2 Globalização da Economia e suas Repercussões na Saúde Pública

No campo da saúde pública, o contexto descrito apresenta-se também bastante complexo, pois é na situação de saúde dos sujeitos que se revela o produto final do processo histórico vivenciado coletivamente e individualmente em sua dimensão social, econômica, cultural, política e ambiental. Portanto, a situação de saúde, apresentada pelas diferentes sociedades que compõem o atual cenário mundial, resulta desses determinantes e das interferências produzidas mais recentemente pelo avanço do processo neoliberal, pela globalização da economia e pela divisão internacional do trabalho, alimentada por diferentes formas de produção e de comércio internacional de mercadorias (STIGLITZ, 2002; HAESBAERT; PORTO-GONÇALVES, 2006, BAUMAN, 2008).

Nesse sentido, uma divisão bem nítida da situação de saúde pública dos diferentes países pode ser observada em termos epidemiológicos. Por um lado, se observa, nos países industrializados, maior concentração de agravos e de morbidades voltada ao desenvolvimento de doenças crônicas

não transmissíveis – dentre elas, as doenças cardiovasculares, o diabetes e determinados tipos de neoplasias e cânceres – e, por outro, nos países em desenvolvimento, verifica-se uma persistência das doenças infecciosas e parasitárias (WALDMAN, 2000). É essencial ressaltar, no entanto, que em países com perfil de desigualdade social e econômica elevadas, como é o caso de países da América Latina, os dois tipos de problemas podem ser encontrados, coexistindo em uma mesma sociedade, o que torna ainda mais difíceis o planejamento de ações e a gestão de políticas para o seu enfrentamento (SPINELLI, 2005; CABALLERO, 2006; BREILH, 2010). Nesse mosaico de situações, deve ainda ser inserido o surgimento de novos problemas de saúde, como é o caso da AIDS e de outras doenças emergentes e o reaparecimento de doenças consideradas erradicadas (WALDMAN, 2000).

Para Breilh, o momento em que a sociedade contemporânea atravessa é crítico, sobretudo para os países de mais baixa renda e incide sobre a saúde das pessoas:

La historia nos enseña que los aprietos de los poderosos se los pagan los pobres con su salud y su vida. Vemos ahora como la aceleración global de la acumulación económica, agudizó las contradicciones de los países de la periferia, y como se han ido estrechando cada vez mas los espacios para la vida y la salud (BREILH, 2010, p.2).

Para o mesmo autor, as questões que se referem às relações que a sociedade estabelece com a natureza são fundamentais e não podem ser apartadas da discussão geral da determinação social da saúde e, conseqüentemente, da promoção da saúde:

No es completa la acción por la salud humana, sin integrar-la a la lucha por la defensa de la vida en la madre naturaleza, o en otras palabras, que no es adecuado y viable para la salud colectiva en el plazo mediano, enfocar todas nuestras operaciones con un sentido antropocéntrico en la promoción e defensa de la vida humana, sin proteger y ampliar la reproducción de la vida en la naturaleza. Podría reforzarse este argumento diciendo: no es posible hacer una epidemiología crítica eficaz e efectiva, sin trabajar efectivamente

con una ecología crítica orientada a la sustentabilidad; no es viable orientar modos de vida plena y sostenidamente saludables, con sólo construir una sociedad solidaria, sin que ésta sea a la par sustentable (BREILH, 2010, p.7).

Os desafios que persistem no campo da saúde, apesar dos avanços científicos e tecnológicos que as ciências médicas obtiveram no último século, assim como o ocorrido em outras áreas estratégicas, indicam uma situação de crise paradigmática. Os ideais iluministas, comprometidos com a instauração da modernidade, baseavam-se no entendimento de que os avanços científicos, conquistados por toda a humanidade, contribuiriam para a resolução de problemas básicos, garantindo um progresso com equidade e a obtenção de uma melhor qualidade de vida para todos (ALMEIDA FILHO, 2000; BREILH, 2010; MORIN, 2008).

No entanto, o que vem sendo evidenciado por diferentes estudos de indicadores estatísticos da área da saúde pública é que, apesar dos progressos realizados em alguns setores, persiste a não observância do cumprimento universal dos direitos humanos (WALDMAN, 2000). Predomina o enfoque da acumulação do capital, por parte de determinados grupos, enquanto grandes contingentes da população mundial ainda vivem na pobreza e sob precárias condições de vida, revelando um perfil de sociedade extremamente desigual (STARFIELD; SHI, 2002; SPINELLI, 2005).

A Carta de Bangkok para a Promoção da Saúde discute como o processo de globalização da economia vem causando um aumento crescente das desigualdades dentro dos países e entre os países. O surgimento de novos padrões de consumo, os procedimentos globais de comercialização, o processo crescente de urbanização, juntamente com as mudanças climáticas observadas no ambiente, resultantes de um modelo de desenvolvimento econômico que tem se mostrado insustentável, constituem alguns dos condicionantes que vêm impactando negativamente no estado de saúde da população mundial (OMS, 2005).

Nesse cenário preocupante, novos desafios são colocados aos países e à sociedade global, no sentido da necessidade da revisão dos paradigmas

em vigor e da construção de novos caminhos que promovam a qualidade de vida com a efetividade dos direitos de todos os cidadãos.

1.2.1.3 A Fome e a Insegurança Alimentar e Nutricional como Expressão Máxima da Negação de Direitos na Sociedade de Consumo

O ser humano conta com uma configuração psicoanátomo-fisiológica que lhe permite viver e transitar no mundo natural e no mundo social. Ainda que, na atualidade, essa separação deva se dar estritamente num sentido didático, pois é impossível conceber o homem somente como um ser biológico ou estritamente como um ser social, a relação entre natureza e cultura e seus desdobramentos e repercussões sobre a vida dos seres humanos em sociedade e sobre a vida no planeta têm sido objeto de estudo permanente da Ciência. Com base nessa abordagem, a alimentação tem sido compreendida como uma das formas mais expressivas desse tipo de mediação (CLAVAL, 1999; LANG; BARLING; CARAHER, 2009).

Dessa forma, o padrão alimentar de uma sociedade revela como essa relação foi construída ao longo do tempo, com base na constante e prolongada interação dos seres humanos e de seus ancestrais com o território aonde vivem. O estudo da produção social do tempo, num dado espaço, a história e a geografia da alimentação humana, contribuem para esse entendimento. Também o conhecimento sobre as formas de subsistências das diferentes sociedades em seus primórdios, com base na coleta, caça e pesca e, posteriormente na agricultura, criação de animais e com o desenvolvimento do comércio possibilita uma compreensão sobre processo de formação da economia local e regional. Esse processo recebe também a incidência das externalidades, que interferiram historicamente sobre cada agroecossistema alimentar produzindo diferentes transformações, considerando os sucessivos períodos da história, as relações intercontinentais, o mercantilismo e, mais atualmente, a globalização da economia (CLAVAL, 1999; POIRIER, 2000).

Tão importante quanto esses diferentes tipos de leitura sobre a realidade multifacetada dos sistemas alimentares são as reflexões que advêm dos diferentes significados que os seres humanos atribuem ao alimento e ao ato da alimentação, conferindo valores diversos a essa prática, para com a qual mantêm total dependência física e psicossocial, estudada pela antropologia, sociologia, psicologia (GARINE, 2000; DANIEL; CRAVO, 2005).

Diferente de seres de outros reinos da natureza, o ser humano necessita incorporar substâncias externas, que provêm da natureza, e transformá-las em energia e nutrientes para garantir a manutenção das suas funções vitais internas e a sua capacidade de trabalho e de estabelecimento de outros tipos de relações necessárias à reprodução e ao desenvolvimento integral da vida de cada pessoa e da vida em sociedade. A obtenção de um adequado estado de saúde, compreendendo a saúde na sua perspectiva mais ampla e como um meio para a qualidade de vida, depende, em grande parte, de como esse processo se efetiva no nível individual e coletivo (WESTPHAL, 2007). Quando a alimentação proporciona de fato o atendimento de todas as necessidades do organismo humano, entendendo-o como uma unidade complexa na qual interagem as dimensões física, psicológica, ambiental, social e espiritual da existência humana, uma das principais chaves para a manutenção da saúde, a nutrição, passa a ser atingida.

No âmbito da América Latina, os estudos desenvolvidos no início da primeira metade do século XX, pela escola de Pedro Escudero, na Argentina, e por Josué de Castro, no Brasil, passam a ressaltar a importância da nutrição para a saúde (CASTRO, 1982). À medida que os processos investigativos avançam nas décadas seguintes, até os dias atuais, torna-se cada vez maior o conjunto de informações que demonstram e ressaltam a existência dessa relação para a obtenção e a manutenção da saúde humana (UNACC, 2000).

No entanto, apesar da comprovação da relação de interdependência existente entre alimentação, nutrição e saúde, que por si só justificaria a priorização do tema na agenda dos governos, complexos mecanismos interferem no processo da alimentação e da nutrição dos indivíduos e dos diferentes grupamentos sociais. Assim como o estado de saúde, o binômio alimentação –

nutrição encontra-se mais fortemente influenciado por fatores de ordem social, econômica, política, cultural e ambiental do que por determinantes de caráter biológico (CASTELLANOS, 1997; VALENTE, 1986).

Segundo a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), a quantidade de alimentos produzida mundialmente é suficiente para garantir as necessidades diárias de energia e nutrientes para toda a população mundial. No entanto, o Relatório Mundial sobre a Fome, da Organização das Nações Unidas – FAO (2011), apresenta estimativas de morte de uma pessoa a cada 3,5 segundos, em função da falta de acesso à comida. Até o ano de 2007, as estimativas oficiais registravam a existência de 854 milhões de pessoas vivendo em situação de vulnerabilidade à insegurança alimentar. Desse contingente, 25 mil pessoas morrem por dia de má nutrição ou doenças associadas ao problema e cerca de 300 mil crianças convivem com a fome diariamente (FAO, 2008).

Por outro lado, as estimativas da Organização Mundial da Saúde (OMS) registram que mais de um (1) bilhão de adultos no mundo apresenta sobrepeso e 300 milhões apresentam algum grau de obesidade. É importante mencionar que a obesidade é fator de risco para os problemas cardiovasculares, diabetes, hipertensão arterial e certos tipos de câncer (WHO, 2010).

Em termos gerais, a produção mundial de alimentos tem excedido a necessidade de consumo *per capita*. No entanto, a análise dos dados referidos indica a existência de problemas de acesso aos alimentos, sobretudo em função da pobreza, assim como o consumo de alimentos acessíveis para a população de mais baixa renda, excessivamente calóricos e de baixa qualidade nutricional.

Até meados do século XIX, parte significativa da humanidade encontrava-se ainda vivendo no meio rural, realizando algum tipo de produção de alimentos para o autoconsumo. A partir do século XX, com a intensificação do processo da industrialização, contingentes populacionais cada vez maiores deslocaram-se para as cidades, passando a depender da renda monetária para a aquisição de seus alimentos. Com a urbanização, a divisão do processo alimentar ocorre com a definição de dois campos específicos: o campo da

agricultura e dos trabalhadores que produzem os alimentos, inserido no meio rural e o campo de consumidores de alimentos, vinculados predominantemente ao cenário urbano. O acesso à mesa e a forma como as pessoas se alimentam e se nutrem dependem de todo o cenário já descrito, que se estabelece na forma de determinados mecanismos e fluxos. A produção, a compra, a doação, a troca são exemplos de processos construídos socialmente, que ocorrem mediante a realização de um trabalho ou desembolso de um recurso que significou a realização de um trabalho por alguém. A produção de um alimento demanda algum tipo de gasto de energia, esforço e de trabalho, assim como a disponibilização desse mesmo alimento para os que vivem afastados das áreas de produção. O alimento, considerado uma mercadoria, torna-se um elemento dinamizador de todo um processo, que, além de garantir o abastecimento urbano, gera o enriquecimento de determinados segmentos da população, que atuam como mediadores dentro do sistema alimentar (FRIEDMANN; McMICHAEL, 1989; VALENTE, 2002).

Toda essa dinâmica do sistema alimentar sofre modificações com a intensa modernização dos sistemas agrícolas tradicionais, que se verifica em diferentes partes do mundo, a partir da década de 1950, caracterizando o fenômeno denominado Revolução Verde. A mudança do paradigma de produção anterior teve como justificativa a necessidade do aumento da produção de alimentos em face do processo de êxodo rural, intensa urbanização e aumento do crescimento demográfico. No entanto, revelou-se como uma estratégia para o enriquecimento do setor agroindustrial vinculado, sobretudo, às empresas multinacionais, que desestruturou os sistemas agrícolas e de produção animal em escala familiar, trazendo consequências negativas à situação de vida e de saúde de agricultores e consumidores, além de sérias repercussões ambientais.

Assim, para sobreviver no meio rural, um grande número de produtores necessitou ajustar-se ao processo de modernização, passando a depender da compra e do uso de uma ampla gama de insumos na produção agrícola, como fertilizantes químicos, sementes híbridas selecionadas, agrotóxicos e de uso intensivo de mecanização (SOTO, 2002). A utilização de agrotóxicos desencadeou, por sua vez, situações de intoxicação aguda ou crônica, por

parte dos envolvidos no processo, sobretudo dos agricultores, gerando sérios problemas de saúde. Também vêm sendo verificados problemas, ao longo das últimas décadas, relativos à degradação ambiental e contaminação química, em função da dispersão dessas substâncias tóxicas em lençóis freáticos e nos rios, e da sua acumulação nos tecidos gordurosos de animais que participam da cadeia alimentar. Estudos vêm comprovando a relação entre a ingestão desses princípios ativos presentes no meio ambiente com a manifestação de determinados tipos de problemas de saúde de caráter crônico, desencadeados pela interferência dessas substâncias químicas no sistema nervoso e endócrino dos seres humanos, acarretando distúrbios neurológicos, perda da funcionalidade de órgãos vitais, alteração da fertilidade e determinados tipos de câncer (COLBORN; DUMANOSKI; MYERS, 1997).

Atualmente, uma nova geração de tecnologias, denominada "transgenia", está sendo introduzida na área de produção agrícola, sem a devida avaliação de sua biossegurança, cujo uso e consequências para a saúde humana e para o meio ambiente trazem novas preocupações, devido ao registro de efeitos colaterais, como alergias e comprometimento de órgãos e funções vitais e em função da capacidade de dispersão dessas sementes no meio ambiente, e da possibilidade de seu cruzamento com sementes não transgênicas, causando processos de contaminação genética de difícil controle e de efeitos imprevisíveis (HOBELINK, 1990; ANDRIOLI; FUCHS, 2008; PESSANHA; WILKINSON; CASTRO, 2008; SMITH, 2009). Todos esses aspectos ilustram os desdobramentos do processo da Revolução Verde sobre questões que se referem à saúde humana e ambiental e que geram a insegurança alimentar e nutricional, o que demonstra a insustentabilidade do atual modelo de sistema agroalimentar (AZEVEDO; RIGON, 2011).

No enfoque do alimento como mercadoria (VALENTE, 2002), a mídia é utilizada para estimular o consumo de industrializados e em virtude das mudanças que foram impostas ao ritmo de vida das pessoas, em função do processo de trabalho, transformações importantes vêm acontecendo nas práticas alimentares de grande parte da população. A realização de refeições fora do ambiente doméstico, o apelo ao consumo de alimentos de fácil

preparo, mas com alto teor de sal, açúcar e gorduras; a exibição na mídia e grandes redes de supermercados, de alimentos cada vez mais atraentes e palatáveis, bem como a atribuição de determinados significados aos grupos de alimentos, vêm gerando impactos no processo de consumo e na sua utilização biológica, promovendo situações de má nutrição (ANSALONI, 2007). Tais situações podem vir a manifestar-se sob a forma de desnutrição e de determinadas doenças carênciais ou sob a forma do sobrepeso e da obesidade, fatores de risco para o aparecimento das doenças crônicas não transmissíveis. Por outro lado, a desnutrição, que vem apresentando uma redução de suas prevalências, entre crianças, em boa parte das regiões do mundo, ainda se constitui em um desafio para muitas nações. Os fatores sociais que causam este tipo de má nutrição revelam-se mediante uma interferência direta no crescimento pômbero-estatural infantil, afetando as potencialidades de desenvolvimento e aumentando o risco às doenças (CABALLERO, 2006).

Os processos de importação e de exportação de alimentos, organizados na lógica do mercado internacional, também precisam ser mencionados nessa contextualização, pois geram situações de falta ou de excesso de alimentos, aumento ou flutuação dos preços e insegurança no abastecimento. Uma simples importação de produtos agrícolas, sem o estudo do impacto que tal processo terá sobre a produção doméstica, consiste em risco à situação de segurança alimentar dos envolvidos e de geração da fome a médio e longo prazos (MALUF, 2007; GREEN, 2009).

A persistência de latifúndios, sobretudo nos países do hemisfério sul, que impede o acesso à terra para os pequenos agricultores, e a insuficiência de políticas públicas que apoiem as famílias de agricultores a fazer a produção de alimentos, contribuem para situações preocupantes de insegurança alimentar em nível local, regional e global (GREEN, 2009).

Ao lado disso, apesar de a produção de alimentos ter aumentado, a persistência das dificuldades de acesso ao alimento, em função da baixa renda e da desestruturação das pequenas propriedades rurais, ocorre de forma bastante frequente em grande parte dos países em desenvolvimento (GREEN, 2009).

Friedmann e McMichael, que trabalham com a Teoria da Regulação, discutem a história do capitalismo na perspectiva temática da alimentação e referem à existência de três regimes alimentares na sociedade moderna. Utilizam o conceito de "regime alimentar", defendendo a ideia de que as dietas alimentares têm a sua determinação nos processos políticos, econômicos e sociais mais amplos e representam uma das mais importantes esferas para a regulação das economias capitalistas, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento (FRIEDMANN; McMICHAEL, 1989). Segundo os autores, a sociedade contemporânea encontra-se no terceiro regime alimentar, caracterizado como aquele

em que a globalização financeira estendeu-se ao âmbito da produção, tornando os capitais do sistema agroalimentar livres das regulações dos estados-nacionais para incluir e excluir localidades, matérias-primas e mão-de-obra de acordo com a sua conveniência (RAMOS; STOREL JÚNIOR, 2001, p.40).

Nesse período surgem os alimentos diferenciados, novos tipos com preços mais elevados, alegando uma maior qualidade. Ocorre o "surgimento" dos alimentos orgânicos, naturais, que indicam uma preocupação com o processo de produção e o impacto que este terá no meio ambiente e na saúde humana, e os de caráter mais "tecnológico": transgênicos, nutracêuticos ou funcionais, concebidos dentro de uma visão que pode ser considerada intervencionista em relação aos processos naturais próprios da produção de alimentos. Para os autores supracitados:

Estas novas tendências geradas a partir dos questionamentos dos resultados da agroindustrialização fordista representam esforços contraditórios do capital para submeter totalmente os processos naturais/locais podendo desdobrar-se num movimento de captura dos mercados de alimentos orgânicos e tradicionais pela grande indústria/distribuição ou no enfraquecimento da referência "natural" do sistema agroalimentar através da confiança nos alimentos funcionais "científicos" (RAMOS; STOREL JÚNIOR, 2001, p.41).

Num mundo em que o alimento e a comida estão sendo permanentemente artificializados as contradições tornam-se cada vez maiores, ocorrendo um grande dispêndio de energia, recursos e esforços, no sentido de justificar o custo social, ambiental e cultural das consequências geradas pela Revolução Verde e pelo processo de industrialização dos alimentos (NESTLE, 2007). Há que se considerar verdadeira a afirmação de que

Nas sociedades industrializadas, a relativa acessibilidade aos alimentos e a oportunidade de eleger múltiplas ofertas podem estar associadas aos problemas de saúde (doenças cardiovasculares, osteoporose, obesidade, cirrose hepática, cárie dentária, bulimia ou anorexia nervosa, entre outros) derivados do consumo atual. Isso ocorre tanto para aqueles que não atingem suas necessidades nutricionais quanto para os que as excedem, principalmente por meio do consumo de gorduras saturadas e açúcares simples. São enfermidades da "sociedade da abundância", que não deixam de ser paradoxais. Como, então, entender o aumento de doenças tão extremas, mas tão próximas entre si, como a obesidade e a anorexia? Ainda que comer e comer em excesso seja bom para os negócios da indústria alimentar, não parece que seja bom para a saúde física ou mental das pessoas (ARNAIZ, 2005, p.151).

Fenômenos ambientais gerados pelo aquecimento global também têm interferido no processo de produção e na disponibilidade de alimentos, em função da seca, da desertificação, do aumento da frequência de cataclismos (FAO, 2008). Tal situação, vinculada aos processos econômicos e ao atual modelo de desenvolvimento, tem também contribuído, atualmente, para a existência de situações de insegurança alimentar e nutricional, que repercutem diretamente na saúde e na qualidade de vida das populações, sobretudo nos países mais pobres (PATEL, 2009; LANG; BARLING; CARAHER, 2009).

A presença dessa dupla carga de problemas de saúde atribuída à alimentação e à nutrição expressa a convivência de carências e excessos produzidos de forma paradoxal pelo atual sistema agroalimentar, presente na sociedade de consumo, e indica a necessidade de uma reflexão sobre os processos que geram essa situação e a tomada de decisão por parte dos governos e pela própria sociedade sobre o que necessita ser feito para o seu enfrentamento (LANG; BARLING; CARAHER, 2009).

1.2.2 Direito Humano à Alimentação e à Nutrição como Objetivo de Políticas Públicas

Com o crescimento do processo de industrialização, a intensificação do acúmulo de capital e a migração de grandes contingentes populacionais para as cidades, em busca de trabalho, grandes tensões passam a ocorrer na sociedade moderna, demandando a ação de mediadores. A necessidade de que os trabalhadores tivessem acesso ao resultado do processo produtivo com a socialização da economia contribuiu para a definição de papéis dos atores sociais envolvidos. O Estado adquire uma função de mediador e de regulamentador das condições de trabalho e de ganhos salariais, assumindo, nesse processo, um protagonismo que contribuiu para a sua politização. Na sequência do processo de politização do Estado, a nacionalização da identidade cultural, no âmbito dos territórios, culmina com a formação e com o fortalecimento dos Estados nacionais (SANTOS, 2006).

Princípios reguladores sob os quais se assentam a sociabilidade e a política das sociedades modernas visam à produção de quatro bens públicos: legitimidade do governo, bem-estar econômico e social, seguridade e identidade coletiva (SANTOS, 2006). No entanto, apesar de tais referenciais gerais serem acatados pelos governos em seus discursos, a exigibilidade dos bens mencionados representou o objetivo de lutas e mobilizações sociais ao longo da história da humanidade, resultantes das divergências presentes nas relações sociais, inerentes ao modo de produção capitalista e ao uso ilegítimo e abusivo de poder. Ao longo desses processos, o entendimento geral sobre a necessidade de os direitos humanos serem considerados uma referência básica para ações individuais e coletivas ampliou-se. Primeiramente, os direitos civis vinculados às liberdades individuais, inclusive o direito ao trabalho, tornaram-se um referencial adotado ante os processos políticos e econômicos do século XVIII. No século seguinte, os direitos políticos são debatidos e compreendidos como essenciais para a garantia da segurança e da liberdade dos seres humanos. No século XX, o tema dos direitos humanos ganha nova

relevância no período do Pós-Guerra, sobretudo, em função dos abusos cometidos contra grupos étnicos pelo Estado alemão nazista (VALENTE, 2002). Também o debate sobre os direitos sociais tem o seu reconhecimento, muito em função da necessidade da definição de limites aos processos promotores das desigualdades sociais e econômicas, gerados no interior da sociedade (MARSHALL, 1967) e do reconhecimento das obrigações do Estado em garantir um conjunto de direitos que correspondam a todos os seres humanos.

A realização da Conferência Internacional sobre Direitos Humanos de Viena, no ano de 1993, retomou o debate sobre os direitos humanos, resgatando a sua importância estratégica num cenário mundial em que muitas iniquidades ainda prevalecem. A Conferência reafirmou como princípios básicos considerados pela abordagem dos direitos humanos: universalidade e inalienabilidade; indivisibilidade; inter-relação e interdependência; equidade e não discriminação; participação e inclusão; obrigação de prestar contas e o Estado de Direito. O resgate do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos possibilitou que os direitos econômicos, sociais e culturais fossem considerados da mesma forma que os direitos civis e políticos, o que contribuiu para avanços importantes na discussão da operacionalização dos direitos de forma inter-relacionada e interdependente (VALENTE, 2002).

Em 2000, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU elabora o Comentário Geral 12, que trata especificamente do tema do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável e esclarece de que forma os países que assinaram os Pactos Internacionais de Direitos Humanos devem colaborar na sua promoção e exigibilidade (VALENTE, 2002).

Apesar do avanço que esse processo representa, permanece ainda uma longa distância entre o reconhecimento dos direitos humanos pela própria sociedade e a existência de efetivos mecanismos que garantam o seu cumprimento. Políticas públicas necessitam ser concebidas para que a promoção do direito humano à alimentação adequada e saudável seja construída e efetivada pelo Estado. O grande desafio que se coloca é o que fazer e o como fazer, para que tais políticas de fato deem conta das questões emergenciais como a fome, de forma associada à promoção de

processos que realizem o enfrentamento da determinação social da insegurança alimentar e nutricional, contribuindo principalmente para a transformação das questões estruturais que promovem a violação do direito humano à alimentação adequada (DHAA) (ROCHA, 2007).

1.1.2.1 As Políticas Públicas Contemporâneas, as Responsabilidades do Estado e as Contribuições da Sociedade Civil

A discussão sobre os grandes desafios da atualidade, aos quais a fome e a insegurança alimentar encontram-se vinculadas, exige a retomada de problemas sociais que persistem, mas para os quais ainda não há resposta, apesar das condições existentes. Trata-se de concentrar as novas discussões no antigo problema multidimensional da pobreza, que reassume um novo significado na estrutura e conjuntura mundial, transformada pelo processo de globalização (DEAN; CIDAMORE; SIQUEIRA, 2006).

Tal leitura, baseada em situações concretas, torna-se preocupante, uma vez que, de fato, as políticas propostas pelo Consenso de Washington e pelo Banco Mundial para os países em desenvolvimento intensificaram, a partir da década de 1990, a necessidade de adesão aos programas de ajuste estrutural e de formatação de uma política voltada ao Estado-mínimo, contribuindo para o processo de fragilização dos Estados-nação (STIGLITZ, 2002).

Na direção contrária a essa tendência, diferentes autores que discutem o tema da pobreza e a necessidade da sua erradicação insistem na importância do fortalecimento do papel do Estado. No entanto, problematizam a questão, refletindo sobre aspectos paradoxais que se verificam na prática, em função do predomínio das pressões e articulações políticas em favor do capital:

No âmbito dos estudos sobre a pobreza, existe o consenso de que para reduzi-la e tornar possíveis a inclusão social e a igualdade, o papel do Estado é fundamental. Mas a simples existência de níveis inaceitáveis de pobreza, desigualdade e exclusão na maioria dos países menos desenvolvidos demonstra que o Estado não foi apenas

ineficiente na tentativa de reduzir estes níveis, mas também permitiu o seu crescimento. Portanto uma reforma substancial no Estado, que o leve a lidar com essas patologias sociais, parece ser o caminho mais lógico. Partindo de um ponto de vista normativo, tal reforma visa à criação da prosperidade sustentável bem como sua redistribuição eqüitativa. [...] Portanto em termos teóricos ou abstratos, o Estado pode ser tanto parte do problema como parte da solução (DEAN; CIMADAMORE; SIQUEIRA, 2006, p.15).

Com base nesse tipo de entendimento sobre o Estado, pode-se compreender que as suas formatações podem ser distintas e relativas a diferentes realidades e processos históricos, favorecendo, em determinados países, os processos de exclusão. Papel muito distinto daquele pensado na concepção do contrato social da modernidade, em que os quatro bens referidos deveriam ser o foco das ações do Estado (legitimidade do governo, bem-estar econômico e social, seguridade e identidade coletiva) (SANTOS, 2006).

Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (2006), o termo "política pública" se refere às ações de responsabilidade predominantemente do Estado, mas de interesse de toda a sociedade. No entanto, a compreensão do que vem a ser o Estado contemporâneo necessita de esclarecimentos quanto à relação que intrinsecamente se estabelece entre o Estado de direito e o Estado social:

Estado de direito e estado social. Uma definição de estado contemporâneo envolve numerosos problemas decorrentes principalmente da dificuldade de se analisar as múltiplas relações que se criaram entre o Estado e o complexo social, e a de captar depois, os seus efeitos sob a racionalidade interna do sistema político. Uma abordagem que se revela particularmente útil na investigação referente aos problemas subjacentes ao desenvolvimento do Estado contemporâneo é a da análise da difícil coexistência do estado de direito com os conteúdos do estado social. Os direitos fundamentais representam a tradicional tutela das liberdades burguesas: liberdade pessoal, política e econômica. Constituem um dique para a intervenção do estado. Os direitos sociais ao contrário, representam direitos de participação no poder político e na distribuição da riqueza social produzida. A forma do estado oscila assim, entre a liberdade e a participação (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2006).

Para os mesmos autores, a questão social irá eclodir na segunda metade do século XIX, em função dos efeitos da Revolução Industrial sobre as condições de vida da população, trazendo para a burguesia o principal problema sem solução do Estado moderno. O surgimento da "questão social" representou

o fim de uma concepção orgânica da sociedade e do Estado, típica da filosofia hegeliana, e não permitiu que a unidade da formação econômico-política pudesse ser assegurada pelo desenvolvimento autônomo da sociedade, com a simples garantia da intervenção política de 'polícia'.

Impôs-se, em vez disso, "a necessidade de uma tecnologia social que determinasse as causas das divisões sociais e tratasse de as remediar, mediante adequadas intervenções de reforma social" (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2006).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, das Nações Unidas, de 1948, definiu que a concepção de direitos em questão deveria abarcar tanto a "primeira geração" dos direitos civis e políticos, mas também a segunda geração, que considera como tão importante quanto os de primeira geração, os direitos sociais, econômicos e culturais (DEAN; CIMADAMORE; SIQUEIRA, 2006, p.41). Com as desigualdades resultantes do processo de industrialização inerente ao modo de produção capitalista, coube ao Estado o dever e a responsabilidade ao atendimento do conjunto de direitos humanos de seus cidadãos.

Buscando um contexto mais próximo do Brasil para entender melhor os processos responsáveis pela emergência de determinadas políticas públicas de caráter social, cabe descrever aqui o cenário latino-americano atual, segundo dados compilados por Dean, Cimagamore e Siqueira (2006, p.27-28):

A América Latina atingiu esses índices dramáticos de pobreza e desigualdade apesar das declarações de intenções e de mudanças políticas. A política social recebeu um lugar destacado na agenda política de diversos países da região. Entre 1990 e 2000, nove países reformaram seu sistema de saúde; quatorze realizaram mudanças substantivas em seu sistema educacional e onze reestruturaram

seus sistemas de aposentadorias e pensões. Ao mesmo tempo, muitos países adotaram programas de desenvolvimento social para reduzir, tanto a pobreza crônica quanto a específica (causada pelas crises econômicas e catástrofes naturais).

No entanto os governos que foram relativamente proativos na política social não apresentaram os tipos de resultados tangíveis, esperados, em termos de redução da pobreza. E, em muitos casos, a ação governamental é contraproducente devido a razões inerentes à política e/ou à estratégia. Isso ocorre quando o Estado gasta mais em serviços que beneficiam aqueles que desfrutam de melhores condições econômicas e sociais ao invés de investir nos serviços mais essenciais aos pobres.

A experiência recente da América latina mostra que a reestruturação econômica no contexto das reformas de cunho neoliberal tem sido ineficiente e ineficaz em sua tentativa de lidar, seja com a "velha pobreza" seja com a "nova pobreza" criada com os processos de reforma. Portanto, é possível afirmar que ainda existe a necessidade de uma reforma substancial do Estado.

No entanto, para Draibe, é possível que mudanças possam estar sendo vislumbradas na América Latina, em função do esgotamento do ciclo gerado pelos processos de *retrenchment* próprios da gestão neoliberal:

Já são muitos os sinais, captados aqui e ali, que indicam um certo esgotamento do ciclo recente de transformações impulsionadas pelo paradigma neoliberal marcado pelo baixo crescimento e pelo desemprego crônico, pelo aumento da desigualdade e pela incapacidade de redução significativa da pobreza, pela imposição e ou crença em um único ou poucos modelos de reformas de programas sociais (pró-mercado). Estaríamos vivendo um novo momento de escolhas, de decisões a respeito de outros modelos e alternativas? (DRAIBE, 2008, p.28).

Conforme pôde ser vislumbrado, os recentes movimentos sociais que vêm se manifestando em diferentes partes do mundo, sobretudo a partir de 2011, sinalizam a necessidade de mudanças nas estruturas da sociedade, no campo social, econômico e político, ou seja, na distribuição de poder. As reivindicações por uma democratização das riquezas geradas pelo conjunto da sociedade e de mecanismos de maior participação social nas decisões governamentais fazem parte do conjunto de questões que vêm sendo discutidas. Mas tais demandas por transformações vão mais além, pois identificam o neoliberalismo e o modo de produção capitalista como processos

causadores da crise mundial. Fala-se em crise civilizatória e da necessidade de mudanças profundas nas bases que configuram a sociedade atual.

Santos (2000) apresenta uma argumentação para a sustentação de uma teoria social baseada na identificação de três fios condutores dos processos estruturantes de constituição da sociedade contemporânea: o direito, o poder e o conhecimento. O autor faz uma crítica ao paradigma positivista do direito e do poder, centrado no Estado, assim como ao paradigma positivista do conhecimento, centrado na ciência. Santos indica a necessidade do reconhecimento de uma pluralidade de ordens jurídicas, bem como de formas de poder e de conhecimento. Propõe uma relativa separação entre o Direito e o Estado e aponta para a emergência da articulação do Direito com o poder social. Propõe, assim, uma reconstrução das relações sociais, culturais e econômicas, estabelecidas pelos "três fios condutores" já apresentados, destacando a necessidade do surgimento de um novo senso comum político, jurídico e epistemológico (SANTOS, 2000, p.271).

Nessa perspectiva é possível vislumbrar tendência ao estabelecimento de uma "articulação real entre democracia representativa e democracia participativa, que pode contribuir de maneira decisiva para uma reinvenção solidária e participativa do Estado" (SANTOS, 2006, p.50).

Assim, diante dos cenários que foram apresentados até o momento neste trabalho, cabe iniciar uma discussão sobre a importância de o Estado ter seu papel ressignificado no sentido contrário ao que foi proposto pela concepção do Estado Mínimo, assumindo as responsabilidades necessárias, sobretudo num contexto no qual o modo de produção capitalista continue gerando iniquidades. No entanto, surge a necessidade de um perfil de Estado que considere a participação social, de forma que haja uma maior democratização do poder decisório e o cumprimento efetivo dos direitos sociais. A presença da fome, da insegurança alimentar e nutricional, no atual contexto e padrão de sociedade moderna, representa não só a violação do DHAA, mas sim a máxima violação de todos os direitos e a constatação de que não é possível deixar que "a mão invisível do mercado", utilizando uma

expressão de Adam Smith, responda por responsabilidades que caberiam ao Estado (ROCHA, 2007).

1.1.2.2 O Significado do Surgimento das Políticas de Segurança Alimentar no Campo da Alimentação e Nutrição: Dinâmica de Modificação de Conceitos

No Brasil, a determinação social e a repercussão biológica da violação do direito humano à alimentação adequada passam a ser desveladas pelos estudos de Josué de Castro sobre a fome e suas manifestações no perfil nutricional dos indivíduos e das coletividades. Em seu livro *Geografia da Fome*, publicado em 1946, o autor estabelece as relações causais entre os aspectos sociais e biológicos, procurando explicar a presença das doenças carênciais e da desnutrição, baseando-se nas condições de vida de distintos grupos sociais, nas diferentes regiões do país (CASTRO, 1982). Os estudos de Castro tiveram como objeto não só a situação brasileira, como também a realidade latino-americana, assim como abordaram a situação das demais nações que se apresentavam nesse mesmo contexto, em nível mundial. Tal discussão encontra-se bastante aprofundada em seu livro, *Geopolítica da Fome*, publicado em 1951 e considerado uma extensão do *Geografia da Fome*.

A publicação das obras de Josué de Castro encontra-se sintonizada com o momento do cenário internacional, caracterizado pelo período do Pós-Guerra, no qual a geopolítica mundial encontrava-se num processo de reconfiguração de forças. Os países da América do Norte apresentavam-se, nesse momento, empoderados econômica e politicamente, a Europa vivenciava o seu processo de reconstrução e os países do leste europeu, mediante a liderança da Rússia, organizavam-se no bloco socialista. Tal formatação vai se tornando gradativamente polarizada em dois grandes blocos, com os demais países periféricos ajustando-se a esse desenho, assumindo papéis segundo as

definições de posição dos países centrais e de seus governos. Nesse momento da história mundial, o tema da Segurança Alimentar adquire um destaque na agenda internacional, sobretudo em função das experiências de privação de alimentos e de embargos, vivenciadas durante a Segunda Guerra Mundial. No período, a Segurança Alimentar foi associada à Segurança Nacional, assunto que adquiriu uma visão estratégica nos projetos de desenvolvimento de determinados países (MALUF, 2007; LANG; BARLING; CARAHER, 2009).

Nesse contexto, ocorre a criação das Nações Unidas, em 1945, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais e econômicas entre as diferentes regiões do mundo, contando com a adesão de 51 países ao processo. No mesmo ano é criada a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas é assinada por todos os países-membros, considerando a alimentação como um dos direitos humanos básicos e fundamentais (VALENTE, 2002).

Com a definição do bloco dos países capitalistas e o bloco dos países socialistas, intensifica-se o debate internacional sobre as causas da pobreza no mundo e a fome passa a ser identificada como um de seus principais aspectos determinantes. Inserida nesse contexto e sofrendo uma forte influência dos países da América do Norte, a FAO torna-se o principal órgão internacional relacionado ao enfrentamento do problema da fome e da insegurança alimentar mundial. Nesse enfoque, a fome passa a ser explicada como uma consequência da produção de alimentos em pequena escala, ocorrendo, sobretudo, nos "países do Terceiro Mundo". Com base nessa perspectiva, os governos envolvidos, órgãos internacionais como a FAO, assim como multinacionais detentoras de tecnologias do setor agropecuário, procuraram justificar a introdução do processo de modernização da agricultura em vários dos países do hemisfério Sul, nas décadas de 1950, 60 e 70 (GALBRAITH, 1979; HOBELINK, 1990; LANG; BARLING; CARAHER, 2009).

No entanto, apesar do aumento relativo da produção dos alimentos associada à industrialização da agricultura, a década de 1970 registrou crises mundiais no estoque de alimentos de alguns países importantes e,

apesar da quantidade produzida suplantando o número de habitantes do planeta, os números das vítimas da fome e da desnutrição persistiram e em algumas regiões aumentaram. O êxodo rural se intensificou nesse período, resultado da mecanização das práticas agrícolas e do desemprego e pobreza gerados pelo avanço desse processo no campo (SOTO, 2002). Nesse contexto, ocorre a Conferência Mundial de Alimentação, organizada pela FAO, em Roma, no ano de 1974. Em função da situação verificada, o tema da Segurança Alimentar adquire uma importância destacada na agenda dos países, mas com o foco ainda na garantia de uma produção intensiva de alimentos, sendo tratada a necessidade da garantia da manutenção de estoques de gêneros alimentícios, que pudessem ser utilizados em situações de emergência. Como um desdobramento dessas discussões, em 1976, verifica-se a instituição do Comitê de Segurança Alimentar Mundial vinculado à FAO, que tinha como um de seus principais objetivos, a organização de um sistema internacional de ajuda alimentar (MALUF, 2007).

A persistência dos quadros de desnutrição mundial, na década de 1980, apesar dos níveis de produtividade obtidos pela Revolução Verde, faz com que se amplie o debate sobre o processo de determinação e persistência da insegurança alimentar em nível mundial, processo que ocorre também no Brasil. As sequelas da modernização conservadora da agricultura já vinham sendo registradas, em função dos elevados contingentes de famílias rurais migrando do campo para a cidade. Tais constatações fazem com que a discussão sobre Segurança Alimentar passe a ser vinculada à questão do acesso aos alimentos. Para boa parte da população que migra do meio rural e necessita concentrar-se na periferia das cidades, o acesso aos alimentos passa a depender basicamente da renda monetária. A baixa escolaridade e a falta de qualificação profissional restringem as oportunidades de obtenção de renda, condenando muitas famílias ao trabalho informal e ao subemprego. A alimentação e, conseqüentemente, a nutrição das famílias passam a ser afetadas por esses processos. Somados a essa situação de precarização das condições de vida devem ser mencionados os demais aspectos presentes nas áreas periféricas ocupadas e sem infraestrutura, que interferem na

saúde e na situação nutricional dos grupos mais vulneráveis: falta de água potável, de luz elétrica e de tratamento dos dejetos, moradias precárias, acessibilidade deficiente aos serviços de saúde e de educação (VALENTE, 1986; VALLA, STOTZ, ALGEBAILLE, 2005).

Diantes dessas reflexões e das evidências que se verificam nas distintas regiões em todo o mundo, a FAO incorpora, em seus posicionamentos sobre a determinação da insegurança alimentar, a questão da falta de acesso aos alimentos, relacionando-a à existência da baixa renda e da pobreza. Apesar de, em suas orientações para os países da América Latina, serem ressaltadas as ações voltadas para a pequena e média agricultura familiar, não ocorre a necessária revisão de suas posições relativas à priorização da produção de alimentos em grande escala e de forma intensiva (MALUF, 2007; PINHEIRO, 2009).

No entanto, a incorporação da questão do acesso aos alimentos na discussão internacional sobre a Segurança Alimentar abre uma nova perspectiva, relativa à determinação social do problema da insegurança alimentar, de forma que tais necessidades vão sendo incorporadas à construção de um conceito mais ampliado e complexo. Como resultado da Reunião do Comitê de Segurança Alimentar Mundial, em 1982, afirma-se uma posição oficial em favor de que as pessoas "tenham acesso físico e econômico aos alimentos básicos que necessitam" (MALUF, 2007, p.61). No final da década de 1980, os países já reconhecem (teoricamente) os aspectos já citados em suas discussões, relacionando o tema da insegurança alimentar à questão da concentração de terras, à modernização agrícola, à falta de renda e de empregos, às condições precárias de vida e, também, às questões ambientais. Nessa compreensão, o enfrentamento de todas essas questões passa a ser essencial para a garantia da segurança alimentar. A qualidade alimentar constitui-se, também, numa questão básica para a segurança alimentar, assim como a adequada utilização biológica do alimento, essencial para a nutrição e a saúde (MALUF, 2007).

Tais avanços, importantes para uma ampliação no entendimento da determinação da insegurança alimentar e nutricional e, conseqüentemente,

maior compreensão do conceito de Segurança Alimentar foram registrados na década de 1980, mas com a manutenção do debate do tema circunscrito ao meio técnico e acadêmico internacional, sem o devido e necessário destaque nas agendas governamentais.

A questão da Segurança Alimentar somente retornará a ter expressiva ênfase no cenário internacional por ocasião da Reunião da Cúpula Mundial da Alimentação, realizada no ano de 1996. A reunião realiza um balanço dos avanços obtidos e dos desafios existentes, debate o conceito ampliado de Segurança Alimentar e confere um destaque à questão do direito humano à alimentação, buscando o comprometimento com a questão por parte dos países participantes do evento. Também a discussão da sustentabilidade da Segurança Alimentar em termos sociais, ambientais e econômicos é trazida para o debate e inserida no conceito. Como resultado da reunião, têm-se o documento final, a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial, e a aprovação de um Plano de Ação a ser implementado a partir de então. Simultaneamente ao evento, é organizado pela sociedade civil um fórum de debates sobre o tema, que trouxe suas críticas à condução institucional do processo internacional de enfrentamento da insegurança alimentar. A delegação brasileira obteve destaque no evento tanto na reunião oficial quanto no fórum da sociedade civil, em função da defesa da concepção sobre Segurança Alimentar construída no Brasil, que inseria o componente "nutricional" no conceito com igual peso ao da questão alimentar. Apesar da sua importância política, os desdobramentos concretos desse grande encontro não atingiram as expectativas, em função do respaldo insuficiente às propostas aprovadas, por parte de determinados países centrais com peso no contexto internacional (MALUF, 2007, PINHEIRO, 2009).

Na década de 1990 verificou-se a convivência de paradoxos em relação às orientações emanadas da FAO sobre as formas de construção da Segurança Alimentar. Se, por um lado, houve a incorporação de elementos de importância ao conceito de referência sobre Segurança Alimentar, questões problemáticas emergiram a partir do momento em que se procurou discutir as formas de construção da Segurança Alimentar nos mais diferentes

países. O avanço do processo neoliberal, a definição de estratégias para a consolidação da globalização da economia, a abertura dos países ao mercado internacional, a liberalização do comércio internacional, a queda das barreiras alfandegárias, se constituíram num conjunto de medidas definidas pelos órgãos internacionais integrantes do Consenso de Washington, que incidiram diretamente na desestruturação dos sistemas produtivos nacionais em grande parte de países, sobretudo os do hemisfério Sul. Tal processo foi encarado com naturalidade pela FAO, que, nesse período, influenciada por esses mesmos referenciais neoliberais, defendia a ideia de um sistema alimentar global, que contaria com países produtores de alimentos e países consumidores, e afirmava que o mercado internacional supriria as diferentes necessidades alimentares dos países (MALUF, MENEZES, VALENTE, 1996).

A década de 2000 inicia-se com os mesmos desafios do período anterior na área da Segurança Alimentar e Nutricional, intensificados pelos efeitos dos programas de ajuste estrutural impostos aos países de mais baixa renda pelo Banco Mundial. A aplicação dos princípios do Estado Mínimo, a privatização de muitas instituições públicas, a retração das políticas sociais, a desregulamentação do mercado, incidiram de forma negativa sobre a situação alimentar e nutricional em muitos países. Tal proposta entra em choque com as discussões da sociedade civil sobre os processos de construção e de efetivação da Segurança Alimentar. Os movimentos sociais do campo, sobretudo os da América Latina, se contrapõem à concepção de a Segurança Alimentar poder ser promovida pelo comércio internacional de alimentos e apresentam um conceito de Soberania Alimentar, que defende ideias contrárias a essa proposta, colocando-a como a forma de garantir a Segurança Alimentar de maneira sustentável para todos os povos (MALUF, 2007, p.23):

Soberania alimentar é o direito dos povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental {...}. A soberania

alimentar é a via para erradicar a fome e a desnutrição e garantir a segurança alimentar duradoura e sustentável para todos os povos. (FORUM MUNDIAL SOBRE SOBERANIA ALIMENTAR⁹. Havana (Cuba), 2001)).

É importante ressaltar que a trajetória do debate e da mobilização pela Segurança Alimentar na América Latina apresentou determinadas diferenças em relação ao contexto internacional. O preocupante perfil social de seus países, a pobreza estrutural convivendo com uma alta concentração de riqueza por parte de determinadas oligarquias, a perpetuação de governos anacrônicos ou comprometidos com o interesse do capital internacional, a sucessão de fortes ditaduras militares e a falta de um projeto coletivo de integração das nações para o desenvolvimento comum e de acordo com as características regionais, constituíram um crônico processo de fortalecimento da desigualdade social, contra a qual emergem importantes iniciativas de mobilização social (MALUF, 2007; PINHEIRO, 2009). Resultante desse processo verificam-se, nessa primeira década dos anos 2000, o fechamento de um ciclo e a abertura de outro, com a perspectiva de mudanças importantes de direcionamento político por uma boa parte dos governos que serão eleitos nesse período, para uma tendência mais progressista.

Retornando ao cenário internacional do início da década, torna-se importante resgatar que, em função das poucas mudanças positivas que ocorrem no quadro de insegurança alimentar mundial, a FAO realiza em 2000, a Reunião do Comitê de Segurança Alimentar Mundial para discutir a implementação do Plano de Ação, aprovado pela Reunião da Cúpula Mundial da Alimentação. Parte do conteúdo do Plano é inserido nas Metas de Desenvolvimento do Milênio, tendo destaque a redução do número de pessoas expostas à fome à metade, até o ano de 2015. Em 2003, a organização propõe a criação de uma Aliança Internacional contra a Fome, com o objetivo de garantir o apoio necessário para dar seguimento e efetividade

⁹ World Forum on Food Sovereignty. Final Declaration of the World Forum on Food Sovereignty. 2001 Disponível em: <<http://www.sovereignty.org.uk>>.

às proposições do Plano de Ação. Nessa década observam-se, também, movimentos regionais importantes como, por exemplo, o lançamento da mobilização proposta pelo Brasil, juntamente com a Guatemala, em 2005, por uma "América Latina sem Fome – Uma iniciativa em Ação", apoiada pelo Escritório Regional da FAO (MALUF, 2007; PINHEIRO, 2009).

Ainda nessa mesma década irá ocorrer, como fator complicador de todos os processos anteriormente descritos, a Crise Mundial de Alimentos, que tem sua fase mais crítica no período entre 2006 e 2008. Um aumento importante no preço dos alimentos passa a ser registrado, sendo diversas as questões que impulsionam nesse período a subida de preços. Verifica-se queda nos estoques, que apresentam os valores mais baixos dos últimos 20 anos. A migração dos fundos de ações para o mercado de *commodities*, com a compra de alimentos antecipada em até três safras, assim como a utilização de milho para a fabricação de agrocombustíveis, como o etanol, sobretudo nos Estados Unidos, são aspectos indicados como desencadeantes da crise. O processo repercute em todo o mundo, mas, principalmente, sobre as pessoas em situação de pobreza, que vivem com 2 dólares por dia e representam 2,5 bilhões de indivíduos, que passam a comprometer 40% dos seus recursos para garantir a sua alimentação básica. Essa situação fez com que mais 100 milhões de pessoas viessem a integrar os 840 milhões de seres humanos que vivem em insegurança alimentar, obtendo-se um contingente mundial de 950 milhões de pessoas que têm o seu direito humano à alimentação adequada negado (DIOUF, 2011).

Tal situação ressaltou a gravidade do quadro de insegurança alimentar na América Latina, que, nesse período, em função da desestruturação da pequena e média produção de alimentos, causada pelos impactos da globalização e da liberalização dos mercados, apresenta uma diferença entre a oferta e a demanda de alimentos três vezes maior do que na Ásia ou nos países da África. (GREEN, 2009; WITTMAN; DESMARAIS; WIEBE, 2010).

A existência da crise de alimentos a partir de 2006 revela uma questão estrutural, uma crise do modelo de produção e consumo de alimentos, que se fundamenta na sua mercadorização. A protelação do enfrentamento de

problemas crônicos como a não realização da reforma agrária nos países de elevada concentração fundiária, a ausência de apoio governamental para a agricultura familiar e camponesa, que trabalha diretamente na produção de alimentos para a população, a crise ambiental manifestada, sobretudo pelo aquecimento global, as bases do sistema agroalimentar mundial convertendo o alimento em mercadoria, contribuíram para esse processo, gerando repercussões sociais e ambientais negativas. Tal situação foi agravada pela política do Estado Mínimo, que levou os governos a se desobrigarem de suas responsabilidades com as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional.

Este conjunto de questões demonstra a insustentabilidade do atual modelo de desenvolvimento e de acumulação de capital, dentro do qual se insere o modelo convencional de produção e distribuição de alimentos (NESTLE, 2007; POLLAN, 2008; GREEN, 2009; WITTMAN; DESMARAIS; WIEBE, 2010; BURLANDY; MALUF, 2011). A crise teve desdobramentos negativos, sobretudo nos países que não contavam com uma política nacional de produção e de abastecimento alimentar e que passaram a depender do mercado internacional para suprir o seu mercado interno. Tal situação repercutiu de diferentes formas nas condições de vida das famílias mais pobres, interferindo principalmente no estado de saúde das crianças, tendo sido registrado no ano de 2009, um aumento da prevalência de desnutrição em vários países de mais baixa renda, em função do aumento dos preços dos alimentos (WHO, 2010).

Avaliando-se o processo histórico e o contexto da crise internacional, pode-se concluir que, mais do que nunca, a existência e a manutenção das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, com os Estados assumindo o papel que lhes cabe nessa questão e a sociedade participando do processo de forma ativa, transformam-se em uma necessidade premente para que a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável possa ser de fato efetivada.

1.3 O IMPERATIVO ÉTICO DA CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: PROCESSO E DINÂMICA ATUAL

1.3.1 O Brasil e a Situação Alimentar e Nutricional de sua População

Questões mais aprofundadas e representativas sobre a alimentação e nutrição dos brasileiros foram levantadas pela primeira vez por Josué de Castro e seu grupo de trabalho na década de 1930. A realização de inquérito de consumo alimentar de trabalhadores do Recife em 1937, para a definição dos valores necessários à instituição do salário-mínimo, "testemunhou a triste realidade da fome/sub-alimentação do brasileiro" (LIMA, 2000, p.54).

Estudos nacionais de despesa familiar de abrangência nacional foram realizados somente na década de 1970, no período da ditadura militar. O objetivo do inquérito alimentar e nutricional efetuado em 1975, no Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF), era o de evidenciar melhora na qualidade da alimentação da população brasileira. Os dados indicaram o contrário, a existência de preocupantes situações de fome e desnutrição na maior parte das regiões do País (FIBGE, 1978).

Somente na década de 1990, com a publicação do Mapa da Fome no ano de 1993, pelo Instituto de Planejamento e Economia Aplicada (IPEA) é que ocorre a divulgação desse tipo de informação em nível nacional, pela mídia, indicando a existência de um contingente de 32 milhões de brasileiros vivendo em situação de fome e insegurança alimentar e nutricional (IPEA, 1993). A constatação exigiu providências imediatas por parte do governo, que convocou um grupo de trabalho para definir um plano de ação para enfrentamento da situação. Dentre diferentes ícones que animaram e articularam esse processo, destaca-se o sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, considerado um de seus principais mentores. A coordenação do grupo de trabalho ficou

sob a responsabilidade do sociólogo, então diretor do Instituto Brasileiro de Análise Socioeconômica (IBASE), que realiza a construção de um plano de ação abrangente voltado para a segurança alimentar e nutricional da população brasileira. A divulgação das informações conseguiu sensibilizar o povo brasileiro em relação à questão, promovendo uma mobilização nacional "contra a miséria, a fome e pela vida" (MORELLI, 2006).

Essa ampla mobilização contribuiu para que o tema da segurança alimentar e nutricional tivesse um lugar especial na agenda do presidente Itamar Franco e manteve a sociedade informada e crítica em relação ao problema, de forma que, em 2003, na posse do Governo Lula, o assunto transforma-se em prioridade nacional.

No entanto, para que o governo recém-eleito pudesse atuar sobre essa problemática foram necessários novos estudos. Ainda em 2003, o IPEA faz a divulgação de informações indicando que 28% da população brasileira, cerca de 44 milhões de pessoas, vivia abaixo da linha da pobreza, ou seja, em situação de vulnerabilidade à fome. Dessas famílias, 19% encontravam-se nas regiões metropolitanas, 26% nas áreas urbanas não metropolitanas e 46% viviam nas áreas rurais do País. Uma informação importante era a de que 64% dos chefes dessas famílias tinham a pele de cor parda ou preta (CONSEA, 2004a).

Em 1974/1975, um percentual de 18,4% das crianças menores de cinco anos apresentava um peso insuficiente para a idade. Já nos estudos realizados em 1989, pela Pesquisa Nacional de Nutrição e Saúde (PNSN), esse contingente havia baixado para 7,1%. Em 1996, com a realização da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS), verificou-se uma queda ainda maior, passando a 5,7%. Isso não significa, no entanto, a não existência de situações preocupantes. A mesma pesquisa registrou maiores problemas no Nordeste e no Norte do Brasil. Na região do Semiárido, que abrange municípios de todos os estados do Nordeste, além do norte de Minas Gerais e do Espírito Santo, a proporção de crianças menores de 2 anos desnutridas registrada foi quatro vezes maior do que nos estados do Sul. Havia diferenças também conforme o local de moradia das famílias. Na

PNDS, a porcentagem de crianças com baixo peso para a idade, nas áreas rurais (9,2%), era o dobro da relativa às áreas urbanas (4,6%). Seis anos depois desse último estudo, a Pesquisa Nacional de Orçamento Familiar registrou valores menores que os anteriores, chegando a 4,6% o percentual de crianças com baixo peso para a idade em 2002/2003. Em 2009, o déficit de peso sofre redução ainda maior para as crianças menores de cinco anos, ocorrendo, no entanto, registro de déficit de altura de 6,3% para os meninos e 5,7% para as meninas.

A comparação entre os estudos realizados em 1975, 1989, 2003, 2009 registrou também queda da desnutrição em adultos. Em 1975, o dado geral indicava uma prevalência de 9,5%; em 2003, verifica-se um decréscimo importante, chegando ao valor de 4%. Em contrapartida, o aumento do excesso de peso vem sendo verificado no País, quando são comparados os dados de 1975, 2003 e 2009, fornecidos pela Pesquisa de Orçamento Familiar (POF). Em 1975, os homens apresentaram uma prevalência de 18,6% em 2003, os valores chegam a 41% e, em 2008, esse percentual passa a ser 51%. As mulheres, em 1975, registraram percentuais de excesso de peso de 28,6%, em 2003 apresentam 39,2%, e, em 2008, esse valor chega a 48% (IBGE, 2006; 2010a).

Em relação à presença de obesidade, os percentuais quando comparados cronologicamente também registram aumentos significativos. Entre os homens, os valores em 1975 encontravam-se na casa de 2,8%, passando a 8,8% em 2003 e chegam aos valores de 12,5% em 2008. Em 1975, as mulheres apresentaram prevalência de 7,8%, que passaram em 2003 à casa dos 12,7% e atingiram em 2009, o percentual de 16,9 (IBGE, 2006; 2010a).

Segundo a POF de 2002-2003, entre mulheres em situação de extrema pobreza, 8,5% apresentaram uma situação de desnutrição e 8,8% encontravam-se obesas (IPEA, 2007). Essa informação auxilia no entendimento de um fenômeno que vem sendo observado na população do País e que se trata do aparecimento de uma dupla carga de problemas de saúde causados pela má nutrição. As prevalências de desnutrição com uma tendência constante

de queda, mas em contrapartida registra-se o aumento do sobrepeso e da obesidade. Em uma mesma família podem ser encontrados adultos com sobrepeso e crianças com desnutrição. Segundo o Relatório Brasileiro sobre as Metas de Desenvolvimento do Milênio, esse processo pode ser entendido da seguinte forma:

As estratégias domiciliares de consumo alimentar dependem das condições financeiras, de emprego ou mesmo do acesso das famílias à assistência social. Entre os grupos de baixa renda a opção é pelos produtos de menor custo em detrimento, muitas vezes, de sua qualidade. Essa parcela da população normalmente tende a buscar alimentos que "sustentem" (pães, farinhas, etc.), dêem saciedade (ricos em gordura) e sejam saborosos (normalmente com açúcares). Isso coloca os pobres em uma situação crítica do ponto de vista nutricional, o que pode resultar em desnutrição aguda ou crônica, muitas vezes combinada com obesidade (IPEA, 2007, p.33).

Em 2004, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realiza, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), um módulo para coleta de dados sobre a percepção da situação de segurança e insegurança alimentar de famílias brasileiras. O estudo baseou-se na inclusão da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) na PNAD. A metodologia utilizada teve sua origem em estudos realizados nos anos de 1980 pela Universidade de Cornell (RADIMER *et al.*, 1992). Os resultados demonstraram que 65,2% dos domicílios apresentaram situação de segurança alimentar; 18% registraram insegurança alimentar leve; 9,9% insegurança alimentar moderada e 7,0% apresentaram uma situação de insegurança alimentar grave. A presença de insegurança alimentar leve indica a existência de situações preocupantes relativas à qualidade da alimentação. Em "insegurança alimentar grave" foram categorizadas as famílias que, nos últimos três meses anteriores à pesquisa, registraram pelo menos um dia ter "passado fome" em função da falta de alimentos para consumo no domicílio. As regiões Nordeste e Norte apresentam as maiores prevalências de insegurança alimentar e a região Sul, as menores. A verificação dos mesmos dados em 2009 revelou que 69,8% do total de domicílios brasileiros pesquisados apresentavam situação

de segurança alimentar; 18,7% uma situação de Insegurança Alimentar Leve; 6,5% Insegurança Alimentar Moderada e 5,0% registraram a presença de Insegurança Alimentar Grave (IBGE, 2010b).

O breve resumo de alguns dos resultados de estudos de caráter nacional, realizados no Brasil nas últimas décadas, revela mudanças no perfil nutricional e na situação de Segurança Alimentar da população brasileira. A análise dos resultados ressalta a necessidade premente de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional associada às demais políticas estruturantes das condições gerais de vida da população brasileira. No próximo tópico trata-se dos marcos históricos e contextos políticos que delinearão os processos de construção das políticas de alimentação e nutrição que tiveram e têm como objetivo o enfrentamento dos perfis de estado nutricional e de insegurança alimentar e nutricional registrados.

1.3.2 Mudanças na Agenda Política do Governo Brasileiro: das Políticas de Alimentação e Nutrição à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

No Brasil, a história da alimentação encontra-se marcada, desde o período colonial, pela carestia de alimentos, relacionada à presença do latifúndio agroexportador e à falta de políticas públicas comprometidas com a segurança alimentar e nutricional de sua população.

No entanto, apesar da sua existência, o enfrentamento do problema da fome no País não foi considerado prioritário pelos seus diferentes governantes permanecendo, por longo período, numa situação de invisibilidade. Há registro apenas de ações emergenciais de combate às epidemias de fome registradas por diferentes historiadores (COUTINHO, 1988). Somente no início do século XX é que se verificam ações de caráter institucional com foco na questão alimentar, como a criação do Comissariado da Alimentação, em 1918. O órgão teve por objetivo realizar a regulação dos preços dos

alimentos e foi criado como resposta às diferentes greves que se sucederam no período, em função dos baixos salários e do desemprego. Entretanto, o comissariado foi extinto dois anos depois de sua criação (COUTINHO, 1988).

Nas décadas de 1930 e 1940, sob a influência do movimento da medicina social, um grupo de médicos inicia uma discussão mais aprofundada sobre o problema da fome e suas repercussões sobre a saúde da população brasileira. Nesse grupo encontra-se Josué de Castro, que contribui no estudo do desvelamento dos processos sociais que determinam a situação de nutrição e saúde da população brasileira. O problema da fome, até então considerado um tabu na sociedade brasileira, é desvelado e denunciado pelo médico pernambucano.

Em 1937 ocorre a criação da Comissão Reguladora de Tabelaamento, visando realizar o controle dos preços dos alimentos. No ano de 1938, a decretação do salário-mínimo tem como objetivo fazer com que 50% do seu valor fosse utilizado para a compra de uma "ração essencial mínima", garantindo o atendimento das recomendações nutricionais para os membros de uma família de tamanho médio (VASCONCELOS, 2005).

No governo de Getúlio Vargas, um interesse especial foi dado ao tema, em virtude da priorização das demandas dos trabalhadores, sobretudo da indústria, visando ao aumento da sua capacidade produtiva. Em 1939 ocorre a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), voltado à produção de refeições nutricionalmente equilibradas para a classe trabalhadora e subordinado ao então Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Segundo Vasconcelos (2005), essa categoria de estratégia pode ser compreendida como uma forma de legitimação de um Estado autoritário.

A partir desse processo, o tema passou a estar presente no cenário das políticas públicas brasileiras, mas ainda sem a prioridade necessária, no sentido de um enfrentamento mais efetivo de sua problemática e de sua determinação. Programas e ações de caráter assistencial foram realizados em diferentes áreas: alimentação do trabalhador, nutrição materno-infantil, alimentação escolar. No entanto, medidas estruturantes que combatessem as

causas dos graves problemas sociais que determinavam a privação do acesso ao alimento foram sistematicamente postergadas (VASCONCELOS, 2005).

Os anos 70 foram marcados pela institucionalização de diferentes órgãos de assessoramento ao governo brasileiro nessa área. Em 1972 ocorre a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), órgão que teve como principal objetivo assistir o governo na formulação da política nacional de alimentação e nutrição, atuando na coordenação e apoio para sua implementação. A aprovação do decreto que institucionalizou o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), em 1976, tornou-se um marco de um novo momento histórico relativo ao entendimento do problema alimentar/nutricional brasileiro. Segundo Batista Filho (1986, p.25):

Reconhecia-se, de forma explícita, o conceito de que as condições nutricionais da população se explicam como função do estágio e das formas como se estrutura o processo de desenvolvimento sócio-econômico. Ou, em outras palavras, como se organizam e como se cumprem, no corpo social, os processos de produção e distribuição de riquezas.

Ressaltava-se, na análise dos problemas nutricionais do Brasil, o quadro estrutural de pobreza das populações urbanas e rurais. A grande concentração de famílias vivendo nas cidades, com orçamentos até 2 salários-mínimos evidenciava uma situação sumamente difícil. As precárias condições econômicas dos pequenos produtores rurais, que representam os estratos de mais baixa renda da sociedade brasileira, completavam a descrição de um modelo de desenvolvimento econômico que reclamava uma corajosa revisão.

Nos objetivos presentes na sua proposição, o PRONAN é apresentado como uma proposta de política social, como "condição substantiva para o equacionamento dos problemas nutricionais do Brasil". Destaca-se, no texto, que a distribuição de alimentos, presente em diversos de seus subprogramas, não deveria ser compreendida como a forma de realizar as transformações estruturais do quadro social vigente, que dependeriam de medidas de caráter estruturante. A ação do Programa focava-se também na racionalização e modernização de todo o sistema de produção e de comercialização de alimentos, objetivos considerados ambiciosos ante a realidade nacional. A sua implantação e implementação foram conduzidas, na época, por um Conselho

Deliberativo, constituído por membros de oito ministérios (Saúde, Educação, Trabalho, Agricultura, Interior, Indústria e Comércio, Previdência, Planejamento, além das Forças Armadas), demonstrando a compreensão da necessidade da política de alimentação e nutrição assumir de fato um caráter intersetorial e multi-institucional (BATISTA FILHO, 1986).

A proposta do PRONAN foi concebida como um dos marcos do II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, tendo uma concepção considerada mais globalista em relação aos programas anteriores, que apresentaram um enfoque de caráter intervencionista e em sintonia com a visão estritamente biomédica do problema nutricional (BATISTA FILHO, 1986).

Avaliações sobre o PRONAN apontaram que o esforço na coordenação dos programas foi realizado de forma contundente somente pelo Ministério da Saúde e da Educação, de maneira que as ações previstas para a área da produção de alimentos não se consolidaram. Problemas operacionais, relacionados à existência de equipes de trabalho muito reduzidas, também dificultaram avanços na efetivação do Programa. Todavia, a experiência do PRONAN contribuiu para a mudança nas concepções relativas aos programas de alimentação e nutrição, que passaram a ter uma abordagem mais ampla, intersetorial e com base no reconhecimento da determinação social do estado nutricional. No entanto, os resultados limitados obtidos não poderiam ser diferentes, num contexto político marcado pelo autoritarismo militar e priorização do desenvolvimento econômico, em detrimento do desenvolvimento social.

A década de 1980 se constitui no período de transição para a abertura democrática, processo resultante da mobilização de segmentos importantes da população brasileira e que culmina com a aprovação da Constituição Cidadã de 1988, que dá o devido destaque à necessária priorização do cumprimento dos direitos sociais.

O modelo de seguridade social, definido no Brasil a partir da Constituição de 1988, apresentou inovações importantes em relação ao anterior, vigente a partir da década de 1930 e fundamentado na presença de determinadas categorias de profissionais no quadro funcional do Estado. Em

função de tais avanços constitui-se, atualmente, de três grandes áreas: Previdência, Assistência Social e Saúde.

Segundo Sousa (2008), os avanços importantes que foram propiciados com o marco legal garantido pela Constituição de 1988 se caracterizam por uma visão mais abrangente e inclusiva em relação à anterior, focado no que foi denominado por Santos¹⁰ (1987), de cidadania regulada. Segundo esse autor, citado por Sousa (2008), no modelo antigo, somente teriam direito aos benefícios sociais as pessoas que estivessem empregadas e contribuindo de maneira formal e regular.

Apesar de tais conquistas, a década de 1990 caracterizou-se pelos programas de ajuste estrutural preconizados pelos organismos internacionais e incorporação dos princípios neoliberais nos aparelhos estatais, sobretudo nos países de mais baixa renda (STIGLITZ, 2002). Assim, apesar de o processo de construção do Sistema Único de Saúde (SUS) e da ampliação da abrangência da previdência social avançar nesse período, as políticas sociais se mantiveram num *status* secundário em relação às políticas da área econômica (SOUSA, 2008) e iniciou-se o processo de transformação do Estado brasileiro em um Estado Mínimo.

A publicação do "Mapa da Fome", registrando um contingente de 32 milhões de brasileiros vivendo em situação de indigência (IPEA, 1993), irá expressar as consequências das políticas adotadas nas últimas décadas e, assim, gerar uma sensibilização e uma mobilização nacional em relação a essa situação. Atendendo a uma proposta do Partido dos Trabalhadores e a uma convocação do Movimento pela Ética na Política, o Presidente Itamar Franco recebe o Plano de Combate à Fome e à Miséria, assumindo o compromisso de efetivá-lo. No documento consta, também, o projeto de criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que ocorre em 13 de maio de 1993 (MORELLI, 2006).

¹⁰ SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

A constituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), em 1993, foi considerada um avanço de extrema importância para a consolidação das políticas públicas com foco na promoção da segurança alimentar e nutricional. O CONSEA, sendo um espaço de articulação e de diálogo da sociedade civil com o governo para a gestão de políticas na área da alimentação e nutrição e realização de seu controle social, potencializou uma série de ações estratégicas, contribuindo para a realização de importantes avanços. Merece destaque o papel protagonista do CONSEA, no processo de descentralização da alimentação escolar e na efetivação e ampliação do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), que obteve um alcance bastante amplo, atingindo 2.050.000 famílias, em 1.163 municípios do Semiárido. Junto ao Ministério do Trabalho, o CONSEA promoveu, de forma inovadora, o desenvolvimento de processos de geração de emprego e renda para famílias brasileiras de mais baixa renda e em situação de insegurança alimentar e nutricional (MORELLI, 2006).

Além das ações realizadas pelo CONSEA com foco nas políticas públicas, o processo contou com segmentos da sociedade civil que já atuavam na área e a adesão de muitas pessoas e instituições que se sensibilizaram com a problemática, organizando-se em comissões, comitês e redes de ações de combate à fome e contra a miséria. Os comitês do movimento da "Ação da Cidadania", animados pelo sociólogo, Herbert de Souza (Betinho), constituem um significativo exemplo de trabalho realizado a partir desse momento histórico (MORELLI, 2006).

O CONSEA e a Secretaria Nacional da Ação da Cidadania, com a colaboração do Comitê das Empresas Públicas (COEP), foram os responsáveis pela organização e realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA), no ano de 1994. A ICNSA foi considerada um marco na definição dos principais eixos estratégicos para a construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional em nível nacional (CONSEA, 1995).

Mesmo com as importantes conquistas realizadas, em janeiro de 1995, o CONSEA é extinto pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, não sendo possível a implantação da política nacional, conforme proposições da I CNSA (MORELLI, 2006). O Programa Comunidade Solidária foi concebido nesse período, ocupando o espaço que anteriormente pertencia ao CONSEA, mas sem a continuidade dos compromissos assumidos na I CNSA e com o perfil de um programa social voltado ao desenvolvimento local dos municípios brasileiros com os piores indicadores de pobreza. Posteriormente, uma segunda versão do Programa será efetivada com o nome de Comunidade Ativa (BURLANDY, 2003).

Nesse contexto político influenciado pelo avanço das políticas neoliberais e pelo processo de privatização:

A progressiva debilitação dos programas a cargo do INAN conduziu à sua extinção em julho de 1997, embora tivessem sido feitas algumas tentativas de resgatar a relevância institucional da área de alimentação e nutrição, uma delas a sua transformação em Secretaria, incorporada à estrutura do Ministério da Saúde. Nessa transição, as atividades ficaram a cargo de uma Área Técnica de Alimentação e Nutrição (ATAN), no âmbito da Secretaria de Políticas de Saúde; com a extinção dessa Secretaria, a ATAN foi integrada ao Departamento de Atenção Básica da Secretaria de Assistência à Saúde, passando a denominar-se Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN) (ARRUDA; ARRUDA, 2011, p.401).

Apesar da extinção do INAN e de todos os desdobramentos políticos e técnicos nos quais esse processo implicou, no sentido da perda de um interlocutor institucional de peso, para a manutenção e condução da agenda da área de Alimentação e Nutrição no País, ocorre na sequência desse episódio o início do processo de construção da Política Nacional de Alimentação e Nutrição:

[...] a elaboração da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, iniciada em 1997, a cargo de técnicos dos setores de saúde, educação e agricultura, e de consultores, com texto final apresentado em seminário patrocinado pela OPAS, com a participação de representações acadêmicas e de classe, e também organizações comunitárias. Nesse texto, aprovado pela Portaria n.º 710, de 10 de junho de 1999, do Ministério da Saúde, está explícito que essa

Política integra a Política Nacional de Saúde e se insere, ao mesmo tempo, no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional. Os componentes dessa Política revelam o intuito de garantia do direito humano à alimentação, e denotam que as práticas para alcançá-lo extrapolam os limites do setor saúde e implicam em ampla articulação com outros setores governamentais e segmentos da sociedade e do setor produtivo (ARRUDA; ARRUDA, 2011, p.401- 402).

Considerando o contexto político desfavorável para o avanço da construção da SAN, segundo as discussões efetuadas no âmbito da ICNSA, a instituição da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), em 1999, representou um marco para a área da Saúde e para a área da SAN no País, pois foi responsável por manter na agenda de governo a temática da SAN e deu início à reconstrução de uma institucionalidade para a área de Alimentação e Nutrição, com propostas inovadoras e de perspectiva transversal (MS, 2000).

Deve ser registrada, nesse período, a importante atuação da sociedade civil organizada, que viabilizou a constituição do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), em novembro de 1998. Resultante da manutenção da mobilização social, em favor da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), a partir de sua criação, o FBSAN passou a se constituir em um ator social essencial na luta pela promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (PINHEIRO, 2009; BURLANDY, 2011).

Assim, apesar dos avanços conquistados pela aprovação da Constituição de 1988 e alguns de seus desdobramentos positivos em relação à consolidação das políticas sociais, o País viu-se fortemente constrangido a realizar mudanças em suas formas de gestão e gerenciamento das políticas públicas, em atendimento às recomendações do Banco Mundial e à lógica do Estado Mínimo (COSTA, 1998; STIGLITZ, 2002). Na década de 1990 tais processos passaram a ser implementados pelos Governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, atendendo aos princípios da administração pública de cunho neoliberal e de base gerencialista.

Em que pese esse contexto, uma questão importante a ser registrada nesse resgate do processo histórico é a instituição do Programa Bolsa Alimentação, no âmbito do Ministério da Saúde:

[...] de agosto de 2001, a criação do Bolsa Alimentação, substituiu as ações promovidas sob o rótulo de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ICCN), que foi gradualmente desativada. O Bolsa Alimentação conferiu coerência, amplitude e consistência à programação, mediante o repasse de recursos financeiros às famílias cadastradas, a fim de que adquirissem os alimentos [...] (ARRUDA; ARRUDA, 2011, p.402).

Tal programa foi desenvolvido no âmbito da Política Nacional de Alimentação e Nutrição e representou uma inovação no perfil tradicional de concepção dos programas de alimentação e nutrição, uma vez que instituiu um mecanismo de transferência de renda para as famílias participantes do programa e um trabalho de acompanhamento diferenciado dessas famílias pelo sistema de saúde. Foi observado que:

[...] o repasse financeiro direto às famílias cadastradas flexibilizava a escolha de certos tipos de alimentos a serem adquiridos e reduzia os gastos operacionais em nível do município, e verificou-se que as famílias efetuaram gastos com alimentos e adotaram uma dieta mais diversificada e as crianças beneficiadas apresentaram melhor recuperação nutricional e maior crescimento¹¹ (ARRUDA; ARRUDA, 2011, p.402).

O aprendizado institucional obtido com a experiência do desenvolvimento desse programa contribuirá futuramente para a configuração de outros programas que virão a ser efetuados no campo da SAN.

Na sequência das gestões anteriormente referidas, ocorre uma nova eleição presidencial em 2002 e Luís Inácio Lula da Silva é então eleito para assumir a Presidência da República. Apesar do apoio de vários segmentos da população e dos partidos políticos aliados, a sua eleição é garantida

¹¹ MINISTÉRIO DA SAÚDE/DAB. **Avaliação do Programa Bolsa Família**: segunda fase. Brasília, 2005.

mediante a formação de um governo de composição, que inicia o seu mandato em 2003.

O novo governo apresenta, no seu primeiro semestre, proposições para os vários setores da administração pública, mas tendo na agenda social o lançamento do Programa FOME ZERO como sua principal estratégia. O Programa, posteriormente denominado Estratégia FOME ZERO, teve como principal objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada. Para a sua efetivação, buscou garantir a integração de diversas ações e programas intersetoriais desenvolvidos por 12 ministérios. A priorização do tema foi indicada na campanha e no discurso de posse, cujo conteúdo registrou a intenção da Presidência da República em realizar o enfrentamento do histórico problema da fome, definindo como meta o desafio de garantir até o final do seu governo que todos os brasileiros tivessem condições de realizar pelo menos três refeições ao dia (SOUSA, 2008). Para dar consecução ao que foi proposto, o Governo efetivou a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), com a responsabilidade de coordenar o Programa Fome Zero (MDA, 2010).

A formatação inicial do Programa Fome Zero propunha a constituição de políticas estruturais, específicas e locais. As políticas estruturais teriam como objetivo realizar o enfrentamento dos determinantes econômicos e sociais da fome e da pobreza pelo governo federal, em parceria com os estados e municípios. As políticas específicas tinham como foco atender às famílias expostas à insegurança alimentar e nutricional, em função da falta de acesso à alimentação adequada em termos de quantidade e qualidade. As políticas locais seriam desenvolvidas pelas prefeituras em parceria com a sociedade civil nas regiões metropolitanas, nas médias e pequenas cidades e na área rural (MDA, 2010).

Outra iniciativa importante, no início do governo, em 2003, foi a reativação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a nomeação de uma nova gestão, após dez anos de inatividade (PINHEIRO, 2009).

No ano de 2004, o MESA passa a ser incorporado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS), que agregou em seu

campo de ação também a área da assistência social e de transferência de renda. A justificativa para esta mudança pautou-se na necessidade da constituição de uma única rede de proteção social (SOUSA, 2008).

A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN), organizada pela nova gestão do CONSEA e com o apoio do governo, realizou-se em março de 2004 em Olinda, Pernambuco. Constituiu-se em um momento de grande importância, como processo de participação social. O tema principal de discussão tratou sobre "A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional" (CONSEA, 2004a). A realização da II CNSAN inaugura uma nova fase para a Segurança Alimentar e Nutricional no País, depois de um extenso período de 10 anos sem realização de uma ampla consulta pública sobre a temática. A efetivação da Conferência representa, também, a reativação do CONSEA e a institucionalização da participação social nesse momento de retomada da construção da SAN, havendo uma grande expectativa em relação às possibilidades de avanço do processo em função do compromisso assumido publicamente pelo Governo em priorizar a questão da SAN em seu mandato.

Na conferência foram discutidas e elencadas as principais diretrizes e prioridades para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e é dado o principal destaque a uma recomendação para que o CONSEA nacional inicie o processo de estudo e o encaminhamento da Lei Orgânica de SAN, visando à criação e à institucionalização do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) em nível nacional e a implementação da Política Nacional de SAN (CONSEA, 2004 b). É importante também registrar que é nessa Conferência que ocorre o referendo à incorporação do termo "nutricional" à expressão "Segurança Alimentar" (Segurança Alimentar e Nutricional - SAN).

A partir da II CNSAN, o CONSEA, com as parcerias estabelecidas junto ao Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), os CONSEAs estaduais, fóruns estaduais e regionais de SAN, buscaram realizar as discussões necessárias para a concepção de uma proposta de lei orgânica que possibilitasse a concretização da Política Nacional de SAN mediante a

instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). A proposta de lei, que tramitou pelas instâncias do legislativo com relativa rapidez em função do seu mérito, foi sancionada pelo Presidente da República em 15 de setembro de 2006. Constituiu-se na Lei n.º 11.346, denominada Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (BRASIL, 2006; PINHEIRO, 2009).

Considerada uma lei abrangente e intersetorial, a LOSAN baseia-se nos princípios da promoção do direito humano à alimentação adequada e da soberania alimentar. Segundo a referida Lei, o SISAN terá sua dinâmica de funcionamento fundamentado nos princípios da Política Nacional de SAN. As conferências nacionais, estaduais e municipais serão consideradas espaços democráticos de proposição de políticas de SAN, que serão implantadas e implementadas por câmaras governamentais intersetoriais de SAN, existentes nas esferas federal, estadual e municipal, contando com a participação ativa dos Conselhos de SAN (CONSEAs). Para a efetivação das propostas deverão ser formulados Planos de Segurança Alimentar e Nutricional com diretrizes, metas e previsão de recursos e de suas fontes. A concepção de instrumentos para o seu monitoramento e avaliação também deverá ser realizada. Os programas e as ações, apontados pelos planos, necessitarão ser integrados, envolvendo diferentes setores de governo e a sociedade civil (CONSEA, 2007).

A aprovação da LOSAN deve ser considerada um marco no processo de construção da SAN no Brasil. Com ela se consolida, em termos de institucionalidade, um processo estruturado de longa data até o ano de 2006. A partir desse marco surgem os novos desafios relativos ao processo de implementação dos conteúdos assegurados pela lei (MALUF, 2007, PINHEIRO, 2009).

A III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (III CNSAN), organizada pelo CONSEA, mediante um amplo processo de preparação regional e estadual, teve por objetivo justamente construir as diretrizes para a estruturação do Sistema e da Política Nacional de SAN. A III CNSAN realizou-se em julho de 2007, em Fortaleza, no Ceará. Apesar de a preocupação dos organizadores do evento estar focada na obtenção de

uma ampla consulta da sociedade sobre o Sistema e a Política Nacional de SAN, houve também o cuidado, por parte do CONSEA, de estruturar toda a discussão da Conferência para a questão do modelo de desenvolvimento, sendo o lema da conferência: "Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional". Ou seja, para o CONSEA a SAN necessitaria ser considerada como um objetivo estratégico do desenvolvimento nacional, desenvolvimento que necessariamente teria de ser construído em bases distintas das referências daquele modelo vigente (CONSEA, 2007a).

As seguintes diretrizes foram referendadas pela III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, 2007b):

1. promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável;
2. estruturar sistemas justos, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;
3. instituir processos permanentes de educação e capacitação em Segurança Alimentar e Nutricional e direito humano à alimentação adequada;
4. ampliar e coordenar as ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, definidos pelo Decreto n.º 6.040 (07/02/2007);
5. fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional;
6. promover a soberania e a segurança alimentar e nutricional em âmbito internacional.

Outro marco de importância, em 2007, é a instituição da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), integrante do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, mediante o Decreto n.º 6.273 de 23 de novembro de 2007 (BRASIL, 2007). Na ocasião da sua

criação apresenta uma composição de 19 Ministérios, sendo definido o Ministério do Desenvolvimento Social para assumir a Secretaria Executiva.

Uma nova gestão assume a direção do CONSEA, após a III CNSAN, dando seguimento aos trabalhos no período de 2008 a 2010, com a missão de avançar no processo de estruturação do Sistema e da Política Nacional de SAN, questões que são priorizadas no planejamento da gestão, no início de 2008. Ocorre, nesse período, a definição de Câmaras Permanentes (CPs) para o tratamento dos diferentes temas de trabalho do CONSEA, duas delas com foco no SISAN (CP1) e na PNSAN (CP3). Inicia-se todo o processo de discussão do Relatório Final da III CNSAN, para a composição de um documento do CONSEA sobre as diretrizes da Política Nacional de SAN, a ser repassado à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). O CONSEA trabalha no documento com uma metodologia específica, construída pela CP3, fazendo um estudo aprofundado sobre o conteúdo do relatório da III CNSAN e demais documentos de governo sobre as políticas em andamento, no ano de 2009.

Como resultado de toda uma mobilização deflagrada, a partir de 2003, que envolveu sociedade civil, governo, parlamentares, segmentos de toda a comunidade da SAN no Brasil e de uma intensificação dessa campanha no ano de 2009, ocorre no primeiro semestre de 2010, no dia 04 de fevereiro, a aprovação da Emenda Constitucional n.º 64, que inseriu, no artigo 6.º da Constituição Federal, a alimentação como direito social (BRASIL, 2010 a).

Ainda no final desse primeiro semestre, o documento do CONSEA com diretrizes sobre a PNSAN será entregue à CAISAN para estudo e formatação de seu marco legal. Como resultado desse processo, é sancionado em plenária do CONSEA pelo Presidente da República, o Decreto n.º 7.272 de 25 de agosto de 2010, que regulamenta a LOSAN e institui oficialmente a Política Nacional de SAN. O Decreto define as diretrizes e os objetivos da PNSAN, dispõe sobre a sua gestão, definindo mecanismos de financiamento, monitoramento e avaliação e estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser encaminhado no prazo máximo de 12 meses (BRASIL, 2010 b).

De acordo com o decreto, a PNSAN tem as seguintes diretrizes:

- 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 tradicionais de que trata o art. 3.º, inciso I, do Decreto n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, 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 às iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e às negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei n.º 11.346, de 2006; e
- VIII - monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada.

O Decreto explicita que são sujeitos de direito à PNSAN todas as pessoas que vivem no território nacional.

A forma de efetivação da implementação intersetorial proposta pela Política se dará mediante o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, compreendido como o principal instrumento de planejamento e gestão da Política Nacional. O Decreto coloca, também, que poderão ser firmados acordos entre a CAISAN e cada um dos órgãos e entidades da União, com o objetivo de detalhar atribuições e explicitar as formas de colaboração entre os sistemas setoriais de políticas públicas.

O financiamento para a consolidação da PNSAN contará com dois componentes:

- I - dotações orçamentárias de cada ente federado, destinadas aos diversos setores que compõem a segurança alimentar e nutricional; e
- II - recursos específicos para a gestão e manutenção do SISAN, consignados nas respectivas leis orçamentárias anuais.

O Decreto registra a responsabilidade das três esferas de governo para com o financiamento da Segurança Alimentar e Nutricional, de acordo com as dotações orçamentárias de cada ente federado destinadas à finalidade em questão.

Nesse contexto, cabe aos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEAs) a elaboração de proposições aos respectivos orçamentos no devido tempo, para serem considerados nos Planos Plurianuais (PPAs), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

A CAISAN fica responsável por realizar articulação com os órgãos integrantes do SISAN para a proposição de dotações e metas para os programas e ações definidos.

1.3.3 A Construção da PNSAN: Potencialidades e Oportunidades para o Campo da Promoção da Saúde

A concepção e o desenvolvimento de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional em nível nacional, estadual e municipal constituem um processo de grande convergência para a promoção da saúde. O desenvolvimento dessa política garante, em todos os níveis de gestão, uma retaguarda político-institucional voltada à realização e concretização do que é apontado em termos de princípios e do que se necessita para chegar a uma imagem-objetivo traçada, que se baseia no desenho de uma sociedade livre da fome e com mecanismos que garantam o direito humano à alimentação adequada e saudável. Segundo essa concepção, que apresenta um enfoque diferenciado do comumente utilizado na sociedade de consumo, o alimento não é considerado uma mercadoria, mas um bem essencial à manutenção da vida humana e cabe, portanto, ao Estado, a implementação de políticas que garantam a concretização desse direito. Segundo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o conteúdo da LOSAN, Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) significa:

A 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 promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (CONSEA, 2004a, p.4).

Segundo definições discutidas no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) consiste em um conjunto de ações planejadas para garantir a oferta e o acesso aos alimentos para toda a população, promovendo a **nutrição e a saúde**. Trata-se de uma política intersetorial, que deve realizar-se em diferentes esferas (a partir dos processos de produção, distribuição, comercialização, acesso e consumo dos alimentos), necessitando

para a sua concretização do envolvimento das áreas de agricultura, economia, trabalho, desenvolvimento social, saúde, educação, meio ambiente, entre outras (CONSEA, 2004a).

A PSAN deve implementar ações abrangentes e de caráter estruturante que combatam os condicionantes da insegurança alimentar e nutricional, articulando-as com as medidas emergenciais que garantam de forma urgente o alívio da pobreza e da fome. A PSAN requer participação ativa do governo e da sociedade civil organizada no seu processo de concepção, implementação e monitoramento. O princípio da equidade deve ser um elemento norteador da política de SAN, com vistas a garantir o enfrentamento e a superação das desigualdades econômicas, sociais, de gênero e étnicas presentes na história da sociedade brasileira. É também uma diretriz da política, a sustentabilidade de suas propostas em termos sociais, ambientais e econômicos, existindo a preocupação com a garantia da segurança alimentar e nutricional das futuras gerações.

Dentre as diretrizes referendadas pela III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que compõem a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a primeira a ser destacada é "promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável", questão fundamental para a promoção da saúde.

A III CNSAN também referendou, em suas deliberações, o conceito de Alimentação Adequada e Saudável definido pelo CONSEA, em 2006:

A realização de um direito básico, com a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo de vida e as necessidades alimentares especiais, considerando e adequando quando necessário o referencial tradicional local. Deve atender aos princípios da variedade, qualidade, equilíbrio, moderação, prazer/sabor, às dimensões de gênero, raça e etnia, e às formas de produção ambientalmente sustentáveis, livre de contaminantes físicos, químicos e biológicos e de organismos geneticamente modificados. (CONSEA, 2007a, p.5).

Todo esse processo, vivenciado no Brasil de forma mais intensa e explícita nos últimos dez anos, possibilitou a construção de caminhos para

iniciar o enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional, com a sua dupla carga de problemas de saúde relacionada ao estado nutricional da sua população (coexistência da desnutrição e doenças carenciais com o sobrepeso, obesidade e doenças associadas a esse quadro), morbidades também verificadas no contexto mundial. No entanto, torna-se importante situar esse perfil dentro da situação epidemiológica brasileira, que se apresenta com algumas especificidades em relação aos demais países:

A situação epidemiológica brasileira distancia-se da transição epidemiológica clássica [...] observada nos países desenvolvidos e tem sido definida, recentemente, como tripla carga de doenças porque envolve, ao mesmo tempo, uma agenda não concluída de infecções, desnutrição e problemas de saúde reprodutiva; o desafio das doenças crônicas e de seus fatores de riscos, como o tabagismo, o sobrepeso, a obesidade, a inatividade física, o estresse e a alimentação inadequada; e o forte crescimento das causas externas (MENDES, 2010, p.2298).

Além do tema da PSAN ser uma necessidade para o Brasil, o movimento da sua construção coincide com um contexto internacional de reconhecimento do sobrepeso e da obesidade e das doenças decorrentes desse quadro como problemas da saúde pública. A epidemia de sobrepeso e de obesidade, observada em diferentes regiões do mundo, gerou por parte da Assembleia Mundial da Saúde, realizada em maio de 2004, uma solicitação de adesão de seus Estados-membros à Estratégia Global em Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde, no sentido de promover a saúde e a redução dos riscos e da incidência das doenças crônicas não transmissíveis. Por outro lado, a agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, estabelecida pelas Nações Unidas, propõe a redução pela metade dos percentuais da população mundial em condição de pobreza extrema e de indigência até 2015.

Dessa forma, há uma conjunção de aspectos que reforçam a necessidade de os países adotarem políticas de SAN, baseadas nos princípios do DHAA e da Soberania Alimentar, com o objetivo de proporcionar às populações o atendimento dos seus direitos mais básicos e essenciais.

A garantia do acesso à alimentação saudável resulta em um adequado estado nutricional, contribuindo de forma direta e positiva para a determinação da saúde. Segundo Pinheiro *et al.* (2006, p.203):

Tornou-se evidente nos últimos dez ou quinze anos, que uma abordagem nutricional abrangente, orientada para todas as formas de manifestação dos problemas alimentares, é possível, necessária e viável (Bengoa *et al.*, 1988, 1989; WHO, 1990 a; WCRF; 1997; ACC/SCN, 2000; ACC/SCN e IFPRI, 2000; Ministério da Saúde, 2005; WHO, 2003b). Não é mais apropriado e suficiente estabelecer estratégias destinadas a prevenir um tipo específico de distúrbio relacionado à alimentação. Na verdade, tais estratégias isoladas competem umas com as outras. Promover uma alimentação saudável por todo o curso da vida, coerentemente com o conhecimento científico mais atual – que demonstra maior risco de doenças crônicas na fase adulta, entre indivíduos que sofreram de desnutrição na infância, contribui para a redução da prevalência de todos os tipos de doenças relacionadas à alimentação, tais como obesidade, diabetes, doenças cardíacas, câncer e também deficiências nutricionais e doenças infecciosas (Scrimshaw *et al.*, 1968; Tomkins, 1999; Scrimshaw, 2000).

É importante registrar que, a partir a instituição da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) em 1999, o Brasil passa contar com uma política para realizar a articulação necessária entre o setor Saúde e o campo da Segurança Alimentar e Nutricional, conforme pode ser verificado nas suas diretrizes: a) o estímulo às ações intersetoriais com vistas ao acesso universal aos alimentos; b) a garantia de segurança e qualidade dos alimentos e prestação de serviços neste contexto; c) o monitoramento da situação alimentar e nutricional da população; d) a promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis; e) a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais e de doenças associadas à alimentação e nutrição; f) a promoção do desenvolvimento de linhas de investigação; g) o desenvolvimento e a capacitação de recursos humanos (MS, 2000).

Com a instituição da PNAN, ocorre a formação de uma rede da área de alimentação e nutrição nos estados da Federação, com a participação das universidades e centros de pesquisa, visando ao desenvolvimento das diretrizes da política no nível estadual, regional e municipal. Esse processo garantiu uma expansão significativa das ações de alimentação e nutrição em

todo o país. Considerando os avanços obtidos e as novas demandas que surgem a partir desse processo, ao completar dez (10) anos de existência, a PNAN passa por um importante processo avaliativo, proposto pelo Conselho Nacional de Saúde, mediante trabalhos coordenados pela Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição (CIAN) e pela então Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN). A avaliação consolidou-se em 2010 e constituiu-se de quatro (4) etapas: a) realização de 26 seminários estaduais e um seminário nacional; b) sequência de reuniões com diferentes áreas do Ministério da Saúde, promoção de debates com especialistas do SUS e efetivação de oficina com a rede de colaboradores de Alimentação e Nutrição; c) aprimoramento e pactuação do texto da política; d) apreciação pelo Conselho Nacional de Saúde (MS, 2011a).

Após todo esse processo de trabalho, o novo texto da PNAN teve o seu teor aprovado na 9.^a Reunião Ordinária da Comissão Intergestores Tripartite do SUS em 27 de outubro de 2011 (MS, 2011a). Segundo o texto recém-aprovado e publicado, constituem os princípios da PNAN: a) a alimentação como elemento de humanização das práticas de saúde; b) o respeito à diversidade e à cultura alimentar; c) o fortalecimento da autonomia dos indivíduos; d) a determinação social e a natureza interdisciplinar e intersetorial da alimentação e nutrição; e) a segurança alimentar e nutricional com soberania. As atuais diretrizes da PNAN são: 1) organização da atenção nutricional; 2) promoção da alimentação adequada e saudável; 3) vigilância alimentar e nutricional; 4) gestão das ações de alimentação e nutrição; 5) participação e controle social; 6) qualificação da força de trabalho; 7) controle e regulação dos alimentos; 8) pesquisa e inovação do conhecimento em alimentação e nutrição; 9) cooperação e articulação para a segurança alimentar e nutricional (MS, 2011a).

A partir de 2003, com a retomada do processo de construção da Política Nacional de SAN, a PNAN tem a sua atuação potencializada em função das perspectivas que se abrem em relação à efetivação da intersetorialidade necessária à consecução das ações de alimentação e

nutrição, sobretudo, num contexto social adverso e desafiador como o contexto brasileiro.

A convergência, integração e potencialização das políticas nacionais com interface com a SAN, como é o caso da PNAN e da Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS), constituem as condições técnicas e políticas com potencialidade para a construção do processo de garantia do acesso à alimentação saudável e adequada em todas as etapas do ciclo da vida para a população brasileira e uma oportunidade estratégica do campo da Promoção da Saúde. No entanto, a consolidação de toda essa possibilidade segue na direção contrária das forças hegemônicas que prevalecem nas sociedades capitalistas e nas bases do sistema agroalimentar atual, vigentes no País e no contexto internacional. Assim, além do papel decisivo do Estado, na implementação das políticas públicas necessárias, a mobilização da sociedade civil torna-se fundamental para garantir o avanço do processo político para a efetivação e a concretização das ideias propostas.

1.3.4 Participação Social e Intersetorialidade: Questões Estruturantes para as Políticas Públicas Promotoras de Saúde

A Carta de Bangkok, documento final da IV Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, em 2005, na Tailândia, destaca como o processo de globalização da economia vem causando um aumento crescente das desigualdades dentro e entre os países. O documento citado recomenda a necessidade de priorização de políticas e de programas, capazes de proporcionar o empoderamento das comunidades, melhorando a saúde e garantindo a equidade. Sugere que, no processo de globalização, devam ser abertas "novas oportunidades de cooperação para a melhoria da saúde" em relação à implementação das tecnologias de informação e comunicação e ao desenvolvimento de mecanismos mais equânimes de gestão regional e global, o que pode contribuir para o empoderamento dos grupos mais vulneráveis,

caso o processo seja de fato democratizado e garanta a ampla participação social (OMS, 2005).

Nesse sentido, torna-se importante realizar uma reflexão sobre o que vem a ser a participação social:

A participação é um processo relacional que opera no campo da construção de identidades, uma vez que promove a reflexividade da ação social. Os atores coletivos são criados no curso das atividades, bem como a identidade coletiva é construída e negociada por uma ativação de relacionamentos sociais que conectam os membros de um grupo ou movimento. Assim, participação não é ausência, superação ou eliminação do poder, mas uma forma de conquista de poder e, por meio dele, de direitos (Demo, 1988).¹² [...] Participação é processo de conquista de poder e de liberdade que é lentamente construído e interiorizado na sociedade. Enfim, é um conjunto de ações que possibilita, gradativamente, a partilha do processo decisório, superando os conflitos de interesse, por meio da negociação (BÓGUS; WESTPHAL, 2007, p.64).

O avanço do neoliberalismo, deslocando a centralidade do trabalho, e as modificações que tal processo gerou no tecido social, afetando a sua coesão, impulsionaram as manifestações de grupos específicos, instigaram as reivindicações dos movimentos sociais, proporcionaram aos indivíduos o espaço e a oportunidade de se fazerem ouvir (ZIONI; WESTPHAL, 2007).

O uso do termo "empoderamento" refere-se ao "processo de transformação da sensação de impotência, internalizada pelos indivíduos perante as iniquidades de poder." Dentro desse entendimento ampliado, o empoderamento e a participação social são destacados como princípios-chave para a efetivação do conceito de Promoção da Saúde (LABONTE¹³ citado por SÍCOLI; NASCIMENTO, 2003, p.109).

A preocupação de dar voz não aos apelos de caráter individualista, mas às manifestações dos atores sociais, baseadas em sua experiência de vida, de trabalho e de participação social, promoveram a construção de

¹² DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1988.

¹³ LABONTE, R. Community empowerment and leisure. **J Leisurability**, v.23, n.1, 1996.

mecanismos para a efetivação de um diálogo entre os governos e os diferentes segmentos da sociedade (ZIONI; WESTPHAL, 2007). Assim, no atual contexto da modernidade, ganham maior importância as formas de democracia representativa e participativa (SANTOS, 2006).

No âmbito do setor saúde no Brasil, o processo de construção de uma participação social ativa, na concepção da política de saúde e no controle da sua execução, vem ocorrendo de forma processual:

No ano de 1986 aconteceu a 8.^a Conferência Nacional de Saúde. Em seu relatório final ficou indicada a constituição de um Conselho Nacional de Saúde, a ser composto por representantes dos Ministérios da área social, dos governos estaduais e das entidades civis de caráter nacional – tais como partidos políticos, centrais sindicais e movimentos populares – para orientar e avaliar o desempenho do Sistema Único de Saúde. Também foi indicada a formação de Conselhos de Saúde no nível local, com representantes eleitos pela comunidade: usuários e prestadores de serviços para participarem no planejamento, execução e fiscalização dos programas e das ações de saúde. Foi destacada a necessidade de se garantir o acesso da população às informações necessárias para o controle social dos serviços prestados (MS, 1986)¹⁴ (BÓGUS, 2005, p.44).

Na sequência da Conferência, a promulgação da Constituição Brasileira de 1988 registrou em seus artigos, a necessidade da participação social no Sistema Único de Saúde:

[...] a questão do controle social foi contemplada no artigo 198, que preconizava como diretrizes para a organização de um Sistema Único de Saúde, composto por uma rede regionalizada e hierarquizada, a participação da comunidade, a descentralização e direção única em cada esfera de governo e o atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas (MS, 1988)¹⁵ (BÓGUS, 2005, p.44).

¹⁴ MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Relatório final da 8.^a Conferência Nacional de Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 1986.

¹⁵ BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: [s.n.], 1988.

No entanto, apesar dessa prerrogativa, a regulamentação da participação da sociedade civil no controle social do sistema de saúde foi conteúdo de uma legislação específica, aprovada posteriormente à legislação que instituiu o SUS:

A legislação federal, por meio da Lei n.º 8.142/90, recuperou o conteúdo referente às instâncias sociais de controle, antes vetadas pelo Presidente da República na promulgação da Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde (Lei n.º 8.080/90), oferecendo condições legais para a sua institucionalização.

[...] É importante referir que também a partir da Constituição de 1988 foram assegurados outros mecanismos de participação social em outros setores relacionados com as políticas sociais, o que nunca havia sido presenciado na sociedade brasileira. (BÓGUS, 2005, p.45).

Com esse processo surgiram as condições jurídicas para a institucionalização de conselhos de outras políticas públicas, na década de 1990 e nos anos 2000. Em relação à Segurança Alimentar e Nutricional, a participação social encontra-se prevista na Lei n.º 11.346, que considera os conselhos de segurança alimentar e nutricional em nível municipal, estadual e federal como as instâncias de controle social da política, dos programas e das ações. Com a participação majoritária da sociedade civil (dois terços (2/3) de seus membros), o País já conta com 27 CONSEAs estaduais e aproximadamente, 700 CONSEAs municipais. A instância federal CONSEA encontra-se em sua terceira gestão, após a sua reativação em 2003, tendo sido responsável pela realização da II e da III Conferências Nacionais de Segurança Alimentar, pela concepção e aprovação da lei nacional em 2006, pela aprovação da Emenda Constitucional n.º 64/2010, que inseriu a Alimentação como Direito Social na Constituição Federal (BRASIL, 2010a) e pelo processo de discussão e implantação da Política Nacional de SAN e do SISAN. É importante retomar que a mobilização social mais intensa, no campo da segurança alimentar e nutricional responsável pelos fatos descritos, iniciou-se na década de 1990, conforme já registrado. Deve ser mencionada no âmbito da sociedade civil a relevante atuação do Governo Paralelo, do Movimento da Ação da Cidadania contra a Miséria e a Fome e pela Vida e do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, em função da

relevância da incidência que exerceram no processo. Num período de dez anos, entre 1994 e 2004, entre a I e a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, tais organizações desempenharam um papel de resistência perante os governos que optaram por não prosseguir com uma agenda efetiva no campo da segurança alimentar e nutricional, mantendo um grau de mobilização importante, de forma a garantir a construção de uma pauta de demandas e de propostas, que o governo recém-eleito, em 2004, acatou e procurou desenvolver, contando com o apoio da sociedade civil.

Conforme já mencionado, os CONSEAs constituem hoje os principais espaços para a participação social na concepção e monitoramento das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. Costa, que estudou os significados e as apropriações do enfoque de segurança alimentar e nutricional, pelos conselheiros do CONSEA nacional, aponta a importância da SAN como temática mobilizadora:

Buscando identificar os significados pelo ângulo dos sujeitos envolvidos além de uma noção ou um objetivo da política pública, a SAN foi mencionada pelos entrevistados como uma estratégia mobilizadora e articuladora de diferentes atores sociais. Sendo assim, foi possível distinguir outro conjunto de significados, que abordam o processo em curso pela ótica da participação (COSTA, 2008, p.224).

A mesma autora destaca, com base na referência de Burlandy (2004), que, além da importante contribuição da participação social para o avanço dos processos de construção da SAN, situações como a determinação social da insegurança alimentar e nutricional exigem uma abordagem sistêmica, tanto por parte do governo como da sociedade civil, pois

problemas complexos como a SAN exigem a construção de pactos nacionais mais amplos. Isto não significa eliminar os conflitos entre os atores envolvidos, mas submeter à lógica dos interesses em jogo a um sistema integrado, capaz de ajustar as diferentes visões (COSTA, 2008, p.228).

A autora, ainda citando Burlandy, destaca a importância estratégica da participação de diferentes organizações da sociedade civil no CONSEA,

como uma forma de promoção da intersetorialidade (COSTA, 2008, p.228), princípio que necessariamente precisa ser seguido para a obtenção de resolutividade nas políticas públicas de SAN:

Talvez se possa, como estratégia potencial para promover a intersetorialidade da SAN, partir dos campos de intersecção já identificados pelos diferentes segmentos, ainda que sejam pontuais, e ampliá-los, progressivamente, até que seja possível um planejamento integrado, por meio da formulação e implementação de lutas e/ou bandeiras integradoras. Estas iniciativas podem favorecer a própria adesão de cada segmento, ou seja, elas promoveriam a intersetorialidade, conectando segmentos e organizações sociais, a partir de demandas de aproximação, pactuadas em torno de ações específicas que os próprios setores já reconhecem como importantes para desenvolverem sua própria vocação (BURLANDY, 2004, p.408).

A promoção da intersetorialidade torna-se estratégica para a consecução da SAN uma vez que:

A qualidade de vida demanda uma visão integrada dos problemas sociais. A ação intersetorial surge como uma nova possibilidade para resolver os problemas que incidem sobre uma população em um determinado território. Essa é uma perspectiva importante, porque aponta para uma visão integrada dos problemas sociais e também para a sua solução. A intersetorialidade incorpora a idéia de integração, de território, de equidade, enfim, dos direitos sociais (JUNQUEIRA, 2000, p.42).

Nesse contexto, torna-se também importante estabelecer a relação entre interdisciplinaridade e intersetorialidade:

A intersetorialidade tem no campo do fazer significação semelhante à interdisciplinaridade na construção do saber (Mendes, 1996, p.252). Dada a necessidade de se promover e superar a fragmentação do conhecimento humano, herança do projeto iluminista/positivista, em busca de visão e ação mais globalizadas, a interdisciplinaridade procura estabelecer o sentido da unidade na diversidade, promover a superação da visão restrita de mundo e a compreensão da complexidade da realidade (Luck, 1995)¹⁶.

¹⁶ LUCK, H. **Pedagogia interdisciplinar**: fundamentos teórico-metodológicos. Petrópolis: Vozes, 1995.

Não é apenas a complexidade dos problemas que impõe a necessidade de ações intersetoriais. Trata-se da busca de "uma unidade do fazer e está associada à vinculação, à reciprocidade e complementaridade na ação humana", e aquilo que caracteriza a intersetorialidade é a possibilidade de síntese, dada pela intersubjetividade e pelo diálogo. "Deste modo, a intersetorialidade não anula a singularidade do fazer setorial pela instituição de uma polivalência impossível; ao contrário, reconhece os domínios temáticos, comunicando-os para a construção de uma síntese" (Mendes¹⁷, 1996, p.252-253) (MENDES; AKERMAN, 2007, p.91).

Costa (2008, p.229) utiliza as contribuições de Iribarry¹⁸ (2003) para indicar cinco princípios metodológicos que contribuem para o avanço do trabalho inter e transdisciplinar, necessário à concretização da intersetorialidade na SAN: "compromisso com o trabalho coletivo; geração de novos dispositivos; familiarização dos profissionais com áreas diferentes da sua; legibilidade e compartilhamento de discursos e tomada de decisão horizontal".

A participação social e a intersetorialidade são princípios necessários para o êxito de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Cabe aos CONSEAs, o desafio de promover a sua construção juntamente com os governos, para que, de fato, a SAN se concretize como uma política abrangente, transformadora e de promoção e garantia de direitos, contribuindo dessa forma, de uma maneira importante, para a promoção da saúde.

Dessa forma, verifica-se que no contexto das políticas públicas promotoras de saúde, esses dois elementos são considerados as dimensões de expressão do conceito de promoção da saúde, conforme segue:

A promoção da saúde expressa-se em duas dimensões: a intersetorialidade, entendida como convergência de esforços de diferentes setores governamentais e não-governamentais para produzir políticas integrais e integradas que ofereçam respostas às necessidades geradas; e a participação social, em diferentes

¹⁷ MENDES, E. V. **Uma agenda para a saúde**. São Paulo: Hucitec, 1996.

¹⁸ IRIBARRY, I N. Aproximações sobre a transdisciplinaridade: algumas linhas históricas, fundamentos e princípios aplicados ao trabalho de equipe. **Revista Psicologia: Reflexão e Crítica**, Porto Alegre, v.16, n.3, 2003.

contextos, na construção de agendas sociais, na perspectiva de potencializar as redes existentes e contribuir para a formação de novas redes sociais promotoras da qualidade de vida, as quais operem em territórios políticos e sociais (FERNANDEZ; MENDES, 2007, p.47).

Assim, torna-se possível compreender que a participação social e a intersetorialidade ocupam um lugar central nas políticas públicas promotoras de saúde, uma vez que se constituem em pontos de alavancagem, de profundas transformações de caráter estruturante que necessitam ocorrer no âmbito da sociedade e na construção do conhecimento, para que a concepção contemporânea da promoção da saúde possa de fato ser efetivada.

1.4 REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

1.4.1 Justificativa para o Estudo e Definição do Pressuposto

O problema alimentar e nutricional, que se verifica na atualidade no Brasil e em diversos outros países, deve ser considerado como o resultado de processos históricos relacionados aos contextos sociais e econômicos desfavoráveis e desiguais, intensificados pelo avanço do neoliberalismo e pela globalização da economia, nos quais o alimento adquire cada vez mais a função de mercadoria. Nesses contextos, as populações dependem cada vez mais de políticas públicas para poder exercer o direito humano à alimentação adequada e saudável – DHAA de uma forma plena. Assim, a promoção da saúde depende, em grande parte, do acesso à alimentação adequada e saudável para todos, e também se torna diretamente dependente da existência de tais mecanismos de exigibilidade.

A ideia que é defendida aqui é que a SAN constitui uma questão fundamental para a Promoção da Saúde e que, recentemente, avanços significativos foram obtidos no Brasil no processo de construção e de institucionalização da afirmação desse direito, sobretudo no nível federal. A construção de uma política de caráter transdisciplinar, iniciada no âmbito desse processo, consiste num avanço considerável na direção da construção de propostas que atendam à complexidade das questões que envolvem a promoção da segurança alimentar e nutricional e a própria promoção da saúde.

No entanto, o avanço dessa dinâmica, no nível estadual e sobretudo municipal, que garantiria a descentralização e a universalização da política proposta em nível nacional, ainda representa um grande desafio. Dessa forma, o estudo dos processos de construção dessa política no nível estadual, nível que faz a mediação entre a esfera nacional e a local, adquire uma importância estratégica. Tal importância não só se refere ao interesse acadêmico sobre o desenvolvimento do tema em função do peso que apresenta no contexto da promoção da saúde, mas, sobretudo, no sentido do desvendamento do processo, o que possibilita o conhecimento e a reflexão sobre as potencialidades existentes e os desafios a serem enfrentados para a concretização das concepções progressistas comprometidas com a afirmação de direitos e a promoção da qualidade de vida para a população. Nesse sentido, torna-se importante resgatar a menção à necessidade de realização de estudos com esse tipo de proposta, registrada na Declaração de Bogotá, de 1992, com vistas a "estimular a investigação na promoção da saúde para gerar ciência e tecnologia apropriada e disseminar o conhecimento resultante, de forma que se transforme em instrumento de libertação, mudança e participação" (MS, 1996, p.47).

Considerando-se todos os aspectos discutidos até o momento, torna-se necessário registrar que o estudo que será aqui apresentado teve norteado o seu processo investigativo pelo seguinte pressuposto:

- que a construção intersetorial da Política de Segurança Alimentar e Nutricional e a sua efetivação são necessidades prementes e estratégicas para a promoção da saúde;

- que o estabelecimento de uma relação Estado-sociedade pautada na participação social ativa constitui-se em elemento indispensável para o avanço desse processo.

Assim, pretendeu-se estudar a dinâmica de construção de uma política estadual de segurança alimentar e nutricional, identificando os principais processos percorridos, os desafios e as dificuldades encontrados, os agentes sociais responsáveis por essa dinâmica e as principais contribuições para a promoção da intersetorialidade e para efetivação da participação social.

1.4.2 Objetivo Geral

Compreender o processo de construção da PESAN-PR, relativo ao período de 2003 a 2010, considerando a participação social e a intersetorialidade como elementos estruturantes das políticas públicas promotoras de saúde.

1.4.3 Objetivos Específicos

- Descrever o atual contexto brasileiro e paranaense relativo à situação da segurança alimentar e nutricional.
- Identificar e analisar as ideias norteadoras, os interesses e o papel das instituições no processo de construção da PESAN no Estado do Paraná.
- Registrar os principais avanços, as dificuldades, as potencialidades e os desafios que se apresentaram no período de estudo em relação à construção intersetorial e participativa da PESAN-PR.

1.4.4 Marco Teórico

Spink e Menegon (1999, p.63) consideram que o "dar sentido ao mundo é uma prática social que faz parte de nossa condição humana". As autoras defendem a posição de que essa prática não aconteça somente no cotidiano da vida das pessoas, mas que deva ocorrer também na prática social que constitui a realização de qualquer processo investigativo com fins científicos. Fundamentam-se nos trabalhos desenvolvidos por Latour e Woolgar¹⁹ (1997), entre outros autores, para defender essa posição, que desfaz a existência de uma "dicotomização rígida" entre processos que envolvem a ciência e o senso comum, em relação ao sentido que necessitam assumir para os seres humanos, sem, no entanto, confundir uma prática com a outra. Conhecimentos construídos/adquiridos nas duas "instâncias" são diferentes, apesar de sua aproximação em termos de finalidades e de importância social.

A construção de um processo investigativo necessita de todo um suporte teórico-metodológico, que proporcione coleta de dados e informações e a sua análise e interpretação, possibilitando o atendimento aos objetivos da pesquisa proposta.

No entanto, a definição desse marco teórico depende, em grande parte, da visão de mundo do pesquisador, pois parte-se aqui da premissa, contrária à visão positivista, que a realidade não é algo de caráter absolutamente objetivo, que se encontra "fora" dos indivíduos. Considera-se como referência que a realidade é um produto da interação dos aspectos objetivos e subjetivos que os seres humanos constroem, mediatizados pelo mundo da vida. Portanto, a visão do pesquisador e as concepções que o orientam têm um papel relevante no decorrer de todo o processo investigativo e em seus resultados finais, ainda que sempre provisórios (SPINK; MENEGON, 1999).

¹⁹ LATOUR, B.; WOOLGAR, S. **A vida de laboratório**: a produção dos fatos científicos. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1997.

O modo tradicional de fazer ciência, denominado pelas autoras de realismo, assenta-se em determinadas concepções de mundo, e uma revisão desses determinados referenciais teóricos é necessária nesse momento, em que se intensificam as críticas relativas à ciência construída segundo o paradigma cartesiano. Avaliam-se hoje, sobretudo, as bases da construção do conhecimento, bem como as repercussões sociais preocupantes, desencadeadas pelos "avanços científicos e tecnológicos" efetivados na modernidade (SPINK; MENEGON, 1999).

Reflexões realizadas no âmbito da Filosofia da Ciência por Kuhn²⁰ seguem nessa direção, assim como do campo da sociologia da ciência pós-khunianas (SPINK; MENEGON, 1999, p.65).

Diante dos diferentes questionamentos, relativos à forma de fazer ciência característica da modernidade, surgem proposições teórico-metodológicas consistentes, revendo as concepções até então em voga. Dentre as novas abordagens, apresenta-se a epistemologia construcionista:

O cerne do construcionismo, na perspectiva da teoria do conhecimento, é a compreensão de que "os termos em que o mundo é compreendido são artefatos sociais, produtos de trocas historicamente situadas entre as pessoas." (GERGEN, 1985, p.267). Nessa perspectiva, a investigação construcionista tem como foco principal a explicação dos processos pelos quais as pessoas descrevem, explicam ou contabilizam o mundo no qual vivem, incluindo a si mesmas.

Difere substantivamente da epistemologia tradicional porque transfere a explicação dos processos de conhecimento das regiões internas da mente para a exterioridade dos processos e estruturas da interação humana. Isso implica abdicar da visão representacional do conhecimento que está colada à concepção da mente como "espelho da natureza" (RORTY, 1994), adotando a perspectiva de que o conhecimento não é uma coisa que as pessoas possuem na cabeça, mas algo que elas fazem juntas (SPINK; MENEGON, 1999, p.76).

Segundo as autoras supracitadas, a adoção de uma postura construcionista considera que tanto o sujeito como o objeto são construções

²⁰ KUHN, T. S. **The Structure of Scientific Revolutions**. Chicago: University of Chicago Press, 1970.

sócio-históricas e que a "maneira como os seres humanos acessam a realidade institui os objetos que constituem a realidade" (SPINK; MENEGON, 1999, p.76). Assim, essa abordagem transcende as concepções unilaterais presentes tanto no empirismo quanto no idealismo.

Na perspectiva construcionista, o foco do debate entre uma opção pela abordagem qualitativa e quantitativa em pesquisa deixa de existir uma vez que:

A metodologia qualitativa na vertente da pesquisa edificante (construcionista) deixa de ser uma opção meramente técnica, associada aos objetivos da investigação, passando a alinhar-se a uma postura epistemológica específica. É o posicionamento no debate entre realismo e construcionismo que informa a postura metodológica. O método propriamente dito, uma vez definido o alinhamento epistemológico, pode ser único ou múltiplo, combinando estratégias quantitativas e qualitativas, como na triangulação metodológica. O debate desloca-se, dessa forma, da dicotomia entre quantidade e qualidade para a dicotomia entre realismo e construcionismo (SPINK; MENEGON, 1999, p.76).

Segundo as concepções defendidas, há necessidade da realização constante de um exercício de ressignificação dos aspectos relativos ao desenvolvimento de uma metodologia de pesquisa, quando há o entendimento de que se constitui em uma prática social (SPINK; MENEGON, 1999, p.65). A compreensão de tais pressupostos considera a existência de um caráter processual na pesquisa, havendo uma "aceitação plena do dinamismo, historicidade e contextualidade implícita do nosso conhecimento sobre o mundo" (SPINK; MENEGON, 1999, p.84). É assumida, portanto, pelo pesquisador de referência construcionista, a vinculação permanente com o contexto no qual a pesquisa está sendo realizada, estando claro que o sentido existente no processo transforma-se à medida que a situação conjuntural também se modifica. Também não há uma preocupação constante, como na pesquisa de cunho realista, com o controle das variáveis, uma vez que a processualidade dos fenômenos sociais é considerada no decorrer do processo investigativo. Outro diferencial, entre as duas concepções em questão, é que no construcionismo não existe uma separação entre pesquisador e objeto de

estudo, visando à neutralidade do sujeito em relação ao processo que está sendo pesquisado. Há sim uma preocupação com o rigor do processo e com a realização de uma pesquisa ética seguindo os seguintes princípios, considerados imprescindíveis:

- a) pensar a pesquisa como uma prática social, adotando uma postura reflexiva em face ao que significa produzir conhecimento;
- b) garantir a visibilidade dos procedimentos de coleta e análise dos dados;
- c) aceitar que a dialogia é intrínseca à relação que se estabelece entre pesquisador e participantes (SPINK; MENEGON, 1999, p.91).

Ainda segundo as autoras,

Põe em evidência, ainda, a dialogia e intersubjetividade intrínseca do processo de pesquisa, seja no sentido mais amplo de que toda a pesquisa tem o caráter de colaboração, como aponta Edgar Morin (1985) ao falar do anel do conhecimento [...] de que o pesquisador e participantes são considerados colaboradores na produção de conhecimento (p.85).

Considerando-se as perspectivas adotadas até aqui é assumido que o método que norteou o desenvolvimento do trabalho aqui apresentado é de referência construcionista-dialética. A perspectiva dialógica se processa a partir do princípio de que o todo, assim como cada uma das partes, deve ser entendido a partir de uma inter-relação constante mediante o processo dialético, que busca sempre superar-se progressivamente, num permanente aproximar-se e afastar-se da realidade. Cada momento do trabalho em construção significa um avançar do conhecimento, que tem de regressar à atividade prática, para crescer e validar-se tanto quantitativa como qualitativamente. Significa o modo de compreender a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação, tendo em mente os princípios da totalidade e da contradição, inerentes e necessários a essa concepção (KONDER, 1981). Nessa perspectiva, entende-se que:

A análise de uma ação institucional não pode prescindir da compreensão das contradições presentes naquela ação, pois incorreria ao erro de negar-lhe seu caráter histórico e dinâmico. Entende-se que o real (aqui delimitado como as relações sociais em saúde) é móvel, múltiplo, diverso e contraditório. No movimento dialético de investigação, o conceito de contradição desempenha papel crucial, pois não se trata de uma oposição excludente entre o "sim" ou o "não", mas uma relação com profundas vinculações no concreto, que se apresenta sob termos que se negam ativamente, mas que se interpenetram e criam algo novo (DESLANDES, 1997, p.1).

Assim, de acordo com os objetivos expostos, a realização do estudo em questão teve como base a pesquisa social. Para a coleta de informações contou com dados predominantemente de caráter qualitativo. Denzin e Lincoln²¹ definem a pesquisa qualitativa como um "conjunto de práticas interpretativas". Tal categoria de pesquisa parte "da premissa epistêmica de que o conhecimento é produzido numa interação dinâmica entre o sujeito e objeto do conhecimento e que há um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e (inter) subjetivo dos sujeitos". Assim, a pesquisa qualitativa trabalha com uma construção não estruturada dos dados e "busca o significado da ação social segundo a ótica dos sujeitos pesquisados" (DENZIN; LINCOLN, 1994 citados por DESLANDES; ASSIS, 2002, p.195). Dessa forma, pretendeu-se buscar as respostas às questões norteadoras da pesquisa, com base na realização de entrevistas com informantes-chave que participaram e participam do processo de construção da PESAN-PR. Além dessa fonte primária de informações, com fundamento na compreensão dos entrevistados sobre o processo vivenciado, realizou-se, também, análise documental. A técnica da observação com anotações em diário de campo foi também empregada pela pesquisadora. As reflexões realizadas, com base nas referências teóricas adotadas, em relação às informações obtidas no estudo, possibilitaram a compreensão do processo e, assim, o cumprimento dos objetivos da pesquisa.

²¹ DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Entering the field of qualitative research. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Orgs.). **Handbook of qualitative research**. Londres: Sage Publications, 1994.

1.4.4.1 Referenciais Teóricos sobre Análise de Políticas Públicas e Metodologia Adotada

Apesar da existência de uma infinidade de definições de políticas públicas, a mais conhecida é a de Laswell²², que afirma que decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença esse processo traz. Peters²³ (1986) considera que a política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou mediante delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos (SOUZA, 2006).

Os primeiros estudos sobre as políticas públicas iniciaram nos Estados Unidos. De uma maneira inusitada, ao contrário dos países europeus, que debatiam nesse contexto o papel do Estado, o enfoque americano centrou-se na ação dos governos, adquirindo uma tendência de análise de caráter mais tecnocrático. Seus principais fundadores foram Laswell, Simon, Linblom e Easton, desenvolvendo seus estudos em um período que se inicia na década de 1930 e que se amplia até a década de 1980 (SOUZA, 2006).

Na discussão sobre políticas públicas, os governos assumem um papel fundamental, mas não podem ser desconsideradas as relações que, em geral, se desenvolvem com os diferentes segmentos da sociedade nessa dinâmica. Apesar de não ter havido a intenção de realizar-se, no trabalho em questão, um aprofundamento sobre as discussões relativas ao papel do Estado no contexto da sociedade contemporânea, torna-se necessário registrar que se partiu do pressuposto de que existe uma "autonomia relativa do Estado" (EVANS; RUESCHMEYER; SKOCPOL, 1985; SOUZA, 2006, p.8). Essa "autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas

²² LASWELL, H. D. **Politics**: Who gets what, when, how. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

²³ PETERS, B. C. **American Public Policy**. Chatam, J. J: Chatam House, 1986.

públicas" (SOUZA, 2006, p.8). No entanto, é importante ressaltar que a opção por trabalhar com a perspectiva da "autonomia relativa do Estado" não significa ignorar a relação dialética que existe entre Estado e sociedade, ou seja, entre sociedade política e sociedade civil.

O trabalho em questão teve como principal objetivo levantar elementos que possibilitassem a compreensão sobre o processo de construção participativa e intersetorial da Política Estadual de SAN do Paraná, o papel das ideias, instituições e interesses envolvidos e os principais avanços, dificuldades e desafios observados. Ainda que o objetivo do estudo se refira a discutir o processo estadual de construção de uma política de SAN, é necessário esclarecer que, em diferentes momentos do trabalho em questão, foram utilizados aspectos relacionados ao processo nacional de construção da SAN, provenientes das entrevistas com os informantes-chave e da consulta aos documentos públicos e referenciais bibliográficos disponíveis sobre o processo. O objetivo desse procedimento foi o de possibilitar uma visão abrangente da inter-relação existente entre o nível federal e o nível estadual da gestão das políticas de SAN e das instâncias de participação social.

Torna-se necessário agora, neste primeiro capítulo da Tese, apresentar os referenciais teóricos que nortearam a estruturação do estudo, no sentido da obtenção das informações do empírico e da interpretação dos conteúdos obtidos, à luz de determinadas concepções e marcos epistemológicos.

Frey esclarece, citando Windoff-Heritier, que a abordagem tradicionalmente utilizada, pelo campo da análise política, considera em suas avaliações a inter-relação existente entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos da política com o arcabouço dos questionamentos tradicionais da ciência política. Dessa forma, o campo da análise política trabalha com três dimensões da política:

- dimensão institucional ("*polity*" em inglês), que se refere à ordem do sistema político;
- no quadro da dimensão processual ("*politics*" em inglês) tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso,

no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;

- a dimensão material ("*policy*" em inglês) refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (WINDOFF-HERITIER²⁴, 1987 citado por FREY, 2000, p.217).

No contexto do estudo em questão, a análise sobre a construção da PESAN-PR focou a dimensão institucional (*polity*) e o processo político (*politics*), buscando compreender os mecanismos, fluxos, atores sociais, instituições, redes, dinâmicas que constituíram a sua construção e implantação. No entanto, elementos da dimensão "*policy*" também foram utilizados conforme a necessidade para contribuir na construção dos processos explicativos necessários ao atendimento dos objetivos do estudo.

Considerando as diferenças referidas, passa a ser fundamental fazer aqui um esclarecimento sobre como o estudo em questão se insere nessa discussão. É necessário explicitar que o objeto de estudo é o processo de construção de uma política pública, mas que, ao mesmo tempo, em determinados momentos do corpo da Tese serão abordadas questões relativas ao conteúdo da política, sobretudo no Capítulo 2. Essa abordagem "intermediária" foi privilegiada porque a motivação para a realização deste estudo de caso foi o caráter inovador da Política de SAN, sua importância para a Promoção da Saúde e os desafios que advêm do processo político que envolve a sua construção, em relação ao que ela propõe realizar e de como se torna possível fazer a sua implementação. Na realidade, o diferencial do estudo em questão é que o seu objeto se encontra na intersecção das duas abordagens, ora pendendo para um lado, ora pendendo para o outro. E considerou-se fundamental que assim o fosse. Justamente o que se buscou obter foi a exploração da complexidade da elaboração e da implementação de uma

²⁴ WINDHOFF-HERITIER, Adrienne. **Policy Analyse**: eine Einführung. Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987.

política promotora de saúde, considerando-se o processo histórico, político e institucional brasileiro, a especificidade do objeto e o desafio do processo de construção da SAN no País e a necessidade da intersetorialidade para a sua efetivação. Deve-se acrescentar, também, que os avanços registrados nesse processo no País são recentes e estão mais fortalecidos no nível de sua institucionalização no âmbito federal, existindo ainda muita fragilidade no processo de implantação e implementação dessa política no nível estadual e sobretudo municipal, o que traz possibilidades mais restritas de se proceder à avaliação da implementação.

Após o esclarecimento desse ponto fundamental, torna-se igualmente importante fazer uma breve introdução sobre o processo histórico da construção de referenciais epistemológicos que norteiam as análises realizadas no campo das políticas públicas, indicando o enfoque norteador do trabalho em questão.

Viana e Baptista (2008) fazem uma retrospectiva indicando os contextos cronológicos que marcaram a utilização de determinados marcos teóricos no campo da análise da política pública e de saúde, contribuindo para entendimento da dinâmica desse processo:

- 1) década de 1950: predomínio da visão pluralista (funcionalista e de conflito) e institucionalista. O Estado é entendido como um espaço aberto no qual incidem as forças da sociedade, associadas ou não à burocracia governamental, disputando o lugar de suas propostas para dar o direcionamento à agenda pública;
- 2) década de 1960 até meados dos anos 80: o enfoque estruturalista (marxista e outros) é a principal referência, com a concepção de que predomina a influência dos interesses econômicos na definição da ação do Estado, sendo que, dessa forma, ele passa a defender esses interesses na definição de suas políticas, contribuindo para a manutenção do *status quo* vigente nas sociedades capitalistas.

- 3) década de 1980 e meados dos anos 90: ressignificação da abordagem institucionalista, com enfoque do neoinstitucionalismo histórico, que busca ampliar a compreensão sobre os processos que determinam a ação do Estado destacando a importância das instituições no processo de construção das políticas;
- 4) década de 1990 e anos 2000: caracteriza-se pela análise multicausal, como a utilizada por Ferrera (1993) e que destaca a relevância de serem considerados vários condicionantes para obter-se uma compreensão mais aprofundada do processo de desenvolvimento das políticas públicas. A respeito dessa perspectiva analítica, Viana e Baptista (2008, p.73) afirmam:

A abordagem multicausal de Ferrera é um avanço em relação às abordagens mais descritivas e funcionalistas das políticas, e possibilita análises sobre o desenvolvimento das políticas menos dependentes de variáveis externas às próprias políticas, tendo levado a uma maior percepção dos elementos que interferem nesse processo quanto do grau, tipo e peso da participação dos diferentes atores na formação de políticas, bem como de suas estratégias de interação em cada um dos momentos da ação estatal.

A proposta de Ferrera (1993) possibilita um avanço na perspectiva de análise no campo da política pública mais aberta e que transcende as tendências anteriores, que se restringiam a determinadas abordagens:

Como é amplamente reconhecido, o desenvolvimento da análise de políticas públicas, no âmbito da ciência política, consagrou o conceito "triângulo de ferro" quando da superação das perspectivas pluralistas inicialmente prevaescentes, destacando processos de formação de políticas muitas vezes monopolizados por políticos, burocratas e grupos de interesses (FARIA, 2003, p.25).

Ainda sobre os métodos para o estudo das políticas públicas, Souza (2006, p.7) destaca que

Se admitirmos que a política pública é um campo holístico, isto é, uma área que situa diversas unidades em totalidades organizadas, isso tem duas implicações. A primeira é que [...] a área torna-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos. Assim,

apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, embora seja formalmente um ramo da ciência política, a ela não se resume, podendo também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento, inclusive da econometria, já bastante influente em uma das subáreas da política pública, a da avaliação, que também vem recebendo influência de técnicas quantitativas. A segunda é que o caráter holístico da área não significa que ela careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que ela comporta vários "olhares".

Dessa forma, apesar da visão estruturalista ter sido considerada como um dos principais referenciais desse trabalho, houve a necessidade de se ampliar as perspectivas de análise para além desse referencial, pelas características apresentadas pelo próprio processo em estudo. Assim, considerando as reflexões de Souza (2006) e partindo da perspectiva proposta por Ferrera (1993), de utilização de uma abordagem multicausal dos processos de construção das políticas públicas, algumas opções metodológicas necessitaram ser feitas. Optou-se então pela perspectiva cognitiva, como um dos marcos analíticos a serem empregados no estudo, pois esta não se preocupa em:

realizar uma análise tradicional relativa à eficácia, eficiência e efetividade de uma política pública, mas busca o entendimento das motivações, concepções, idéias, valores dos atores envolvidos com o processo de construção de uma política (PINHEIRO, 2008, p.42).

No contexto da perspectiva cognitiva, as reflexões analíticas centrais deste trabalho se basearam na referência teórica de Peter Hall, que propõe a análise de três elementos no estudo dos processos que envolvem as políticas públicas: ideias, interesses e instituições (denominada de 3 "Is"). Segundo Tapia & Gomes (2008, p.259):

Nesse sentido é possível uma aproximação de esforços desenvolvidos por Peter Hall e outros como Gofas e Sabatier, para integrar as dimensões cognitivas como elemento constitutivo da explicação dos processos políticos – formulação; implementação de políticas e programas – buscando uma articulação entre interesses, instituições e idéias.

Pinheiro (2008, p.42) define "instituições", baseada em Hall (1997) e Andrade (2007) como

um conjunto relativamente estável de práticas, regras, procedimentos ou normas formais que definem o comportamento apropriado de determinados grupos de atores (indivíduos, comunidades, organizações, grupos de interesse) em situações específicas.

Faria (2003, p.23), com base no que é proposto por Peter²⁵ (1999, p.144), apresenta a definição de ideias "como afirmação de valores; podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias".

Hall baseia-se na discussão de Kuhn²⁶ sobre paradigmas, para afirmar que uma política desenvolve-se no contexto de um paradigma de políticas públicas. Determinadas ideias concebidas num dado contexto são incorporadas por políticos, técnicos e outros agentes com responsabilidade de decisão e passam a nortear a concepção e a execução das políticas públicas. No entanto, ideias estão inseridas num campo relacional onde existem outras ideias e a definição de quais serão consideradas como norteadoras dependerá de outros processos. Assim, a discussão aprofundada sobre esses três elementos evidenciará como se deu a dinâmica de formulação da PESAN-PR e como ocorreu a construção de seu conteúdo político e técnico, e de que forma a participação social e a construção da intersectorialidade são consideradas nessa construção, segundo a historicidade do processo (PINHEIRO, 2008, p.42).

Assim, foram utilizadas três dimensões na análise: 1) a historicidade do processo de construção da PESAN-PR; 2) a compreensão das relações estabelecidas entre Estado e Sociedade na configuração da PESAN-PR;

²⁵ PETER, J. **Analysing public policy**. Londres: PINTER, 1999.

²⁶ KUHN, T. S. **The Structure of Scientific Revolutions**. Chicago: University of Chicago Press, 1970.

3) a perspectiva da PESAN-PR compreendida como uma política promotora de saúde, com base na concepção de referência nacional de SAN e de promoção da saúde, que considera o desenvolvimento de políticas, ambientes e práticas alimentares promotoras de saúde como questão fundamental para a concretização da SAN e da promoção da saúde e a necessidade da efetivação da participação social e da intersetorialidade para que esse processo seja realizado plenamente.

É importante registrar em relação à terceira dimensão considerada no processo analítico, que se refere à perspectiva da PESAN-PR compreendida como uma política pública promotora de saúde, que a concepção de promoção da saúde que norteia o presente estudo se refere aos marcos históricos e epistemológicos já mencionados, sendo necessário, no entanto, explicitar alguns referenciais que atualizam o uso dessa concepção no contexto brasileiro da Saúde Coletiva:

Ao contrário da maioria das correntes da Promoção da Saúde do Canadá, a Saúde Coletiva, influenciada pelo pensamento marxista, tende a trabalhar o "social" como uma categoria histórica. Ao assumir o conflito como elemento inerente à vida em sociedade e ao vincular o seu ideário às lutas democráticas e pelos direitos sociais no Brasil, o modelo teórico-conceitual da Saúde Coletiva ocupa um espaço singular na produção sanitária internacional [...].

A corrente hegemônica nas décadas de 1970 e 1980 privilegiou o enfrentamento dos aspectos macrossociais que determinam o processo saúde/doença, preconizando a necessidade de mudanças no modo de produção capitalista que garantissem a equidade na distribuição de bens e serviços. Esta visão fez do movimento sanitário um componente importante da luta pela democratização do País e logrou avanços importantes.

A despeito destes aportes, a corrente trabalhou com uma noção insuficiente dos temas da participação e do agenciamento humano privilegiando o sujeito na sua dimensão coletiva, fruto em última instância, de determinantes macrossociais. É um sujeito – Estado, partido, movimentos organizados – submetido a forças sociais, refém de macroestruturas sobre as quais tem pouco controle. Variáveis vinculadas ao desejo, ao interesse individual e até mesmo à dimensão biológica têm pouco espaço nessa formulação. Ao privilegiar as esferas macrossociais, a corrente da Saúde Coletiva pré-1988 não alcançou dar respostas aos desafios postos pela complexa dinâmica da micropolítica do trabalho em saúde (CARVALHO, 2010, p.153-154).

Conforme as reflexões do autor, é possível compreender que as concepções emanadas da Carta de Ottawa e dos documentos produzidos pelos eventos que se seguiram à I Conferência Internacional de Promoção da Saúde foram discutidas pelo campo da Saúde Coletiva brasileira. Esse encontro de abordagens foi positivo no sentido de se somar aos processos em andamento, mas não sem antes produzir reações e discussões que demandaram a sua ressignificação. Segundo as reflexões de Carvalho (2010), a própria Saúde Coletiva brasileira continua seu processo de reinvenção, fazendo a autocrítica e avançando no reconhecimento de aspectos que, ao longo do seu processo histórico de construção, foram negligenciados. Nesse processo de contínua recriação, mantém suas bases originais que nortearam o movimento da Reforma Sanitária brasileira, mas avança na consideração de outras abordagens, que vem a complementar a discussão e propiciar ferramentas de trabalho e de transformação na área da saúde e de outros setores. Deve ser citado aqui como um exemplo o reconhecimento do planejamento estratégico situacional e da epidemiologia como importantes instrumentos metodológicos, que vieram a sustentar a atuação crítica por parte dos trabalhadores de saúde na perspectiva da Vigilância da Saúde (RIVERA; ARTMANN, 2009; CARVALHO, 2010).

Além desse enfoque, outras abordagens foram sendo somadas à Saúde Coletiva no Brasil, para que esse processo de trabalho inerente ao campo da saúde pudesse avançar considerando a sua complexidade:

Tal fato deve-se, entre outros, à centralidade que a epidemiologia e o planejamento assumem no seu arcabouço teórico à custa de temas que giram em torno do encontro cotidiano do usuário e suas necessidades com os trabalhadores e suas tecnologias. O sujeito dessa formulação não logra realizar a ruptura com o "sujeito coletivo" que norteou a corrente de Saúde Coletiva hegemônica do pré-1988. A corrente Em Defesa da Vida²⁷, por sua vez, destaca o papel dos determinantes macrossociais e ambientais (habitação, saneamento,

²⁷ Segundo Carvalho (2010, p.131), a "corrente Em defesa da Vida conceitua modelo de atenção como uma categoria de mediação entre a determinação histórico-estrutural de políticas sociais e as práticas de saúde, compreendendo que ele é um fator-chave para a viabilização e a garantia plena dos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde".

alimentação, etc.) e dos serviços de atenção para a saúde da população. Amplia esta visão do social evidenciando a importância do agenciamento de indivíduos e coletivos para a produção da saúde. Esta leitura do social tem repercussões estratégicas, influenciando a elaboração de políticas e propostas de gestão na saúde [...] em que é destacado o direito à igualdade e à diferença, base da moderna noção de cidadania (Dagnino, 1997).

[...] o Movimento Sanitário brasileiro deve reafirmar a abordagem da Saúde Coletiva como o arcabouço teórico por excelência do SUS. Esta matriz, plural e mutante, vem sendo devedora deste multifacetado experimento social que é a reforma sanitária brasileira e da contribuição de outros ideários sanitários, entre os quais o da Promoção da Saúde (CARVALHO, 2010, p.154/155).

Pretende-se, assim, considerar os aspectos levantados nesta parte do capítulo como questões inerentes ao campo da Saúde Coletiva brasileira e considerar o enfoque da promoção da saúde de referência nesse trabalho, como parte integrante desse ideário.

Assim, dada essa compreensão, entendem-se a saúde e a sua produção como:

[...] um processo/estado em que indivíduos e coletivos têm o máximo de capacidade para viver a vida de maneira autônoma, reflexiva e socialmente solidária.

[...] a produção da saúde passa pela garantia de ações integrais que procurem prevenir, curar, reabilitar e promover a saúde individual e coletiva. Para isso faz-se necessário valorizar dois planos de intervenção: a reprodução da vida e a emancipação social. Produzir saúde em nosso país significa, em muitos momentos, produzir sujeitos, individuais e coletivos, tendo, como pano de fundo, a construção da cidadania (CARVALHO, 2010, p.157).

1.4.4.2 Marco Analítico do Estudo:

Conforme já explicitado neste texto, a investigação realizada teve como eixo central a discussão dos processos relacionados à construção de uma política pública (PESAN-PR), registrando de que forma a participação social e a busca pela intersetorialidade delinearam o processo.

Como marco analítico do estudo foi utilizado o Ciclo de Políticas Públicas. Este modelo oferece uma estrutura heurística que permite realizar uma análise dos processos referentes a cada uma das etapas de elaboração, execução e avaliação da política em questão (KINGDON, 1995; HOWLETT; RAMESH, 1995; FREY, 2000; SOUZA, 2006, 2008). Sobre a utilização desse referencial, Pinheiro registra algumas questões fundamentais:

Outros trabalhos mencionados por PINTO²⁸ (2004) também indicam a perspectiva metodológica de evolução e estágios de desenvolvimento de políticas. Autores como KINGDON (1984); VAN DER GRAAL e VAN DIJK (1985), SCHENEIDER (1971); e ANDERSON (1975) apontam fases ou etapas que compõem o processo: a) determinação da agenda, em que a dinâmica da definição do problema é questão essencial para a compreensão da política pública; b) formulação e legitimação da política (seleção da proposta, construção de apoio político, formalização em lei); c) implementação de políticas (operacionalização da política em planos, programas e projetos no âmbito da burocracia pública e sua execução); d) avaliação de políticas, relato dos resultados alcançados com a implementação das propostas e programas de governo, avaliação dos impactos dos programas e sugestão de mudanças) (PINHEIRO, 2009, p.39).

Assim, para efeitos de análise do processo de desenvolvimento das políticas públicas, a decomposição do processo, em termos de metodologia, torna-se útil no sentido de auxiliar o pesquisador a obter as informações-chave que forneçam uma explicação sobre o caminho percorrido até a fase de implementação da política. Em geral, o chamado Ciclo Vital ou Ciclo da Política Pública, utilizado na perspectiva de análise de políticas públicas, é trabalhado a partir de uma sequência básica (PINHEIRO, 2009, p.39):

1. determinação da agenda;
2. formulação e legitimação da política;
3. implementação da política;
4. avaliação da política.

²⁸ PINTO, I. C. de M. **Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental: o caso das Organizações Sociais da Saúde na Bahia**. 2004. 237p. Tese. (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

Apesar de ser apresentada uma sequência lógica de processo, desde a definição da agenda política até a fase de implementação e avaliação, como se a sequência dos acontecimentos obedecesse a essa linearidade, tais processos costumam acontecer de forma diferenciada e até circular, dependendo da dinâmica de cada situação específica. São muitos os aspectos que interferem e determinam esse processo, no entanto, a partida dessa base contribui para a organização da análise dos acontecimentos.

Para Pinheiro (2009, p.42-43),

O modelo de ciclo da política tem como principal atributo a possibilidade de fornecer um quadro de referência para análise processual. Ao atribuir funções específicas às diversas fases do processo, é possível identificar pontos de referência que servem como pistas às possíveis causas dos déficits do processo político.

No trabalho em questão optou-se por utilizar o ciclo da política pública como estrutura básica de análise. Contudo, do ciclo básico foram contempladas, prioritariamente, as fases de definição da agenda, formulação e legitimação da política e parte da fase de implementação, não sendo objetivo deste estudo realizar uma avaliação da PESAN-PR. Isso se deve, conforme poderá ser compreendido no devido momento, à dinâmica específica do processo no Estado do Paraná. No entanto, é necessário deixar clara a intenção do olhar crítico ter permeado todo o processo de análise em questão.

1.4.5 Procedimentos Metodológicos e Técnicas Utilizadas

1.4.5.1 Unidade de Análise: Estudo de Caso sobre a Política Estadual de SAN do Paraná

Para Santos, "selecionar um objeto de pesquisa restrito, com o objetivo de aprofundar-lhe os aspectos característicos é o estudo de caso, cujo

objeto pode ser qualquer fato/fenômeno ou um de seus aspectos" (SANTOS, 1999, p.29). Segundo Triviños, um estudo de caso constitui-se em "uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa aprofundadamente." (TRIVIÑOS, 1995, p.133). Para o mesmo autor, as características do estudo de caso são dadas por dois tipos de circunstâncias. A primeira, relativa à natureza e à abrangência da unidade, e a segunda, relativa à complexidade do estudo, determinada pelos referenciais teóricos que nortearão a realização de todo o processo de pesquisa e a sistematização e análise das informações.

Conforme já mencionado, optou-se por realizar o estudo em questão na perspectiva de construção de um estudo de caso sobre a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná (PESAN-PR), considerada nesse contexto uma política promotora de saúde ou uma política pública saudável.

1.4.5.2 Coleta e Processamento de Dados

O conteúdo básico, obtido do empírico e que fundamenta o estudo em questão, foi elaborado a partir dos conteúdos de entrevistas semiestruturadas, realizadas com informantes-chave. No entanto, para que o delineamento da pesquisa pudesse ser realizado foi necessário um amplo processo de estudo de documentos temáticos e de referências bibliográficas relacionados às áreas vinculadas ao objeto da pesquisa (Segurança Alimentar e Nutricional, Promoção da Saúde, Políticas Públicas, Participação Social e Intersetorialidade). Após esse processo foi possível definir as principais categorias teóricas para a elaboração das questões norteadoras do Plano de Análise. Todo esse processo de trabalho objetivou a elaboração do projeto de pesquisa.

Após essa etapa realizou-se o trabalho de campo propriamente dito, que ocorreu no período de dezembro de 2009 a julho de 2010. Além da efetivação das entrevistas foram realizadas pesquisas em um conjunto de documentos relacionados ao processo em estudo e com as categorias teóricas

definidas para dar suporte à análise dos conteúdos, visando à complementação de informações e o aprofundamento de sua interpretação, segundo os referenciais selecionados.

Também foi realizado, no decorrer do período de 2008, 2009 e 2010, o acompanhamento das reuniões, eventos e atividades do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná (CONSEA-PR) e do campo da Segurança Alimentar e Nutricional no Paraná. Nesse período, ocorreu igualmente a participação da pesquisadora nas plenárias e principais atividades do CONSEA nacional. As informações obtidas foram registradas e sistematizadas em diário de campo.

1.4.5.3 Entrevistas com Informantes-Chave

A obtenção das informações deu-se mediante a realização de entrevistas semiestruturadas com informantes-chave. A sua efetivação ocorreu obedecendo-se roteiros, construídos segundo os objetivos do estudo. Minayo ressalta a importância desse tipo de instrumento de pesquisa, que "visa apreender o ponto de vista dos atores sociais previstos nos objetivos da pesquisa". Considerado pela autora "instrumento para orientar uma 'conversa com finalidade' que é a entrevista, o roteiro deve ser o facilitador de abertura, de ampliação e de aprofundamento da comunicação." A autora também alerta que o roteiro deve ser "sempre um guia, nunca um obstáculo", uma vez que, no decorrer do processo de pesquisa, novos aspectos de relevância poderão surgir e auxiliar na compreensão do objeto em estudo (MINAYO, 2004, p.99)

Assim, a partir do referencial teórico adotado efetivou-se a construção do roteiro das entrevistas semiestruturadas, tendo como suporte a definição prévia de um Plano de Análise. Deve aqui ser registrada a consulta ao projeto de qualificação de doutorado de Beghin (2007), ao projeto de qualificação e à tese de doutorado de Pinheiro (2008, 2009). Os trabalhos, realizados na

área de Política Social, adotaram em sua metodologia de análise, um quadro de categorias prévias cuja estrutura inspirou o presente trabalho (problema; contexto, processo e conteúdo; principais ideias, instituições/atores, interesses; instrumentos de política) e possibilitou a elaboração das questões norteadoras, que fundamentaram a constituição do roteiro do estudo, desdobrado em três versões. A demanda pelo desdobramento do roteiro do estudo em três versões ocorreu em função da necessidade da obtenção de um perfil diferenciado de informações, que se complementam segundo os objetivos do estudo, sendo definidas três estruturas distintas: 1) um roteiro para as entrevistas realizadas com os informantes-chave do nível estadual (Anexo 1); 2) um roteiro para as entrevistas efetuadas com os informantes-chave do nível nacional (Anexo 2); 3) um roteiro para as entrevistas com os gestores da área de Alimentação e Nutrição do nível federal (Ministério da Saúde) e do nível estadual (Secretaria de Estado da Saúde do Paraná) (Anexo 3). Apesar de o foco do trabalho estar no processo estadual de construção da PESAN-PR, em função da imbricação dos dois processos, houve a necessidade da efetivação de entrevistas com atores que vivenciaram o processo de construção nacional da SAN, para complementação de conteúdos, mas com diferentes "escalas de visão", de acordo com as diferentes funções assumidas nas instâncias do nível estadual e nacional e procedência institucional. Em relação à necessidade do uso de um terceiro roteiro, utilizado para as entrevistas com os gestores da Política de Alimentação e Nutricional do nível federal e estadual, torna-se importante esclarecer que o objetivo foi o de aprofundar questões referentes à construção de uma relação entre o setor Saúde e a área da Segurança Alimentar e Nutricional, aspecto abordado no Capítulo 5.

Quanto à definição do perfil e do número de pessoas entrevistadas, buscou-se a identificação dos entrevistados que tivessem perfis e trajetórias que possibilitassem contribuir na construção do objeto em sua totalidade, manifestando suas várias dimensões (MINAYO, 2004). Com base nessas diretrizes foram selecionados e entrevistados atores considerados de referência no campo da segurança alimentar e nutricional no Paraná, que estão ou que estiveram inseridos no processo histórico de construção da PESAN-PR.

Torna-se importante e necessário esclarecer que foi privilegiada, de forma majoritária, a escolha para participação no estudo de conselheiros integrantes das gestões do CONSEA-PR. Pela natureza, constituição e missão do Conselho, o espaço de discussão, de ação e de articulação desse colegiado proporcionou aos seus participantes uma visão mais totalizante em termos da visão do processo, que precisou ser necessariamente considerada no estudo em questão. Assim, optou-se por selecionar, dentre os integrantes do CONSEA-PR, representantes de governo do Poder Executivo de diferentes setores relacionados à SAN e representantes da sociedade civil envolvidos na dinâmica, tendo como recorte cronológico a sua inserção na dinâmica em diferentes momentos, no período de 2003 a 2010. A seleção dos perfis teve como critério a composição de um quadro de entrevistados com a maior diversidade possível de olhares sobre a construção da PESAN-PR, considerando como um critério de seleção a exigência um conhecimento relativamente grande e consistente do tema e do processo, ou seja, a vivência da experiência de construção da política. Buscou-se também garantir que a representação dos entrevistados provenientes do CONSEA-PR contemplasse de forma equilibrada a procedência de diferentes órgãos de governo e de organizações da sociedade civil. Na sequência, tem-se um quadro com a área de atuação e inserção institucional dos entrevistados do nível estadual:

Quadro 1 - Área de atuação dos entrevistados, segundo sua inserção institucional, do nível estadual

Entrevistado	Inserção Institucional	Entrevistado	Inserção Institucional
01 - Governo	Poder Legislativo	07 - Soc. civil	Educação
02 - Governo	Agricultura/Abastecimento	08 - Soc. civil	Seg. Alimentar e Nutricional
03 - Governo	Educação	09 - Governo	Seg. Alimentar e Nutricional
04 - Governo	Saúde	10 - Soc. civil	Gênero/Igualdade racial
05 - Soc. civil	Trabalho/Agricultura	11 - Soc. civil	Ação social/Agricultura
06 - Soc. civil	Abastecimento/Proteção social	12 - Governo	Seg. Alimentar e Nutricional

É importante mencionar que a presidente da Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná (FPSAN-PR), Deputada Luciana Rafagnin, fez parte do grupo de entrevistados, sendo apresentado um depoimento seu no corpo do trabalho, sobre o processo de constituição de

FPSAN-PR. Esse procedimento necessitou ser feito em função da importância da FPSAN-PR no processo de construção da PESAN-PR e da importância de constar um registro de um dos informantes-chave que estiveram diretamente relacionados com esse processo.

No que se refere aos informantes-chave do processo nacional de construção da SAN, também foram identificados integrantes do CONSEA nacional, de governo e da sociedade civil, que apresentassem papéis ou funções relacionadas à construção da política e do sistema nacional de SAN, com uma experiência de relação com o nível estadual, para ser possível realizar a discussão do processo sob a perspectiva do nível nacional imbricado com o nível estadual. Apresenta-se em seguida quadro com a procedência e inserção institucional dos entrevistados do nível nacional:

Quadro 2 - Área de atuação dos entrevistados, segundo sua inserção institucional, do nível nacional

Entrevistado	Inserção Institucional	Entrevistado	Inserção Institucional
13 - Governo	Seg. Alimentar e Nutricional	18 - Soc. civil	Seg. Alimentar e Nutricional
14 - Soc. civil	Seg. Alimentar e Nutricional	19 - Governo	Saúde
15 - Soc. civil	Agricultura	20 - Governo	Seg. Alimentar e Nutricional
16 - Soc. civil	Saúde/Assistência Social	21 - Soc. civil	Mobilização social
17 - Governo	Seg. Alimentar e Nutricional	22 - Soc. civil	Seg. Alimentar e Nutricional

Foram realizadas vinte e duas (22) entrevistas no total: doze (12) entrevistas com informantes-chave do nível estadual, oito (08) com informantes-chave do nível nacional, duas (2) com gestores públicos da área de alimentação e nutrição do nível federal e do nível estadual.

As entrevistas foram registradas mediante o uso de gravador digital. No decorrer das entrevistas e imediatamente após a sua finalização, foram realizadas anotações em diário de campo com observações do entrevistador sobre cada sessão. Após essa etapa, as entrevistas foram transcritas pela pesquisadora, para o início dos trabalhos de sistematização de conteúdos. Juntamente com o convite eletrônico para participação da sessão para a entrevista foi encaminhado a cada entrevistado um documento em Powerpoint com uma Linha do Tempo, com a sinalização cronológica dos principais fatos que contribuíram para a construção da PESAN-PR, a ser modificada

e (ou) complementada pelos entrevistados, visando à obtenção de um material final, que possibilitasse a reconstituição do processo em sua íntegra.

O projeto de pesquisa que norteou todo o trabalho foi apreciado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, com o número de protocolo CAAE – 0575.0.000.207-09 (FR – 245715), cujo teor do parecer encontra-se no Anexo 4. O modelo do termo de consentimento, que foi lido e assinado por todos os entrevistados, consta no Anexo 5.

1.4.5.4 Organização e Análise dos Dados

Após a transcrição das entrevistas realizou-se uma fase de leitura de cada unidade, buscando-se identificar as questões que emergiam de cada material e que pudessem ir "respondendo" a cada uma das questões norteadoras, possibilitando a composição das categorias predefinidas no Plano de Análise (definição do problema que é o objeto da política; contexto, processo e conteúdo; principais ideias, instituições/atores, interesses; instrumentos de política) em caráter de complementaridade das informações. Após essa primeira etapa, procedeu-se a uma leitura vertical de cada unidade obtida com as entrevistas, destacando-se as especificidades ou diferenciais trazidos pelos informantes-chave. Com esse procedimento, obteve-se uma visão geral do material levantado.

Na segunda parte desse processo buscou-se construir um primeiro texto para sistematizar o material obtido. A partir dessa organização foi possível iniciar a interpretação dos conteúdos, estabelecendo um diálogo com os referenciais teóricos predefinidos, em termos das categorias gerais do estudo e dos conteúdos das entrevistas. Conforme Triviños, é necessário, além do uso dos marcos teóricos, usar "a reflexão, a intuição, com embasamento nos materiais empíricos, estabelecendo as relações possíveis" (TRIVIÑOS, 1995, p.162). Para o mesmo autor,

na interação dos materiais (documentos oficiais ou não e ainda das respostas dadas aos outros instrumentos de pesquisa utilizados), não é possível que o pesquisador detenha sua atenção exclusivamente no conteúdo manifesto dos documentos. Ele deve aprofundar sua análise tratando de desvendar o conteúdo latente que eles possuem (TRIVIÑOS, 1995, p.162),

considerando, ainda, a necessidade de uma análise com base na compreensão do contexto existente.

Por último, efetivou-se a estruturação dos conteúdos em capítulos, visando organizar a apresentação da análise, com vistas ao atendimento do objetivo geral do estudo e à verificação ou não do pressuposto de referência.

1.4.5.5 Apresentação dos Resultados segundo a Estruturação dos Capítulos

O **primeiro capítulo** teve por objetivo apresentar o referencial teórico-metodológico do estudo e fornecer ao leitor as principais informações sobre o objeto do estudo em questão. O estudo de caso, que é o objeto da tese, trata da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná, mas há necessidade de entender esse processo como parte de uma dinâmica mais ampla, estabelecendo as relações existentes com o processo histórico de construção da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e, sendo assim, torna-se também necessário abordar como esse processo encontra-se relacionado ao contexto internacional. O **segundo capítulo** introduz a discussão já inserida no cenário paranaense buscando realizar uma caracterização do Estado do Paraná, com destaque sobre determinados aspectos de seu território, sua formação econômica e social e sobre a estruturação do seu sistema agroalimentar. Procurou-se obter, na formulação do capítulo, um quadro que oferecesse ao leitor uma visão sistêmica dos processos condicionantes da insegurança alimentar e nutricional no estado e os programas e ações desenvolvidos para o enfrentamento dessa situação. O **terceiro capítulo** apresenta e discute todo o processo histórico de construção política da

Segurança Alimentar e Nutricional no Paraná, com a necessária inserção das incidências do nível nacional sobre o nível estadual e o processo na direção oposta, a incidência do nível estadual sobre o processo nacional. Procurou-se, também, fazer a discussão sobre a questão das Ideias, Interesses e Instituições vinculadas a esse processo histórico proporcionando um entendimento maior dos "condicionantes" que influenciaram a construção dos marcos históricos da Política Estadual de SAN. No capítulo é discutida a relação Estado-sociedade no processo de construção da política. No **quarto capítulo** realiza-se uma discussão aprofundada sobre a participação social no processo de construção da PESAN-PR. O **quinto capítulo** busca realizar uma reflexão sobre a interdependência entre Segurança Alimentar e Nutricional e a Promoção da Saúde, a importância da efetivação da intersetorialidade e o papel estratégico que o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional tem a desempenhar na construção dessa relação. Nas **conclusões e considerações finais** realiza-se uma síntese de toda a discussão considerando os pressupostos de referência do início do processo investigativo e o que foi possível compreender em relação a esses pressupostos com a efetivação e finalização do estudo em questão.

2 A CONFIGURAÇÃO DA INSEGURANÇA E DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO PARANÁ

O objetivo do Capítulo 2 é introduzir a discussão do processo de construção da SAN no nível estadual, que será realizada nos capítulos seguintes, configurando o contexto da insegurança e da Segurança Alimentar e Nutricional no Paraná e estabelecendo um diálogo com o contexto nacional. Diferentes informações de caráter histórico, social, econômico, geográfico, ambiental e cultural serão apresentadas, assim como as percepções dos informantes-chave entrevistados sobre a questão da determinação da insegurança alimentar e nutricional no Paraná. Após esta primeira parte do capítulo, serão apresentadas as políticas e programas de Segurança Alimentar e Nutricional realizados no período da pesquisa, com seus respectivos atores institucionais. O que se pretende, nesta parte do trabalho, é construir um quadro de referência que possibilite ao leitor visualizar as conexões entre as informações sobre o perfil de insegurança e segurança alimentar e nutricional existente no Estado do Paraná e o perfil nutricional e de saúde de sua população, com base numa compreensão da determinação social do processo saúde-adoecimento.

2.1 ALGUMAS INFORMAÇÕES PRELIMINARES SOBRE O ESTADO DO PARANÁ²⁹

O Estado do Paraná encontra-se situado na Região Sul do País. Faz divisas com os estados de São Paulo, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, tendo uma parte do seu território situado na fronteira com o Paraguai e

²⁹ Os dados citados no texto *Algumas informações preliminares sobre o Estado do Paraná* foram obtidas do texto "Paraná em foco" produzido pelo Instituto Parananense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES, 2011).

Argentina e o seu litoral banhado pelo Oceano Atlântico. O clima paranaense apresenta diferenciações de acordo com a região, indo do tropical úmido ao norte, ao temperado úmido ao sul. Apresenta sua superfície com um relevo constituindo-se de três planaltos.

A população apresenta a formação básica com os grupos étnicos que constituíram, de forma predominante, a população brasileira: portugueses, indígenas e população negra, mas contou também com a presença de descendentes de várias outras etnias como poloneses, italianos, alemães, ucranianos, holandeses, espanhóis e japoneses. O estado recebeu, também, contingentes de população migrante de outros estados da federação como o Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Minas Gerais.

No momento, conta com uma população de 10.439.601 habitantes, que corresponde a 5,5% da população brasileira, distribuída em seus 399 municípios (IBGE, 2010c). As cidades mais populosas do estado são, atualmente, Curitiba, Londrina, Maringá, Ponta Grossa, Cascavel, São José dos Pinhais, Foz do Iguaçu, Colombo, Guarapuava, Paranaguá, Apucarana, Toledo, Araucária, Pinhais e Campo Largo. O número de cidades com mais de 100 mil habitantes em suas áreas urbanas passou de doze (12) para quinze (15), as quais concentram hoje 53% da população urbana do estado. Araucária, Toledo e Arapongas são os novos municípios que integram agora este grupo. É importante ressaltar que cerca da metade desses municípios integra as regiões metropolitanas do Paraná.

Apesar de oficialmente apresentar um grau de urbanização na ordem de 85,3%, é importante considerar que praticamente 80% dos seus municípios possuem menos de 20 mil habitantes, definindo um perfil predominantemente rural para a sua população.

O Produto Interno Bruto (PIB) do estado, no ano de 2009, foi de 189.269 milhões de reais, o correspondente a 5,9% do PIB nacional. Para o ano de 2010, o IPARDES calculou uma estimativa de 220.368 milhões, com uma participação de 6% do PIB nacional. A renda *per capita* do estado foi de R\$ 21,1 mil em 2010, sendo nesse mesmo período a renda *per capita* nacional o valor de R\$ 19,3 mil. São as maiores economias do Paraná, em

valor decrescente: Curitiba, Araucária, São José dos Pinhais, Londrina, Paranaguá, Maringá, Foz do Iguaçu, Ponta Grossa, Cascavel, Pinhais, entre outros municípios (IBGE; IPARDES, 2008 citado por IPARDES, 2011). A composição do valor adicionado circulante no Estado corresponde a 63, 9%, proveniente do comércio e de serviços, 26, 4% da indústria e 9, 6% da agricultura.

O Paraná é o maior produtor nacional de grãos, apresentando uma pauta agrícola diversificada. Atualmente a soja, o milho, o trigo, o feijão e a cana-de-açúcar sobressaem na estrutura produtiva do setor agrícola, observando-se, também, um forte avanço de outras atividades, como a fruticultura. No setor da pecuária, destaca-se a avicultura, com 25,5% do total de abates do país. Nos segmentos de bovinos e suínos, a participação do estado atinge 4, 9% e 17, 3%, respectivamente.

A produção industrial do Paraná correspondeu a R\$ 48,9 bilhões em 2009. Na estrutura industrial do Estado predominam os segmentos de alimentos e bebidas e o refino de petróleo e veículos automotores responsáveis por aproximadamente 54% do valor da transformação da indústria estadual. Outro segmento importante é o setor de informática; o Paraná abriga o maior fabricante de computadores do Brasil, que, por sua vez, apresenta-se como o quarto lugar dentre as indústrias do ramo na América Latina e conta com a 14.^a posição no mercado mundial desse setor.

Em 2009, o Paraná respondeu por 7, 3% dos US\$ 153 bilhões das exportações brasileiras e manteve a 5.^a colocação nacional entre os estados exportadores. China e Alemanha foram os principais mercados a receberem produtos paranaenses em 2009. Dentre os países que importaram para o Brasil, destacam-se Argentina, Nigéria e China, que somaram US\$ 3,9 bilhões em negociações com o estado.

Com vistas a realizar a caracterização e o planejamento de ações e políticas, o estado conta hoje com uma tipificação de dez (10) regiões, com base em suas características sociogeográficas diferenciadas conforme cada território, a saber: Mesorregião Metropolitana de Curitiba, Mesorregião Sudeste, Mesorregião Centro-Sul, Mesorregião Sudoeste, Mesorregião Oeste, Mesorregião

Centro-Oriental, Mesorregião Norte Pioneiro, Mesorregião Norte Central, Mesorregião Centro-Ocidental, Mesorregião Noroeste (IPARDES, 2004).

2.2 O ESTADO DO PARANÁ: HISTÓRIA E FORMAÇÃO ECONÔMICA E SOCIAL DE SEU SISTEMA AGROALIMENTAR³⁰

A formação do sistema agroalimentar constitui-se em uma categoria histórica inserida num contexto histórico mais amplo e compreende os seguintes aspectos:

O setor que engloba as atividades agroalimentares abrange um conjunto que conduz à produção e à distribuição dos alimentos, definindo o papel que desempenha numa determinada sociedade. Nesse sentido, o sistema de produção agroalimentar constitui uma categoria histórica. Na história do desenvolvimento agroalimentar, componente de uma história mais ampla, as etapas que se sucedem são explicadas historicamente: atividade agrícola propriamente dita, envolvendo o plantio e a colheita; o abastecimento diversificado; a agroindústria etc. (SANTOS, 2001, p.81).

Assim, a compreensão do processo de formação do sistema agroalimentar do Paraná passa pelo entendimento da formação econômica e social do estado, condicionada, por sua vez, pelo contexto nacional e internacional. Isso torna necessário, o resgate ainda que sucinto das fases do desenvolvimento capitalista na história moderna da sociedade brasileira:

³⁰ Esta parte do Capítulo 2 será estruturada segundo o referencial de Santos (2001).

- a) fase de eclosão de um mercado capitalista especificamente moderno (transição neocolonial): inicia-se na abertura dos Portos até a sexta década do século XIX, delimitada pela crise estrutural irreversível do regime escravista;
- b) fase de formação e expansão do capitalismo competitivo – caracterizada pela consolidação e disseminação desse mercado e por seu funcionamento como característica especial do sistema econômico. Compreendeu o período de consolidação da economia urbana-comercial até a transição industrial (ultimo quartel do século XIX até a década de 1950).
- c) fase do capitalismo: caracterizou-se pela reordenação do mercado e do sistema de produção, através das transações comerciais, financeiras e industriais das grandes corporações (em grande maioria estrangeiras). Fase que adquire caráter estrutural após o golpe militar de 1964 (FERNANDES³¹, 2006, p.264 citado por PINHEIRO, 2009, p.32).

Nesse contexto, torna-se essencial compreender como esses processos relacionados à macroestrutura se desenvolvem no interior do País, processando-se nas comarcas e posteriormente a partir dos estados da federação.

Alguns autores consideram que a história do Paraná configura-se por uma característica de existência marginal em relação às estruturas sociais e econômicas centrais, sobretudo ao longo do século XIX. Assim, tendo em foco a perspectiva regional, a formação econômica e social do Paraná tende a ser interpretada, segundo a visão de Padis³² (1981), a partir das relações que se estabelecem entre o principal centro econômico do País com seus núcleos periféricos, que, estrategicamente, assumem papéis de fornecimento de matérias-primas básicas para os processos de acumulação do capital e para a reprodução da vida material e econômica da população (PADIS, 1981 citado por SANTOS, 2001, p.11). A industrialização de São Paulo define o centro econômico do País, gerando um processo de divisão do trabalho no território nacional, no qual caberá aos núcleos da periferia realizar a produção

³¹ FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5.ed. São Paulo: Globo, 2006.

³² PADIS, P. C. **Formação de uma economia periférica**: o caso do Paraná. São Paulo: Hucitec, 1981.

de subsistência (matérias-primas e alimentos) como maneira de integração a uma economia espacial brasileira (FURTADO, 1967).

Partindo dos referenciais teóricos já citados, Santos defende que:

É possível também enquadrar esses marcos teóricos para a História Econômica do Paraná Tradicional, com limites cronológicos até o início do chamado Paraná Moderno (portanto antes da economia cafeeira e da industrialização [...]), com os olhares da economia-mundo. Nesse sentido toma-se a liberdade teórica de conceber, na medida do possível, a vida material e econômica do Paraná tradicional à luz dos dois modelos gerais de explicação histórica sobre a problemática do desenvolvimento, quais sejam, o sistema-mundo alicerçado pelo capitalismo histórico, com aquela inerente à visão cepalina, própria dos anos 60 (seguida por PADIS) (SANTOS, 2001, p.12).

Dessa forma, torna-se interessante resgatar alguns tópicos da história do Paraná, que no período de 1765 a 1852 pertence à Capitania de São Paulo, por decisão da Coroa portuguesa. Somente em 1853 o território do Paraná, que constituía a 5.^a Comarca de São Paulo, conquista a sua emancipação, transformando-se em uma Província. Assim, com a sua emancipação oficial, passando posteriormente ao *status* de Estado da federação, o Paraná conta com especificidades na construção de seu perfil histórico e em seu processo de desenvolvimento econômico, que repercutiram na organização e caracterização do seu sistema agroalimentar atual.

Um primeiro estágio de ocupação do território, que posteriormente se transformará no Paraná, caracteriza-se pela chegada de paulistas à região do litoral, sobretudo a Paranaguá, ainda na século XVI, buscando a obtenção de pedras e metais preciosos, com a utilização de mão de obra indígena. Tal iniciativa foi estimulada pelo governo imperial, com vistas a "melhorar 'os estados do Brasil' [...] com a instalação de fundição para o controle da produção e da cobrança do quinto exigido pelo governo" (SANTOS, 2001, p.13).

Após o período de seu apogeu ocorre o esgotamento da economia mineradora "parnanguara". Com a falência do processo de mineração na região de Paranaguá, passa a existir um interesse pelo povoamento dos

campos de Curitiba, que serviriam de base para o desenvolvimento de uma agricultura de subsistência e criação animal, proporcionando a formação de pequenos núcleos de habitantes e o avanço na ocupação do território paranaense. No decorrer do século XVIII e parte do século XIX, na continuidade desse movimento de expansão, ocorrerá não só a constituição da Vila de Curitiba, como também se desenvolve a ocupação dos Campos Gerais, processo que viria a proporcionar a estruturação de uma sociedade regional. A incrementação da pecuária, juntamente com o tropeirismo, estimulado pelas demandas de Minas Gerais, contribuiria para a formação de grandes patrimônios por parte dos fazendeiros situados nessa região, que contavam com a mão de obra escrava para a sua manutenção. (PINHEIRO MACHADO, 1987³³ citado por SANTOS, 2001, p.26).

A comarca, visando à sua independência de São Paulo, alicerça suas atividades econômicas na criação de gado, extração de madeira e de erva-mate. Com a abertura dos portos, há um incremento importante da exportação de erva-mate, que passa a se tornar a principal atividade rentável. No entanto, a priorização de tal atividade faz com que a população acesse períodos de carestia alimentar e que o fluxo da economia se direcione para o cenário urbano. Isso se dá, também, em função da decadência das grandes fazendas do segundo planalto que, com a libertação dos escravos, não conseguem manter seu padrão produtivo e seu *status*.

Assim, à medida que as oligarquias rurais entram em decadência, ocorre um aumento da importância dos núcleos urbanos no Paraná, sobretudo em função das transações econômicas necessárias à exportação da erva-mate. Essa conjuntura faz com que novos períodos de escassez de alimentos se verifiquem, chamando a atenção das autoridades que iniciam a organização de estratégias para a estruturação de um sistema agroalimentar, com características diferentes da produção realizada pelas grandes fazendas até o final do século XIX. Torna-se necessário garantir o abastecimento

³³ PINHEIRO MACHADO, B. Esboço de uma sinopse da história regional. **História: Questões & Debates**, Curitiba, v.8, n.14/15, jul./dez. 1987.

alimentar de um número cada vez mais elevado de pessoas, processo que se desenvolveria num primeiro período, buscando dar conta de garantir a subsistência da população e, também, a manutenção do setor exportador. Essa dupla necessidade justifica, cada vez mais, a vinda de mão de obra imigrante para o Paraná:

E para o caso da Província do Paraná, no terceiro quartel do século XIX, quando a economia do mate atingia o seu potencial, o novo sistema de colonização voltado para abastecer os mercados internos passou a alimentar a cidade e oferecer um certo suporte ao setor de exportação. Assim, houve uma certa articulação entre a agricultura de exportação e a de subsistência, fazendo com que esta se beneficiasse da dinâmica criada pelo setor exportador. Portanto, muito mais do que uma dicotomia ou uma visão estanque da relação setor exportador e setor de subsistência, houve uma relação de integração entre os mesmos, principalmente após a contínua capitalização da subsistência, com a afirmação do novo sistema de colonização com base na mão-de-obra imigrante (SANTOS, 2001, p.77).

O processo de vinda de imigrantes para o Brasil foi um projeto do governo imperial, mas no Paraná ganha uma determinada especificidade, no sentido de o objetivo principal ser a produção de alimentos, em função do processo histórico de desabastecimento. Dessa forma, o projeto de colonização no Paraná, que já vinha em andamento, passa a ser considerado prioridade dos governos, sobretudo a partir de 1875, com a administração do Presidente Laménha Lins, que identificou determinadas situações que dificultavam o desenvolvimento da agricultura, procurando transformá-las.

Dessa forma, o processo de colonização avança, contribuindo não só para o aumento da produção de comida, mas também para a ocupação do território, mediante o desenvolvimento comunitário das colônias de imigrantes que foram se instalando no primeiro e segundo planalto, estruturando o sistema agroalimentar do Paraná, fundamental para sustentar o "projeto de modernidade e desenvolvimento arquitetado para a Província" (SANTOS, 2001, p.80).

Finalizando as reflexões produzidas pelo autor, pode-se verificar uma síntese das fases de estruturação do sistema agroalimentar no Paraná:

Do exposto, verifica-se que na economia paranaense houve, até meados do século XIX, uma produção agrícola bastante limitada e fechada em si mesma. Após a metade do século XIX, diante de um quadro estrutural importante de transformações que afetaram decisivamente a sociedade ocidental, a agricultura brasileira e especificamente a do Paraná evoluíram para etapas mais dinâmicas e complexas. Para o caso do Paraná, a diversificação agroalimentar tendo por base a produção dos núcleos agrícolas e o estabelecimento de rotas comerciais exprimiu, dentre outras, as mudanças de hábitos alimentares provocadas pelo processo histórico. Daí que as novas condições de hábitos e de consumo alimentares implicaram, na Província do Paraná, maior capacidade de produção agrícola, diversificação de produtos, busca de novos meios de transportes, de novas redes viárias, de novos mercados e de novos patamares do sistema agroalimentar (SANTOS, 2001, p.81).

É importante, no entanto, ressaltar que o desenvolvimento desse processo, que culminou com uma significativa melhora da situação alimentar, somente foi possível em função da decisão do governo de intervir mais fortemente nos setores econômicos e produtivos visando à garantia de abastecimento da população:

Os alimentos básicos constituindo categorias históricas foram analisados à luz das formas de desenvolvimento de uma determinada formação econômica e social. E mais: a organização do mercado; a ação do Estado liberal e suas intervenções não tão liberais; a regulamentação do mercado; a ação estatal em épocas de carestia; o controle dos preços; as medidas contra os monopólios, e mesmo uma nova visão sobre a figura do intermediário, como benéfica nos mercados modernos (SANTOS, 2001, p.84).

O autor finaliza seu trabalho concluindo e destacando que:

Qualquer inventário sobre a produção agroalimentar no Brasil deve trabalhar com três variáveis que se encontram, dependendo da conjuntura econômica/social, sempre presentes: a escassez, a carestia e a qualidade dos alimentos. A presença crônica destas variáveis implica crise permanente do mercado de gêneros alimentícios. Portanto, de uma forma ou de outra, a trilogia escassez, carestia e qualidade afetou a estrutura de produção agroalimentar, retardando a sua consolidação. E talvez dessa estrutura e de sua consolidação, no final do século XIX e início do século XX tenha emergido a idéia da vocação do Paraná como celeiro agrícola do Brasil (SANTOS, 2001, p.84).

2.3 PROCESSO DE DETERMINAÇÃO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO PARANÁ

Os informantes-chaves entrevistados para o estudo em questão fazem comentários sobre a conexão existente entre a história do Paraná, seu processo de formação e a construção do seu sistema agroalimentar com determinadas características que até hoje se destacam e que estão relacionadas aos processos estruturantes do passado, conforme as reflexões já apresentadas (SANTOS, 2001). Os entrevistados fazem uma interessante discussão sobre a construção social de uma situação de Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN) crônica no Paraná:

O Paraná tem essa ambiguidade porque ele tem um histórico de Celeiro, de ser produtor, então a economia dele se faz no campo agrícola, lembrando a história do Paraná, que era um campo agrícola que não alimentava, era um campo de madeira e erva; aí para manter esse celeiro econômico que era do campo, mas não alimentava, vem todo o processo da imigração, a colonização, o trabalho agrícola e aí esse agrícola traz toda essa diversidade que foi constituindo a estrutura de práticas alimentares que a gente tem até hoje, especialmente com a imigração europeia, posteriormente asiática, e aí essa inserção dessa base agrícola para o desenvolvimento, faz com que o campo seja usado para gerar mercadoria, né? E mercadoria que tenha competição internacional, então a IAN é uma questão radical de gestão para o Paraná, porque toda matéria-prima que poderia trazer para um desenvolvimento humano vai para outro lugar, mas ela gera outros efeitos e aí vai também destruindo a própria capacidade de produção local, que se esfacelou com esse modelo que tem como ator, os colonos, que trouxeram a questão da agricultura familiar e por isso que tem essa bandeira, do mesmo lado que é frágil, que se ergue tentando resgatar isso que foi esfacelado, mas esse esfacelamento existe... Então você tem uma pobreza severíssima no campo, ela é uma realidade quase que paradoxal... Ele [o Paraná] é responsável por quase 1/3 da produção de grãos de soja e é o pior estado de IDH [Índice de Desenvolvimento Humano] da Região Sul, porque justamente essa soja gera toda a questão de desestruturação das relações sociais e de trabalho e os efeitos biológicos por aí, né? E outros grãos "internacionais"... O Paraná tinha um certo "complexo" de ser um estado periférico, de uma capital não ser litorânea, então ele precisava passar de província para alguma coisa, e a capital ser capital do mundo e aí deixa de lado, invisibiliza seus grupos, seus caboclos, seus caíçaras, seus negros, e vira uma miscigenação europeia... Então, a sustentabilidade social, a insustentabilidade social está marcada por aí, a insustentabilidade biológica no plano

alimentar e nutricional, desses grupos que convivem até hoje, sendo que vários desses acumulam a questão de terem, vou falar a palavra entre aspas por que essa palavra é meio discutida, "vocação para a terra" e serem socialmente periferizados. Então, vai juntando um cenário de acúmulo, de viverem em áreas desiguais, portanto expressão de iniquidade, e claro, iniquidade em saúde, presente, exatamente ali... Tanto que nós temos o tal do "Corredor da Fome", o "Estado Alimentador" do País, tem historicamente, publicamente, notoriamente, uma área gigantesca que é chamada de Corredor da Fome, onde está concentrado tudo o que a gente está falando no plano social e das relações econômicas, né? O retrato da IAN e também tem uma cidade como capital e aí precisava ser como capital, um espetáculo, como aquele adolescente que tem que se auto-afirmar! É uma cidade velha, de 1693, mas uma cidade deixada de lado, nas "Terras de Ninguém", e aí ela precisou fazer um espetáculo para o mundo: uma cidade ecológica! Uma cidade de primeiro mundo! E ta-ra-rá...! E assim perdeu ao longo da história da gestão, até toda a questão do próprio planejamento urbano... Então está aí também uma capital concentrada, conurbada aí, com 26, 27 municípios e não dando conta também... Então é uma questão urbana, é uma questão rural e nos outros polos econômicos refletida claramente, a questão da agricultura como mobilizadora na região de Londrina, Cascavel, Foz... Então aquele corredor que não é o da fome, também tem todo um retrato de vulnerabilidade para IAN... Acho que esse é um processo como se você fosse puxando um novelo de lã, que vai puxando e vem tudo isso aí... (Entrevistado n.º 05 soc.civil - nível estadual)

O processo que constituiu o chamado Paraná Moderno (NADALIN³⁴, 2001 citado por MELLO, 2010), em sua fase de maior implantação dos princípios da Revolução Verde, promove uma importante transformação da agricultura tradicional, com a desestruturação de pequenas e médias propriedades rurais e intenso êxodo rural em direção a Curitiba, Região Metropolitana e cidades-polo das diferentes mesorregiões paranaenses. A industrialização das Regiões Metropolitanas, estimulada na época pelo governo federal, foi incorporada pelos estados brasileiros na década de 1970/1980, período em que, no estado, ocorreu a implantação da Cidade Industrial de Curitiba (IPARDES, 2004).

³⁴ NADALIN, S. O. **Paraná**: ocupação do território, população e migrações. Curitiba: SEED, 2001.

Sobre o processo da Revolução Verde e como ele contribuiu para intensificar ainda mais o problema da concentração fundiária no Brasil e no Paraná e provocar o êxodo rural e a concentração de pessoas nos centros urbanos, falam alguns dos entrevistados:

[...] sim, ainda continua, porque aquilo que aconteceu de reforma agrária no Paraná e também no Brasil, a rigor não deveria ser chamado de reforma agrária, houve distribuição de terra, e a gente sabe que pelo menos 20 mil famílias foram assentadas nos últimos 20, 25 anos, né? Então, isso é uma conquista sim, mas o conceito de reforma agrária na verdade, deveria ser usado quando se consegue quebrar a espinha dorsal do latifúndio e essa não foi quebrada... Nem no Paraná, nem em outros lugares, né? Então, a gente vê o próprio governo muitas vezes tendo que, vamos dizer assim, fazendo o jogo... apoiando os dois lados. Fazendo a reforma agrária, mas ao mesmo tempo tendo que apoiar os interesses dos grandes latifundiários, criadores de gado, as grandes corporações, empresas rurais, usinas, a gente até diz assim: "acende uma vela para Deus e duas para o diabo... (risos)"! Então, essa é a situação...! Então, o acesso à terra sempre foi uma luta [...] o Paraná não soube segurar essas pessoas. Então, nos anos 70, o Paraná perdeu 1,5 milhão de pessoas, de pessoas da agricultura... Agora, é claro, dos anos 90 para cá, a redistribuição de terras, houve de novo um aumento das pequenas e médias propriedades, mas nos anos 70, 80, houve um decréscimo violento...! Muitos foram para as cidades, causando o inchaço das periferias das cidades, mas muitos do Paraná também migraram para as novas áreas de colonização, né? (Entrevistado n.º 11 soc.civil - nível estadual)

Esse êxodo rural intenso aconteceu no Paraná, em função dos processos já referidos, com o aumento da riqueza e dos patrimônios por parte dos proprietários dos grandes estabelecimentos rurais e com a presença de situações de pobreza extrema no campo:

[...] e aí, a gente sempre já dizia que a região centro do Paraná, mas algumas outras regiões também, tem bolsões de miséria que equivalem à realidade do Nordeste, né? Então, mesmo na Pastoral da Terra, a gente via essa questão da insegurança alimentar... quer dizer, o conceito estava aí, o termo não era usado com exatidão... a gente via, por exemplo, a pessoa vive sobre a terra e passa fome, né? Tem que viver de mandioca... Nós tínhamos algumas ações, bem direcionadas para esses peões de reflorestamento, né? Ou então, esses agricultores integrados... [...] Pessoal muito humilde, a maioria analfabeto, nordestinos ou nortistas como o pessoal fala, né? E, aí, também a gente percebeu

essa questão da insegurança alimentar, né? Eles tinham feijão e arroz no máximo e de vez em quando, conseguia caçar um tatu, ou um lagarto para botar numa mistura, né? Então, eu vi a dificuldade de pessoas fortes desmaiarem no meio da roça, né? Eles só tinham feijão com arroz porque o projeto da igreja estava lá e sustentava eles, até eles conseguirem a primeira colheita [...] (Entrevistado n.º 11 soc.civil. - nível estadual)

Os entrevistados fazem referência, também, aos desdobramentos sociais e ambientais desses processos que favoreceram os grandes agricultores do Paraná, num primeiro momento com o plantio de soja e milho, a cana-de-açúcar, o plantio dos reflorestamentos de *pínus* e eucaliptos e o crescimento dos complexos agroindustriais, que têm como matéria-prima algumas monoculturas e o fumo:

Aqui nós temos um problema, se você pegar algumas das regiões do nosso estado, o que dificulta muito e acaba contribuindo para a monocultura... você pega regiões norte, noroeste, onde você trabalha um só tipo de cultivo, só o soja, só a cana, só o café, então, isso também prejudica, porque como você trabalha... você tem que ter um conjunto de produtos, né? Porque, senão, você vai estar cultivando apenas um e isso... Imagine se todo mundo só plantasse o café, ou só o soja, né? Então, tem que ter essa diversidade na questão do cultivo, do plantio... (Entrevistado n.º 01 legislativo - nível estadual)

Empresas que exerceram seu poderio no Estado e que, por exemplo, dominaram trabalhadores rurais, boias-frias e tudo, né? Pagando um salário baixíssimo, né? Não deixando o agricultor, o cara que vive na terra, plantar para o consumo próprio dele, né? É simplesmente um empregado ou posseiro cercado por grandes empresas, né? Então, essas situações de poderio, que geraram isso e, em parte continuam gerando ainda, hoje se pensar nas grandes usinas de cana e, eu diria essa é uma das vertentes estruturais... (Entrevistado n.º 11 soc.civil - nível estadual)

[...] E, aqui, a gente tem o caso trágico também da produção do fumo, que, comprovadamente, prejudica a saúde e não só isso, do problema como questão geral, e que cedo absorve mão de obra infantil, população mais vulnerável, uma situação que vai interferir no resto da vida delas, das crianças. (Entrevistado n.º 12 gov. - nível estadual)

A questão da produção, a falta de recursos para poder custear a sua alimentação, a questão das terras, a questão da fixação do homem no campo, de incentivos para os pequenos agricultores... Eu tenho essa visão, nasci na roça e a gente vê... Naquela época você tinha lá uma fazenda, que tinha 20, 30 casas de colonos, né?

Que trabalhavam naquela fazenda... Então era uma quantidade muito grande de pessoas para plantar, para colher, para fazer tudo isso e hoje você vai lá, são áreas enormes, quando tem, é uma família a cada 10 km.... (Entrevistado n.º 07 soc.civil - nível estadual)

Dentre as questões levantadas pelos entrevistados, sobre a Insegurança Alimentar e Nutricional, é recorrente a relação entre o modelo de produção de alimentos e a preocupação com a questão dos agrotóxicos e com o plantio de transgênicos:

Nosso estado, é campeão no uso de agrotóxicos... para mim é o primeiro ponto de Insegurança Alimentar, você está comendo, o quê? Que segurança você tem naquilo que você está comendo... outra, a questão dos transgênicos, eu acho isso bastante forte, hoje no nosso estado tem, embora seja um estado que combata, mas tem, né? A questão mais concreta, também que eu acho, além dos agrotóxicos, a falta de uma proposta bem concreta de garantia que o agricultor possa produzir o alimento, garantir essa questão da alimentação, programas voltados para o agricultor, mas voltados para a SAN, e isso nós ainda não temos... (Entrevistado n.º 01 - legislativo nível estadual)

Eu não sei até que ponto isso é específico do Paraná, a questão do agrotóxico, do agrotóxico nos alimentos, na soja, da qual somos um grande produtor e as consequências disso, não só para nós, as pessoas que consumimos esses produtos, como também para o meio ambiente. Isso é uma grande preocupação! Hoje, a questão do meio ambiente e as formas de preservação desse meio é uma constante para as pessoas que se preocupam um pouco com a situação social e econômica do estado. (Entrevistado n.º 12 gov. - nível estadual)

Esses processos contribuem de formas diferenciadas para uma conformação de um estado com situações socioeconômicas e espaciais muito desiguais. O Paraná conta com a quinta maior renda *per capita* nacional; é o quarto estado mais industrializado do Brasil e também um dos maiores produtores e exportadores de grãos. No entanto, historicamente essa riqueza produzida acumula-se e não se distribui homoganeamente em todas as regiões:

A desigualdade socioeconômica e informacional no Paraná é muito importante, tem aquele estudo do IPARDES, que a gente sempre traz como referência - "Os vários Paranás"³⁵ – então, realmente, a gente tem uma desigualdade muito gritante da realidade dos municípios com baixo IDH e temos essa realidade dentro dos grandes municípios, da metrópole como Curitiba, se a gente fizer um mapa da situação de segurança e de insegurança, nós vamos ter uma desigualdade muito forte... Então, esse determinante é estrutural mesmo, mas envolve o acesso e a estruturação e as pessoas terem acesso aos bens e serviços públicos... [...]. Na região central do nosso estado, essa discussão do quanto que a indústria madeireira está invadindo e destruindo comunidades de povos tradicionais, os faxinalenses que nos ensinam muito como respeitar a natureza e produzir sem degradar o alimento limpo, né? Então, acho assim que tem a situação das usinas de álcool, de açúcar, que na verdade a produção de cana é para atender o mercado internacional, que o açúcar está com o preço alto e está ocupando também as regiões do noroeste, de Paranavaí, de uma forma assustadora, então nós temos problemas estruturais de correlação de forças, do agronegócio com a agricultura familiar que é muito pesado, e no caso do Vale do Ribeira que é uma luta muito específica, que é uma luta histórica de ter acesso para escoar a produção, que ali tem um problema de infraestrutura para escoar a produção e de estradas, de equipamentos públicos, de uma carência assim do estado nessas regiões muito grande! (Entrevistado n.º 09 gov. - nível estadual)

A mesorregião Metropolitana de Curitiba e as mesorregiões Norte Central (com os eixos Londrina-Maringá) e a Oeste Paranaense (com os eixos de Cascavel-Toledo-Foz do Iguaçu) concentram 56% de toda a população e 76% da produção paranaense. Somente a região da Grande Curitiba detém 32% da população e 58% da produção do Estado. No entanto, ocorre concentração de população e de recursos também na região de Londrina e Maringá, que contam com 9% da produção estadual e um contingente populacional de 16%, bem como na região dos municípios e entorno do eixo Toledo-Cascavel-Foz do Iguaçu, com 8% da população e 9% da produção estadual. Entretanto, o perfil agrário e agrícola dessas regiões faz com que boa parte desses recursos produzidos provenha de processos de grande concentração de capital articulados com o mercado

³⁵ "Os vários Paranás" – Identificação de Espacialidades Socioeconômico – Institucionais como subsídio às Políticas de Desenvolvimento Regional. Curitiba, 2006. Disponível em: <www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/varios_paranas_espacialidades.pdf>.

internacional e com base no uso do espaço agrário de forma espoliadora e insustentável (SEDU, 2007).

Os demais municípios e regiões encontram-se em situações mais desfavoráveis, enfrentando problemas em relação à geração de empregos e renda, dificuldades no desenvolvimento de atividades econômicas e produtivas, constituindo-se em regiões que vêm apresentando redução da sua população. Nos últimos dez anos, mais de 200 municípios "perderam população", que migrou para as três principais regiões do estado, principalmente para a área metropolitana de Curitiba (SEDU, 2007).

Na situação mais crítica encontram-se as regiões do Vale do Ribeira e Litoral Norte (sobretudo município de Guaraqueçaba), situadas na mesorregião Metropolitana de Curitiba e a mesorregião Centro-Sul paranaense. Nessas regiões vivem 33% da população paranaense, que se encontra em municípios com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) inferior à média brasileira, com um valor de 0,764. Os IDHMs mais elevados concentram-se somente em 6% dos municípios paranaenses, enquanto que, no estado de Santa Catarina os valores atingem 40% dos municípios (SEDU, 2007).

Assim, tem-se na mesorregião Centro Ocidental um contingente de 40,87% da população vivendo com menos de 1(um) dólar/dia. Na situação mais favorável entre todas as regiões encontra-se a mesorregião Norte Central, com 13,16% da população, vivendo em situação de indigência. E a mesorregião Metropolitana de Curitiba é a que apresenta o maior número de pessoas em situação de indigência (464.557 pessoas) (IPARDES, 2004). Na grande Curitiba, a desigualdade e a pobreza se fazem presentes revelando situações de iniquidade,

Fazendo um histórico, nós, ao redor da unidade aqui de Curitiba e também das unidades do interior, como as nossas unidades são sempre fora, longe do centro da cidade, ao longo da história, os bairros mais pobres se desenvolveram ao redor das nossas unidades... Então.. [...]. ali ao redor da CEASA do Pinheirinho têm bairros inteiros em que a situação de pobreza é uma situação bastante grave, né? Então, essas famílias iam diretamente aos latões de lixo diariamente pegar produtos... Nós proibimos isso, e essas famílias foram cadastradas e tem um dia da semana que elas recebem uma cesta, uma sacola com 8 a 10 kilos de

produtos, dependendo dos produtos que nós temos lá e temos também produtos do PAA que vão para essas famílias. Aí, nós fizemos esse cadastro, passamos a fazer um cadastro social, se tem bolsa família, se tem tarifa social da Copel, se tem tarifa social da água, se tem outra política social de renda, que recebe e começamos a ver que essas famílias não acessam nada, nada... Então a única alternativa é o nosso programa lá... (Entrevistado n.º 02 gov. - nível estadual)

Conforme foi discutido, o sistema agroalimentar do Paraná tem suas origens na formação econômica e social do estado, marcada por fases econômicas da mineração, agropecuária e tropeirismo, exportação da erva-mate, extração de madeira, produção de café, desenvolvimento do complexo agroexportador de soja e, mais recentemente, pelo crescimento de sua agroindústria alimentar, do setor sucro-alcóoleiro e dos grandes reflorestamentos. Praticamente todas essas fases, com algumas exceções, foram marcadas por problemas relacionados à insuficiente produção de alimentos para o consumo da sua população e às situações de insegurança alimentar e nutricional. Na atualidade, além desses problemas, derivam desse modelo de produção ameaças à saúde pública em função do uso exacerbado de agrotóxicos nas culturas desenvolvidas e do plantio e da disseminação de sementes transgênicas, sobre as quais se manifesta o entrevistado:

Todo o modelo que envolve a monocultura, os insumos do petróleo, todo o agrotóxico, de tudo o que vem para degradar o ambiente, para não possibilitar que a população, que o agricultor familiar tenha uma estrutura de produção adequada e orgânica, essa é uma grande bandeira, fundamental, que essa política defende... Quer dizer, todas essas violações da soberania, trazem um foco estruturante de insegurança alimentar, [...]... e é um movimento que está trazendo uma reação, mas ainda é uma reação que é uma disputa muito desigual... Se a gente fizer uma análise do fundo público, a gente percebe o quanto as políticas públicas estão voltadas realmente para o abastecimento e a gente percebe que a agricultura familiar no Brasil teve uma reação, mas ainda há uma hegemonia do grande capital, desse modelo de desenvolvimento... Agora, com os transgênicos fica mais ofensiva ainda a insegurança alimentar de todo o mundo, está trazendo já doenças, tanto a doença do planeta quanto do ser humano... Então, eu acho que têm essas duas grandes dimensões da IAN, que acaba sendo a violação desses dois grandes princípios aí que é o DHAA e a soberania alimentar. (Entrevistado n.º 09.gov. - nível estadual)

A outra face de todo esse processo tem o seu desdobramento nas questões que atingem diretamente a saúde da população, em função do aumento do consumo dos alimentos industrializados com simultâneo abandono dos alimentos tradicionais. Tais mudanças nas práticas alimentares têm trazido repercussões sobre o estado nutricional da população nas crianças, adolescentes e nos adultos, com o aumento do sobrepeso e da obesidade e das doenças relacionadas a esse perfil de consumo alimentar (doenças do aparelho circulatório, certos tipos de câncer, diabetes, entre outras) (CONSEA-PR, 2011a).

Na sequência, tem-se a percepção de alguns dos entrevistados sobre os aspectos supracitados:

Porque, daí, não é só a questão de não ter o acesso, mas qual o alimento que as pessoas podem ter [...]... e a gente tem uma dominação cultural, econômica, histórica de padronização mesmo, de grandes empresas, do hábito alimentar, e esse processo acelerado da globalização tem contribuído demais... porque a gente tem tido cada vez menos tempo para preparar os alimentos, cada vez mais as pessoas têm um movimento muito forte, quantitativo em sua vida, desde o trabalho, participar de muito coisa no sentido informacional, para quem pode, então está todo mundo numa corrida muito grande, né? E esse movimento acelerado quantitativo que a gente está, informacional, muito forte em função da internet, da revolução tecnológica que acelerou ainda mais o ritmo de vida de todo mundo, principalmente população urbana dos centros maiores, os pequenos já estão entrando nesse ritmo, mas não é tanto... Tudo isso também contribui para que as pessoas acabem se alimentando inadequadamente, uma alimentação com muito veneno, sempre num lado muito prático do semi-industrializado, e aí vai perdendo o hábito de preparar o alimento com mais calma, a questão do ato mesmo de se alimentar, de dialogar, a mística mesmo, a comunhão das pessoas em torno do alimento, quer dizer, a gente tem perdido isso de uma forma muito grande. Essa dimensão traz, aí, tanto essa questão do problema do sobrepeso, e nós no caso da Região Sul é que estamos sentindo isso, de uma forma muito grande, muito acentuada... Agora, eu vejo um lado da insegurança alimentar e nutricional, que é um lado que ela atinge essa violação do direito humano à alimentação adequada e saudável, mas acho que ela está totalmente relacionada com a questão da soberania alimentar, que a partir do momento que nós temos essa dominação histórica do modelo de produção dos alimentos atendendo o mercado internacional.. (Entrevistado n.º 09.gov. - nível estadual)

Tais processos têm sua origem na estrutura do sistema agroalimentar existente no estado, que se insere no contexto nacional e internacional. Esse sistema trabalha com a lógica do alimento-mercadoria e, nela, não há preocupação com a promoção da saúde. Desse contexto emerge, portanto, a necessidade de uma participação mais ativa do Estado em todo esse processo, mediante a existência de uma regulação dos processos existentes e da institucionalização de mecanismos que garantam a efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável no Estado do Paraná.

Na sequência serão apresentadas importantes informações que ilustram o processo de determinação da IAN, referido pelos entrevistados, assim como as principais políticas federais e do Estado do Paraná, concebidas para o seu enfrentamento.

2.4 QUESTÕES SOBRE A PRODUÇÃO, DISPONIBILIDADE E TRANSFORMAÇÃO DOS ALIMENTOS NO PARANÁ³⁶

Três fatores influenciam o perfil alimentar de uma população: os alimentos que são produzidos localmente ou na região e que estão disponíveis de forma regular para a sua utilização e que dessa forma foram incorporados, ao longo do tempo, na cultura alimentar local; "o poder aquisitivo dos indivíduos e das famílias, fator condicionante do acesso aos alimentos, e o custo para adquirir os alimentos e demais bens e serviços que compõem uma vida digna" (MALUF, 2007, p.110).

O perfil dos alimentos mais consumidos por uma população encontra-se fortemente vinculado à formação de seu sistema agroalimentar, conforme reforça Santos (2001, p.81):

³⁶ A maior parte das informações dessa parte do capítulo sobre o Brasil e Região Sul foi extraída do relatório: CONSEA, 2010a.

O alimento constitui uma categoria histórica, pois deve ser explicada a sua produção, circulação e consumo à luz dos níveis de desenvolvimento de uma determinada formação econômica e social. Dai o aperfeiçoamento das técnicas, da cultura e do sistema de produção.

Dessa forma, pode ser verificado que o processo político de ocupação do território paranaense imprimiu características fundamentais à formação do sistema agroalimentar da Província de Curitiba. Esse modelo irradiou-se para o restante do estado, sofrendo adaptações conforme a região, com ampliação ou substituição de algum alimento a essa pauta alimentar tradicional, que pouco se modificou até a década de 1950, quando se inicia, com maior intensidade, o processo de modernização da agricultura (MELLO, 2007).

Em princípio registra-se como elenco básico de alimentos consumidos até o período do Paraná Tradicional os seguintes gêneros: arroz, mandioca, açúcar, feijão, amendoim, farinha de mandioca, milho, trigo, centeio, carne verde, carne de porco, toucinho, frango, carne bovina, leite, ovos, mate, cebola (SANTOS, 2001).

A partir da década de 1960, a pauta de alimentos e produtos obtidos pela agricultura paranaense começa a sofrer transformações, em função da introdução dos processos de industrialização da agricultura, gerados pela Revolução Verde. De forma destacada e emblemática ocorrerá a introdução da soja nas lavouras brasileiras e, conseqüentemente, nas paranaenses, inaugurando um novo perfil de produção, baseado num elevado consumo de novas tecnologias (sementes híbridas selecionadas, fertilizantes químicos, agrotóxicos, irrigação e absorção dos mais variados tipos de mecanização). Tal processo tem se intensificado nos últimos anos, de forma que o uso da terra para a produção de alimentos pela agricultura familiar e de outros portes vem se transformando, dinâmica que pode ser compreendida pela análise do atual rol de produtos produzidos no meio rural no estado (IPARDES, 2009).

Segundo dados referidos pelo Relatório sobre SAN e DHAA, no Brasil, o perfil geral de alimentos mais consumidos pela população a ser monitorado, no sentido da manutenção da disponibilidade necessária, conta atualmente

com a seguinte pauta: arroz, feijão, carne bovina, aves, ovos, leite de vaca, banana, laranja, melancia, mandioca, batata, tomate, pão francês (farinha para panificação), farinha de trigo, macarrão, farinha de mandioca, milho, fubá, carne suína, pescados, ovos, mamão, maçã, cebola, cenoura, abóbora, repolho, coco, castanha de caju, castanha do pará, noz, açaí (CONSEA, 2010a).

Conforme os dados disponíveis sobre a produção agrícola no Paraná, tendo como base o Censo Agropecuário/IBGE/2006, as principais lavouras permanentes e temporárias, registradas no período entre 1996 e 2006, de acordo com o volume de produção, foram as seguintes:

Tabela 1 - Produção das principais lavouras permanentes e temporárias no Paraná - período 1996-2006

Lavoura	Produção (t)		Variação % 1996 - 2006
	1996	2006	
Cana-de-açúcar	18.442.306	22.177.003	20,3
Milho	6.597.905	9.195.417	39,4
Soja	6.046.293	8.402.609	39,0
Mandioca	1.437.760	2.846.420	98,0
Trigo	849.695	948.179	11,6
Feijão	381.793	488.726	28,0
Fumo (folha)	53.128	294.660	454,6
Laranja: mil frts	1.003.714	215.893	- 78,5
Café (em coco)	109.470	163.532	49,4
Batata-inglesa	525.585	153.287	- 70,8
Banana: mil chos	6.558	133.883	1.941,5
Arroz (em casca)	142.068	94.883	- 33,2
Melancia (frts)	11.209	73.313	554,1
Cebola	44.805	68.283	52,4
Uva	27.217	34.073	25,2
Algodão (caroço)	267.433	20.384	-92,4
Abacate: mil frts	13.700	6.613	-51,7
Tomate	62.935	4.724	-92,5

Fonte: Censos Agropecuários – IBGE
Extraído de: IPARDES, 2009

Conforme pode ser verificado na tabela anterior, os produtos de maior produção são: a cana-de-açúcar, o milho, a mandioca, o trigo, o feijão, a laranja, a batata-inglesa, a banana, o arroz, a melancia e a cebola. Constam, também, os alimentos que fazem parte da cesta básica e que tiveram sua produção aumentada no período de análise (milho, mandioca, trigo, feijão, café, banana, melancia, cebola e uva), o que é positivo, no sentido de ser mantida uma disponibilidade média e, assim, uma determinada estabilidade

de preços para o consumidor. A tabela também apresenta os alimentos que são de consumo da população, mas que registraram uma diminuição da sua produção, situação que potencialmente pode vir a comprometer o consumo, em função de modificações no preço desses alimentos e (ou) redução da sua disponibilidade. Nesse conjunto, têm-se o arroz, que vem sendo sistematicamente importado do Rio Grande do Sul para o Paraná, e a laranja, uma das frutas de consumo básico, que também apresentou redução no volume produzido. E, por fim, há os produtos que apresentaram grande crescimento na sua produção, como é o caso do fumo e do soja e do próprio açúcar, que podem determinar uma ocupação de áreas de produção de alimentos. Trata-se, por exemplo, da produção de agrocombustíveis como é o caso do álcool.

O Paraná conta, atualmente, com uma das maiores produções de grãos do País. No período de 1995 a 2008, o estado ocupou a segunda posição nacional na produção agrícola e silvicultura, sendo que São Paulo e Rio Grande do Sul ficaram, respectivamente, na primeira e na terceira posições. Em parte, esse avanço se deve a um declínio da produção de São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, em relação aos estados da região Centro-Sul, sobretudo Mato Grosso e Goiás. Apesar do deslocamento gradativo do eixo de produção nacional para a região do cerrado, o Paraná manteve uma determinada dinâmica produtiva crescente, que se deve a determinadas alterações realizadas na estrutura de produção estadual (IPARDES, 2010d).

Além de soja, e da madeira em tora, outros elementos contribuíram para a manutenção da participação estadual na produção nacional de forma significativa. Em parte, o faturamento obtido se deveu, também, à produção do milho, trigo, cana-de-açúcar e fumo no período, conforme poderá ser observado na tabela que segue:

Tabela 2 - Participação nacional das matérias-primas agrícolas produzidas no Paraná - 2010

Produto	% de Participação	
	Quinquênio 1995-1999 ⁽¹⁾	Quinquênio 2004-2008 ⁽¹⁾
Soja	30,7	35,5
Milho	20,4	19,9
Madeira em tora	4,5	8,6
Cana-de-açúcar	7,5	6,9
Trigo	5,1	5,8
Feijão	5,6	5,0
Fumo	2,2	3,5
Mandioca	3,2	3,2
Café	6,5	2,5
Batata-inglesa	3,5	1,7
Tomate	0,8	1,0
Lenha	0,4	0,7
Uva	1,2	0,7
Arroz	0,9	0,5
Banana	0,4	0,5
Outros produtos	6,9	4,0
Total	100,0	100,0

Fonte: IBGE

Extraído de: IPARDES, 2010d

(1) Cálculo atualizado pelo IGP-DI.

A análise dos números apresentados na tabela anterior evidencia uma clara opção por determinados produtos em detrimento de outros, delineando uma estratégia para a manutenção da geração de divisas pelo setor primário paranaense, em face da concorrência que vem sendo estabelecida pelos estados da Região Centro-Oeste na produção de soja:

Diante de tudo isso, fica clara a ampliação do foco comercial do setor agrícola estadual, privilegiando os segmentos que têm como características a inserção no mercado externo, a reduzida dependência em relação ao crédito oficial, a opção do financiamento privado e a forte articulação com as atividades agroindustriais, principalmente com aquelas em que predominam as grandes corporações, delineando um movimento que inclui ainda a diminuição do peso econômico dos ramos voltados preponderantemente ao atendimento do consumo doméstico, dependentes dos instrumentos creditícios governamentais e com baixa coordenação entre os produtores de matérias-primas e a indústria. A continuidade dessa tendência, que garantiu a preservação da representatividade do setor primário paranaense no plano nacional, é evidenciada pela queda da importância relativa de culturas como o feijão e a batata-inglesa na estrutura agrícola, como também pela expansão do fumo, da soja e da silvicultura, vinculados às indústrias tabagista, de óleos vegetais e madeireira, papaleira, não coincidentemente com fortes bases no Estado.

[...]

Ilustrando uma dessas transformações, a área de reflorestamento de *pínus* e eucalipto progrediu 7,7% em um curto espaço de tempo no Paraná, passando de 792,8 mil hectares em 2005 para 853,7 mil em 2009, conforme estatísticas da Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas (ABRAF). Essa evolução pode ser imputada principalmente à superfície destinada ao eucalipto, que saltou de 115,0 mil para 157,9 mil hectares, em função da ascendente demanda nacional pelo referido insumo para a produção de celulose de fibra curta (IPARDES, 2010d, p.5/6).

Esse conjunto de informações deixa perceber o quanto esse processo, que envolve a necessidade de busca de uma manutenção de sua produtividade a todo o custo no setor primário, traz consequências problemáticas para o campo da segurança alimentar e nutricional da população do Estado do Paraná constituindo-se em uma ameaça constante (CONSEA-PR, 2011a).

Conforme análise que pode ser efetivada com base nos números apresentados, verifica-se que a mesma lógica já constatada pode ser observada em relação aos produtos de origem animal e o processo de integração com as agroindústrias no Paraná:

Tais mudanças são igualmente observáveis na pecuária, uma vez que os melhores indicadores de desempenho vêm sendo registrados pelas atividades que apresentam alto coeficiente de exportação e/ou que mantêm laços estreitos com agentes fabris. Prova disso é que a produção estadual de leite progrediu 79,4% de 1995 a 2008 [...], refletindo, entre outros fatores, as relações mais sólidas entre os fabricantes de derivados lácteos e os produtores rurais, o que inclui como ações dos atores agroindustriais, o melhoramento genético dos rebanhos, o fornecimento de suplementação alimentar, a assistência sanitária e o financiamento dos equipamentos necessários ao cumprimento dos padrões de qualidade pelos pecuaristas. Consequentemente, a ampliação da produção paranaense de leite derivou não apenas do maior plantel bovino em ordenha, havendo influência também da produtividade.

Como outro exemplo, pode-se citar a avicultura, cujo efetivo saltou de 110,9 milhões de cabeças em 1995 para 237,9 milhões em 2008, com números referentes às posições em 31 de dezembro de cada ano. Segundo o Censo Agropecuário de 2006, 14 mil estabelecimentos rurais mantêm criações de aves integradas à indústria no Paraná, sendo preponderantes as propriedades com menos de 50 hectares, que representam 86% desse total, evidenciando a importância da atividade como alternativa econômica para os pequenos e médios

produtores. Adicionalmente, não há dúvida de que o êxito da avicultura tem relação com a alta escala propiciada pelo mercado externo, o que é ressaltado pela segunda posição da carne de frango entre os produtos exportados pelo Estado, suplantadas somente pela soja em grão (IPARDES, 2010d, p.6-7).

Conforme mencionado acima, a grande produção da avicultura no estado explica-se pela disponibilidade de insumos, como o milho, situação diferenciada do estado vizinho, Santa Catarina, que não conta com essa produção para a alimentação das aves. No ano de 2009, a produção alcançou 2,5 milhões de toneladas, com um percentual de aumento de 245,6% em relação ao ano de 1997. Essas cifras fizeram com que o Paraná se tornasse líder nessa área, em relação aos demais estados, sendo responsável por 25,0% da produção nacional. Uma análise sobre o desdobramento desse processo de produção, em relação à exportação e geração de divisas, é feita nestes termos:

Ademais, é certo que a destacada performance paranaense deriva das condições propícias para o desenvolvimento do sistema de integração entre os proprietários rurais do estado, da consolidação da carne de frango como alimento de consumo frequente pelos brasileiros, levando em conta que a atual demanda *per capita* ultrapassa 30 quilos/ano, e do ganho de espaço no mercado externo. De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), trabalhados pelo IPARDES, as exportações estaduais de carne de frango *in natura* evoluíram 452,3% nos últimos dez anos, passando de US\$ 219,7 milhões em 2000 para US\$ 1,2 bilhão em 2009, enquanto as vendas externas da carne industrializada da ave subiram de US\$ 3,8 milhões para US\$ 77,9 milhões (IPARDES, 2010, p.9).

Na sequência encontra-se a tabela que apresenta o perfil da agroindústria paranaense e a evolução dos percentuais de produção de determinados produtos:

Tabela 3 - Participação do Paraná no Valor da Transformação Industrial (VTI) do Brasil, segundo ramos agroindustriais - 1996/2007

Ramo Agroindustrial	Participação PR/BR%				
	1996	1999	2002	2005	2007
Fabricação de alimentos e bebidas	8,8	7,8	10,0	8,2	9,2
Abate e preparação de produtos de carne	13,7	10,1	13,4	9,4	9,0
Produção de conservas frutas, legumes, veg.	0,7	1,5	4,9	4,5	5,6
Produção de gorduras e óleos vegetais/animais	25,2	17,0	24,3	12,9	16,8
Laticínios	5,8	4,8	6,3	7,1	7,7
Fabricação de amiláceos e rações animais	16,0	15,2	0,9	10,2	11,0
Fabricação e refino de açúcar	4,2	7,3	6,2	4,9	8,5
Torrefação e moagem de café	12,1	27,7	9,8	10,9	9,8
Fabricação de outros produtos alimentícios	3,7	3,5	6,0	9,5	13,9
Fabricação de bebidas	3,3	4,4	5,2	4,2	4,1
Fabricação de produtos do fumo	17,6	3,4	5,0	2,7	3,2
Fabricação de produtos de madeira	24,3	28,2	26,3	26,9	23,5
Fabricação de celulose, papel e subprodutos	7,7	10,1	12,5	11,1	10,4
Produção de álcool	8,8	7,4	7,8	5,3	7,9

Fonte: IBGE - Pesquisa Industrial Anual

Extraído de: IPARDES, 2010d

Dentre os valores de produção das agroindústrias do Paraná, o percentual mais elevado no período de 1996 a 2007 é o da fabricação de produtos da madeira, seguido pela fabricação da celulose e subprodutos, fabricação de alimentos e bebidas, produção de álcool e por último, a fabricação de produtos do fumo. Em relação à indústria de fabricação de alimentos e bebidas foi registrado um aumento, no período, dos ramos de produção de produtos derivados de carnes, conservas de frutas, legumes e outros vegetais, gorduras e óleos vegetais, laticínios, fabricação e refino de açúcar, dentre a fabricação de outros produtos alimentícios. Torna-se importante ressaltar que o fortalecimento da agroindústria de alimentos no Paraná, mediante o aumento da sua produção, determina maior oferta desses produtos e, conseqüentemente, seu maior consumo pela população.

A agricultura familiar tem sido, tradicionalmente, a principal responsável pela produção de alimentos em todo o Brasil, situação que se verifica também no Paraná. Apesar de contar com uma disponibilidade de terra bem menor que os estabelecimentos patronais, trata-se do segmento responsável por essa importante atividade, conforme os dados que seguem:

A despeito das dificuldades referentes à remuneração do trabalho e da sua produção e de deter apenas 1/4 das terras, a agricultura familiar responde por boa parte da produção de alimentos do país e, na medida em que destina a quase totalidade de sua produção ao mercado interno, contribui fortemente para garantir a segurança alimentar dos brasileiros: segundo o Censo Agropecuário 2006, os agricultores familiares forneciam 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão (77% do feijão-preto, 84% do feijão-fradinho e 54% do feijão de cor), 46% do milho, 38% do café (parcela constituída por 55% do tipo robusta ou conilon e 34% do arábica), 34% do arroz, 21% do trigo, 58% do leite (parcela composta por 58% do leite de vaca e 67% do leite de cabra), e possuíam 59% do plantel de suínos, 50% do plantel de aves e 30% dos bovinos [...]. A agricultura familiar era ainda responsável por 63% do valor produzido em horticultura (CONSEA, 2010b, p.63).

No entanto, mesmo sendo responsável pela produção da maior parte dos alimentos consumidos pela população, a agricultura familiar dispõe de uma quantidade de terra extremamente reduzida em relação ao segmento patronal, conforme pode ser verificado na tabela referente à situação no Brasil, Região Sul e Paraná:

Tabela 4 - Número de estabelecimentos agropecuários em relação à agricultura familiar, segundo condição do produtor - Brasil, Região Sul e Paraná - 2006

	Área Estabelecimento Total		Agricultura Não Familiar		Agricultura Familiar	
	ha	%	ha	%	ha	%
Brasil	329.941.393	100,0	249.690.940	75,68	80.250.453	24,32
Reg. Sul	41.526.157	100,0	28.459.566	68,53	13.066.591	31,47
Paraná	15.286.534	100,0	11.036.652	72,2	4.249.882	27,80

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário - 2006

Adaptado de: IPARDES, 2009

Tal situação, ao invés de evoluir para uma distribuição mais equitativa de terras, ao contrário, vem apresentando uma tendência de aumento de concentração por parte das grandes propriedades, em geral voltadas ao agronegócio, conforme pode ser verificado pelas mudanças apresentadas pelo Índice de Gini, no período entre 1996 e 2006, em praticamente todos os estados brasileiros, com exceção do Mato Grosso:

Tabela 5 - Índice de Gini referente à concentração da terra - estados selecionados e Brasil - 1996/2006

Estado/País	Índice de Gini	
	1996	2006
Mato Grosso	0,870	0,865
Minas Gerais	0,772	0,795
Paraná	0,741	0,770
Rio Grande do Sul	0,762	0,773
Santa Catarina	0,671	0,682
São Paulo	0,758	0,804
Brasil	0,856	0,872

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário - 2006

Extraído de: IPARDES, 2009

A essas preocupações devem ser somadas as tendências de aumento da dependência da venda dos produtos da agroindústria paranaense para o mercado internacional:

Entre outros movimentos importantes, cabe mencionar ainda aquele relacionado à inserção internacional. Em 2007, as exportações da indústria paranaense de alimentos e bebidas atingiram um valor equivalente a 31,3% do Valor Bruto da Produção Industrial (VBPI) do segmento, percentual superior aos 20,5% anotados em nível nacional [...], o que revela um forte vínculo regional com o mercado externo, amplificando os efeitos negativos de eventuais contrações da demanda global e potencializando, por outro lado, os ganhos em períodos de aquecimento da economia mundial (IPARDES, 2010d, p.12).

Essas questões, que se configuram em função do avanço do agronegócio no Paraná, contribuem para aumentar a preocupação em relação à manutenção de uma produção suficiente de alimentos básicos consumidos no estado, produzidos, sobretudo pela agricultura familiar, quadro que concorre para a existência/permanência de situações de insegurança alimentar e nutricional. A situação se agrava em função de as terras agricultáveis terem chegado ao seu limite no estado (IPARDES, 2009).

Todos os fatores descritos colaboram para o fortalecimento de um perfil de modelo agrícola dependente, cada vez mais, da dinâmica de mercado, sobretudo do mercado externo e cada vez mais distanciado do perfil de agricultura voltado para a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, conforme destaca Maluf (2007, p.118):

Modelos agrícolas excludentes e insustentáveis são fatores de insegurança alimentar e nutricional. Para uma parcela da população, a posse de ativos e o acesso aos recursos naturais constituem condicionantes principais da sua capacidade de acessar os alimentos. No caso das famílias rurais, um grande número delas não tem acesso à terra com extensão suficiente e de boa qualidade, aos recursos naturais de onde extraem seu sustento ou então se enquadram como agricultores sem terra; a falta de regularização da propriedade aparece como outro fato limitante. Na região do semi-árido, acrescentam-se as dificuldades permanentes de acesso à água. Portanto, a elevada concentração fundiária e as restrições de acesso aos recursos naturais, agravadas pela já referida queda dos preços agrícolas, comprometem o resultado econômico da atividade das unidades familiares rurais. Essas famílias têm enfrentado também restrições num componente fundamental para a sua condição de vida que é a produção de alimentos para o autoconsumo. Antes considerada um sinal de atraso, uma antítese da modernização da agricultura, ela constitui o elemento-chave para o acesso a uma alimentação segura em face das flutuações da renda monetária própria da atividade agrícola, e também a alimentos saudáveis oriundos de cultivo onde, raramente, são aplicados agrotóxicos.

Para a segurança alimentar e nutricional tanto dos cidadãos que vivem no campo quanto para aqueles que habitam na cidade, a questão da Reforma Agrária constitui-se em um ponto fundamental, ainda não resolvido no Brasil, conforme pode se evidenciar pelos comentários e dados apresentados a seguir:

Uma política articulada do Estado que vise promover a segurança e a soberania alimentar deve ter como componentes estratégicos as políticas de fortalecimento da agricultura familiar e de efetivação da reforma agrária, igualmente cruciais para o enfrentamento da desigualdade e da pobreza no meio rural. A segurança alimentar e nutricional não se limita à garantia de oferta e de acesso de alimentos. Nesse caso, a garantia do domínio territorial se torna mais determinante da condição de vida das famílias rurais, inclusive para assegurar que possam dispor de alimentos produzidos por elas mesmas. As definições legais sobre as formas de acesso e uso das terras passam a ocupar papel central nas estratégias de desenvolvimento econômico-social, sobretudo do espaço rural (CONSEA, 2010b, p.78).

O atual perfil de concentração fundiária do Brasil remonta à estrutura agrária definida no período colonial com as capitânicas hereditárias. Em 1850, a sanção da Lei de Terras, ao invés de corrigir essa distorção, garantindo

uma redistribuição agrária adequada para quem de fato trabalhava na terra, regulamentou o processo e a estrutura já em vigência, consolidando um quadro de iniquidade, que persiste até os dias atuais. No Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504/64), de 1964, foram estabelecidos critérios para a desapropriação de terra por interesse social (CONSEA, 2010b). Portanto, a partir da sua aprovação, passa a existir um instrumento para assegurar o cumprimento da função social da terra. No entanto, apesar do marco legal existente, a reforma agrária não avançou da forma necessária. Até 2009, haviam sido somente efetivados os assentamentos de 25% das famílias sem terra existentes no País, conforme os dados que seguem:

Ao final de 2009, o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra/INCRA) informava que estavam em execução 8.564 projetos de assentamento que abrigavam 906.539 famílias, em uma área total de 84,4 milhões de hectares. Ou seja, quase 1 milhão de famílias assentadas em diferentes tipos de projetos em todo país. Pouco mais de 3/4 das famílias assentadas estão nas regiões norte (43%) e nordeste (33%). Em termos de volume produção e disponibilidade de alimentos de famílias assentadas, segue-se a região centro-oeste (15%); sudeste e sul abrigam cada uma, cerca de 4% dos assentados. Essa desproporção entre as regiões decorre da disponibilidade de terras públicas na região norte, onde a criação de novos projetos de assentamento tem encontrado menor resistência (CONSEA, 2010b, p.79).

A situação torna-se ainda mais dramática quando se considera a situação da segurança alimentar e nutricional indígena e quilombola e a questão da garantia de acesso ao território necessário para o provimento dessa situação:

O acesso à terra é condição primordial para garantir a soberania alimentar e o direito humano à alimentação adequada dos povos indígenas. A noção de território para os indígenas é muito mais do que simples meio de subsistência. A terra representa o suporte da vida social e está ligada à história cultural do grupo, ao seu universo mitológico, às relações de família, ao conjunto das interações sociais e ao sistema de alianças políticas e econômicas entre aldeias de um mesmo grupo. A garantia da terra é por isso condição essencial para assegurar a sobrevivência dos índios (CONSEA, 2010b, p.78).

Nos últimos quinze anos, o governo federal instituiu o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que adotou diferentes ações e, dentre elas, maior concessão de crédito para a agricultura familiar. No entanto, apesar de o montante de recursos ter aumentado gradativamente ao longo dos anos e atualmente corresponder a 16 bilhões de reais, não se compara ao total de 100 bilhões investidos no agronegócio no período de 2010/2011 (CONSEA, 2010b, dados do Ministério da Fazenda). Assim percebe-se que

Os dados do desempenho econômico da agricultura familiar dentro do conjunto total dos estabelecimentos agropecuários refletem seu potencial de geração de renda, isto é, a sua viabilidade econômica. Apesar de dispor de cerca de 1/4 da área total e ter acesso a 1/5 do crédito oferecido ao setor, a agricultura familiar respondia, segundo o Censo Agropecuário, por 1/3 do total das receitas e 38% do valor da produção (desse total, 72% advinha da produção vegetal e 25% da pecuária) (CONSEA, 2010b, p.64-65).

Além da necessidade de crédito, de serviços de assistência técnica e de qualificação profissional e de outros tipos de políticas públicas voltadas à realidade da agricultura familiar, persistem, ainda como questão fundamental, para o fortalecimento desse segmento estratégico e conseqüentemente do processo de consolidação da Segurança Alimentar e Nutricional no País e no próprio Estado do Paraná, a efetivação de regularização fundiária e do apoio massivo à agricultura familiar para a produção de alimentos básicos.

Conforme pode ser observado ao longo desta exposição, a priorização do agronegócio e da agroindústria no Paraná encontra-se relacionada a uma tendência nacional de apoio à produção para exportação, prática que, em médio e longo prazo, tende a desencadear situações de concentração fundiária cada vez mais elevada, queda na disponibilidade de alimentos básicos em função da falta de terra para a agricultura familiar e alta de preços, sobretudo considerando-se o incremento de consumo alimentar, que vem sendo verificado e que tende a aumentar, conforme os dados que se apresentam na sequência:

Numa conjuntura marcada pelo aumento da renda familiar, tanto no campo quanto na cidade, a tendência é de elevação da demanda por alimentos no País. Contudo, o ritmo de crescimento da produção agrícola em grande medida destinada à exportação é muito superior ao da produção de alimentos destinados ao consumo interno. No período 1990-2008, a produção de cana-de-açúcar cresceu 146% e a de soja, 200%, enquanto o crescimento da produção de feijão foi de 55%; de arroz, 63%; e de trigo, 95%.

[...]

A área plantada dos grandes monocultivos avançou consideravelmente em relação à área ocupada pelas culturas de menor porte, mais comumente direcionadas ao abastecimento interno. Apenas quatro culturas de larga escala (milho, soja, cana e algodão) ocupavam, em 1990, quase o dobro da área total ocupada por outros 21 cultivos. Entre 1990 e 2009, a distância entre a área plantada dos monocultivos e estas mesmas 21 culturas aumentou 125%, sendo que a área plantada destas últimas retrocedeu em relação a 1990. A monocultura cresceu não só pela expansão da fronteira agrícola, mas também pela incorporação de áreas destinadas a outros cultivos (CONSEA, 2010b, p.7).

Assim, apesar de os argumentos utilizados em defesa da priorização do agronegócio e da exportação de alimentos se pautarem na existência dos déficits de recursos e na necessidade de geração de divisas para o equilíbrio das contas públicas brasileiras, há necessidade de precaução em relação a esse tipo de direcionamento uma vez que:

A concentração de terras e os seus efeitos socioeconômicos negativos são problemas frequentemente subestimados ante a importante função macroeconômica atribuída ao setor agrícola de ser a principal fonte de crescentes superávits comerciais com o exterior, isto é, para que as exportações superem as importações. Deste modo, são geradas as divisas necessárias para equilibrar o balanço de pagamentos para atenuar seu déficit.

No entanto, a persistência e o agravamento do déficit na conta de transações correntes do balanço de pagamentos, mesmo ante o aumento do superávit comercial, suscitam uma dupla questão. Por um lado, pode-se decerto afirmar que, não fora a expansão comercial do setor agropecuário, o desequilíbrio nas contas externas do país seria ainda mais preocupante, mas, por outro lado, há razões para se perguntar se a estratégia de concentrar as exportações em produtos primários tem sido eficaz e, caso seja, até que ponto seria ela prorrogável (CONSEA, 2010b, p.44).

Prova disso são as constatações que vêm sendo evidenciadas pela própria situação apresentada pelo Paraná, relativa à redução da sua capacidade como estado agroexportador no período de 2003 a 2009, aspecto que ilustra

o risco de sua dependência de arrecadação de recursos ser proveniente das transações advindas do agronegócio:

No que tange às exportações, a contribuição do Estado para o valor total das vendas externas do país caiu de 9,8% em 2003 para 7,3% em 2009, fortemente afetada pela crise do agronegócio, entre 2004 e 2006, pela fragilização da base física de escoamento da produção e pelo declínio dos preços e do comércio mundial, associado à crise internacional. A perda de rentabilidade do agronegócio pode ser imputada à conjugação entre problemas climáticos (estiagens), fitossanitários (febre aftosa e gripe aviária), de mercado (flutuações dos preços externos) e de política econômica, particularmente o câmbio excessivamente apreciado (IPARDES, 2010e, p.22).

Outra questão de grande preocupação, relacionada à opção feita pelos governos, em relação ao agronegócio, se refere aos impactos desse modelo de produção sobre o meio ambiente e a saúde. O Paraná apresentava, ainda em 1890, 98% de sua cobertura vegetal. Em 1930, um decréscimo expressivo já podia ser verificado, pois a cobertura florestal decaiu para 57%. Esse valor se reduz ainda mais nas décadas seguintes, chegando a 20%. No atual momento, o Estado do Paraná conta somente com 7% da sua cobertura florestal original. Tal problema deve-se ao avanço da fronteira agrícola e à ocupação do solo com a agricultura, assim como ao desflorestamento para a extração de madeira (SEDU, 2007).

Essa situação gera problemas relativos ao avanço da erosão, sobretudo em áreas mais fragilizadas como no Noroeste do Estado e no litoral, afeta seriamente o seu potencial hídrico, além de provocar desdobramentos sobre a vida no meio urbano (dificuldades relativas à qualidade do sistema hidrográfico que abastece as cidades) (SEDU, 2007).

Considerando o espaço físico-territorial, já existe também um sério impacto causado pelos fluxos migratórios e pela concentração populacional elevada em determinadas regiões, o que resulta em maior desequilíbrio ambiental, com suas consequências já conhecidas e comprometimento da qualidade de vida em função do não tratamento de dejetos, da ocupação inadequada do solo, da falta de infraestrutura básica, dentre outras questões.

No que tange às repercussões na saúde da população, em função do modelo de produção convencional adotado, observa-se a estruturação de um sistema agroalimentar privado e organizado segundo a lógica empresarial, que atualmente se volta para a agricultura de exportação e para o crescimento da agroindústria de alimentos. Tudo isso repercute diretamente na cultura alimentar, transformando as práticas alimentares que, pela atuação da mídia e das grandes corporações, tendem a se voltar para o maior consumo de alimentos industrializados, de baixo valor nutricional e elevada densidade calórica, interferindo diretamente nas condições de saúde da população. O aumento do sobrepeso e da obesidade da população apresenta relação com esses processos, revelando uma situação de insegurança alimentar e nutricional (CONSEA-PR, 2011a).

Esse padrão de produção e transformação dos alimentos também traz preocupações em relação à contaminação dos alimentos por agrotóxicos, fertilizantes químicos, drogas veterinárias e outros diferentes tipos de substâncias químicas utilizadas. A situação no Paraná chama a atenção em função do perfil de produção apresentado. Das 140 amostras de hortícolas coletadas em supermercados no município de Curitiba (abacaxi, alface, arroz, banana, batata, beterraba, cebola, cenoura, couve, feijão, laranja, maçã, mamão, manga, morango, pepino, pimentão, repolho, tomate e uva), um contingente de 47 (33,6%) encontrava-se abaixo dos Limites Máximos de Resíduos (LMR) e em 48 amostras (34,3%) houve a constatação da presença de resíduos acima dos Limites Máximos de Resíduos (LMR) e (ou) resíduos Não Autorizados (NA) (dados da ANVISA/SESA citados em CONSEA-PR, 2011b; ANVISA, 2008).

Na sequência são apresentados os dados nacionais obtidos pelo Programa de Análise de Resíduo de Agrotóxico (ANVISA, 2008) com as informações sobre o percentual de amostras de alimentos com a contaminação por agrotóxicos:

Tabela 6 - Contaminação de alimentos por agrotóxicos no Brasil

Alimentos	% de Amostras Irregulares
Pimentão	64,36
Morango	36,05
Uva	32,67
Cenoura	30,39
Alface	19,80
Tomate	18,27
Mamão	17,31
Laranja	14,85
Abacaxi	9,45
Repolho	8,82
Arroz	4,41
Maca	3,92
Banana	1,03
Manga	0,99

Fonte: ANVISA

Extraído de: CONSEA, 2010a

Cabe ressaltar que o Brasil é, atualmente, o maior consumidor mundial de agrotóxicos (CONSEA, 2010b). O registro de problemas de morbimortalidade relacionados ao uso de agrotóxicos vem sendo evidenciado nos últimos anos, em diferentes países, aumentando as preocupações quanto à qualidade dos alimentos consumidos (neoplasias e diferentes tipos de câncer: Baatrup e Junge (2002); Alavanja *et al.* (2003); Abdalla, Gutierrez-Mohamed e Farah (2003); Canadian Cancer Society (2009); doenças do sistema nervoso: Baldi *et al.* (2001); Ascherio *et al.* (2006); Elbaz *et al.* (2009); problemas endócrinos (infertilidade): Colborn, Dumanoski e Myers (1997); aumento do nascimento de bebês com má formações: Schreinemachers (2003); suicídios em agricultores e familiares: Pires, Caldas e Recena (2005)).

A introdução da tecnologia transgênica consiste em um complicador ainda maior da situação, em função de uma série de aspectos, mas, sobretudo, da demanda cada vez maior do uso de agrotóxicos (glifosato), dos efeitos imprevistos e perigosos sobre a saúde humana, da contaminação genética das sementes e da dependência do pagamento de *royalties* às multinacionais (ANDRIOLI; FUCHS, 2008; SMITH, 2009):

A estratégia das grandes empresas inclui a disseminação de organismos geneticamente modificados (OGMs) vinculados à venda de pesticidas. Como o custo para investimento em novos princípios ativos é muito alto, há uma tendência à formação de oligopólios entre as

empresas produtoras de agrotóxicos. O Brasil é o segundo maior plantador de sementes geneticamente modificadas do mundo e tende a ser o maior pagador de royalties decorrentes da utilização de sementes de soja geneticamente modificada (CONSEA, 2010a, p.33).

Muitos problemas de caráter ambiental, que foram citados juntamente com as questões que se referem à contaminação do ambiente por agrotóxicos, encontram-se relacionados ao modelo convencional de produção agrícola adotado em todo o País e de uso intensivo no Paraná (CONSEA-PR, 2011a).

Uma política agrícola em defesa da Soberania e da Segurança Alimentar e Nutricional caminha no sentido oposto da direção que vem sendo adotada para a política agrícola brasileira e paranaense, que já demonstrou ser insustentável e perigosa para a saúde humana, geradora de insegurança alimentar e nutricional e de desequilíbrio ambiental, além de não se constituir em uma fonte segura de ingressos tanto para o estado quanto para o País.

O investimento em políticas públicas voltadas ao fortalecimento da Agricultura Familiar e de estímulo à substituição do modelo convencional de agricultura pelas formas de produção de alimentos pautadas nos princípios da agroecologia constitui uma necessidade urgente para a construção da Soberania e da Segurança Alimentar e Nutricional. Tais propostas foram defendidas pela II e III Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, realizadas no País, e vêm sendo defendidas pelos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEAs) e movimentos sociais do campo. As demandas registradas inserem-se na necessidade da construção gradativa de um outro modelo de desenvolvimento, que deixe de gerar concentração de renda, pobreza, insegurança alimentar e nutricional, problemas de saúde, degradação ambiental, como defendido de maneira enfática pela II CNSAN, que teve como lema: "Por um desenvolvimento com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional para o Brasil" (CONSEA, 2007a, 2010b).

Torna-se, portanto, fundamental, uma atuação cada vez mais ativa do Estado nessa direção, não só na opção pela produção de alimentos pela agricultura familiar baseada em princípios agroecológicos e efetivação da

Reforma Agrária, primordiais para a Soberania Alimentar, mas também com a construção de uma política nacional de abastecimento comprometida com a efetivação da Segurança Alimentar e Nutricional e com a promoção e a garantia de acesso universal à alimentação adequada e saudável.

2.5 ACESSO AOS ALIMENTOS

Além das questões relativas à produção de alimentos, que incidirão também na determinação dos preços e na disponibilidade dos gêneros, torna-se necessário considerar aspectos sobre a renda das famílias brasileiras e paranaenses, quando se discute o tema da Segurança Alimentar e Nutricional. Sobre essa questão Maluf (2007, p.112) esclarece que:

No quesito nível de renda, os preços dos alimentos são um importante determinante do poder de compra dos salários e outras rendas monetárias do trabalho, tão mais importantes quanto maior o peso da alimentação no orçamento familiar. Portanto, a sensibilidade às variações nos preços de alimentos é mais elevada nos segmentos de menor renda cujos gastos com a alimentação absorvem uma parte relativamente maior da renda familiar total. As chamadas rendas do trabalho (salários e outras formas), historicamente, não apresentam uma evolução favorável no Brasil, como o revelam os indicadores de distribuição de renda. Assim, embora a participação média dos gastos com alimentação na renda total das famílias venha caindo nas últimas décadas, em países com uma elevada desigualdade como o nosso as médias mais escondem que evidenciam.

Quando os salários são baixos e insuficientes para as necessidades familiares, a existência de custos fixos (moradia, transporte, vestuário etc.) faz com que as famílias sejam obrigadas a fazer ajustes nos elementos do orçamento que se apresentam mais "flexíveis", nesse caso a alimentação, decisão compulsória que compromete a obtenção de alimentação adequada em termos de quantidade e qualidade, afetando a saúde da família:

Nas camadas de menor renda, os gastos com alimentação podem comprometer parcela significativa da renda do grande número de famílias que nelas se encontram. Pesquisa Nacional de Orçamento Familiar (POF-IBGE, 2002/2003) mostrou que as despesas com alimentação representam na média nacional, 17,10% da despesa total das famílias, porém chegam a 32,68% no estrato que ganha até dois salários mínimos mensais (quase o dobro da média nacional) e 20,9% no estrato entre seis e oito salários mínimos. Igualmente importante, cerca de 47% dos entrevistados responderam que consomem uma quantidade de alimentos insuficiente para atender as suas necessidades (MALUF, 2007, p.112).

A garantia de salários justos e adequados para assegurar condições básicas e dignas de vida passa a ser uma questão essencial a ser defendida, sobretudo nas sociedades desiguais como a brasileira. Dentre os problemas estruturais que fazem parte da história do País, a concentração de riquezas por um grupo minoritário da população constitui-se em uma das questões cruciais a serem enfrentadas. Apesar de terem ocorrido alterações positivas nesses indicadores, as informações sobre tal situação são ainda bastante preocupantes, uma vez que, segundo dados do IBGE levantados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), realizada no ano de 2008, o grupo dos 10% da população brasileira com rendimentos mais elevados concentrava, no período, 42,7% de todos os recursos existentes (IBGE, 2009).

Portanto, a continuidade e a criação de medidas cada vez mais efetivas, que promovam o desenvolvimento econômico e social do País, com um processo de desconcentração de renda e promoção da equidade e que estejam voltadas à criação do pleno emprego, tornam-se cada vez mais urgentes e necessárias.

No entanto, apesar de ainda contar com um valor que não atende plenamente às necessidades de todas as famílias brasileiras, deve ser registrado que a renda domiciliar média *per capita* nacional apresentou aumentos significativos nos últimos anos e encontra-se, atualmente, com um valor de

R\$ 718,00³⁷. A renda domiciliar *per capita* da Região Sul, na qual o Paraná encontra-se inserido, é de R\$ 840,00³⁸. Diferentes fatores vêm contribuindo para o incremento desse valor, conforme os dados que seguem:

Entre 1995 e 2008 observa-se um crescimento médio anual do PIB no Brasil (3,1%) e em todas as regiões. Na Região Sul esta evolução média anual é da ordem de 2,3%. Esse mesmo indicador no Paraná teve um crescimento médio anual de 2,9% (IPARDES, 2010c, p.6).

Observa-se uma redução dos patamares de miséria e pobreza: a taxa de pobreza absoluta no Brasil em 1995 era de 43,4%, reduzindo-se a 28,8% em 2008. Na Região Sul, no mesmo período, esses valores passam de 34,0% para 18,0% e, no Paraná a redução é ainda maior: de 39,1% em 1995 a taxa de pobreza absoluta reduz-se para 18,7% em 2008 (IPEA, 2010; IPARDES, 2010c, p.6).

No Brasil o crescimento do mercado formal de trabalho atinge 43% de trabalhadores com carteira assinada em 2008 (era de 38% em 2003). O crescimento real do salário mínimo, acompanhado do aumento do investimento e, na ausência de inflação, resultou em ampliação dos postos de trabalho e redução da taxa de desocupação (de 11% para 6%). No Paraná, o panorama é semelhante, o mercado formal de trabalho atinge 47% de trabalhadores com carteira assinada em 2008 (era de 40% em 2003) e verificou-se ampliação dos postos de trabalho e redução da taxa de desocupação (de 7,6% para 4,8%). Observa-se uma expansão do mercado de trabalho e da ocupação superior ao incremento da população economicamente ativa – PEA, e este panorama positivo do mercado de trabalho teve como resultado uma ampliação de cerca de um terço dos contribuintes da previdência social no Brasil e de 27% no Paraná (IPARDES, 2010c, p.6).

A análise realizada pelo Relatório sobre Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil, sobre o período que se refere à promulgação da Constituição Federal de 1988 até os dias atuais, registra que houve um crescimento real do rendimento médio *per capita* dos brasileiros, de 22%, entre 2004 e 2008. Tal processo foi registrado em todas as regiões brasileiras, sendo que no Nordeste houve um

³⁷ Valor equivalente à 1,15 salários-mínimos em janeiro de 2012.

³⁸ Valor equivalente à 1,35 salários-mínimos em janeiro de 2012.

crescimento de 28% acima da média nacional. É importante ressaltar que a mesma dinâmica não foi registrada para a população negra, cujo rendimento médio *per capita* domiciliar apresentou-se como a metade do que é obtido pela população branca (CONSEA, 2010a, p.11).

Alguns aspectos necessitam ser explicitados para um entendimento mais amplo da interação da dinâmica nacional com a estadual, em relação mais especificamente ao contexto econômico e social do Paraná e a sua repercussão na situação de segurança/insegurança alimentar e nutricional da sua população. É importante, por exemplo, registrar que o governo do Paraná vem mantendo um alinhamento com determinadas estratégias do governo federal para a dinamização do desenvolvimento econômico, sobretudo a partir da década de 1990, conforme se observa no comentário:

De fato, desde o começo dos anos 1990, a economia estadual vem revelando enorme capacidade de sincronização com algumas modificações estruturais e espaciais verificadas no país. Pela ótica estrutural, destacam-se o aprofundamento da abertura comercial, os rearranjos técnico-produtivo-gerenciais das empresas, sobretudo privadas, a formação e a tentativa de consolidação do MERCOSUL, e a estabilidade monetária, que ampliou o horizonte temporal para o exercício de tomada de decisões dos agentes sociais (IPARDES, 2010e, p.19).

Nessa linha de atuação, novas configurações na dinâmica produtiva nacional com o deslocamento de eixos de produção agrícola e industrial acontecem, buscando definir quadros estratégicos e mais competitivos em relação ao mercado internacional:

Do ângulo geográfico, sobressai a rearrumação inter-regional da corrente de novos investimentos produtivos no território brasileiro, particularmente o deslocamento do crescimento do agronegócio do Centro-Sul no sentido das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, a implantação do pólo automotivo do Nordeste, viabilizada por um coquetel de renúncias fiscais federais e estaduais, e o retorno dos movimentos de desconcentração da indústria do Sudeste em direção às cidades de porte médio e grande do Centro-Sul do país, próximas de São Paulo e do MERCOSUL, dotadas de infraestrutura adequada e com grande potencial nas áreas de ciência e tecnologia e qualificação de mão de obra (IPARDES, 2010e, p.19).

No entanto, tais arranjos acabaram por comprometer a *performance* econômica do Paraná, conforme avaliações de analistas, em virtude da dependência econômica que se desenvolveu no estado, em função dos recursos gerados pelo setor exportador do agronegócio paranaense:

Um breve balanço do desempenho da base econômica paranaense entre 2003 e 2009 permite a identificação da predominância de resultados derivados da combinação entre a decisiva influência da orientação macroeconômica do governo federal, que prejudicou especialmente a matriz produtiva exportadora e o agronegócio do Estado, e as posturas e ações políticas locais bastante discrepantes (IPARDES, 2010e, p.20).

Diante dessa dinâmica, busca-se desenvolver no estado, num período mais recente, uma diversificação do perfil de produção regional, conforme pode ser verificado na referência a seguir:

A trajetória recente da economia estadual, e de seu ambiente institucional, confirma a opção pelo aprimoramento de ações e incentivos à sustentação e à diversificação da estrutura produtiva regional, capazes de contribuir para a diminuição da crônica subordinação a fatores exógenos ou episódicos (como as flutuações dos preços internacionais dos produtos primários e o clima), determinada por condições de funcionamento associadas a determinados ciclos econômicos (IPARDES, 2010e, p.20).

Outra posição assumida mais recentemente, pelo governo do Paraná e que contrastou com decisões dos governos anteriores, que optaram por processos de privatização de instituições públicas estratégicas para a autonomia paranaense foi a de retomar uma maior atuação estatal e ampliar mecanismos de inclusão social e de distribuição de renda, conforme exemplos que seguem:

Por certo, é necessário reconhecer o encaixe institucional em princípios doutrinários de resgate de uma maior e mais agressiva participação estatal na organização e indução do sistema econômico, e de efetivação de alterações nas formas e nos itinerários de relacionamento entre o setor público e privado em áreas estratégicas, na direção da ampliação dos mecanismos de inclusão social e de distribuição de renda.

Tais incursões podem ser evidenciadas pela tentativa de reversão do processo de privatização da infra-estrutura, sobretudo nos segmentos de energia e saneamento, pela implementação de programas como *Leite das Crianças*, *Luz Fraterna*, *Tarifa Social de Água* e *Trator solidário* (reprodução do Moderfrota nacional), pela instituição do salário mínimo regional e pela adoção de medidas de cunho fiscal, como a isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para as microempresas, desde 2003, e para uma lista de mais de 95,0 mil itens de consumo básico, a partir de 2009, como anteparo aos impactos da crise internacional. Em consequência da maioria dessas atitudes, o Estado passou a acompanhar a marcha de expressiva geração de empregos formais que aconteceu no país, ainda que com reduzido grau de capacitação e remuneração, devido à forte concentração da variação positiva do contingente ocupado na faixa de rendimentos de até dois salários mínimos (IPARDES, 2010e, p.20).

Apesar do desenvolvimento de tais mecanismos ter incidido positivamente no estado, situações como a desigualdade de renda e, portanto, as desigualdades regionais, ainda permanecem elevadas no Paraná, assim como no nível nacional, necessitando de medidas permanentes de caráter estrutural para o seu devido enfrentamento:

[...] Porém a desigualdade de renda permanece em níveis elevados. O índice de Gini para o Brasil, reduz-se de 0,60 para 0,54, entre 1995 e 2008 enquanto no Paraná, no mesmo período, a redução observada é de 0,58 para 0,50 (IPARDES, 2010c, p.8).

Na sequência apresentam-se determinadas políticas desenvolvidas pelo governo federal com incidência direta nos estados e municípios, que demonstraram ter promovido interferência significativa no acesso da população brasileira à alimentação, sobretudo para a população mais exposta à insegurança alimentar e nutricional.

2.5.1 Políticas com Desdobramentos no Acesso à Alimentação

A instituição do salário mínimo no Brasil acontece em 1938 e baseia-se num valor que garantiria na época o atendimento das necessidades

básicas de uma família brasileira de tamanho padrão. Para o cálculo do valor referente à parte da alimentação no salário mínimo, ocorre a definição de uma cesta básica, ou de uma "ração essencial mínima" suficiente para satisfazer as necessidades nutricionais de uma família com o perfil médio da população brasileira. Contou-se, na época, com as contribuições dos estudos de Josué de Castro sobre a situação alimentar de trabalhadores do Recife, em Pernambuco, para a definição dos parâmetros sobre o consumo alimentar e as necessidades nutricionais da população brasileira. No entanto, apesar da definição desse importante marco legal, o valor real do salário mínimo passou a estar sujeito aos diferentes contextos políticos e econômicos pelos quais Brasil atravessou, no período que compreende a sua instituição até os dias atuais. Um marco fundamental nesse processo é a aprovação da Constituição de 1988, que amplia a referência do salário mínimo para ser considerada também aos trabalhadores rurais (CONSEA, 2010b, p.101).

Por outro lado, o problema da perda do valor do salário mínimo e de seu poder de compra de alimentos se intensifica a partir da década de 1980, sobretudo com o processo inflacionário; mas, a partir dos anos 2000, entra em uma fase de recuperação de seu valor real, conforme os dados que seguem:

Entre o final da década de 80 e início da década de 90, em uma conjuntura de desequilíbrios inflacionários, observou-se queda e forte oscilação do valor do salário mínimo. Em seguida, deu-se início a uma trajetória ascendente, com uma recuperação mais expressiva do seu poder de compra nos últimos anos – entre abril de 2002 e janeiro de 2010, teve um aumento real de 53,67%. Destaque para a adoção, em 2007, de mecanismo continuado de garantia do valor real do salário mínimo para o período de 2008 a 2011, para o qual foi fixado critério de reajuste anual com base na reposição integral da inflação do período somada ao crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) observado dois anos antes (CONSEA, 2010b, p.101).

É importante mencionar que a política de manutenção do valor real do salário mínimo apresenta diferentes desdobramentos positivos na situação social e econômica da população, principalmente em relação à redução dos níveis absolutos de pobreza, conforme registros de estudos e estatísticas

recentes, o que por si só justifica a continuidade e o aperfeiçoamento desse tipo de política,

Neste sentido, a experiência brasileira recente vem mostrando que os aumentos reais do salário mínimo tiveram forte correlação com a redução dos níveis absolutos e relativos de pobreza e que o seu impacto é ainda maior nas regiões menos desenvolvidas. Isto aponta para a necessidade da continuidade de uma política nacional de valorização real do salário mínimo, tornando-o permanentemente capaz de cumprir seu objetivo disposto na Constituição Federal, entre eles o de garantir as necessidades alimentares das famílias (CONSEA, 2010b, p.102).

No entanto, apesar da importante cobertura dessa medida, é necessário ressaltar que essa política tende a ser seguida pelos setores formais da economia, permanecendo o desafio relativo aos 30% da população brasileira, que permanecem trabalhando na informalidade:

Por outro lado, uma grande parte da população vive na informalidade, sem ter seus direitos sociais garantidos pelo registro do contrato de trabalho, entre eles o salário mínimo. Estudos do IPEA apontam que de 1981 a 2007, a informalidade esteve sempre superior a 30% da População Economicamente Ativa (PEA). Permanecem, portanto, os desafios de superar o desemprego e a inserção precária no mercado de trabalho brasileiro, por intermédio de geração de emprego formal mais estável e dinâmica, e de dar continuidade à valorização real do salário mínimo para minorar o problema da insegurança alimentar (CONSEA, 2010b, p.103).

Dentre os demais desdobramentos positivos da manutenção do valor real do salário mínimo, destaca-se, também, a sua influência na correção do valor dos benefícios concedidos pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS), criando um importante fluxo de transferência de renda, uma vez que a Constituição Federal definiu o salário mínimo como piso para todos os benefícios previdenciários, além de ter estabelecido medidas para a universalização da previdência rural em 2008.

Outra questão, estratégica, definida com o objetivo de incorporar os trabalhadores do mercado informal ao sistema previdenciário, foi a

implementação das leis complementares n.º 123 e n.º 128, que instituem o Plano Simplificado de Previdência Social:

Mais recentemente, também foram empreendidas medidas no sentido de facilitar a inclusão de trabalhadores, principalmente do mercado informal no sistema previdenciário. Destacam-se duas iniciativas: (i) a promulgação da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006 – que instituiu o Plano Simplificado de Previdência Social, reduzindo de 20% para 11% a alíquota de contribuição para contribuintes individuais que prestam serviços para pessoas físicas e contribuintes facultativos; e (ii) a Lei Complementar n.º 128, de 19 de dezembro de 2008, conhecida como Lei do Micro empreendedor Individual (MEI) – que oferece condições especiais para que os trabalhadores informais, que trabalham por conta própria, possam legalizar-se como pequenos empresários (CONSEA, 2010b, p.103).

Apesar de ser necessário avançar na flexibilização das regras de contribuição para públicos específicos (donas de casa, contribuintes individuais, trabalhadores domésticos), tais medidas tornam-se fundamentais quando se verifica o volume de recursos que passa a ser transferido para as famílias brasileiras, garantindo maior segurança no caso da perda da capacidade de trabalho, assim como na viabilização do recebimento de uma renda pelo (a) cidadão (a), no período em que ocorre o envelhecimento,

A quantidade de benefícios previdenciários subiu de 11,6 milhões, em 1988, para mais de 27 milhões, em 2009, ilustrando a importância crescente da previdência social para garantir a renda dos trabalhadores e de suas famílias em caso de perda da sua capacidade de trabalho, sobretudo no cenário demográfico atual de envelhecimento da população brasileira (CONSEA, 2010b, p.103).

É importante acompanhar, também, como estaria a situação de insegurança alimentar e nutricional no País, caso não tivessem sido repassados os benefícios previdenciários em 2008 para todos os grupos referidos, e, ao mesmo tempo, verificar como esse tipo de política pode contribuir para a redução das desigualdades regionais:

Se fossem excluídos todos os benefícios previdenciários pagos em 2008, a população de indigentes seria quase o dobro, aumentando em mais de 17 milhões de pessoas, e o número de pobres aumentaria em 21 milhões de pessoas. Cabe ressaltar, por fim, que o RGPS também constitui um instrumento importante de desconcentração da renda no território, dinamizando economias locais e reduzindo as desigualdades regionais (CONSEA, 2010b, p.104).

Outra forma de garantia de distribuição de renda para segmentos da população que estariam vulneráveis à insegurança alimentar e nutricional caso não recebessem o valor de um salário mínimo, é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), valor que é repassado aos idosos com renda *per capita* de até 1,2 salários mínimos e em situação de pobreza e pessoas que apresentem situação de deficiência em que não haja meios para provimento de sua manutenção:

Importante salientar que, no caso dos idosos, o BPC, ao lado dos outros benefícios previdenciários, contribuiu sobremaneira para que a pobreza e a indigência, entre essa população, diminuíssem consideravelmente: em 2008, aproximadamente 10,3% dos idosos com mais de 65 anos viviam com uma renda per capita até 1/2 salário mínimo, e 1,5% viviam com uma renda per capita até ¼ de salário mínimo. Já em relação às pessoas com deficiência, vale apontar que, em que pese o BPC estar aumentando sua cobertura para o segmento a cada ano, são escassos os dados que permitam avaliar em que proporção essa população vem sendo atendida. Presume-se, ainda, haver um número considerável de pessoas com deficiência elegíveis, mas sem acesso ao benefício (CONSEA, 2010b, p.106).

Ao lado disso, tem-se no momento, como medida relacionada ao poder aquisitivo de determinadas parcelas das famílias brasileiras para a compra de alimentos, num conjunto de políticas de transferência de renda, dentre elas, o Programa Bolsa Família (PBF). Em 2009, o PBF atingiu a cobertura de 12,4 milhões de famílias com a utilização de recursos em torno de R\$ 11,8 bilhões de reais. Estudos demonstraram que o PBF encontra-se relacionado a uma redução de 12% da desigualdade existente no Brasil nos últimos anos, verificada pelo índice de Gini:

[...] a importância do Programa pode ser constatada, também, por meio de um estudo realizado pelo IPEA em 2009, segundo o qual o Bolsa Família foi responsável por 12% da queda da desigualdade medida pelo índice de Gini, entre 2001 e 2008. Esse resultado é extremamente significativo, sobretudo, por ser a renda do programa responsável por menos de 1% dos rendimentos totais, segundo a Pnad. Tal resultado está associado ao aumento expressivo de cobertura do Programa desde 2003 e ao seu bom grau de focalização, tratando-se de uma renda bastante concentrada nos mais pobres. No tocante à sua dimensão territorial, o PBF também se apresenta bem focalizado, compreendendo mecanismo de redistribuição de renda para as regiões mais vulneráveis do País (CONSEA, 2010b, p.110).

O repasse de recursos para as famílias de mais baixa renda no País teve repercussões na situação de segurança alimentar e nutricional, conforme é apontado no comentário a seguir:

A relevância do PBF para promoção de melhorias na questão da SAN pode ser evidenciada por meio de pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), publicada em 2008. Dados apresentados neste estudo apontam que 87% das famílias utilizam os recursos do Programa, principalmente, em gastos com alimentação, sendo que, no Nordeste, esse percentual chega a 91%. Complementarmente, os dados indicam ainda que, quanto mais pobre a família, maior a proporção da renda gasta com alimentação. Houve aumento na quantidade de alimentos consumidos (para 74% das famílias) e na variedade dos alimentos (para 70% das famílias), de acordo com informações também apresentadas pela publicação do IBASE. Entretanto, apesar dessas mudanças, apenas 17% dos participantes do Programa foram considerados em situação de Segurança Alimentar e Nutricional, e 21% estavam em situação de insegurança alimentar e nutricional grave, 34% em situação de insegurança alimentar moderada e 28% em insegurança alimentar leve (CONSEA, 2010b, p.109).

Apesar dos importantes avanços verificados com a implantação do PBF, existem questões ainda a serem melhor debatidas sobre o Programa. Considerando, por exemplo, a discussão sobre a universalidade das políticas sociais e, nesse contexto, as políticas de segurança alimentar e nutricional, Zimmermann (2008) indica como uma das maiores fragilidades do PBF a focalização de suas ações restrita a um determinado número de famílias:

A maior debilidade do PBF dá-se pelo fato de o programa não ser baseado na concepção de direitos, haja vista que o acesso não é garantido de forma incondicional aos sujeitos de direito. Em outros

termos, o PBF não garante o acesso irrestrito ao benefício, já que existe uma determinação da quantidade de famílias (estimativa de pobres) a serem beneficiadas em cada município, um número máximo de famílias a serem contempladas (ZIMMERMANN, 2008, p.15).

Ainda para Zimmermann (2008), vários estudos sobre transferência de renda no Brasil apontam que o valor repassado às famílias do PBF é insuficiente para garantir as condições mínimas para a realização de uma alimentação adequada em termos de quantidade e qualidade, sugerindo que, no mínimo, o Programa utilize referenciais para o cálculo do benefício com base na Cesta Básica Nacional, do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-econômicos (DIEESE). Na finalização do seu texto, o autor destaca a necessidade de a sociedade e os governos considerarem o "repasse de renda de forma universal, irrestrita, em que a condição de pessoa seja o requisito mínimo para o aferimento de um direito, propondo a transição do PBF à Renda Básica da Cidadania, ora aprovada em lei" (ZIMMERMANN, 2008, p.17).

O Relatório sobre o Direito Humano à Alimentação (CONSEA, 2010b), que se refere ao período após a promulgação da Constituição Federal de 1988 até os dias atuais, utilizado neste trabalho como uma importante referência, usa para a sua análise o indicador sobre os gastos das famílias com a alimentação. Torna-se importante apresentar aqui os valores registrados no Paraná, no período de referência do estudo, uma vez que revelaram-se superiores (21,10%), quando comparados à média da Região Sul (19,70%) e à média brasileira (19,80%). No período dos últimos seis anos, as pesquisas de orçamento familiar, realizadas em 2002/03 e 2008/09, registraram um decréscimo dos gastos das famílias brasileiras com alimentação, passando de 20,6 para 19,8%. Uma informação relevante é que tal diferença pode ser melhor evidenciada nos 60% dos domicílios que contam com os menores rendimentos. Outro dado importante relativo à questão da equidade é que

Houve redução dos gastos também nas famílias com pessoas de referência que se declararam negras. No entanto, em 2008-2009 os gastos com alimentação total dessas famílias, pretas (22,4%)

ou pardas (23,1%), tiveram uma maior participação do que para famílias com pessoas de referência brancas (17,9%), o que é compatível com os menores rendimentos da população negra. (CONSEA, 2010b, p.98).

Os valores relativos ao percentual de gastos com alimentação nos domicílios do Paraná (13,30%) são praticamente similares aos obtidos na Região Sul (13,40%) e para o Brasil (13,60%). No entanto, quando ocorre a comparação entre os gastos com a alimentação fora do domicílio, o Paraná (4,90%) apresenta os menores valores em relação ao nível regional (5,10%) e, principalmente, em relação ao nível nacional (6,20%) (CONSEA, 2011, Indicadores Estaduais).

2.5.2 A Insegurança Alimentar no Brasil e no Paraná

A percepção das pessoas, em relação à situação pessoal ou familiar de segurança ou insegurança alimentar, contribui para o conhecimento das questões relativas à renda e ao poder aquisitivo para a compra dos alimentos. Com a validação da Escala Brasileira de Medida Direta da Segurança e Insegurança Alimentar Domiciliar (EBIA), tornou-se possível realizar uma classificação da situação das famílias em relação a graus de dificuldade de acesso aos alimentos. A EBIA contempla as situações de completa satisfação das necessidades alimentares (Segurança Alimentar) e os quadros diferenciados de restrição de acesso aos alimentos (Insegurança Alimentar Leve - IAL, Moderada - IAM e Grave - IAG) (MELGAR-QUINONEZ *et al.*, 2007). A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada em 2004, incluiu um módulo com a utilização da EBIA, relativo à pesquisa da situação de segurança/ insegurança alimentar em 139.157 domicílios de área urbanas e rurais de todas as regiões do Brasil. Os resultados da pesquisa mostraram que, em 2004, um contingente de 72 milhões de brasileiros residiam em domicílios com algum grau de insegurança alimentar, sendo que 26 milhões apresentavam

insegurança alimentar moderada e 14 milhões encontravam-se numa situação de insegurança alimentar grave. Somente em 65% dos domicílios brasileiros foram registradas situações de Segurança Alimentar (garantia de acesso à alimentação de qualidade e em quantidade suficiente). A situação de IAG e IAM apresentou-se pior na área rural, com 26% dos domicílios com esse perfil em relação aos domicílios urbanos, com um percentual de 17,4%. Dentre as regiões brasileiras, os quadros mais preocupantes foram observados na Região Nordeste e Norte, respectivamente, com somente 46% e 53% dos domicílios em situação de segurança alimentar. A comparação dos quadros de maior gravidade entre regiões indicou que a proporção de famílias nordestinas com IAG era 3,5 vezes maior quando comparada à situação das famílias do Sul (CONSEA, 2010b).

Explicações para a situação observada encontram-se relacionadas aos determinantes histórico-estruturais da desigualdade econômica e social existente no País, que se verifica também nos diferentes territórios, apresentando distintas formatações:

Essa desigualdade regional, bastante estudada e debatida, é conseqüente à iniquidade na distribuição da riqueza produzida em nosso País e tem reflexos profundos na acessibilidade das populações a uma alimentação em quantidade suficiente e qualidade adequada. Em domicílios onde os rendimentos familiares mensais *per capita* eram, em 2004, de até 1/4 de Salário Mínimo (SM), não chegava a 18% a proporção daqueles nos quais residiam famílias em Segurança Alimentar, significando redução de 72% no acesso aos alimentos, comparativamente à população geral do país. A Insegurança Alimentar Grave era quatro vezes superior e a Moderada 2,8. Nesta faixa de renda, ainda que em situação muito precária de acesso aos alimentos, os moradores em áreas rurais tinham 46% mais segurança alimentar que os moradores de área urbana e a insegurança alimentar grave era 20,6% menor (CONSEA, 2010b, p.125).

A realização do mesmo estudo na Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio de 2009, pelo IBGE, permitiu o monitoramento da situação de segurança e insegurança alimentar no País. Os resultados de 2009 indicaram a presença de 69,8% dos domicílios brasileiros em situação de segurança alimentar e nutricional, 18,7% com IAL, 6,5% com IAM e 5,0% com IAG. Em

todas as regiões do País, nas áreas urbanas e rurais, constatou-se uma evolução positiva do quadro, com redução das situações de insegurança alimentar, que passaram de 34,9% para 30,2% em cinco (5) anos. Uma modificação positiva do percentual de domicílios com Insegurança Alimentar Grave (IAG) ocorreu, com a redução de 6,5% (em 2004) para 6,2% (em 2009) na área urbana e de 9,6% (em 2004) para 7,0% (em 2009) na área rural.

A análise comparativa dos dois estudos demonstra a ocorrência de avanços importantes, mas ainda insuficientes diante do quadro existente:

Apesar dos avanços nesses cinco anos, os progressos são lentos. Ressalta-se a preocupação com a permanência de altas proporções de insegurança alimentar nos estados do Norte e do Nordeste, o que reforça a necessidade de fortalecer as políticas públicas existentes, relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional, bem como ampliar sua cobertura e torná-las mais adequadas para o atendimento das especificidades destas regiões. O otimismo consequente a análise das mudanças observadas entre 2004 e 2009, não deve obscurecer o fato de que ainda são enormes os desafios para garantir a toda a população brasileira o seu direito constitucional a uma alimentação suficiente, de qualidade e, que atenda suas preferências culturais e necessidades nutricionais. Em regiões onde a proporção de IA grave e moderada são relativamente baixas, como no Sul e Sudeste, a qualidade da dieta das famílias é ainda muito comprometida, como mostram as altas proporções de insegurança alimentar leve (CONSEA, 2010b, p.133).

É importante ainda ressaltar um aspecto supracitado, que se refere à situação das regiões do Sul e do Sudeste, mencionando a existência de "altas proporções de insegurança alimentar leve", aspecto que denota problemas em relação à qualidade da alimentação das famílias, sem que, no entanto, os problemas relativos às dificuldades de acesso tenham sido totalmente vencidos. Nesse contexto encontra-se o Estado do Paraná, conforme já evidenciado no estudo de 2004, apresentando um percentual de 13,70% de IAL, 8,50% de IAM e de 3,70% de IAG, sendo que todos os valores de IAN excedem a média da Região Sul. Apesar da não disponibilização dos dados do Paraná em 2009, na tabela a seguir, são apresentados os valores referentes à Região Sul e ao Brasil:

Tabela 7 - Percentual de domicílios com insegurança alimentar no total de domicílios, por tipo de insegurança alimentar⁽¹⁾

Situação	2004			2009	
	Paraná (%)	Região Sul (%)	Brasil (%)	Região Sul (%)	Brasil (%)
SAN	74,10	76,50	65,05	81,30	69,80
IAN leve	13,70	12,70	16,06	13,30	18,70
IAN moderada	8,50	7,30	12,34	3,30	6,50
IAN grave	3,70	3,50	6,50	2,10	5,00

Fonte: IBGE POF - 2004-2009

(1) Segundo a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar - EBIA.

Conforme se verifica nos dados referentes ao Paraná, a IAN grave é relevante, além de chamar a atenção os elevados percentuais das formas leve e moderada, que indicam a presença de insegurança alimentar e nutricional relacionada à qualidade da alimentação realizada.

2.6 ACESSO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Os alimentos que em geral são mais frequentemente consumidos apresentam relação com a forma e as condições de produção, a sua disponibilidade e o poder aquisitivo da população. Tais informações são essenciais para a compreensão do perfil alimentar de uma dada sociedade. No entanto, somente o acesso a essa informação não é suficiente para saber se há SAN ou não num dado contexto familiar; torna-se fundamental saber, também, se a quantidade dos alimentos consumidos está atendendo às necessidades nutricionais médias da população. Assim, visando à complementação dessa análise, segue a tabela na qual serão apresentados os percentuais de macronutrientes do total de calorias na alimentação domiciliar no Brasil, segundo os últimos estudos:

Tabela 8 - Percentual de macronutrientes na alimentação domiciliar - Brasil 2002/2003 - 2008/2009

Macronutrientes	% na alimentação domiciliar			
	Brasil POF 2002/2003	Brasil POF 2008/2009	Região Sul POF 2002/2003	Recomendação OMS
Carboidratos/total de calorias	59,56	59,00	55,06	55-75
Proteínas/total de calorias	12,83	12,00	14,06	10-15
Lipídios/total de calorias	27,61	29,00	30,88	15-30

Fonte: IBGE/POF: 2002/2003 - 2008/2009

Adaptado de: CONSEA, 2010b

As questões expostas até aqui se aplicam ao quadro nacional, uma vez que não se dispõe de dados desagregados sobre a participação relativa de macronutrientes no total de calorias determinado pela aquisição alimentar domiciliar para cada estado brasileiro, sendo necessário utilizar a referência regional, comparando-a aos dados nacionais. Nas duas pesquisas, tanto na de 2002/2003 quanto na de 2008/2009, o percentual de macronutrientes na alimentação domiciliar verificou-se dentro do recomendado pela OMS.

Já a análise do percentual de macronutrientes, no total de calorias, determinado pela aquisição alimentar domiciliar para a Região Sul em 2002/2003, mostrou estar dentro do recomendado, com 55,06% em relação aos carboidratos e 14,06% em relação às proteínas, e um pouco superior ao recomendado em relação aos lipídios, com 30,88%%. Tais valores mostraram-se menores do que os apresentados em nível nacional, em relação aos carboidratos (59,56%), e próximos de extrapolar os limites em relação aos lipídios (27,61%).

No que diz respeito aos resultados da Pesquisa de Orçamento Familiar 2008/2009 foram observadas algumas questões importantes quanto à disponibilidade domiciliar média de alimentos em termos de quilocalorias:

A POF 2008-2009 estimou que a disponibilidade domiciliar média diária de alimentos corresponde a 1.611 kcal por pessoa, sendo 1.536 kcal no meio urbano e 1.973 kcal no rural. A disponibilidade de carboidratos representava 59% das calorias, 12% eram proteínas e 29%, lipídios. Isso evidencia adequação da dieta às recomendações nutricionais (entre 55% e 75% para carboidratos, de 10% a 15% para as proteínas e entre 15% e 30% para calorias lipídicas, oriundas de gorduras). A única evidência de desequilíbrio vem do excesso de açúcares: 16,4% das calorias totais contra um máximo de 10% fixado pelas recomendações nutricionais.

O teor protéico estimado foi considerado adequado nas cinco grandes regiões do país (entre 11% e 13% das calorias totais); já a participação das gorduras no Sul e Sudeste (31% a 32% das calorias totais) é excessiva, sendo que o teor de gorduras saturadas (originárias principalmente de produtos animais e ligadas a doenças do coração e diabetes) está muito próximo do limite (8,9% e 9,4% das calorias totais, respectivamente). O consumo de açúcar também é alto em todas as regiões, variando de 13,9% no Norte a 17,4% no Sudeste (IBGE, 2010a).

Em relação ao registro dos tipos de alimentos adquiridos pela população brasileira em 2008/2009, segundo a Pesquisa de Orçamento Familiar, foram verificadas as seguintes questões:

Entre 2002-03 e 2008-09, a aquisição média anual *per capita* (quanto de um produto a família adquire em um ano, dividido pelo número de pessoas da família) caiu 40,5% para o arroz polido (de 24,5 kg para 14,6 kg), feijão, queda de 26,4% (de 12,4 kg para 9,1 kg) e açúcar refinado, de 48,3% (de 6,1 kg para 3,2 kg). No mesmo período, aumentaram, entre outros, o refrigerante de cola (39,3%, de 9,1 kg para 12,7 kg), a água mineral (27,5%, de 10,9 kg para 13,9 kg) e a cerveja (23,2%, de 4,6 kg para 5,6 kg).

A evolução do consumo de alimentos no domicílio no período também indica a queda na participação relativa de itens tradicionais na composição do total médio diário de calorias adquirido pelo brasileiro, como arroz (de 17,4% para 16,2%), feijão (de 6,6% para 5,4%) e farinha de mandioca (de 4,9% para 3,9%), enquanto cresceu a proporção de comidas industrializadas, como pães (de 5,7% para 6,4%), embutidos (de 1,78% para 2,2%), biscoitos (de 3,1% para 3,4%), refrigerantes (de 1,5% para 1,8%) e refeições prontas (de 3,3% para 4,6%) (IBGE, 2010a).

Os resultados gerais da pesquisa apontaram que, em termos da aquisição de alimentos, considerando a sua distribuição calórica, registraram-se valores dentro das médias recomendadas pela OMS. Apesar disso, quando se verifica a pauta de alimentos adquiridos, observa-se redução da aquisição de alimentos tradicionais e, em contrapartida, um incremento da compra de comidas industrializadas, ressaltando mudanças no padrão cultural da dieta e abandono de práticas alimentares de referência cultural para a população brasileira.

2.7 INDICADORES E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE NO PARANÁ

2.7.1 Educação

O acesso à educação guarda uma relação direta com a efetivação da SAN e da Promoção da Saúde. Torna-se interessante resgatar uma citação sobre esse assunto, registrada na Declaração de Sundsvall, elaborada na III Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, realizada em 1991 na Suécia e que ressalta a educação como um direito humano básico e

elemento chave para trazer as mudanças políticas, econômicas e sociais necessárias para fazer a saúde ser possível para todos. A educação deveria ser acessível durante toda a vida e baseada nos princípios da igualdade, particularmente com respeito a cultura, classe social e gênero (MS, 1996, p.38).

Em relação à política de educação brasileira, a principal referência, em termos de marco legal e normativo, é a lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), aprovada em 1996, e que regulamenta a questão mediante a definição das responsabilidades dos entes da federação (governo federal, estadual, municipal) no sentido de atuarem em regime de colaboração; os níveis escolares (educação básica e superior) e a obrigatoriedade no que se refere à gratuidade do ensino fundamental e médio, como integrantes da educação básica. O financiamento da educação básica é viabilizado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), que conta com recursos do governo nos três níveis de gestão. Tal processo obteve um avanço importante no país desde a sanção da lei, de forma que, com sua implantação gradativa, o ensino básico atingiu seu nível de universalização e houve melhora no acesso ao ensino médio e universitário (IPARDES, 2010c). No entanto, a qualidade do ensino oferecido ainda não

atende aos parâmetros desejados e necessários, são relativamente baixos os percentuais de estudantes dos que finalizam o ensino médio em comparação aos que iniciam e persistem situações de analfabetismo funcional, conforme demonstra a tabela que segue:

Tabela 9 - População de 15 ou mais anos de idade e condição de analfabetismo - Paraná - 2001-2009

Condição	2001	2009
Pessoa de 15 anos ou mais anos de idade	7.064.126	8.237.051
Não sabe ler ou escrever	611.078	551.196
Taxa de Analfabetismo	8,7	6,7
Menos de 4 anos de estudo	1.795.307	1.480.401
Taxa de analfabetismo funcional %	25,4	18,0

Fonte: IBGE/PNAD

Extraído de: IPARDES, 2010c

Pode-se verificar que houve um avanço importante no enfrentamento do problema, mas os percentuais ainda são elevados, acarretando sérios problemas sociais e econômicos para a população que ainda se encontra nessa condição no Paraná. Além do analfabetismo, questões referentes à escolaridade em si necessitam avançar. Dentre os indicadores básicos para a avaliação desse quadro, o primeiro a ser considerado é o percentual da população em idade escolar que frequenta a escola, denominado Taxa de Atendimento:

Tabela 10 - Taxas de atendimento escolar de escolarização bruta e líquida - Paraná - 2001-2009

Grupo Etário	Atendimento	Escolarização Bruta	Escolarização Líquida
0-6 anos	30,7 45,5	25,8 32,5	25,3 31,9
7-14 anos	96,5 97,6	115,7 115,6	95,2 94,5
15-17 anos	75,1 80,5	89,1 95,1	49,0 59,6

Fonte: IBGE/PNAD

Extraído de: IPARDES, 2010c

Em relação à taxa de atendimento apresentada pelo estado no período em questão, observa-se que os maiores avanços foram obtidos no grupo etário de 0 a 6 anos. Tal situação que se deve a dois fatores: aumento da oferta de vagas em creches e centros de educação infantil e a tendência geral de redução da taxa de fecundidade apresentada pelo Brasil e também

pelo Estado do Paraná. A faixa etária atendida pelo ensino fundamental apresentou um perfil próximo à universalização do acesso já em 2001, de modo que em termos percentuais não demonstrou maiores avanços em relação a 2009 e o grupo de 15 a 17 anos, apresentou uma elevação importante no início da década, mas o processo não evoluiu de acordo com a necessidade, significando que, em 2009, 19,5% da população nessa faixa etária encontrava-se fora da escola (IPARDES, 2010c). Outro aspecto importante, na análise dos indicadores em questão é saber não só se o acesso à escola aumentou, mas também

[...] avaliar se o progresso na escolarização tem correspondido à efetiva adequação entre idade e nível de ensino adequado. A taxa de escolarização líquida permite esta avaliação, pois ela considera o percentual de pessoas de um dado grupo etário que se encontra matriculado no nível de ensino adequado à sua idade; quanto maior a taxa, maior a eficiência do processo de escolarização, pois significa maior acesso, permanência e menor atraso escolar (IPARDES, 2010c, p.42).

Dessa forma, os percentuais de taxa de escolarização líquida, apresentados pelo estado, demonstram novamente, com a taxa de 94,5%, que a faixa de 7-14 anos encontra-se próxima da universalização, mantendo-se ainda desafios importantes a serem enfrentados para a faixa de 0-6 anos, cujo valor é de 31,9%, e para os jovens entre 15 a 17 anos, com o percentual de 59,6%.

Além da preocupação com o acesso à escola, persiste a questão da qualidade do ensino oferecido, objeto de expressão do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que vem sendo utilizado pelo MEC desde 2007 e que pretende

[...] refletir a evolução da educação básica no país em termos de resultados, avaliando "dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações". A escala de avaliação vai de 0 a 10 e, para os diversos níveis, tem-se como meta atingir a nota 6,0, padrão compatível com a média dos países da OCDE (IPARDES, 2010c, p.43).

Tabela 11 - Índice de desenvolvimento da educação básica - 2005/2009

Região/ Unidade da Federação	FUNDAMENTAL						MÉDIO		
	Séries Iniciais			Séries Finais					
	2005	2007	2009	2005	2007	2009	2005	2007	2009
Brasil	3,8	4,2	4,6	3,5	3,8	4,0	3,4	3,5	3,6
Região Sul	4,4	4,8	5,1	3,8	4,1	4,3	3,7	3,9	4,1
Paraná	4,6	5,0	5,4	3,6	4,2	4,3	3,6	4,0	4,2
Maior Índice - UF		5,6			4,5				

Fonte: MEC/INEP

Extraído de: IPARDES, 2010c

Ao analisar os dados da tabela, observa-se que

Nas séries iniciais, o Paraná possui nota superior à média da região Sul e à do país e, mantendo o ritmo de crescimento do período 2005/2009, poderá atingir a meta antes do ano previsto (2017). Para as séries finais e o nível médio, o esforço para se atingir as metas deverá ser bem maior, pois além das notas obtidas em 2009 serem ainda baixas, o ritmo de desempenho diminuiu entre 2007/2009.

Como destacado acima, o IDEB avalia rendimento escolar (aprovação) e desempenho (proficiências). No caso do Paraná, o avanço no IDEB resultou de variações positivas nestas duas dimensões. Porém, no ensino fundamental, a melhoria relativa foi maior em termos de evolução do desempenho, maiores notas na Prova Brasil, enquanto, no ensino médio, o avanço esteve relacionado principalmente às maiores taxas de aprovação. Este resultado do ensino médio é, de certo modo, condizente com todo o esforço que vem sendo realizado para aumentar o acesso e a permanência dos jovens na escola, mas aponta, também, para a necessidade de se alcançar resultados mais expressivos em termos de proficiência (IPARDES, 2010c, p.42).

Constata-se, portanto, que o Estado do Paraná concretizou avanços significativos na área da educação pública, sobretudo nos últimos anos, mas necessita garantir a continuidade de esforços para que as mudanças necessárias se viabilizem. Isso para que de fato a população do estado conte com a formação escolar adequada para assegurar oportunidade de acesso adequado ao trabalho e à renda necessária para um padrão digno de vida, com segurança alimentar e nutricional e a um pleno desenvolvimento de suas capacidades e potencialidades.

2.7.2 Saúde e Indicadores da Situação de Alimentação e Nutrição no Paraná

Em relação à área da Saúde, torna-se importante registrar que o processo nacional de implantação e implementação do Sistema Único de Saúde após 1990, com a aprovação da Lei Orgânica da Saúde, apresentou importantes avanços na direção dos seus objetivos e diretrizes. Na atenção básica em saúde, contou-se com uma melhor cobertura das ações com a implantação da estratégia da Saúde da Família, conforme segue registro:

Em 2009, alcançou 50,7% da população brasileira, com maiores coberturas nos menores municípios. Pesquisas mostram que para cada aumento em 10% na cobertura da Saúde da Família, está associada uma redução de 4,6 na mortalidade infantil.
[...] À medida em que se instalam as equipes de Saúde da Família, os agentes comunitários são incorporados à elas, de modo que, ao final de 2009, mais de 115 milhões de pessoas foram acompanhadas por agentes comunitários de saúde (60,9% da população brasileira) (CONSEA, 2010b, p.20).

No entanto, ainda persistem desafios fundamentais relativos à questão do financiamento adequado para o setor (regulamentação da Emenda n.º 29), às mudanças no perfil demográfico com o envelhecimento da população e aos aspectos de regulamentação em relação aos recursos e interesses das áreas de atendimento de maior complexidade dentro do SUS (IPARDES, 2010c).

Sobre a questão da gestão da saúde, no Estado do Paraná e seus desdobramentos finais na saúde da população, torna-se importante apontar o processo de melhor estruturação da Atenção Básica, fundamental para operacionalização e melhora da resolutividade do Sistema Único de Saúde. Em todo o País e também no Paraná, alguns programas e ações considerados estratégicos para o atendimento dos objetivos da Atenção Básica, a Estratégia Saúde da Família (ESF), o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e a Estratégia de Saúde Bucal (ESB) apresentaram avanços em termos de cobertura. Na tabela que segue consta o número de equipes existentes nos

municípios do Estado do Paraná, buscando atender à preconização definida pelo Ministério da Saúde quanto ao número de equipes:

Tabela 12 - Cobertura da Rede de Atenção Básica em Saúde, proposta pelo Ministério da Saúde, efetivada pelos municípios do Paraná - agosto de 2007

Especificação	Agente Comunitário de Saúde	Equipe de Saúde da Família	Equipe de Saúde Bucal		
			Mobilidade 1	Mobilidade 2	Total
Credenciamento (a)	25.723	4.292	4.292	4.292	4.292
Cobertura (b)	11.137	1.572	622	353	975
(a-b) %	43,3	37,0	14,5	8,2	22,8

Fonte: Ministério da Saúde - Relatório dos Municípios Credenciados ao PACS/ESF/Saúde Bucal

Extraído de: IPARDES, 2010c

Nota: Equipe de Saúde Bucal modalidade I é composta por cirurgião-dentista e auxiliar de consultório dental. Equipe de Saúde Bucal modalidade II é composta por cirurgião-dentista, técnico de higiene dental e auxiliar de consultório dental.

Conforme pode ser observado em relação à cobertura apresentada pelos municípios do Estado, ainda existe uma defasagem importante de ações estratégicas. No entanto, a conjunção dos avanços obtidos com a interferência positiva de outras políticas públicas refletiu em uma melhora importante de determinados indicadores (IPARDES, 2010c):

Tabela 13 - Coeficiente de mortalidade infantil no Paraná - 2009

Região UF	2003			2008		
	Nasc. Vivos	Óbitos < 1 ano	CMI	Nasc. Vivos	Óbitos < 1 ano	CMI
Brasil	3038251	57540	18,9	2917432	43638	15,0
Região Sul	389675	6150	15,8	371314	4690	12,6
Paraná	157333	2595	16,5	150947	1975	13,1
RMC	47898	739	15,4	48366	586	12,1

Fonte: MS – SVS – DASIS – SIM e SINASC

Extraído de: IPARDES, 2010c

Nota: Situação da Base de Dados Nacional em 14/12/2009.

Sobre os aspectos que contribuíram para mudanças positivas no Coeficiente de Mortalidade Infantil no Paraná, seguem alguns comentários:

O perfil de mortalidade infantil no Paraná vem sofrendo mudanças e apresenta o mesmo comportamento verificado no Brasil e na Região Sul. Entre 2003 e 2008, houve uma redução da taxa de mortalidade infantil (menores de 1 ano por mil nascidos vivos) no Paraná, que caiu de 16,5 para 13,1 óbitos infantis, contudo, ainda superior à da Região Sul enquanto, na RMC, a taxa caiu de 15,4

para 12,1. Essa redução está certamente associada a medidas de caráter preventivo, como o atendimento às gestantes e as campanhas de vacinação (IPARDES, 2010, p.31). No período em foco, ampliou-se significativamente o acompanhamento das gestantes, com o percentual de nascidos vivos cujas mães passaram por sete ou mais consultas pré-natais ampliando de 68,8%, em 2003, para 78,2%, em 2008. Este índice, neste último ano, é superior ao da região Sul (73,6%) e ao do país (57,8%). O percentual de óbitos de menores de 5 anos também apresentou redução, passando, no mesmo período, de 1,58% para 1,22%. (IPARDES, 2010c, p.33).

Na sequência tem-se um quadro com alguns indicadores de saúde do Paraná que apresentam relação com a situação nutricional:

Quadro 3 - Indicadores relacionados à situação de nutrição e saúde da população brasileira, da Região Sul e do Paraná

Dimensão/Indicador	Indicadores (%)			Fonte/Ano
	Brasil	Região Sul	Paraná	
Baixo peso ao nascer (total)	8,20	8,71	8,60	Ministério da Saúde/2007 SESA
Baixo peso ao nascer a termo	4,50	4,23	4,50	Ministério da Saúde/2007 SESA/2007
Prevalência de aleitamento materno aos 6 meses	78,00	72,00	-	Ministério da Saúde/2008
Prevalência de aleitamento materno aos 6 meses exclusivo	9,00	10,00	-	Ministério da Saúde/2008
Proporção de nascidos vivos com 7 ou mais consultas pré-natais	56,60	72,20	75,00	Ministério da Saúde/2007 SESA/2007

Fonte: Relatório do DHAA – CONSEA, 2010 (dados nacionais e da região Sul); Secretaria de Estado da Saúde do Paraná (SESA)

Os dados atuais demonstram ações que vêm sendo implementadas pelo setor saúde para que houvesse melhora nos indicadores relacionados ao estado nutricional infantil; no entanto, torna-se cada vez mais importante avançar ainda mais na implementação dessa categoria de estratégias na área da saúde.

Importante também para a composição de um diagnóstico situacional da saúde e nutrição no Paraná, no contexto das discussões da Segurança Alimentar e Nutricional, são as informações relativas ao perfil nutricional das

crianças menores de cinco (5) anos, período de desenvolvimento em que o estado saúde da criança encontra-se mais vulnerável aos impactos das condições de vida. Na sequência apresenta-se o quadro com a série histórica relativa ao índice antropométrico, peso para idade, de crianças menores de 5 anos acompanhadas pelo Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional do Paraná (SISVAN-PR) no período de 2003 a 2008:

Quadro 4 - Estado Nutricional segundo peso para a idade de crianças menores de cinco anos, monitoradas pelo SISVAN-PR, 2003-2008

Ano	Baixo peso para idade	Risco nutricional	Peso adequado para a idade	Peso elevado para idade	N.º de crianças menores de 5 anos
2003	7,0	8,8	80,1	4,1	625.855
2004	5,5	7,9	82,6	4,0	613.155
2005	4,9	7,9	83,1	4,1	536.528
2006	4,5	7,7	83,1	4,7	576.335
2007	4,2	7,6	83,4	4,8	637.489
2008	4,0	7,5	82,7	5,8	559.565

Fonte: SESA/SPP/DVSFA/NUTRIÇÃO-PR, 2009

Os dados apresentados revelam uma tendência de redução gradativa do baixo peso para a idade, nas crianças menores de cinco anos, acompanhadas pelo SISVAN-PR, com valores de 7,0% em 2003 que passam a 4,0% em 2008. No entanto, apesar da redução significativa do percentual de baixo peso, relacionado a um perfil de desnutrição aguda e que demonstra melhora na situação nutricional em relação a esse índice, é importante mencionar que o valor de 4% ainda se encontra acima do esperado, uma vez que, para a geração dessa informação, o parâmetro considerado foi o percentil 3, ou seja, numa população com distribuição de frequência de medidas dentro da normalidade, espera-se encontrar somente 3% da população abaixo do percentil 3. Por outro lado, chama a atenção o aumento dos percentuais referentes ao peso elevado para a idade, que partem do valor de 4,1%, em 2003, chegando a 5,8% em 2008, extrapolando os 3% da população que normalmente seria encontrada acima do percentil 97. Nesse caso específico, o valor chega quase ao dobro do esperado. Ou seja, pelos dados registrados houve uma tendência de redução da desnutrição aguda, mas ainda não a

sua extinção. Por outro lado, verificou-se aumento preocupante do sobrepeso nas crianças abaixo de 5 anos, abrindo uma perspectiva para o desenvolvimento da obesidade. Os dados apresentados se referem ao SISVAN do Estado do Paraná, segundo referenciais do Ministério da Saúde, com acompanhamento da população que demandava o Sistema Único de Saúde até o ano de 2009. A partir de 2010, o Estado do Paraná passa a adotar o SISVAN-WEB, estruturado pelo Ministério da Saúde, cujos dados da população, segundo etapas do ciclo da vida, encontram-se na tabela que segue:

Tabela 14 - Estado nutricional - amostras de população captadas pelo SISVAN-WEB - Paraná Brasil

Estado Nutricional	Amostras de População (%)	
	Paraná	Brasil
Criança (de 0-10 anos) IMC/I		
Magreza Acentuada	2,3	4,0
Magreza	2,2	3,5
Eutrofia	63,2	62,0
Sobrepeso	18,7	16,3
Obesidade	7,9	7,4
Obesidade Grave	5,6	6,8
População	357.793	5.275.017
Adolescente (de 10 a 19 anos) IMC/I		
Magreza Acentuada	1,3	1,4
Magreza	1,6	2,4
Eutrofia	73,5	77,9
Sobrepeso	17,1	13,8
Obesidade	5,3	3,6
Obesidade Grave	1,2	0,8
População	104.646	2.283.257
Adulto (de 20 a 60 anos) IMC		
Baixo Peso	5,0	4,6
Adequado ou Eutrófico	44,4	49,3
Sobrepeso	30,7	29,7
Obesidade	20,0	16,5
População	281.435	6.345.544
Idoso (acima de 60 anos) IMC		
Baixo Peso	15,0	17,2
Adequado ou Eutrófico	37,5	38,8
Obesidade	47,6	44,0
População	11.409	170.091
População Negra (adultos) IMC		
Baixo Peso	5,3	
Obesidade	24,0	
População Indígena (adultos) IMC		
Baixo Peso	5,7	
Obesidade	23,4	

Fonte: MS/SAS/DAB/CGAN/SISVAN, 2010a

Os valores apresentados delineiam um quadro preocupante, em função da situação de prevalência de sobrepeso e obesidade em praticamente todas as faixas etárias. Na população negra e na indígena, os percentuais de obesidade são ainda mais elevados, confirmando um quadro histórico de iniquidades ao qual vêm sendo submetidas tais populações.

Com base no contexto apresentado e no cenário do Paraná relativo ao atual perfil nutricional apresentado pela população captada pelo SISVAN-WEB, torna-se fundamental realizar a análise do perfil de morbimortalidade apresentado pelos paranaenses:

Tabela 15 - Número e distribuição de óbitos segundo grupos de causas no Brasil, Região Sul, Paraná e Região Metropolitana de Curitiba - 2008

Cap. CID 10	Brasil		Região Sul		Paraná		RMC ⁽¹⁾	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Total	1066842	100,0	169321	100,0	63680	100,0	18117	100,0
Doenc. Infec. Parasitárias	46920	4,4	6310	3,7	1934	3,0	583	3,2
Neoplasias	166317	15,6	32905	19,4	10953	17,2	3299	18,2
Doenças do Sangue	5793	0,5	665	0,4	246	0,4	54	0,3
D. Endócrinas, Nutricional. Metabólicas	63742	6,0	9192	5,4	3438	5,4	915	5,1
Trans. mentais	11560	1,1	1794		710	1,1	176	1,0
D. Sist. nervoso	21341	2,0	3956		1359	2,1	409	2,3
D. do olho e anexos	40	0,0	3	0,0	1	0,0	-	-
D. ouvido e ap. mast	121	0,0	14	0,0	3	0,0	3	0,0
D. Ap. circulatório	314506	29,5	51206	30,2	19570	30,7	5097	28,1
D. Ap. respiratório	104459	9,8	17466	10,3	6562	10,3	1705	9,4
D. Ap. digestivo	54826	5,1	8485	5,0	3589	5,6	1019	5,6
D. Pelo e tec. subcut.	2631	0,3	256	0,2	79	0,1	17	0,1
D. Sist. osteomusc.	4051	0,4	658	0,4	222	0,4	92	0,5
D. Ap. genito urinário	19769	1,9	2733	1,6	1051	1,7	305	1,7
Gravidez parto puer.	1517	0,1	206	0,1	70	0,1	22	0,1
Afecções. perinatal	25820	2,4	2752	1,6	1157	1,8	338	1,9
Mal form. cong. Def.	10413	1,0	1487	0,9	583	0,9	184	1,0
Sin. Exam. Anormais	79372	7,4	8676	5,1	3105	4,9	824	4,6
Causas Externas	133644	12,5	20555	12,1	904	14,2	3075	17,0

Fonte: MS – SVS – DASIS – SIM e SINASC

Extraído de: IPARDES, 2010c

Nota: Situação da Base de Dados Nacional em 14/12/2009

(1) Região Metropolitana de Curitiba (RMC)

Segundo a tabela, o Paraná apresenta como a principal causa de morte as **doenças do aparelho circulatório**, atingindo o valor de 30,7%, ultrapassando inclusive o percentual de óbitos nessa categoria apresentado pelo Brasil (29,5%) e pela Região Sul (30,2%). Em seguida como segunda causa, têm-se as **neoplasias**, com um percentual de 17,2% que excede a

média nacional (15,6%), mas com valores inferiores à média da Região Sul (19,4%). E a terceira categoria de causa de mortes no Paraná são as **causas externas** (14,2%), percentual que se apresenta superior ao do Brasil (12,5%) e da Região Sul (12,1%), mas inferior aos valores apresentados pela Região Metropolitana de Curitiba (17%), que excede todos os demais valores verificados.

Sobre os dados apresentados até o momento, é oportuno acompanhar a seguinte explicação:

Assim como as taxas de mortalidade infantil nos dão idéia da infraestrutura de atendimento infantil, das epidemias, das condições de higiene e de saneamento básico e dos mecanismos culturais, políticos e sociais de tratamento das crianças, as taxas de mortalidade de outras faixas etárias por grupos de causas, particularmente as atribuíveis as causas externas, indicam também os diversos modos de sociabilidade e as circunstâncias políticas e econômicas que expressam a especificidade deste grupo, em que são registrados entre outros, os óbitos por suicídio, em acidentes de transporte, por homicídio, além da categoria das mortes ocasionadas por armas de fogo (IPARDES, 2010c, p.35).

Seguindo na mesma direção de análise, pode-se refletir a respeito das informações visualizadas que as duas principais causas de morte no Paraná, Região Sul, Brasil e Região Metropolitana de Curitiba são as doenças do aparelho circulatório e as neoplasias, que se encontram relacionadas à questão do padrão alimentar e nutricional da população. A constatação de valores elevados de sobrepeso e obesidade em crianças, adolescentes e adultos indica uma clara necessidade de intervenções profundas no sistema agroalimentar e também mudanças importantes nos três níveis de atenção à saúde para que o sistema de saúde possa responder adequadamente a esse perfil epidemiológico.

Como reforço a essa análise, ainda torna-se importante conhecer como o Sistema Único de Saúde encontra-se estruturado no Paraná para enfrentar os principais problemas de saúde, conforme os marcos legais do SUS:

Tabela 16 - Número de estabelecimentos de saúde no Paraná, segundo perfil do prestador de serviço - dez. 2009

Tipo de estabelecimento	Público	Filantropico	Privado	Sindicato	Total
Unidade Básica de Saúde	1488	12	13	6	1519
Posto de Saúde	962	1	5	2	970
Centro Reg. de Serviços de Saúde	4	-	-	-	4
Centro de Atenção Hemoterapia	5	-	1	-	6
Centro de Atenção Psicossocial	90	-	-	-	90
Centro Apoio Saúde da Família	5	-	-	-	5
Ambulatório Clínica Especializ.	147	139	1743	1	2030
Consultório Isolado	126	3	10.134	58	10321
Cooperativa	-	-	10	-	10
Farmácia Medic. Excepcional e Prog.					
Farmácia Popular	22	-	21	-	43
LACEN	2	-	-	-	2
Policlínica	24	17	394	4	439
Pronto Socorro Especializado	-	1	2	-	3
Pronto Socorro Geral	23	-	1	-	24
Unid. Mista 24hs	14	-	1	-	15
Unidade At. Saúde Indígena	1	-	-	-	1
Unidade de Serviço de Apoio e Diagnose	36	11	1334	2	1383
Unidade de Vig. Saúde	155	-	-	-	155
Unidade Móvel Fluvial	-	-	-	-	-
Unidade Móvel Pré-Hosp.	10	-	4	-	14
Unidade Móvel Terrestre	15	-	4	-	19
Hospital Dia	2	1	33	-	36
Hospital Geral	152	76	227	-	455
Hospital Especializado	6	14	47	-	67
Secretaria de Saúde	49	-	-	-	49
Total	3.338	275	13.974	73	17.660

Fonte: CNS - Situação da Base Nacional de Dados em abril de 2010

Adaptado de: IPARDES, 2010c

A análise da tabela aponta uma concentração de serviços de maior grau de especialização e complexidade pelo setor privado, enquanto os serviços de atenção primária à saúde estão estruturados no setor público. Esse perfil traz, sem dúvida, muitos desdobramentos que repercutem na qualidade do atendimento prestado à população e na própria definição de estratégias, políticas e programas de assistência à saúde e de promoção da saúde propriamente dita.

Infelizmente, é possível também constatar que as estruturas e os equipamentos do Sistema Único de Saúde no Paraná apresentam-se parcialmente adequadas para o enfrentamento do quadro epidemiológico existente. Por um lado, existe todo um aparato de alto grau de especialização e complexidade para o atendimento das doenças crônicas não transmissíveis mais frequentes na população, após o processo do seu desenvolvimento inicial, mas não há ainda o contingente adequado de estruturas, serviços e

profissionais para trabalhar nas questões relacionadas mais diretamente à alimentação e nutrição no sentido de gerar uma gestão estratégica desses componentes articulada às políticas de Segurança Alimentar e Nutricional.

A tabela a seguir apresenta o perfil de profissionais e trabalhadores vinculados direta ou indiretamente ao Sistema Único de Saúde no Paraná:

Tabela 17 - Recursos humanos (vínculos) segundo categorias selecionadas no Paraná - 2009

Categoria	Total	Atende ao SUS	Não atende ao SUS	Prof./1000 hab.	Prof. SUS/1000 hab.
Médicos	51.820	36.399	15.421	4,8	3,4
Anestesista	2.106	1.472	634	0,2	0,1
Cirurgião geral	3.097	2.519	578	0,3	0,2
Clinico geral	12.982	11.093	1.889	1,2	1,0
Ginecol. obstetra	4.839	3.043	1.796	0,5	0,3
Medico da família	1.952	1.945	7	0,2	0,2
Pediatra	4.241	2.865	1.376	0,4	0,3
Psiquiatra	886	641	245	0,1	0,1
Radiologista	1.506	844	662	0,1	0,1
Cirurgião dentista	10.681	4.801	5.880	1,0	0,4
Enfermeiro	7.124	6.605	519	0,7	0,6
Fisioterapeuta	4.181	2.373	1.808	0,4	0,2
Fonoaudiólogo	1.487	1.026	461	0,1	0,1
Nutricionista	951	652	299	0,1	0,1
Farmacêutico	3.703	2.897	806	0,3	0,3
Assistente social	1.220	1.163	57	0,1	0,1
Psicólogo	2.841	1.859	982	0,3	0,2
Auxiliar enfermagem	18.998	17.084	1.914	1,8	1,6
Técnico enfermagem	5.639	4.938	701	0,5	0,5

Fonte: CNES - Situação da base de dados nacional em 10/04/2010

Extraído de: IPARDES, 2010c

Nota: Se um profissional tiver vínculo com mais de um estabelecimento, ele será contado tantas vezes quantos vínculos houver.

2.8 POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO PARANÁ³⁹

Não é possível fazer um resgate aqui de todo o histórico dos programas e das ações de alimentação e nutrição realizados no Estado do Paraná ao

³⁹ A maior parte das informações apresentadas nessa parte do capítulo foram repassadas pelas Secretarias de Estado nominadas e constam no material: "Segurança Alimentar e Nutricional: Construção Participativa do SISAN e da PESAN do Estado do Paraná." Secretaria de Estado do Emprego, Trabalho e Promoção Social. Curitiba: SETP, 2010.

longo dos últimos anos, uma vez que não foram poucas as iniciativas. As ações concentraram-se na área da Saúde, Alimentação Escolar, Agricultura e Abastecimento e, na última década, na área dos Programas Sociais. Sem dúvida, tais iniciativas, realizadas no âmbito estatal e também pela sociedade civil, proporcionaram as condições para que, na década de 1990 e 2000, houvesse uma consolidação mais evidente do conceito e das ações voltadas à Segurança Alimentar e Nutricional.

Além das políticas já referidas até o momento neste trabalho, que direta ou indiretamente estão relacionadas ao acesso aos alimentos, existe um conjunto de políticas nacionais e estaduais concebidas com esse objetivo, que necessitam ser mencionadas neste trabalho para a finalização da configuração do contexto da Insegurança/Segurança Alimentar e Nutricional no Paraná.

2.8.1 Atuação da Secretaria de Estado do Emprego, Trabalho e Promoção Social (SETP) na SAN

No período de 2003 a 2010, coube à SETP, no âmbito do governo do Paraná, assumir a responsabilidade institucional relativa ao desenvolvimento das políticas, programas e ações vinculados à área do trabalho, assistência social e segurança alimentar e nutricional.

A partir de 2003, a SETP passa a contar com a Coordenação de Enfrentamento à Pobreza e Combate à Fome (CEPCF), que assume a responsabilidade institucional pelas ações relacionadas ao campo da Segurança Alimentar e Nutricional. Nessa fase inicial do trabalho, ocorre a estruturação do Programa Fome Zero - Paraná, que articula e realiza uma série de ações financiadas pelo governo federal e estadual.

Em 2008 foi instituído, na SETP, o Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional (DESAN), que passou a ser responsável pela coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional e pela articulação com as demais secretarias de Estado para o desenvolvimento conjunto da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. O DESAN foi proposto pela então Coordenação de Enfrentamento da Pobreza e Combate à Fome, que encaminhou a proposta de estudo de criação do Departamento à diretoria da SETP e à Secretaria de Estado do Planejamento.

Segundo o novo regulamento aprovado pela SETP em 2009, o Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional (DESAN) conta com as seguintes atribuições, a serem desenvolvidas mediante um trabalho articulado com uma rede de 18 Escritórios Regionais:

- a) desenvolvimento de ações que promovam a SAN, mediante articulação intersetorial e apoio técnico-operacional;
- b) realização de suporte técnico ao Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná, de forma integrada com a Secretaria Executiva dos Conselhos;
- c) coordenação e acompanhamento dos programas federais e estaduais de SAN.

2.8.1.1 Ações de Segurança Alimentar e Nutricional Desenvolvidas pelo Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional

Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição

No período de 2003 e 2004, a Coordenação de Enfrentamento da Pobreza e Combate à Fome desenvolveu o Programa de Produção Solidária de Alimentos (PRODUSA), com recursos próprios do governo do Estado do Paraná. O objetivo desse programa foi o de associar iniciativas de geração de trabalho e renda às ações de segurança alimentar e nutricional. Para

atingir esse objetivo foram adquiridos e repassados para organizações da sociedade civil, equipamentos e materiais de consumo para a implantação de cozinhas e padarias comunitárias, apiários, empreendimentos de produção de açúcar mascavo, entre outras formas de produção de alimentos e ou de refeições, mediante a realização de convênios. Abaixo, seguem os principais dados sobre o período de funcionamento do PRODUSA no Paraná:

Tabela 18 - Dados gerais sobre o programa produção solidária de alimentos - Paraná - 2003-2004

Dados Gerais	2003	2004
Comunidades Atendidas	111	121
Rurais	61	59
Urbanas	50	62
Investimentos (Valor R\$)	752813,29	502792,48

Fonte: Secretaria de Estado do Emprego, Trabalho e Promoção Social (SETP) – Depto. de Segurança Alimentar e Nutricional (DESAN) e Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2010

Extraído de: SETP, 2010

Nota: Recursos repassados pelo Governo Federal – MDS (convênios) com contrapartida de 20% do Governo do Estado.

Nesse mesmo período, firmou-se convênio entre o MDS e a SETP para a realização do Programa "Hortas Comunitárias". O Programa tinha como objetivo apoiar a implantação de hortas, lavouras, viveiros e pomares comunitários em área urbanas e rurais. Na segunda fase de sua realização, os convênios passaram a ser feitos diretamente entre o MDS e os municípios. Segue tabela, com dados gerais sobre o programa:

Tabela 19 - Dados gerais sobre o programa horta comunitária - Paraná - 2004-2005

Dados Gerais	2004	2005
Municípios	69	115
Kit de hortas repassadas	130	175
Hortas Rurais	91	111
Hortas Urbanas	39	64
Investimento (Valor R\$)	301.818,61	584.761,25

Fonte: Secretaria de Estado do Emprego, Trabalho e Promoção Social (SETP) – Depto. de Segurança Alimentar e Nutricional (DESAN) e Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2010

Extraído de: SETP, 2010

Nota: Recursos repassados pelo Governo Federal – MDS (convênios) com contrapartida de 20% do Governo do Estado.

O Programa Cozinhas Comunitárias foi implantado no período de 2004 a 2005, mediante a coordenação do processo em nível estadual pela SETP, com recursos repassados pelo MDS e contrapartida do estado (20% do montante). Após essa primeira fase, os convênios e os recursos para o programa passaram a ser realizados diretamente com os municípios, a partir de 2007.

Tabela 20 - Dados Gerais sobre o Programa Cozinhas Comunitárias - Paraná - 2004-2005

	2004	2005	2009 Convênios MDS-Municípios
Municípios	45	56	140
Nº Equipamentos	59	68	140
Cozinhas Urbanas	47	58	
Cozinhas Rurais	12	10	
Investimento ⁽¹⁾ (Valor R\$)	597972,81	766919,87	2,2 milhões

Fonte: Secretaria de Estado do Emprego, Trabalho e Promoção Social (SETP) – Depto. de Segurança Alimentar e Nutricional (DESAN) e Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2010

Extraído de: SETP, 2010

(1) Recursos repassados pelo Governo Federal – MDS (convênios) com contrapartida de 20% do Governo do Estado.

O Programa Produção Solidária de Alimentos (PRODUSA) e o Programa Horta Comunitária foram uma iniciativa do governo estadual, sendo a sua coordenação assumida pela SETP. As atividades do PRODUSA foram finalizadas em 2003 e o Programa Horta Comunitária foi encerrado em 2005. A partir de então, a Rede de Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional no Paraná passou a constituir-se de três tipos de unidades básicas, que visam funcionar de forma integrada de maneira a garantir o acesso a uma alimentação adequada e saudável às pessoas em situação de vulnerabilidade à insegurança alimentar e nutricional: restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos. A operacionalização desses serviços busca atuar na forma de rede, sendo que, no nível federal, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) responde pela coordenação das ações, atuando de forma articulada com os estados e municípios.

No momento, encontram-se em funcionamento os seguintes projetos/equipamentos na Rede de Segurança Alimentar e Nutricional vinculados ao governo federal e estadual: 135 cozinhas comunitárias, hortas comunitárias em 184 municípios e oito bancos de alimentos. Em relação aos bancos de alimentos, quatro encontram-se operando mediante convênios firmados entre a CEASA e o Ministério do Desenvolvimento Social, em Curitiba, Londrina, Maringá, Cascavel e Foz do Iguaçu. Um dos bancos de alimentos dos municípios funciona com recursos estaduais e os três restantes por convênios estabelecidos diretamente com os municípios de Umuarama, Ponta Grossa e Foz do Iguaçu (CONSEA-PR, 2011b).

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado pelo governo federal em 2003 e conta com recursos provenientes do MDS para ser desenvolvido em todo o País mediante convênios feitos com os estados, repasse de recursos às unidades da CONAB nos estados e, também, por convênios realizados diretamente com os municípios.

O Programa tem por objetivo a aquisição de alimentos diretamente dos agricultores familiares, com dispensa de licitação, e realizar o repasse desses alimentos para entidades sociais, escolas, hospitais, instituições com populações com vulnerabilidade à insegurança alimentar e nutricional. Com isso, busca-se fortalecer a agricultura familiar e garantir o acesso à alimentação de qualidade pelas instituições beneficiadas. Participam do Programa, como fornecedores, os agricultores rurais que se enquadram em uma das categorias do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e os assentados da reforma agrária:

Tabela 21 - Dados Gerais sobre o Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná

Ano execução	Municípios contemplados	Convênios firmados	Agricultores beneficiados	Entidades atendidas	Pessoas beneficiadas	Recurso aplicado (R\$)
2004	33	40	935	306	92.289	1.635.000,00
2005	81	91	2.864	964	367.374	5.008.000,00
2006	204	230	5.658	1.995	791.567	10.631.000,00
2007	215	227	5.662	2.354	828.488	10.433.000,00
2008	-	-	-	-	-	-
2009	236	243	5.058	2.362	799.008	15.086.000,00
2010/2011	274	287	6.882	2.950	980.289	22.702.000,00
Totais	1.043	1.118	27.059	10.931	3.859.015	65.495.000,00

Fonte: Secretaria de Estado do Emprego, Trabalho e Promoção Social (SETP) – Depto. de Segurança Alimentar e Nutricional, Curitiba, 2010

Extraído de: SETP, 2010

Nota: Recursos repassados pelo Governo Federal – MDS com contrapartida de 20% do Governo do Estado do Paraná.

2.8.1.2 Ações para estruturação do Sistema Estadual de SAN e construção da Política Estadual de SAN (PESAN-PR)

Em função de suas atribuições, coube ao DESAN, juntamente com os 18 Escritórios Regionais da SETP, atuar, no período de referência do estudo, como um agente mobilizador e estruturador da PESAN e do SISAN no Paraná. Buscou integrar seus trabalhos ao das demais secretarias de Estado relacionadas à temática (SEAB, SEED, SESA, SEMA, SEJU, SEAE, SEPL) visando à sua potencialização e convergência para a promoção da SAN. Em trabalho articulado com o CONSEA-PR, desenvolveu várias atividades e eventos para a formação de gestores e sociedade civil em SAN e para a estruturação da gestão estadual e regional.

Na sequência apresenta-se um quadro com as ações realizadas pelo DESAN/SETP, a partir de 2008, vinculadas à estruturação do Sistema e da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, em parceria com outras Secretarias de Estado, com FPSAN-PR e com o CONSEA-PR:

Quadro 5 - Ações desenvolvidas pelo Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional (DESAN/SETP) para construção da PESAN-PR e SISAN no período de 2008-2009 - Paraná

	Ações	Objetivo
2008		
Encontro com Prefeitos e Representantes da Administração Municipal Execução: DESAN, NUCLEAS e Núcleo de Coordenação Estadual do Sistema Nacional de Emprego	Realização de 10 eventos macrorregionais, envolvendo os 399 municípios	Aprimoramento das ações realizadas pelos municípios na implementação das Políticas Públicas da área do Trabalho, Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional.
2009		
Convênio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome n.º 238/2008 Execução: DESAN Apoio: CONSEA-PR	Realização de Oficina Técnica Preparatória dos Encontros Regionais Confecção de duas cartilhas sobre a PESAN-PR e o SISAN (20 mil e 15 mil exemplares, respectivamente)	Formação e planejamento da metodologia de trabalho do ciclo de 18 encontros regionais Apoio à formação de gestores e sociedade civil na temática da SAN
Convênio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome n.º 238/2008 Execução: DESAN Apoio: CONSEA-PR	Realização de 18 encontros regionais com a participação de prefeitos, gestores, técnicos, representantes de instituições da sociedade civil, comissões regionais de SAN, comitês gestores Fome Zero, conselheiros estaduais, agricultores familiares, representantes de comunidades quilombolas e indígenas	Implantação da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (PESAN-PR) e Estruturação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná (SISAN)
I Encontro da Rede de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná Execução: DESAN/SETP, SEAB, SEED, SESA, SEMA Apoio: CONSEA-PR	Realização de encontro estadual com técnicos do nível central e regional das Secretarias de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, da Agricultura e Abastecimento, da Saúde, da Educação, da Secretaria de Meio Ambiente, conselheiros do CONSEA e suas Comissões Regionais, Frente Parlamentar de SAN, Comitês Gestores Fome Zero	Discussão e encaminhamento final das propostas aprovadas nos 18 encontros regionais para construção intersetorial da PESAN-PR e estruturação do SISAN no nível estadual.

Fonte: Secretaria de Estado do Emprego, Trabalho e Promoção Social (SETP) – Depto. de Segurança Alimentar e Nutricional, Curitiba, 2010
Extraído de: SETP, 2010

2.8.1.3 Outras ações desenvolvidas pelo DESAN

O DESAN também participou da organização do Seminário Estadual "A contribuição do Programa de Aquisição de Alimentos para a promoção do desenvolvimento e da soberania e segurança alimentar e nutricional no Paraná", realizado em setembro de 2009 em Curitiba. O evento objetivou a realização de um processo participativo de avaliação do PAA e foi organizado por um conjunto de instituições: CONSEA-PR, SETP, CONAB, SEED, VIA CAMPESSINA, FETRAF-SUL, EMATER e UFPR (Departamento de Nutrição).

Além das discussões, encaminhamentos de caráter técnico e elaboração de uma carta política, foi aprovada a constituição de um grupo de trabalho para os encaminhamentos conjuntos do PAA e do PNAE no Paraná. Integraram o GT o CONSEA-PR, Conselho da Alimentação Escolar (CAE), Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar (CEDRAF), a SEED, SETP, EMATER, Delegacia do MDA no Paraná e CONAB.

Em 2008, iniciou-se o trabalho de constituição do orçamento temático de SAN no Paraná, coordenado pela Secretaria Estadual do Planejamento, do qual participaram as Secretarias de Estado vinculadas ao tema da SAN. O DESAN atuou nesse processo como responsável por coordenar o trabalho de identificação e levantamento das ações realizadas pelos diferentes setores de governo.

O DESAN/SETP, articulado às outras secretarias de Estado (SEAE, SEED, SESA, SEAB e vinculadas), à FUNAI, FUNASA, CONSEA-PR, CONAB e Ministério Público, integrou grupo de trabalho constituído em 2009 para levantamento da situação de ocorrência de desnutrição de crianças indígenas em aldeias do Paraná. O grupo de trabalho buscou iniciar a discussão de estratégias para a construção da Segurança Alimentar e Nutricional indígena no Paraná.

A SETP foi a Secretaria de Estado responsável pela articulação e suporte do trabalho de 411 Comitês Gestores do Programa Fome Zero, que tinham como atribuição a realização do controle social dos programas relacionados à SAN.

2.8.1.4 Ações de SAN na Política do Trabalho/Coordenadoria de Geração de Emprego e Renda/SETP

O Programa Arranjo Produtivo Solidário da Alimentação e Cadeia Produtiva de Frutos Pequenos consistiu na principal atividade relacionada à SAN desenvolvida pela Coordenadoria de Geração de Emprego e Renda nos

Territórios da Cidadania do Cantuquiriguacu e Paraná Centro. O programa, inserido no contexto do Programa Territórios da Cidadania, implementado pelo governo federal, teve a sua ação focada em quatro territórios do Paraná: Cantuquiriguacu, Paraná Centro, Norte Pioneiro e Vale do Ribeira.

Considerando esse perfil e a necessidade da realização de ações governamentais do nível estadual nesses dois territórios, a SETP realizou o desenvolvimento do Programa em questão, efetivando uma ação integrada da área da Segurança Alimentar e Nutricional, das áreas do Trabalho e de Inclusão Produtiva e da área da Política da Assistência Social visando à construção de uma rede de cozinhas e padarias comunitárias. Objetiva-se que ocorra a integração dessa rede com os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), visando à constituição de cooperativas e associações para a formação de um Arranjo Produtivo Solidário (APS) relacionado à Alimentação. Em 2009 ocorreu a primeira fase do Programa com a realização de cursos de qualificação profissional nos municípios de Laranjeiras do Sul, Goioxim e Reserva do Iguaçu, Território do Cantuquiriguacu, buscando a formação de pessoas (preferencialmente mulheres trabalhadoras) na área de processamento, higiene e manipulação de alimentos e também em Economia Solidária. Para o ano de 2010 estavam previstos 18 cursos na Área de Manipulação de Alimentos, organizados e ministrados pela Escola de Turismo e Hotelaria Canto da Ilha da Central Única dos Trabalhadores, para 18 municípios dos dois territórios e da região do Centro-Sul expandido. De forma simultânea, estavam sendo articuladas as ações iniciais para a constituição da integração da rede de equipamentos com a cadeia produtiva. Objetiva-se que os princípios para a construção da Segurança Alimentar e Nutricional local e regional permeiem todas as fases do projeto, da qualificação profissional ao processo de comercialização de alimentos, visando, inclusive, a sua compra institucional pela área de Alimentação Escolar.

2.8.1.5 Ações de Segurança Alimentar e Nutricional na Política de Assistência Social

O alcance de um desenvolvimento territorial mais homogêneo, com a priorização dos municípios em situação de maior vulnerabilidade social, tem sido um dos objetivos do governo estadual, mediante o trabalho da SETP que, com o repasse de recursos públicos, tem buscado realizar o fortalecimento e a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Com o objetivo de unificar as iniciativas e mobilizações para a garantia dos direitos sociais, o Núcleo de Assistência Social (NUCLEAS) realizou, no período de 2008 e 2009, uma etapa de 12 "Encontros Macro-Regionais para Avaliação da Implantação do SUAS e do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)" no Paraná. Os Encontros objetivaram efetivar um balanço sobre o processo e levantar estratégias para a articulação e o fortalecimento dos dois sistemas, contribuindo assim para o desenvolvimento social no âmbito local e regional.

Nessa mesma perspectiva e integrando as ações do Plano Estadual de Capacitação Permanente em SUAS, estava prevista para 2010 a capacitação de 1500 técnicos dos CRAS, coordenada pelo NUCLEAS e Conselho Estadual de Assistência Social, com o apoio da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SETI), sendo que a sua execução seria realizada por cinco Universidades Estaduais. Um dos objetivos da Capacitação Permanente é o de proporcionar aos seus participantes condições para a elaboração e o desenvolvimento de projetos que busquem a inclusão socioprodutiva das famílias com vistas à promoção da Segurança Alimentar e Nutricional. A capacitação continuada para a gerência dos sistemas é necessária para que os municípios possam estar habilitados para integrar-se ao SUAS.

Programa Bolsa Família (PBF)

Conforme já apresentado neste trabalho, o Programa Bolsa Família constitui-se em um programa do governo federal, realizado no âmbito municipal. O acompanhamento do processo pelo nível estadual é realizado pela SETP. No Paraná 493.963 mil famílias receberam a bolsa, ocorrendo o repasse de R\$ 38.937.719, no exercício de 2009.

Para o recebimento do recurso, as famílias necessitam ser cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico). Tal procedimento auxilia na identificação das famílias socialmente vulnerabilizadas e permite a realização de ações de abrangência intersetorial. No Paraná, 937.364 famílias encontravam-se inscritas no CadÚnico, em 2009.

2.8.2 Atuação da Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento (SEAB) na SAN

No período correspondente ao estudo, a SEAB e suas vinculadas trabalharam com o enfoque da SAN, inserindo-o em suas principais políticas e programas, buscando trabalhar o tema de forma transversal, sobretudo nas ações que se encontram relacionadas ao fortalecimento da agricultura familiar, incentivo da produção para o autoconsumo e comercialização de excedentes, estímulo ao desenvolvimento da agroecologia, entre outras. Especialmente têm sido efetivadas ações de apoio à produção de alimentos por parte de segmentos da população como assentados da reforma agrária, indígenas, quilombolas, pescadores e demais comunidades e povos tradicionais.

No quadro a seguir são apresentadas, de forma resumida, as principais ações realizadas:

Quadro 6 - Ações desenvolvidas pela Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento (SEAB) e vinculadas em Segurança Alimentar e Nutricional - Paraná

Programa/Ação	Atividades desenvolvidas
Incentivo à Produção Agroecológica Execução: EMATER - Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR) Centro Paranaense de Referência em Agroecologia (CPRA)	Ações de incentivo e apoio à produção ecológica de alimentos
Programa de Sementes Execução: IAPAR	Repasse de 200 toneladas de sementes de feijão, milho e arroz para 7.000 famílias de agricultores, para a produção e reprodução de sementes de qualidade e adaptadas localmente
Programas de Diversificação	Diversificação dos processos produtivos e das atividades rurais nas diferentes mesorregiões com apoio à cultura do café, aos cultivos florestais, à fruticultura, à ovinocultura, suinocultura, entre outras. Estímulo e apoio ao turismo rural como forma de geração de emprego e renda no campo
Pesquisa Agrícola Execução: SEAB/CPRA	Produção de material genético com melhor adaptação às condições de produção da agricultura familiar Pesquisa em agroecologia
Qualidade ambiental	Programa de Gestão Ambiental Integrada em Microbacias
Comercialização, Classificação e Apoio ao Armazenamento Apoio/Execução: CODAPAR (classificação de produtos)	Mecanismos de apoio à comercialização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, sendo priorizada a rede de armazenamento do Estado para essa categoria de produtos.
Sanidade dos produtos	Garantia das condições de trabalho das equipes de campo da defesa sanitária, implementando o serviço estadual de fiscalização, juntamente com a estruturação de laboratórios de apoio, com recursos também repassados pelo governo federal.
Ações de integração de consumidores com agricultores	Apoio à organização e à realização de feiras, com o objetivo de promover uma aproximação dos consumidores urbanos e agricultores, com vistas ao desenvolvimento de mecanismos coletivos de construção da SAN e de valorização da agricultura familiar. Programas de incentivo ao Turismo Rural
Feira de Produtores/Feira de Sabores	Iniciativas para o abastecimento urbano, com a venda de alimentos produzidos pela agricultura familiar e por assentados da reforma agrária. Organização de processos preparatórios, mediante a Extensão Rural pela EMATER, com orientações e normativas para que os agricultores tenham como desenvolver a agroindústria familiar e acessar os diferentes mercados. Desenvolvimento de programas de aproveitamento integral dos alimentos pela CEASA e de articulação com o governo federal para o apoio dessas ações com o acompanhamento de mais de 1.100 agricultores familiares que acessam diariamente as suas unidades em Curitiba, Maringá, Londrina, Foz do Iguaçu, da CEASA, participando do processo de abastecimento.

Fonte: SEAB/PR

Nota: Quadro estruturado com informações extraídas de SETP, 2010.

Mediante as suas vinculadas como a CEASA e a EMATER, a SEAB buscou trabalhar algumas temáticas mais específicas da SAN. A EMATER, em função de seus trabalhos voltados à extensão rural e à melhoria da qualidade de vida das famílias que vivem no campo, procurou conferir uma atenção especial ao grupo sociais em maior vulnerabilidade. Nesse sentido, é importante ressaltar que a EMATER integrou-se ao grupo de trabalho para a construção de processos de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional em aldeias indígenas do Paraná, integrado pela SETP, FUNAI, FUNASA, Ministério Público, CONAB e as demais secretarias de Estado, que passou a existir a partir de 2009, em função da ocorrência de desnutrição em crianças indígenas. Ainda deve ser registrada a participação da EMATER juntamente com a SEED, no processo de implantação e implementação da Lei federal n.º 11. 947, legislação que estabelece que a aquisição de 30% dos alimentos consumidos nas escolas necessita ser feita diretamente da agricultura familiar.

No caso das unidades atacadistas da CEASA-PR deve ser destacada a formação de uma rede de bancos de alimento no estado, nas unidades dos municípios de Curitiba, Londrina, Maringá, Cascavel e Foz do Iguaçu, visando a uma melhoria no abastecimento alimentar regional, bem como realizar a assistência alimentar aos grupos vulneráveis à insegurança alimentar e nutricional. Os bancos de alimentos referidos realizam a coleta de produtos excedentes e fazem o seu repasse para instituições sociais cadastradas. Há também uma atuação integrada com o Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar. No ano de 2009 ocorreu a distribuição de 5.725 toneladas média/mês para 490 entidades média/mês. Além desse trabalho são realizados encontros, oficinas, palestras, campanhas sobre o Combate ao Desperdício de Alimentos. Há também o funcionamento de um Telecentro para difusão de tecnologias digitais que contribuam para o desenvolvimento local.

2.8.3 Atuação da Secretaria de Estado da Educação (SEED) na SAN

A área de alimentação escolar consiste em um dos importantes pilares relativos à garantia do acesso à alimentação adequada, defendido pelos princípios de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional. Consiste em uma das ações de maior grau de institucionalização no País, apresentando um histórico que abrange desde a década de 1950 até os dias atuais:

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC) tem como objetivo principal contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo. Trata-se de uma intervenção cujo marco legal, se deu em 1955 com a Campanha Nacional de Alimentação Escolar. É, portanto, o Programa Social da área da alimentação e nutrição e com objetivos no campo da segurança alimentar e nutricional com mais longa história no Brasil. Trata-se também de um Programa de grandes números em termos de orçamento e cobertura desde seus primórdios: nos anos 70, como integrante do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), foi o Programa de maior abrangência, chegando a alcançar 14 milhões de escolares (L'ABBATE, 1988⁴⁰). Em 2010, o Pnae teve orçamento previsto em 3 bilhões de reais para atender a 47 milhões de escolares da educação básica e de jovens e adultos (FNDE, 2010) (CONSEA, 2010b, p.136).

No que se refere aos avanços obtidos nos últimos anos, torna-se fundamental destacar a efetivação da descentralização da alimentação escolar para o âmbito dos municípios brasileiros, realizada na década de 1990, uma conquista graças à atuação da primeira gestão do CONSEA nacional. Outro significativo avanço foi a institucionalização dos Conselhos da Alimentação Escolar, que, a partir de 1993, iniciam o processo de controle

⁴⁰ L'ABBATE, S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: 1 – Período de 1940 a 1964. **Revista de Nutrição da PUCCAMP**, Campinas, v.1, p.87-138, jul./dez. 1988.

social do programa no nível municipal e estadual (VASCONCELOS, 2005; SANTOS *et al.*, 2008).

A partir dos anos 2000, outras mudanças na perspectiva da efetivação do DHAA foram sendo processadas. Na primeira metade da década aconteceram reajustes no valor do *per capita*, após longo período de congelamento dos valores, possibilitando melhora no padrão das refeições oferecidas aos alunos. Uma diferenciação do valor *per capita* foi estabelecida para as escolas indígenas e de comunidades quilombolas, garantindo um impacto positivo em populações historicamente expostas às situações de insegurança alimentar e nutricional. Também de importância fundamental foi a inclusão progressiva para o recebimento do recurso, mediante unidades *per capita* diferenciadas para o segmento das creches, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos e das escolas com período integral, garantindo o acesso à alimentação de melhor qualidade por parte desses estudantes (CONSEA, 2010b).

Outra conquista significativa para a melhoria na qualidade da alimentação escolar em todo o País e, ao mesmo tempo, uma iniciativa que vem contribuindo com incrementos para o desenvolvimento da economia local e regional, foi a sanção presidencial da Lei federal n.º 11.947, em 2009, que, dentre outras providências para o campo da Educação e da Alimentação Escolar, apresenta a exigência de que pelo menos 30% das compras da alimentação escolar sejam efetuadas de agricultores familiares da região onde se encontra a escola (BRASIL, 2009). Essa proposição legislativa encontra-se em implantação demandando novas práticas e procedimentos que implicam desafios consideráveis para os gestores das áreas relacionadas (educação, agricultura e abastecimento, administração pública), para as escolas, para os nutricionistas, merendeiras e demais integrantes da comunidade escolar. Ainda assim, os primeiros levantamentos realizados, sobre essa fase de implantação, vêm apresentando cenários positivos e promissores, que reverterão em benefícios importantes para os alunos, e também, para os municípios brasileiros. No bojo da aprovação da mesma lei e dos decretos para a sua regulamentação foi definida a obrigatoriedade, para o ano de

2011, da oferta de três porções de frutas e hortaliças por semana, com o atendimento mínimo de 20% das necessidades nutricionais diárias em uma refeição, como uma forma de se garantir aos alunos o acesso a uma alimentação mais saudável.

Dentro dessa mesma perspectiva de atendimento ao DHAA, o FNDE vem também procurando garantir a presença de nutricionistas como responsáveis técnicos pela alimentação escolar dos municípios e das escolas estaduais, diretriz que garantiu o aumento em 79% do número dos profissionais cadastrados no órgão, nos últimos cinco anos (CONSEA, 2010b).

Com o objetivo de incrementar o controle social do Programa e a qualidade do trabalho realizado no âmbito da alimentação escolar em todo o País, diferentes capacitações vêm sendo realizadas pelo FNDE, graças à institucionalização de uma rede de Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANEs), formada por universidades federais vinculadas ao órgão, visando à formação e ao aperfeiçoamento da atuação dos integrantes dos Conselhos da Alimentação Escolar, nutricionistas da alimentação escolar, diretores, merendeiras, professores e gestores. Até o momento, o processo atingiu mais de 3.300 municípios em todo o país (CONSEA, 2010b).

No Paraná, o atendimento da alimentação escolar para as escolas estaduais é realizado pela Secretaria de Estado da Educação (SEED), que conta com uma Coordenação Estadual de Alimentação Escolar. A SEED trabalha com os recursos repassados pelo FNDE. Os municípios recebem diretamente do governo federal o recurso para a realização da alimentação escolar pelas escolas municipais.

A SEED atende diariamente 1.300.000 alunos matriculados na rede estadual dos 399 municípios do Paraná, que estejam cursando o ensino fundamental, médio, profissionalizante, jovens e adultos e cursos de alfabetização para adultos. Procura-se garantir a oferta de alimentação adequada, considerando-se a realidade de cada escola, as preferências regionais e as características do público atendido, com a disponibilização de cardápios diferenciados (SETP, 2010). Desde o ano de 2005, encontra-se em desenvolvimento o Programa Escola Cidadã, que conta com recursos

estaduais para serem repassados às escolas para a aquisição de alimentos *in natura*, principalmente frutas e hortaliças.

No ano de 2010 foram realizadas novas ações envolvendo a implantação da Lei n.º 11.947, visando à efetivação da compra de 30% dos alimentos utilizados nas escolas estaduais diretamente da agricultura familiar. Ainda nesse período ocorreu a introdução do leite pasteurizado na alimentação das escolas estaduais, adquirido de agricultores e beneficiadores do Paraná, pelo Programa Leite do Paraná (SETP, 2010).

Nesse mesmo ano deu-se início ao processo de capacitação dos professores de educação física da rede estadual, para a realização de avaliação antropométrica nos alunos e repasse dessas informações para o Sistema de Registro Escolar (SERE). Tais procedimentos tiveram também como objetivo a preparação do I Monitoramento Nutricional dos Escolares da Rede Estadual, que possibilitou a realização de um diagnóstico geral do perfil nutricional dos alunos da rede estadual de ensino. Durante a antropometria, foram também coletadas informações sobre patologias relacionadas à situação nutricional dos alunos (diabetes, doença celíaca e intolerância à lactose) (SETP, 2010). Em 2011, a mesma metodologia foi novamente utilizada, sendo feita a primeira avaliação nutricional dos professores e funcionários das escolas. É importante também registrar que todo esse processo de trabalho referido, envolvendo diferentes dimensões da alimentação escolar, culminou com a instituição da Política Estadual de Alimentação Escolar, ainda nesse mesmo ano (SEED, 2010).

2.8.4 Atuação da Secretaria de Estado da Saúde (SESA) na SAN

Em caráter introdutório, torna-se necessário apresentar as principais ações desenvolvidas pela Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), em relação ao período que corresponde a este estudo, uma vez que elas têm repercussão importante no trabalho do nível estadual e municipal.

Tais ações referem-se à vigilância do estado nutricional da população, ao monitoramento de indicadores de alimentação e nutrição, controle e prevenção das doenças nutricionais, à promoção da alimentação saudável, apoio à regulação de alimentos e ao fortalecimento da rede nacional de alimentação e nutrição.

Em relação ao acompanhamento do perfil alimentar e nutricional da população usuária do SUS, realizado pelo Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) com a coleta de informações na atenção básica, foram registrados importantes avanços na cobertura desse sistema a partir de 2008, quando passa a ocorrer a disponibilização do acesso pelos municípios ao SISVAN WEB. No período 2007/2008 ocorreu o monitoramento de 1,8 milhões de usuários, contingente que aumentou consideravelmente no período 2008/2009, passando a 2,7 milhões o número de indivíduos acompanhados pelo sistema. Como esse trabalho envolveu a incorporação de marcadores de consumo alimentar e o seu monitoramento, proporcionou o início do acompanhamento desses indicadores pela Rede Alimentar Brasil e pela Estratégia Nacional para a Alimentação Complementar Saudável (ENPACS). No ano de 2009 houve o registro do acompanhamento de 457 mil indivíduos.

Quanto ao monitoramento de indicadores de alimentação e nutrição, deve ser dado destaque à incorporação de determinados indicadores no Plano Nacional de Saúde – PNS 2008/2011 (aumento da cobertura do SISVAN WEB; redução da desnutrição infantil; eliminação dos distúrbios por deficiência de iodo; redução da obesidade em adultos), com o objetivo de reduzir das desigualdades em saúde, melhoria das condições de saúde da população com a pactuação de metas e aumento da resolubilidade do SUS. Realizou-se também a pactuação entre o Ministério da Saúde, Estados e Municípios para o Fortalecimento da Atenção Básica visando à redução e ao monitoramento da prevalência de baixo peso em crianças menores de cinco anos vinculadas ao Programa Bolsa Família e ao monitoramento do processo brasileiro em relação ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), tendo sido registrada uma redução significativa da desnutrição infantil. O Ministério da Saúde, representado pela então Coordenação Geral da

Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN), integrou o grupo de trabalho constituído pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para a confecção do Relatório sobre a Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação, sobre Indicadores e Monitoramento, realizado a partir da promulgação da Constituição de 1988, publicado em 2010.

Na questão do controle e da prevenção de distúrbios nutricionais foram registrados avanços importantes em relação ao tratamento e à prevenção da desnutrição grave, no Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A, no Programa Nacional de Suplementação de Ferro (instituído em 2005, mas com a operacionalização ainda em processo de aperfeiçoamento) e no Programa Nacional para Prevenção e Controle dos Distúrbios por Deficiência de Iodo.

Quanto à Promoção da Alimentação Saudável deve ser ressaltada a importância da publicação do Guia Alimentar da População Brasileira – Promovendo a Alimentação Saudável, em 2006, pela então CGPAN e destacar que a partir de 2007 foram implementados esforços para ser dada continuidade à elaboração, publicação e divulgação de materiais técnicos para orientar as práticas dos profissionais de saúde na atenção básica em relação a como trabalhar essa temática. Nesse contexto deve ser registrada também a constituição da Estratégia Nacional para a Alimentação Complementar Saudável (ENPACS), no contexto da Política Nacional de Promoção da Saúde, que tem como um de seus eixos estratégicos a Promoção da Alimentação Saudável. Assim, desde 2008, a então CGPAN vem promovendo oficinas de tutores para trabalhar o conteúdo da estratégia e fazer a sua multiplicação no nível estadual, municipal e também no nível da atenção básica. No período entre outubro de 2008 e dezembro de 2010 foram realizadas 29 oficinas estaduais, tendo como desdobramento a habilitação de 746 tutores em 290 municípios (destaca-se que aproximadamente 40% desses municípios são considerados prioridade em relação à redução da mortalidade infantil). Estratégias de trabalho intersetorial vêm sendo também desenvolvidas no âmbito da promoção da alimentação saudável, sendo necessário registrar a importância do Programa Saúde na Escola (PSE), lançado em 2007, uma

parceria entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a CGPAN. Inicialmente constituiu-se em um trabalho de elaboração de materiais sobre nutrição e saúde, que pudessem ser utilizados no ambiente escolar; à medida que o trabalho avançou deu origem a uma série de iniciativas e atividades, apresentadas na I Mostra Nacional Programa Saúde na Escola, em 2010. Deve ser registrado também o início de uma atividade integrada da CGPAN com o Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Social e Conselho Federal de Nutricionistas em relação à promoção da alimentação saudável, o Programa de Alimentação do Trabalhador e a revisão dos seus parâmetros nutricionais, em 2008. Além dos aspectos já mencionados, vem sendo desenvolvida uma série de outras estratégias pela CGPAN para o incentivo ao aumento do consumo de frutas, legumes e verduras pela população, mediante a formação de grupo técnico de trabalho intersetorial, a promoção de eventos para discussão da temática, entre outras. Também tem havido uma atenção especial à discussão do tema da educação alimentar e nutricional, com a realização de um Fórum de Educação Alimentar e Nutricional em 2008, a elaboração de materiais para o uso na atenção básica, sistematização de experiência, treinamento de profissionais de saúde etc.

No que tange à regulação de alimentos, outra área em que foram verificadas importantes iniciativas no decorrer do período do estudo, ressaltam-se os avanços e os desafios apresentados no Relatório sobre SAN e DHAA, publicado em 2010:

Nos últimos anos, medidas no marco regulatório estão sendo adotadas, como a regulamentação da publicidade de alimentos, o aperfeiçoamento das regras de rotulagem de alimentos e a melhoria do perfil dos alimentos processados, com a redução de açúcar, gordura, sal. Entretanto essas ações ainda são tímidas e sofrem pressões contrárias, principalmente do setor privado. É preciso fortalecê-las, para que possam criar condições para escolhas mais saudáveis pela população, e apoiar a contenção do aumento desenfreado da obesidade e das doenças crônicas no País (CONSEA, 2010b, p.22).

Como questão estratégica para o avanço da PNAN no país, efetivou-se também, no período que corresponde ao estudo, a constituição da Rede de Alimentação e Nutrição, cujo objetivo é colaborar na formação adequada dos profissionais que atuam na área de alimentação e nutrição, e conferir apoio direto ao nível estadual e municipal de gestão na implementação da política, mediante um trabalho de supervisão e apoio técnico por parte da CGPAN, atualmente denominada CGAN. Houve, também, em 2009, o lançamento da REDENUTRI, a Rede Social de Nutrição no SUS, visando promover a reflexão e a troca de informações e de experiências entre trabalhadores e usuário do SUS, sobre a PNAN.

A atuação da Secretaria de Estado da Saúde (SESA), mais diretamente relacionada ao campo da Segurança Alimentar e Nutricional, está sob a responsabilidade da Superintendência de Política de Atenção Primária em Saúde (SPP) e da Área da Vigilância em Saúde, dentro da qual encontra-se inserida a Vigilância Sanitária de Alimentos.

A SPP conta com a Área Técnica de Alimentação e Nutrição (ATAN), que realiza ações que visam dar subsídios aos municípios do Paraná, para o monitoramento da situação alimentar e nutricional da população e para o desenvolvimento de práticas de alimentação saudável em todas as etapas do ciclo da vida. Esse trabalho de acompanhamento conta com o suporte das 22 Regionais de Saúde, que monitoram e dão apoio técnico às ações relativas ao Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), Programa Bolsa Família e Programa Nacional de Suplementação de Ferro, desenvolvidas pelos municípios. Também ocorre o monitoramento dos indicadores do Pacto pela Saúde (MS, 2006b), relacionados à área de Alimentação e Nutrição, mediante a alimentação do sistema de informações, o SISPACTO. Além dessas atividades, a ATAN participa no desenvolvimento de ações de caráter transversal, representando a SESA no Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná (CONSEA-PR) e na Coordenação Estadual Intersetorial do Programa Bolsa Família, da qual participam também a Secretaria de Estado da Educação (SEED) e a Secretaria de Estado do Emprego, Trabalho e Promoção Social (SETP).

Apesar de realizar predominantemente ações de gestão, a ATAN também realiza assessoria na área da assistência nutricional, como, por exemplo, encaminhamentos relativos aos procedimentos para repasse de dietas industrializadas e suplementos alimentares no Sistema Único de Saúde.

No período de 2008 e 2009, a SESA realizou uma capacitação para "Atualização em Monitoramento da Situação Alimentar e Nutricional" voltada aos técnicos das Regionais de Saúde e dos municípios da Rede Pública de Saúde do Estado do Paraná. Tal atividade foi realizada com o apoio do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição da Região Sul (CECAN-SUL), vinculado ao Ministério da Saúde e à Universidade Federal do Paraná. A capacitação envolveu as seis (6) macrorregiões do estado. De forma simultânea, no mesmo evento, a SESA e a SETP realizaram o "Seminário de Segurança Alimentar e Nutricional - Relação do Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)". O evento contou com a participação das Regionais de Saúde e dos técnicos dos 18 Escritórios Regionais da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social - SETP (SETP, 2010).

No ano de 2010, além do desenvolvimento das atividades de rotina da ATAN, as seguintes ações foram planejadas e realizadas: Reunião de Sensibilização para Oficina Estadual para sobre a Estratégia Nacional de Alimentação Complementar Saudável – ENPACS (48 participantes); Oficina Estadual para Formação de Tutores para a Estratégia Nacional de Alimentação Complementar Saudável – ENPACS (formação de 24 tutores); Seminário Estadual de Alimentação e Nutrição no Sistema Único de Saúde do Paraná – Política Nacional de Alimentação e Nutrição: avanços, perspectivas e desafios (SESA, 2011). O Seminário fez parte do processo de avaliação dos dez anos da Política Nacional de Alimentação e Nutrição e foi organizado pela ATAN com o apoio do Conselho Estadual de Saúde (CES) e do Centro Colaborador de Alimentação e Nutrição da Região Sul. O evento contou com 90 participantes e propiciou uma ampla discussão da PNAN com todos os segmentos envolvidos, sendo eleitos nesse Seminário, os quatro (4) representantes do Estado do Paraná que participaram do Seminário

Nacional de avaliação da PNAN, em Brasília (MS, 2010b). Nesse ano, ainda, houve a elaboração, o registro e a implementação do Plano de Alimentação e Nutrição, aprovado na Comissão Intergestores Bipartite e no Conselho Estadual de Saúde.

Torna-se necessário ainda registrar que a SPP participa de diferentes atividades organizadas pelo Centro Formador em Recursos Humanos/SPP/ SESA, como capacitações para agentes comunitários de saúde, cuidadores de idosos, cursos técnicos de enfermagem, entre outras iniciativas. Um dos materiais básicos, utilizados para esse tipo de atividade e também em espaços abertos à participação da comunidade, é a Cartilha/DVD: "Você é o que Come", cujo conteúdo foi desenvolvido pela ATAN. O material foi encaminhado às Regionais de Saúde para ser utilizado pelos municípios de todo o estado (SETP, 2010).

Além das atividades de alimentação e nutrição desenvolvidas pela SPP, a SESA conta com a Superintendência de Vigilância em Saúde, que realiza ações também relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional, mas sobretudo vinculadas à Vigilância Sanitária de Alimentos:

- Programa Estadual de Coleta de Amostras de Alimentos: monitoramento da qualidade de embutidos, queijos, conservas vegetais, alimentos prontos, leite UHT e água mineral.
- Programa Estadual de Coleta e Análise de Amostra de Leite: monitoramento sanitário do Programa Leite das Crianças.
- Programa Estadual de Controle de Resíduos de Medicamentos Veterinários em Alimentos/PAMvet.
- Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos/ PARA
- Programa de Controle de Aflatoxinas em Amendoim e Derivados/ PROMIC.

2.8.5 Atuação da Secretaria de Ciência e Tecnologia (SETI) na SAN

A contribuição da SETI na construção da Segurança Alimentar e Nutricional no Paraná ocorreu simultaneamente ao atendimento, por parte da instituição, a um dos eixos principais da Política de Desenvolvimento do Estado do Paraná, que visa "o estímulo à descentralização do desenvolvimento econômico e social como mecanismo da diminuição das desigualdades regionais e desenvolvimento sustentado" (SETP, 2010, p.27).

Com vistas a contribuir no atendimento desse objetivo da Política, a SETI concebeu e executou o Programa de Extensão Universitária "Universidade Sem Fronteiras", que tem por finalidade priorizar o financiamento de projetos, direcionados às áreas estratégicas nas periferias das grandes cidades paranaenses e nos municípios com indicadores sociais que registrem situações de vulnerabilidade. A partir do ano de 2007, em função do projeto, formaram-se diversas equipes multidisciplinares com educadores (em número de 5.400), profissionais recém-formados e estudantes universitários para atuarem mediante o recebimento de bolsas, em 600 projetos aprovados em seleções públicas. A atuação das equipes tem acontecido em mais de 200 municípios do estado. Até 2009, cerca de R\$ 45 milhões de reais haviam sido investidos no Programa, que apresenta os seguintes subprogramas: incubadoras dos Direitos Sociais; apoio aos Cursos de Licenciatura; apoio à Agricultura Familiar; apoio à Pecuária Leiteira; apoio à Produção Agroecológica Familiar; Diálogos Culturais; apoio às Ações de Saúde e Extensão Tecnológica Familiar (SETP, 2010, p.27).

É importante registrar que dentre o conjunto dos projetos em andamento, cerca de 160 apresentam relação direta com a questão da Segurança Alimentar e Nutricional, em função de viabilizarem o apoio à Agricultura Familiar, à Produção Agroecológica Familiar e à Pecuária Leiteira, com a participação de cerca de 600 profissionais recém-formados e 700 estudantes de graduação, em contato direto com os agricultores e suas famílias. Os outros subprojetos, que contam com a participação de comunidades

indígenas e quilombolas, constituem-se em uma outra ação importante que se refletirá na situação de Segurança Alimentar e Nutricional de tais populações, em geral expostas aos quadros graves de Insegurança Alimentar e Nutricional (SETP, 2010, p.27).

2.8.6 Atuação da Secretaria de Estado do Planejamento (SEPL) na SAN

No ano de 2008, a Coordenação Geral da SEPL, após discussão com a Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná (FPSAN-PR) e com o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná (CONSEA-PR), sobre a importância da estruturação da Política e do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, decidiu realizar a implantação do Orçamento Temático de Segurança Alimentar e Nutricional (OSAN).

Para que esse trabalho pudesse ser realizado, houve a necessidade do desenvolvimento de uma metodologia pela SEPL, para a identificação de todas as atividades realizadas pelas Secretarias de Estado, que apresentassem relação direta ou indireta com a Segurança Alimentar e Nutricional. Para isso, foram efetuadas reuniões periódicas, coordenadas pela SEPL, com as secretarias estaduais do Trabalho, Emprego e Promoção Social, Agricultura e Abastecimento, Saúde, Educação, Meio Ambiente e Justiça, para realizar todos os processos de identificação e registro das atividades necessários. Como resultado final do levantamento, obteve-se o valor total de R\$ 1.015.675.341,00 de investimentos realizados pelo governo do Paraná na área de Segurança Alimentar e Nutricional no período de 2007-2009. Com esse primeiro resultado, objetiva-se garantir a continuidade do processo de monitoramento, que se encontra institucionalizado no Estado do Paraná, mediante decreto estadual que regula os Orçamentos Temáticos do Estado do Paraná (SETP, 2010).

Além do trabalho mencionado, a SEPL foi responsável pela coordenação da Política de Desenvolvimento do Estado do Paraná, que tem por objetivo realizar investimentos e ações nas regiões com menor dinamismo econômico, visando ao alcance de um perfil de desenvolvimento mais homogêneo para todas as regiões do estado.

Na sequência serão apresentados alguns dados sobre o Programa Leite das Crianças coordenado pela SEPL de forma colegiada com outras secretarias.

2.8.6.1 Programa Leite das Criança (PLC)

Trata-se de um Programa que vem sendo realizado a partir de 2003, exclusivamente com recursos do governo do Estado do Paraná, e que procura realizar ações de repasse de leite pasteurizado para famílias com crianças de 6 a 36 meses de idade, com renda *per capita* mensal até meio salário mínimo. O leite é adquirido de produtores do Estado do Paraná, preferencialmente da agricultura familiar, e é processado por pequenas e médias agroindústrias, exclusivamente paranaenses. Seu objetivo é integrar uma estratégia de assistência nutricional a um processo de desenvolvimento e fortalecimento da cadeia produtiva de leite no estado, dinamizando a economia local, regional e estadual. O processo também objetiva colaborar com a melhora do padrão higiênico sanitário do leite produzido no Paraná, desenvolvendo um programa de controle da qualidade (SETP, 2010).

Em função de sua complexidade e caráter intersetorial, envolveu em sua gestão, cinco (5) secretarias de estado: Secretaria Estadual do Planejamento (SEPL), Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento (SEAB), Secretaria de Estado da Educação (SEED), Secretaria de Estado da Saúde (SESA), Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP).

Tabela 22 - Dados sobre o Programa Estadual Leite das Crianças

Leite das Crianças	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Produtores de leite Crianças	1376	11178	13584	13028	5257	5257	5102
6 < 36 meses	17526	159806	167824	177266	174429	168214	258700
Laticínios	12	66	72	69	65	65	70
Valor Investido (R\$)	1704316	23.716339	47.778256	48.508130	62.780190	64.131554	67712832

Fonte: SETP, 2010, p.15

Extraído de: SETP, 2010

2.9 A CONSTRUÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ

Ainda que o tema deste capítulo seja a situação de segurança e insegurança alimentar e nutricional no estado do Paraná e as políticas públicas federais e estaduais realizadas no âmbito desse território, entende-se oportuno fazer um registro sobre o trabalho que vem sendo desenvolvido na área da SAN, como uma iniciativa dos municípios paranaenses. Existem muitos programas e ações realizados pelas prefeituras municipais, muitas iniciativas desenvolvidas no âmbito da sociedade civil, bem como, muitos trabalhos em parceria envolvendo ambos os segmentos. Destaca-se nesse contexto a atuação de universidades, centros universitários, faculdades, centros de pesquisa, cursos técnicos, nos trabalhos relacionados com a SAN, não só em Curitiba, Maringá, Londrina, Cascavel, Toledo, Foz do Iguaçu, mas em diversos outros municípios do estado.

Curitiba, como capital do Paraná, representa um referencial importante no cenário estadual, em função de ser uma cidade-polo, com um importante dinamismo econômico e social e uma elevada concentração demográfica, considerando, sobretudo, a grande Curitiba, em função da sua Região Metropolitana. Em relação aos antecedentes do município no que se referem ao campo da SAN, vale notar que o município de Curitiba apresenta um histórico de programas na área de abastecimento alimentar, cuja institucionalização ocorreu na década de 1980, sendo sinalizada com a

criação da Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB). A área da saúde também contribuiu com esse processo, uma vez que, também na década de 1980, a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) desenvolve as primeiras ações na área da Vigilância Alimentar e Nutricional, em trabalho conjunto com a Universidade Federal do Paraná.

Na atualidade, o município conta com programas e atividades vinculados à SMAB, relacionados com a promoção da SAN, conforme segue: Armazém da Família, Mercado Popular, Sacolão da Família, Varejão Municipal, Feiras Livres e Gastronômicas (volantes/noturnas), Serviço "Disque Economia", Agricultura Urbana, Câmbio Verde e Restaurante Popular. Dentro das feiras realizadas, deve ser mencionadas as feiras para a comercialização de alimentos orgânicos e ecológicos, além da existência do Mercado de Orgânicos de Curitiba, criado em 2009.

No que se refere à SMS, são desenvolvidas ações na área de alimentação e nutrição no Sistema Único de Saúde, sobretudo na atenção básica. Conteúdos de nutrição são trabalhados mediante os protocolos de Saúde da Criança, Saúde do Adolescente e no Programa Mãe Curitibana. Nos 29 Núcleos de Apoio em Atenção Primária à Saúde (NAAPS) e na Unidade de Saúde Mãe Curitibana, ocorre o desenvolvimento de ações de alimentação e nutrição por nutricionistas, que atuam de maneira conjunta com outros profissionais da área da saúde (professores de educação física, psicólogos, fisioterapeutas e farmacêuticos) e de forma integrada com as unidades básicas de saúde.

Dentre os principais programas e ações desenvolvidos exclusivamente pelo município e com repercussão na SAN da população curitibana, devem ser registrados os seguintes: Promoção da Alimentação Saudável, Orientação Nutricional no Tratamento de Doenças, Programa de Atenção Nutricional às Pessoas com Necessidades Especiais de Alimentação, Programa de Suplementação Nutricional, e Reeducação Alimentar para Grupos de Pessoas com Sobrepeso e Obesidade (crianças, adolescentes e adultos). As atividades realizadas em cada linha temática contam com um acervo bastante grande de materiais de apoio, elaborados especialmente para cada

demanda específica, contribuindo para o acesso a informações estratégicas para cada fase do ciclo da vida.

O município conta também com o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA), instituído em 2003, e que se constitui em um órgão de assessoramento permanente do Poder Executivo Municipal ao processo de construção da Política Municipal de SAN. Em julho de 2011, Curitiba realizou a sua I Conferência Municipal de SAN, integrando o processo preparatório da III Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná, efetivada no mesmo ano.

Em relação ao desenvolvimento de ações e programas de SAN por outros municípios do Paraná, além de Curitiba, podem ser citados como alguns exemplos, as iniciativas registradas no relatório da II Conferência Estadual de SAN do Paraná, realizada em dezembro de 2006: Programa Agente Jovem (em municípios em gestão básica ou plena do SUAS), Projeto Cultivando Água Boa (parceria de Itaipu com os 29 municípios da Bacia do Rio Paraná III), Programa de Geração de Emprego e Renda (Prefeitura de Campo Mourão em parceria com entidades não governamentais), Restaurante Comunitário (município de Cascavel), Programa de Distribuição de Leite de Soja (municípios de Goioerê e Juranda), entre outras diversas iniciativas registradas (CONSEA-PR, 2007).

Merecem igualmente registro as iniciativas na área de SAN efetivadas pela sociedade civil, realizadas nos mais diferentes municípios do estado. No relatório da II Conferência Estadual de SAN do Paraná, algumas são citadas como exemplos das muitas atividades desenvolvidas: a experiência do Banco de Alimentos do Serviço de Obras Sociais de Ponta Grossa (parceria entre sociedade civil e prefeitura de Ponta Grossa), as Padarias e Cozinhas Comunitárias vinculadas à Ação Social do Paraná; as Cozinhas Comunitárias da Associação de Mulheres, de Cascavel, a realização periódica do Dia da Pesagem, iniciativa da Pastoral da Criança, desenvolvida na maior parte dos municípios do Paraná, com o objetivo de monitorar o estado nutricional infantil (CONSEA-PR, 2007).

2.10 A DETERMINAÇÃO SOCIAL DA INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E O SEU ENFRENTAMENTO

Após a apresentação do processo de determinação da insegurança alimentar e nutricional no Paraná e de um resumo das principais estratégias efetivadas para o seu enfrentamento no período de 2003 a 2010, cabe aqui retomar algumas reflexões importantes levantadas pela II Conferência Internacional sobre Promoção de Saúde, realizada em Adelaide, sobre o tema das políticas públicas promotoras de saúde:

A Conferência de Adelaide, realizada em 1988, elegeu como seu tema central as políticas públicas saudáveis "que se caracterizam pelo interesse e preocupação explícitos de todas as áreas das políticas públicas em relação à saúde e à equidade e pelos compromissos com o impacto de tais políticas sobre a saúde da população (Brasil, 2002, p.35). Nesse conceito pode-se identificar claramente os componentes da **intersetorialidade**, que têm marcado, desde então, o discurso da promoção da saúde bem como a idéia de responsabilização do setor público, não só pelas políticas sociais que formula e implementa (ou pelas consequências quando deixa de fazê-lo), como também pelas políticas econômicas e seu impacto sobre a situação de saúde e o sistema de saúde." (BUSS, 2009, p.32).

Assim, trabalhar numa perspectiva de análise de processos com base no conceito de promoção da saúde da Carta de Ottawa, referendado e ampliado pelos eventos internacionais subsequentes, requer um entendimento aprofundado sobre os fatores da sua determinação no contexto de uma sociedade estruturada segundo o modo de produção capitalista. Para isso, torna-se necessário compreender como se processa a interdependência entre o biológico e o social ou entre natureza e cultura nesse dado contexto:

La salud humana y los ecosistemas son objetos que incluyen procesos de caracter biológico socialmente determinados. Cuando pensamos sobre dicha determinación social de la salud, si queremos cuidar de una perspectiva dialéctica que no recaiga ni en el determinismo biológico, ni en el determinismo histórico, tenemos que trabajar las relaciones "social-biológico" y "sociedad-naturaleza",

de tal manera que ninguna de las partes pierda su presencia en la determinación.

Hay entonces una historicidad de lo biológico, és decir un condicionamiento histórico de los fenómenos físico-químicos y biológicos de la naturaleza, que en metabolismo con la sociedad humana han sido artificializados; así mismo, hay un condicionamiento de los procesos fisiológicos del fenotipo y del genotipo de los seres humanos que conviven en un espacio sócio-ambiental. Estos y aquellos tienen una historicidad, y se mueven con relación aos procesos sociales. En otras palavras, en el desarrollo de la salud de las sociedades humanas y de los ecosistemas con los que conviven, no hay espacios determinados por procesos puramente biológicos o naturales. Pero hay que estar claros de que, la dimensión histórica o humanización de los procesos humanos y ecológicos, no consiste en los procesos físicos y biológicos del ser humano y de los ecosistemas se rijan directamente por leyes sociales, sino que lo natural tiene como necesario lo social para desarrollar su próprio espacio legal, y a su vez participa en la configuración de la história del todo social. (BREILH, 2010, p.15).

A sociedade contemporânea atravessa um momento histórico difícil, resultante das consequências sociais e ambientais de uma visão do Estado comprometida com os princípios neoliberais que avançou na década de 1990, promovendo uma forte interferência nos governos, sobretudo dos países em desenvolvimento, aumentando ainda mais as desigualdades sociais já existentes. Nesse contexto deve ser destacada a situação da América Latina e dos seus países constituintes, dentre os quais se insere o Brasil. Nos anos 2000 há uma busca pela construção de caminhos que façam o enfrentamento dos problemas sociais decorrentes desse modelo, com a efetivação de políticas sociais e com a retomada do desenvolvimento econômico, mas com a reprodução de um modelo insustentável e que historicamente vem gerando a concentração de renda, o aumento da pobreza, a insegurança alimentar e nutricional, os problemas de saúde e a degradação ambiental. A crise econômica, que se instalou em nível mundial, a partir do ano de 2008, e para a qual ainda não há perspectiva de saída, constituiu-se também num resultado dessa dinâmica que deu ampla sustentação aos padrões do mercado, voltados ao acúmulo de capital financeiro por parte de determinados grupos minoritários. Sobre tais processos e seus desdobramentos para a saúde pública, Breilh faz algumas reflexões:

La paradoja mayor del momento actual es que justamente en el momento en que la investigacion ha comenzado a poner al desnudo la destructividad de la economia extractiva y agroindustrial de gran escala y cuando los movimientos sociales han logrado algunas conquistas jurídicas em el derecho a la salud y la naturaleza, es cuando los gobiernos y las empresas, no solo privadas sino también las públicas, reafirman el modelo civilizatório imperante, su lógica productivista, su modelo energético no sustentable, y esgrimen la produccion petrolera, minera y espacios agrícolas suramericanos, radican justamente en los países donde podrían sentarse las bases de um nuevo modelo de sociedad, en cuyo marco sea viable el sumak kawsay o buen vivir, y se conquisten modos de vivir sustentables y saludables. Todo esto obviamente encarna serias implicaciones para el futuro de la salud colectiva y de la epidemiologia (BREILH, 2010, p.4).

Nas sociedades em que o modo de produção resulta em uma acumulação de capital por parte de grupos e minorias e o alimento adquire exclusivamente a função de uma mercadoria, que circula através de um complexo sistema agroalimentar (FRIEDMANN, 2000; ROCHA, 2007), a política de segurança alimentar e nutricional (PSAN) constitui-se na principal forma de efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável (DHAA). Para atender à abrangência desse conceito, tal política necessita ser de caráter intersetorial e envolver a produção, transformação/processamento, circulação e o consumo de alimentos, considerando inclusive o impacto desses processos no estado nutricional dos sujeitos, na saúde individual e coletiva e também no meio ambiente, bem como estar inserida num modelo de desenvolvimento comprometido com o desenvolvimento social e com a defesa da vida (CONSEA, 2004a, 2007a).

Vale mencionar que a falta de acesso à alimentação é apenas uma das formas de expressão da problemática que envolve o atual sistema agroalimentar e a sua participação no processo de determinação da saúde. Entende-se hoje que a insegurança alimentar e nutricional consiste não mais somente na dificuldade ou falta de acesso à alimentação em termos de quantidade, mas se refere também ao problema da qualidade dos alimentos consumidos e ao impacto ambiental e social que a produção desse tipo de alimento desencadeia (FRIEDMANN, 2000, VALENTE, 2002). Predomina na atualidade a produção intensiva de alimentos, com grande utilização de

insumos prejudiciais à saúde, com o objetivo do fornecimento de produtos industrializados, de baixa qualidade nutricional e de alta densidade calórica, a um preço acessível, induzindo a um processo de deterioração das práticas alimentares com repercussão na saúde dos indivíduos (ARNAIZ, 2005; MALUF, 2007; MONTEIRO, 2010). Duas categorias de desdobramentos derivam dessa complexa situação, expressando-se mediante a presença de uma dupla carga de problemas nutricionais: a desnutrição, as doenças carenciais e o sobrepeso e a obesidade com suas doenças relacionadas (diabetes, hipertensão, doenças coronarianas, certos tipos de câncer) muitas vezes coexistindo em um mesmo ambiente familiar (PINHEIRO *et al.*, 2006).

Tal quadro constitui-se em uma forma de expressão de processos mais abrangentes que interferem na dinâmica do organismo biológico gerando manifestações que levam a um comprometimento da saúde em suas mais variadas dimensões. Sendo a saúde um meio para a obtenção de qualidade de vida, pode ser vislumbrado aí o grau de comprometimento desencadeado a partir dos processos descritos e os desdobramentos preocupantes que poderão advir dessa situação em termos de perspectiva de vida e de futuro, sobretudo para os países de mais baixa renda (CABALLERO, 2006).

Assim pode-se compreender que o conjunto de informações apresentadas neste capítulo deste trabalho teve por objetivo evidenciar o processo de determinação social da insegurança alimentar e nutricional no Paraná que, em última instância, irá se expressar no perfil nutricional das pessoas, tornando-as mais vulneráveis aos problemas de saúde, conforme registra o informante-chave estadual:

Acho que a promoção da saúde é o destino final, se você quer que haja o DHAA e a soberania alimentar, você quer em ultimíssima instância o direito das pessoas terem saúde. Eu vejo que existe um movimento bem interessante em cidades que têm a gestão mais facilitada pelo tamanho do seu território; quanto maior é o tamanho da população, mais complexo fica isso [...] quando esse território é menor, como a gente tem cidades ditas urbanas, mas tem todo um modo de vida rural, ainda aqui no Paraná, parece que fica mais próximo o componente alimentar do componente nutricional na gestão. Então, a gente até vê fluxos assim um pouco mais

ágeis, na promoção da saúde na ótica da SAN, mas volto a dizer, embora não se autoidentifiquem como "estamos fazendo SAN". Então, essas várias iniciativas de agricultura local, alimentação, espaços sociais... até porque, visualmente, o campo está mais próximo também da cidade, eu vejo isso. Agora, nos grandes centros, a promoção da saúde, na ótica da alimentação, tem se tornado uma exigência que entra num grau de não ser mais tolerável, porque entra num grau destruidor do modo de vida, a partir de um processo estruturante da questão, então [...] as populações jovens que são a esperança da saúde, elas já estão abatidas demais, em todos os sentidos, seja no excesso de massa corporal, falta de micro e macro nutrientes em equilíbrio, isso começa a não poder ser mais tolerável, acho que a gente está entrando nesse processo aí, quando a gente começa a ver que as crianças do Paraná pelo SISVAN [Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional do Paraná] sofrem de desnutrição até os três anos de idade e sofrem epidemiologicamente de obesidade até os sete, significa que é uma dupla carga muito precoce; elas não chegaram ainda na adolescência, algumas delas já estão no período de reprodução e aí então a gente pode dizer que a gente está conseguindo ter uma tripla carga de problemas. (Entrevistado n.º 08 soc.civil - nível estadual)

As questões levantadas suscitam a importância de buscar realizar uma reflexão final sobre os conteúdos das políticas e programas desenvolvidos no período de 2003 a 2010, no Paraná, e que constaram neste capítulo, e os horizontes norteadores da Política Estadual de SAN do Paraná, com as suas respectivas estratégias, referendados na II Conferência Estadual de SAN do Paraná (II CESAN-PR), realizada em dezembro de 2006 (CONSEA-PR, 2007):

Horizonte Norteador 1 > Produção e Disponibilidade de Alimentos:

- Estratégias para dinamização e consolidação do processo de Reforma Agrária;
- Estratégias para revisão do modelo produtivo alimentar com apoio à agricultura familiar e ecológica.

Horizonte Norteador 2 > Acesso aos Alimentos:

- Estratégias para a garantia de acesso a alimentos de qualidade no enfoque de promoção da saúde;
- Estratégias econômicas para a consolidação de uma política em favor da segurança alimentar e nutricional.

Horizonte Norteador 3 > Ações de alimentação, nutrição e saúde:

- Estratégias para o acesso à educação para a segurança alimentar e nutricional;
- Estratégias para a promoção da alimentação saudável com valorização da cultura alimentar regional;
- Estratégias para a ampliação e o fortalecimento do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional e da assistência nutricional.

Horizonte Norteador 4 > Soberania Alimentar⁴¹

Os quatro horizontes norteadores da PESAN-PR, discutidos na II CESAN-PR, consideram para o desenvolvimento de seus programas e ações os aspectos relacionados ao ciclo do alimento no sentido de contemplarem a produção, o processamento, a circulação, o acesso, o consumo e o processo resultante desse consumo do alimento, que é a nutrição e a saúde. Os horizontes norteadores indicam uma direção para os programas e as ações desenvolvidos, mas são as estratégias relacionadas a cada horizonte norteador que buscam fazer uma matricialidade e promover uma integração maior das ações, com vistas à construção da intersetorialidade, possibilitando assim o desenvolvimento de uma política pública de SAN. No quadro geral apresentado nesse capítulo, torna-se difícil vislumbrar avanços na consecução da matricialidade referida, que ainda se encontra em processo inicial de construção. Assim, persiste, sobretudo, o desafio da construção intersetorial dessa política, apesar do registro de algumas iniciativas relevantes desenvolvidas nessa direção e que deram início a esse processo. Na figura apresentada na sequência, produzida com base nas discussões da II CESAN-PR, pode-se

⁴¹ O tema da Soberania Alimentar foi discutido de uma maneira mais geral na II CESAN-PR, sem a definição prévia de estratégias, como os demais horizontes norteadores. Esse fato se deu em função do tema ser debatido pela primeira vez no âmbito de uma conferência estadual e ser necessária haver uma abertura maior para o acolhimento das percepções gerais dos delegados a respeito do assunto, para na sequência poder haver uma discussão profícua sobre as estratégias a serem adotadas. Ver propostas para o tema no relatório final da conferência em CONSEA-PR, 2007.

verificar como a estruturação do sistema estadual é fundamental para a efetivação intersetorial da PESAN-PR:

Figura 1 - Elementos da Política e do Sistema de SAN no Paraná - 2006

Fonte: CONSEA-PR, 2007

Nota: Organizada por Maria Teresa Gomes O. Ribas (FESAN-PR/CONSEA-PR)

O estudo do orçamento do Estado do Paraná destinado à SAN, no período de 2003 a 2010, registrou que houve um investimento de R\$ 1.015.675.341,00 na temática, um montante significativo de recursos (SETP, 2010). Apesar de não haver sido realizada uma avaliação da PESAN-PR relativa ao período em estudo⁴², conforme pôde ser verificado em relação aos programas e as ações desenvolvidos no âmbito do Paraná, resultados importantes foram obtidos no enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional num sentido mais geral e de forma predominante na direção do

⁴² A avaliação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional consiste em um processo de trabalho complexo cuja a metodologia mais adequada ainda se encontra em discussão e não deve ser reduzida à avaliação de seus programas e ações. Uma abordagem multidimensional que considere estrutura-processo-resultado vem sendo proposta por diversos autores. Ver: SANTOS; SANTOS, 2007.

combate à fome e alívio da pobreza. Devem também ser registrados avanços em relação à institucionalidade das políticas sociais, ações de geração de emprego e renda e a realização de estratégias diversificadas e multissetoriais, voltadas à dinamização do desenvolvimento regional, sobretudo em áreas de maior vulnerabilidade social. Houve, ainda, uma retomada da atuação do Estado, na direção contrária à tendência privatizante de governos anteriores. No entanto, questões de caráter estruturante, como a desconcentração de renda ou vinculadas à questão agrária e agrícola, como a realização da reforma agrária, fortalecimento da agricultura familiar e avanço da agroecologia, ainda não foram contempladas da maneira necessária e com a devida prioridade, sendo ainda as ações insuficientes para as demandas existentes. A situação levantada evidencia o avanço do agronegócio no estado e a manutenção do modelo de produção convencional, com todas as suas consequências sociais, ambientais e para a saúde, o que configura um quadro gerador de insegurança alimentar e nutricional e uma ameaça permanente à soberania e à SAN.

De qualquer maneira, a inserção de um conjunto de quatro horizontes norteadores com estratégias integradoras, numa política única, que tem como foco a efetivação da Segurança Alimentar e Nutricional, representa um avanço importante, em termos de construção de uma agenda nesse campo e fortalecimento de uma institucionalidade. Ou seja, há um consenso e uma explicitação de um entendimento, por parte do fórum participante da II CESAN-PR, de que o que se busca é a implementação intersetorial da PESAN-PR e o avanço no enfrentamento das questões estruturantes que determinam a insegurança alimentar e nutricional no Paraná e que estão afetando o perfil de saúde de sua população. As ideias norteadoras foram explicitadas, aprovadas e pactuadas pelos delegados de governo e da sociedade civil da II CESAN-PR, indicando a necessidade de o governo seguir por essa direção com a implementação transversal das ações demandadas. Desafios se configuram, no entanto, quando as ideias necessitam ser transformadas em ação, e um novo paradigma de prática no interior do Estado

precisa ser construído, com base na participação social e na intersetorialidade, para que a proposta da PESAN-PR possa ser efetivada adequadamente.

Dessa forma, a perspectiva de consecução da PESAN-PR como uma política pública promotora de saúde encontra-se na dependência não só dos resultados finais a serem alcançados em termos de perfil nutricional e estado de saúde, mas principalmente das características do processo da sua construção, de como e em que direção o caminho para sua realização vai sendo estruturado. Isso porque, na atual concepção da promoção da saúde, a saúde não é vista como um fim, mas sim como um meio para se atingir a qualidade de vida e para isso os cidadãos necessitam ter controle, ter poder sobre os processos que incidem sobre suas vidas num sentido mais amplo, para além da saúde pública. Os capítulos que seguem tratarão de abordar esse conteúdo, que se constitui dos dois elementos estruturantes para a efetivação tanto da segurança alimentar e nutricional quanto da promoção da saúde: a participação social e a intersetorialidade.

3 PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE SAN DO PARANÁ (2003-2010)

Após as informações apresentadas no Capítulo 2 referentes ao Paraná, que tiveram por objetivo realizar uma contextualização relativa ao processo histórico de formação do sistema agroalimentar, ao atual quadro de insegurança alimentar e nutricional e à situação da política e programas que foram realizados no período de 2003 a 2010, torna-se possível iniciar a discussão sobre o processo político de construção da PESAN-PR, tema central deste Capítulo 3.

No entanto, a título de introdução do capítulo devem ser colocadas algumas questões conceituais referentes ao campo de estudo das políticas públicas promotoras de saúde. Conforme foi apresentado no Capítulo 1 e 2, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional constitui-se em uma política pública promotora de saúde, considerando, sobretudo, a sua concepção teórica e objetivo maior.

No campo de estudo sobre as políticas públicas promotoras de saúde a discussão do processo de determinação saúde-doença ganha relevância, pois a partir de sua compreensão é que são concebidas as formas de enfrentamento dos aspectos que interferem nas possibilidades de construção da promoção da saúde. Os referenciais teóricos de Matus (1989) e Testa (1989), concebidos para analisar e subsidiar o planejamento de políticas públicas, sobretudo na área de saúde, apoiam-se também nesse entendimento e ressaltam a necessidade da realização de "diagnósticos estratégicos" que norteiem as ações. Para eles,

O diagnóstico estratégico da situação epidemiológica implica a interpretação social da epidemiologia, o que quer dizer que deve mudar a maneira pela qual se vem considerando a causalidade das doenças ou, como diria Kuhn, o paradigma epidemiológico.

Essa transformação significa deslocar os "fatos sociais" de uma posição subsidiária na explicação das doenças, para tentar entender os processos de saúde-doença como uma parte própria e indissolúvel do "funcionamento social" (TESTA, 1989, p.69).

O Capítulo 2 deste trabalho foi desenvolvido com base na consideração dessa compreensão e por isso apresentou informações sobre o processo de determinação da insegurança alimentar e nutricional no Paraná, o perfil nutricional e epidemiológico da população e as políticas, os programas e as ações concebidos para o seu enfrentamento, no período de estudo. Apesar de apresentar uma espécie de diagnóstico da situação de caráter preliminar, faltaram ainda informações essenciais para uma compreensão mais integral desse quadro e que envolvem o processo político e institucional de construção da PESAN-PR, sobretudo o diagnóstico relativo à conjuntura política e a distribuição de poder nesse contexto, assunto que será abordado a partir desse capítulo.

O referencial teórico dos dois autores considera o processo dialético como o método para a compreensão das dinâmicas da sociedade contemporânea e parte do entendimento do planejamento como um instrumento para organizar de forma estratégica a construção política e técnica das mudanças sociais, econômicas e culturais quando se fazem necessárias. Não se trata aqui do planejamento normativo tradicional, criticado por Matus, mas sim do planejamento denominado pelo autor "estratégico" que pode, por sua vez, ser concebido por diferentes atores:

O planejamento não é um privilégio da força social dominante que controla o Estado, como no caso de planejamento normativo, mas uma tentativa de acumulação de forças políticas que constituem o Estado. Desta maneira, o planejamento, em termos de governo, é somente um caso particular do planejamento societário. De outro lado, esta visão de planejamento tira-lhe o caráter de único instrumento de consolidação do sistema, para recuperá-lo como instrumento eficaz na transformação, partindo do próprio seio do sistema capitalista (TESTA, 1989, p.79).

Dessa forma:

A partir da crítica ao planejamento como resultante de um único ator, o Estado, desponta uma visão mais plural, segundo a qual a dinâmica estatal e de intervenção social pressupõe situações de compartilhamento de poder, que suscitam a necessidade de planejar em situações de conflito e cooperação entre os atores. Situações de exceção (regimes autoritários) axacerbaram o conflito e a relação de desconfiança reforçou contextos estratégicos. Com a democratização, volta-se a garantir a institucionalização e legitimação de espaços de participação da sociedade, na interface entre a sociedade civil, a política e o poder administrativo. Num contexto em que vários projetos de sociedade/atores se encontram em confronto constante, além do reconhecimento do conflito e sua tematização, é preciso fortalecer a capacidade de escuta do outro e de interação e negociação. Por isso afirmamos que uma concepção pluralista e comunicativa do planejamento apresenta uma maior aplicabilidade (RIVERA; ARTMANN, 2010, p.2266).

Ao reconhecer que uma concepção comunicativa do planejamento das políticas públicas pode trazer contribuições importantes para o avanço da construção de políticas de caráter transformador, há que se considerar as possibilidades de avanços concretos que podem ser obtidos com o uso de uma abordagem pluralista contemplando alguns aspectos já mencionados:

[...] a análise situacional, a planificação estratégico-situacional, a programação, o pensamento estratégico e o pensamento comunicativo oferecem numa perspectiva pluralista, várias possibilidades de utilização na dependência de cada situação concreta. Daí a pertinência de contextualizarmos nossas categorias de análise, teorias e propostas de ação, articulando os elementos abstrato-formais e histórico concretos, sempre abertos a novos paradigmas. Para além da comunicação, persiste o desafio de triangular a produção teórico-metodológica, a experiência técnico-institucional e a militância sociopolítica (PAIM, 2010, p.2278).

Matus (1989) considera uma concepção de planejamento estratégico que se fundamenta na "noção de "situação", comumente definida como o lugar social onde estão situados o "ator e a ação". Testa, esclarece que, para Matus, "as formas como estes se relacionam permitem entender a maneira pela qual cada ator define e delimita a situação, ou, em outros termos, explica a realidade em função do seu propósito" (TESTA, 1989, p.80). Nesses termos:

O planejamento de situações é o desenho de mudanças situacionais em um contexto de forças sociais oponentes. O ponto de partida é a situação inicial e a meta a situação-objetivo a que se pode chegar através de diversas "trajetórias" que implicam diversas situações intermediárias. Isto significa a existência de uma rede de trajetórias possíveis, como consequência dos diferentes projetos das forças sociais em luta. Sobre estas bases, e fazendo uso das noções de acumulação e uso da força através de projetos "direcionais" e "processuais", Matus analisa as condições para construção da viabilidade política (TESTA, 1989, p.81).

Tendo presente esses pressupostos, é possível resgatar o sentido que os autores conferem à palavra "estratégia": "Estratégia é a 'forma de implementação de uma política'. Política, por sua vez, é 'uma proposta acerca da distribuição do poder', o qual nos remete, finalmente, à categoria central do enfoque do planejamento estratégico" (TESTA, 1989, p.85).

O planejamento estratégico sustenta-se no "propósito que o orienta que é o da mudança de uma situação". No entanto, a realização de uma mudança implica a existência de poder para realizá-la, e ao diagnóstico estratégico cabe indicar quais são as mudanças necessárias, quais as mudanças possíveis e qual é a conformação do poder existente. Portanto, as mudanças que interessam ao diagnóstico estratégico são as que podem interferir na disposição de poder (TESTA, 1989). Para Matus, a planificação situacional encontra-se relacionada à arte de "governar em situação de poder compartilhado" (MATUS, 1989, p.107). A "planificação é entendida, segundo esses referenciais como uma forma de organização para a ação" (MATUS, 1989, p.115).

Assim, considerando tais aspectos como referenciais para análise do processo em estudo, neste capítulo serão apresentados e discutidos aspectos que buscarão fornecer subsídios que possibilitem a compreensão sobre o processo de construção participativa e intersetorial da Política Estadual de SAN do Paraná, considerando a dinâmica percorrida, que buscou ir da planificação à ação, ou seja, da etapa de formulação das ideias à construção da política. Serão enfocados nesta discussão o papel das ideias, as instituições e os interesses envolvidos, bem como os principais avanços, as dificuldades e os desafios verificados. No capítulo serão identificados também elementos

que permitem uma leitura sobre a situação de "distribuição do poder", acompanhando a compreensão de Testa (1989), de que a política é "uma proposta acerca da distribuição do poder". Tal assunto, no entanto, será discutido com maior profundidade no Capítulo 4, que abordará o tema da participação social no processo de construção da PESAN-PR.

3.1 A RELAÇÃO DO PROCESSO NACIONAL DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE SAN COM O PROCESSO OCORRIDO NO PARANÁ: A DETERMINAÇÃO DA AGENDA

Pinheiro (2009), que realizou uma aprofundada pesquisa sobre a construção da Política Nacional de SAN focando no processo de aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, faz as seguintes reflexões sobre o processo, as instituições e os atores envolvidos no sentido da definição da agenda governamental no período de 2003 a 2006:

Fica evidente que a organização e a posição estratégica dos atores (tanto do Estado quanto da Sociedade civil) comprometidos com a PNSAN [Política Nacional de SAN] foram o mote que garantiu o êxito alcançado no seu processo de aprovação. A distribuição de atores sociais e políticos, historicamente comprometidos com o tema, através de cargos e funções na relação do Estado com a sociedade civil garantiu o arranjo político necessário para a consolidação do processo. Estratégia semelhante ocorreu no movimento de reforma sanitária na década de 1980 -1990, na construção de uma política universal de garantia da saúde como um direito social. Na temática de SAN, o ideário de afirmação da alimentação como um direito social se consolida na década de 2000 com a articulação de militantes e atores sociais e políticos dessa temática (muitos presentes desde a década de 1970 nos projetos propostos pelo INAN).

A união da vontade política representada por atores e debates provenientes do Partido dos Trabalhadores e lideranças do governo Lula, com a dedicação e compromisso de profissionais técnico-acadêmicos e da sociedade civil, representada pelo FBSAN, encontrou no CONSEA um espaço institucional ideal para a concertação de interesses e legitimação do ideário da PNSAN (PINHEIRO, 2009, p.192).

Parte-se da descrição de como esse processo se efetivou, em função de uma grande rede de atores presentes e atuantes no nível federal, estadual e municipal pela SAN, conforme pode ser verificado no comentário de Pinheiro (2009), sobre como esse processo foi alimentado pelo sistema – CONSEAs:

Em termos de participação popular, houve apoio público à aprovação imediata ao projeto de lei manifestado através de abaixo-assinado eletrônico, realizado no site do CONSEA e entregue ao Senado Federal com milhares de assinaturas e o apoio de CONSEAs estaduais como de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo (PINHEIRO, 2009, p.191).

A respeito da repercussão desse processo nacional no Estado do Paraná, no sentido de influenciar a agenda do governo estadual, fala um entrevistado:

Aqui no Paraná eu não tenho dúvida que repercutiu, por tudo o que a gente viu, a gente pode ver nas conferências, em outros eventos, né? Sem falar em notícias que eu pego aqui e ali, informes também do CONSEA e tudo que nos permite ver um pouco a nossa situação comparada aos demais, né? Para quem esteve na região Sul, Nordeste... [...]. mas eu não tenho dúvidas, desde 2003, desde o lançamento do MESA e tudo mais, a presença da política no estado, da SAN, nesse nível mais geral, teve uma presença muito forte [...] (Entrevistado 05 soc.civil - nível estadual)

Ademais, esclarecedoras contribuições foram trazidas por outros informantes-chave para o entendimento do processo de construção da SAN no Paraná, mencionando três iniciativas importantes desenvolvidas anteriormente no estado e que ajudaram na consolidação do processo atual:

[...] Coincidência ou não, há um registro sobre a política de abastecimento, que é muito vanguardista aqui na capital [Curitiba], e acho que isso a gente merece resgatar... Então nos anos 80 se começa a pensar a política pública de abastecimento [...]. Agora essa denominação "SAN", ela se fortalece a partir dessa segunda "era alimentar" que, dez anos depois da Conferência, dez anos depois do primeiro CONSEA, é assumida dessa forma [...] Aí em 2003, ela veio com uma ótica de nascimento com uma certa face "social", que é importante porque ela nasce dentro de uma política de combate à pobreza, aí, ela renasce, então isso que eu acho

curioso aqui no Paraná, porque já existiam caminhos setoriais diferentes. [...] Então duas coisas que eu acho que são importantes e que me veio agora inclusive essa questão do abastecimento e eu acho que ainda sim nos anos 90 e eu acho que a gente também não pode deixar de resgatar a atuação da professora Lana [referindo-se à professora do Departamento de Nutrição, da Área de Nutrição em Saúde Pública, da Universidade Federal do Paraná - UFPR], porque nos anos 90, a gente tinha muitos poucos cursos de Nutrição e aí a UFPR, teve uma preocupação em beber da experiência (já era velha porque tinha começado antes dos 90, então a gente está falando de 84,85,86, da Política de Abastecimento, separada, mas simultânea no tempo, não feita de forma intersetorial) [...] e aí a partir desse movimento de rever o que vem a ser esse SISVAN [Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional]... eu acho que a SAN no Paraná começa a se mover por aí [...] (Entrevistado n.º 08 soc.civil - nível estadual)

O informante-chave resgata a existência de programas de abastecimento urbano, que tem origem na capital do estado, na cidade de Curitiba, ainda na década de 1970, e depois com maior institucionalidade nos anos de 1980 e que se encontra relacionada à Secretaria Municipal de Abastecimento de Curitiba (SMAB) e à sua atuação desde então. A segunda vertente referida trata da política de combate à fome como política social, que tem seu marco no Paraná a partir de 2003, como um desdobramento da política do governo federal. A terceira vertente tem seu começo da década de 1990, com uma iniciativa de um grupo de professores da Departamento de Nutrição da Universidade Federal do Paraná da área de Nutrição em Saúde Pública, que trabalharam a partir daquele período com a implantação de Sistemas de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), realizando trabalhos de articulação docência-serviço com a Secretaria de Estado da Saúde do Paraná (SESA), com a Secretaria Municipal de Saúde de Curitiba (SMSC) e com Secretarias Municipais de Saúde da Região Metropolitana de Curitiba, como foi o caso da Secretaria Municipal de Saúde de Araucária¹. É importante também resgatar, quando se faz referência ao setor saúde, que a Secretaria Estadual

¹ Essa atuação encontrava-se inserida no Projeto Campus de Articulação Docência-Serviço (Projeto CADS-Araucária) desenvolvido pela Universidade Federal do Paraná, com a participação de diversos departamentos e cursos, sobretudo da área da Saúde. A Fundação Kellogg realizou o financiamento do projeto.

de Saúde do Paraná (SESA), na década de 1980, chegou a contar com uma Divisão de Alimentação e Nutrição, que coordenava as ações de alimentação e nutrição e que foi responsável pela organização da Conferência Estadual de Alimentação e Nutrição em 1986.

Ainda em relação ao aspecto mencionado pelo informante-chave, que trata da contribuição da UFPR, como um ator social no processo, há menção a outra iniciativa que teve origem nesse mesmo campo, a constituição do Grupo de Estudos e Ações em Segurança Alimentar e Nutricional (GEASAN). São ainda mencionados mais dois atores institucionais, a Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento e o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES):

[...] eu acho que a Universidade Federal do Paraná, IPARDES, a Secretaria Municipal de Abastecimento e da Estadual de Agricultura e Abastecimento. Outro movimento muito marcante também, embora no cenário urbano/metropolitano foi o GEASAN, que foi uma iniciativa lá do departamento [referindo-se ao Departamento de Nutrição da Universidade Federal do Paraná], que era um processo de tentar justamente: "vamos pensar sobre"... E foi um momento muito interessante porque a gente tinha até a Associação de Supermercados e Movimento de Mulheres Camponesas, era uma época em que não tinha mais CONSEA, né? Era 95 e 96; enfim essa agenda tinha sumido e começou-se a fazer um movimento... Foi na época do Fernando Henrique e era interessante porque era predominantemente de sociedade organizada, mas havia participação de gestores, ele era uma grupo aberto, era um movimento, sempre na ótica de conversar uns com os outros, e essa parece que é uma lógica permanente nesse processo... (Entrevistado n. 08 soc.civil - nível estadual)

A discussão sobre o tema da Segurança Alimentar e Nutricional - SAN no Estado do Paraná, segundo o que foi pautado pela I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA), realizada em Brasília, em 1994, passou a ocorrer de forma mais intensa a partir da meia década subsequente à I CNSA. Como um exemplo significativo no estado, deve ser mencionada a criação do Grupo de Estudos e Ações em Segurança Alimentar e Nutricional (GEASAN). O referido Grupo iniciou suas atividades em 1995, constituindo-se em um fórum ou espaço de discussões sobre a SAN, que contou com a participação de organizações não governamentais e governamentais,

movimentos sociais, instituições de ensino, pesquisa e extensão, dentre outras. O GEASAN teve como sede inicial para as suas reuniões as dependências do Departamento de Nutrição da Universidade Federal do Paraná. O Grupo buscou, ao longo de sua atuação, promover o debate sobre o processo de construção de políticas públicas de SAN no âmbito governamental, pautando-se pela intersectorialidade, assim como teve como objetivo estimular as organizações da sociedade civil a realizar suas ações sob esse enfoque, em sintonia com as proposições da I CNSA (FUCHS; OLIVEIRA, 2003).

Além da menção ao importante trabalho do GEASAN ressalta-se a existência de muitos protagonistas no processo de construção da SAN no Paraná. É preciso destacar a atuação do Comitê da Ação da Cidadania, do Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome (COEP), das demais entidades da sociedade civil ligadas ao campo da assistência social, dos órgãos de governo na área de Agricultura e Abastecimento e da Saúde, das instituições públicas e privadas de ensino, pesquisa e extensão, que contribuíram de diferentes maneiras para o avanço desse trabalho histórico de construção de políticas públicas (FUCHS; OLIVEIRA, 2003).

Conforme pode ser percebido pelas falas antecedentes, o processo que se iniciou em 2003, pelo governo federal, tem uma incidência decisiva no Paraná, mas uma trajetória anterior de acúmulos institucionais não pode ser desconsiderada e caracteriza-se como uma base consistente para o processo adquirir determinado peso e conseguir avanços importantes em relação a outras experiências. É importante registrar esse aspecto, uma vez que é de se esperar que existam diferenças marcantes de resposta aos incentivos do governo federal por parte das unidades estaduais, quando a unidade já apresenta alguma trajetória institucional construída anteriormente no campo ou setor específico de uma dada política, como no caso do Paraná.

No entanto, apesar desse acúmulo de ações, a trajetória construída na década de 1980 e 1990 não foi suficiente para obter uma mobilização que determinasse a definição de uma agenda do governo estadual com essa prioridade. Isso irá ocorrer somente a partir de 2003. Entretanto, esse conjunto de aspectos, vinculados a mais algumas questões que serão levantadas

pelos informantes-chave do nível estadual, do Paraná, auxilia na compreensão do porquê do avanço do processo no estado, impulsionado pelas políticas do governo federal que foram absorvidas pelo nível estadual. É interessante observar como, a partir da instituição de financiamento de determinados programas de SAN, pelo governo federal (no caso o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)), o Estado reage aderindo, mostrando, por um lado, interesse em relação ao recebimento de recurso, mas também uma adesão à proposta com o atendimento da exigência da contrapartida de recursos, que contribuirá para o processo de construção da Política de SAN, conforme pode ser observado:

Então, acho que o processo nacional como um todo, acho que foi positivo e ajudou a gente a ter força aqui no Paraná, e o fato de ter realmente verbas disponíveis, primeiro pelo Ministério do Fome Zero, depois pelo MDS [Ministério do Desenvolvimento Social], tinha verbas disponíveis e o Padre Roque [referência ao Secretário da Secretaria de Estado do Emprego, Trabalho e Promoção Social], pelo menos, fez o máximo de esforço de trazer tudo o que dava para trazer para o Paraná, também, em termos de recursos na área de SAN ou de geração de emprego, ou de renda, nessa área... Por exemplo, a gente vê o Compra Direta [referindo-se ao Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)], avançou muito. Já no final de 2003, até 2004, conseguiu avançar muito no Paraná justamente por isso, por conseguir trazer essas verbas, e porque o Estado estava disposto a dar a contrapartida, que era uma das cláusulas, das condições... Em outros estados, os governos não queriam dar essa contrapartida e a coisa não avançou, né? Então, o Compra Direta não tinha mais de seis estados parceiros e o Paraná era um deles, onde a coisa começou a andar mais rápido e outros até hoje só operam pela CONAB, que seria um órgão federal, outros estados não têm esse envolvimento do governo estadual no Compra Direta, né? (Entrevistado n.º 11 soc.civil - nível estadual)

Tal depoimento ilustra o papel indutor que tradicionalmente o governo federal, via financiamento de ações, realiza para a efetivação das políticas no âmbito estadual e municipal. No entanto, há a exigência de uma contrapartida do governo estadual, que atuará como agente de definição da implementação ou não da política no seu território, a partir do momento em que disponibiliza ou não o recurso necessário e atende ou não às exigências definidas pelo governo federal. Deve ser lembrado, entretanto, que esse movimento indutor

do nível federal, que no âmbito da implantação de políticas sociais de caráter progressista pode ser bastante positivo, em situações de governos centralizadores, pode gerar desdobramentos preocupantes nas esferas estadual e municipal, caso as decisões que envolvem tais programas não sejam concebidas democraticamente, respeitando as especificidades e necessidades dos diferentes níveis de gestão.

Há outros elementos que precisam ser acrescentados na gênese da política de SAN no Paraná, a partir de 2003, e nesse sentido são os comentários de um informante-chave do nível estadual:

[...] eu acho que isso, realmente nos dá essa sensação, impressão, mas que eu acho que deve ser muito verdadeira, desse processo nacional ter repercutido bastante, de várias formas no Paraná, não é? E aí digamos para avançar numa explicação, eu acho que antes de tudo, porque pelas características do nosso processo anterior, desde o lançamento do Fome Zero, nós tivemos a felicidade de termos um grupo de lideranças que sempre esteve muito próximo, e contando muito com as lideranças nacionais que nos ajudaram a implantar a proposta do Fome Zero, e, por consequência, o Conselho, e por consequência a Política, que nós mantemos felizmente até hoje! Então essa relação estreita e muito qualificada desde o início, eu acho que é a causa, ou a explicação imediata maior, não é? Fora isso que se dá nesse contexto, existem as particularidades do estado com condições muito efetivas de produção, a partir de Curitiba como polo principal e região metropolitana... O acúmulo de um conjunto de iniciativas, que desde os anos 80 vinham se fazendo! A relevância das nossas lideranças também, tanto no âmbito estadual, pela própria inserção nacional, não há dúvida que esse é um aspecto relevante também, e se expressa também como uma forma, uma linha de atuação, no âmbito governamental, de algumas lideranças que tiveram de um modo ou de outro juntas, e, particularmente, desde 2003, nas Secretarias do Trabalho, Agricultura, Planejamento, e até mesmo na medida em que a gente foi demandando cada vez mais, da Educação... Nessa linha institucional, sem dúvida, tem que ser mencionado o peso e a qualificação institucional seja no âmbito estadual, seja no âmbito federal, onde aí sem dúvida que a CONAB, independente dos problemas internos, jogou peso nesse processo desde o início e é uma das linhas ou das formas de repercussão do processo nacional – quando eu falava do Estado, porque quadros daqui estavam no nível federal e interferiu quando estavam no nível nacional e quando vieram para o nível estadual, como é o caso dos colegas da Secretaria da Agricultura, como é o caso do Ministério do Desenvolvimento Agrário com a representação aqui, enfim... né? Essa particularidade talvez institucional, acho que é um dos vetores e que se expressa de várias formas e, sobretudo pelo conhecimento, pela disponibilidade, pelo compromisso, pelo

esforço, na efetivação dos diversos mecanismos relacionados à SAN, né? E convergindo de um modo e de outro no CONSEA, que eu acho que é uma peça-chave, que precisa ser ressaltada nesse processo... (Entrevistado n.º 05 soc.civil - nível estadual)

O informante faz um resgate importante referindo-se à construção do processo nacional, que contou também com a contribuição de atores e processos realizados no Paraná, o que permitiu uma interlocução mais próxima ao longo dessa construção, cujo ponto de institucionalização é o Programa Fome Zero, que traz como proposta de ação as questões norteadoras e metodológicas resultantes do acúmulo da sociedade civil, ao longo da sua caminhada pela SAN desde a década de 1980. O entrevistado também menciona lideranças que assumiram as Secretarias de Estado, fazendo uma articulação com a SAN, e o apoio recebido para o processo dos órgãos federais com representação no estado, como foi o caso da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e a Delegacia do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Nesse conjunto de questões norteadoras, o entrevistado refere a participação da sociedade civil na construção da política de SAN, mediante a instalação de um Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, como uma "peça-chave" nessa dinâmica (CONSEA).

É preciso sempre recordar que o processo estimulado pelo governo federal a partir de 2003 no campo da SAN é resultante de uma mobilização que a sociedade civil traz para o interior do governo. Na realidade, a sociedade civil, no campo da SAN, constitui-se em uma grande rede que conta com diferentes atores, com origem em várias áreas e setores, que militam no âmbito municipal, estadual e federal. Nesse sentido torna-se muito importante resgatar a contribuição da sociedade civil, que atuou tanto no nível nacional quanto no estadual, no caso do Paraná, para o avanço do processo:

[...] é puxado pela sociedade civil, naquela época CONSEA e FESAN [Fórum Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná], é claro que quando coloco CONSEA e FESAN, o FESAN mais no sentido de sociedade civil e o CONSEA sendo a sociedade com o governo junto, com o 1/3 de governo... Então eu acho que a base, a célula inicial é o FESAN mesmo, que é a sociedade civil e essa questão até vem puxada pelo governo, mas com uma base

que vem da sociedade civil, o Lula já fazia esse trabalho sem ainda ser presidente, é uma pressão da sociedade civil... Claro, como ele se tornou governante, acabou levando a ideia, mas na minha opinião é a sociedade civil o tempo todo e que não teve pernas depois do Itamar, mas manteve latente essa luta e no momento oportuno as coisas surgiram. (Entrevistado n.º 06 soc.civil - nível estadual)

Na linha do reconhecimento do protagonismo da sociedade civil no processo, resgata-se a criação do Fórum Estadual de SAN do Paraná em 2003, o FESAN-PR, que a partir daí passou a representar o fórum da sociedade civil no campo da SAN no Paraná. Vale notar que, segundo os informantes-chave, o FESAN-PR constituiu-se, de certa forma, na retomada do trabalho do GEASAN.

Na sequência, o informante-chave faz um resgate de algumas das entidades, instituições da sociedade civil que participam ou participaram da rede da sociedade civil, que está relacionada à SAN (direta ou indiretamente) no Paraná:

Poderia ressaltar, ainda, do ponto de vista da sociedade civil, que eu acho que é uma particularidade dessa dinâmica entre o nacional e o estadual, não é só do nacional para cá, é preciso também que o estado tenha contribuições para lá, para o nacional, e ele tendo repercute também nesse contexto nacional. Mais uma vez o Movimento dos Sem Terra, a Via Campesina e as entidades da sociedade civil, dos orgânicos, dos companheiros mais ligados à agricultura orgânica, biodinâmica, que tudo isso são outras formas, ou outros vetores ou espaços dessa integração nacional – estadual ou do acoplamento desses processos, e todos eles se somando, faz esse impacto maior da SAN no estado com essas particularidades todas, né? Enfim, vem desde a construção das lideranças específicas, do CONSEA nacional, como carro chefe desse processo, no estado, o CONSEA-PR, porque os dois se articulam através daquelas lideranças que vinham desde antes, né? Porque a gente já tinha uma inserção nacional, né? Porque já existiam essas relações na Ação da Cidadania etc., mas é nesse período, que me faz sustentar essa ideia de que houve esse efeito e que foi forte, porque, sem dúvida, nos colocamos num patamar, mais infinitamente superior mesmo ao da Ação da Cidadania, não é? Até porque foi um esforço muito mais contínuo, muito mais sistemático, e de anos também, ininterruptos desde 2003, né? [...] Mas que posso dizer, também, por outro lado, que esse universo enorme de entidades assistenciais, os companheiros aí como ONGs, os orgânicos, da agricultura biodinâmica... e alguns perdidos como é o caso de alguns aposentados, companheiros das pastorais, a Igreja (essa particularidade da Pastoral da Criança, que é uma

particularidade, sem dúvida, claro com a sua forma de ver as coisas, mas participando do seu jeito) e de outros, que acompanharam a questão da constituição da SAN, o processo específico da política, que o do plano... que vem depois... mas que eu acho que não tem a mesma abrangência, ainda que a questão inicial da construção da SAN. (Entrevistado n.º 05 soc.civil - nível estadual)

O último comentário explicita a relação entre o nível nacional e o estadual de uma forma dialética, no qual há um movimento amplo na esfera federal, que incide no nível estadual (processo que se dá no âmbito do governo federal e, também, no âmbito da mobilização da sociedade civil, com a atuação do CONSEA nacional e do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional). Mas há também um movimento importante dos estados da federação, que com o acúmulo de informações que vão tendo em relação ao tema e com as percepções advindas da mediação com o nível regional e o nível municipal, vão contribuindo para o processo nacional de construção da SAN.

Conforme todo o percurso descrito, que revela uma imbricação do processo nacional de construção da SAN com o processo estadual, é possível compreender a questão de a definição de uma agenda governamental ser um processo cognitivo, precedido pela construção do campo e do tema central de uma política. A construção do campo e do tema da política envolve a compreensão do problema e a concepção de ideias para a sua resolução ou enfrentamento. Capella descreve esse processo, baseada nos estudos de Kingdon:

Da mesma forma como moléculas flutuam no que os biólogos chamam de "caldo primitivo", o autor defende que as ideias a respeito das soluções são geradas em comunidades (*policy communities*) e flutuam em um "caldo primitivo de políticas" (*policy primeval soup*). Neste "caldo", algumas ideias sobrevivem intactas, outras se confrontam e se combinam em novas propostas, outras ainda são descartadas. Nesse processo competitivo de seleção, as ideias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que tem custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas. Como resultado final, partindo de um grande número de

idéias possíveis, um pequeno conjunto de propostas é levado ao topo do "caldo primitivo de políticas", alternativas que emergem para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório (CAPELLA, 2008, p.91).

Considerando o que é desenvolvido no tópico acima, parece estratégico recuperar uma fala de um informante-chave do nível estadual sobre o processo que contribuiu para a definição da agenda atual da SAN e preparação do futuro processo de construção da PESAN-PR, e por ilustrar a ideia de "caldo primitivo de políticas" de Kingdon²:

É um processo que vem se acumulando e num dado momento ele recebe um nome... Quando eu falei anteriormente do resgate lá da situação de miserabilidade, já é uma forma de política de Segurança Alimentar que está sendo feita, mas não se falava em PESAN [Política Estadual de SAN]... A ideia é essa, ela vai sendo "jogada" e vai se decantando e, em algum momento, ela se desenha, é como pegar uma pedra de granito e você dá para o escultor e ao final ele vai esculpindo, vai tirando, os excessos e vai deixando uma coisa mais nítida... Acho que, no dia a dia, a gente está esculpindo o que é a SAN, acho que é uma coisa em construção [...] acho que essas questões não são estáticas, elas evoluem o tempo todo, são bastante móveis, não está parada e em cada momento pode se apresentar de uma forma diferente, né? Para grupos diferentes, para regiões diferentes, para situações diferentes. (Entrevistado n.º 07. soc. civil - nível estadual)

Dentro dessa dinâmica constituem-se os grupos de pessoas com contribuições relativas à área temática, denominadas pelos estudiosos do assunto "comunidades de políticas",

As comunidades geradoras de alternativas (*policy communities*) são compostas por especialistas – pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros – que compartilham uma preocupação em relação a uma área (*policy área*). No processo de seleção descrito, quando uma proposta é percebida como viável, ela é rapidamente difundida, ampliando a consciência dos atores sobre determinada idéia. Isso não significa que todos os especialistas de uma comunidade compartilhem das mesmas

² KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3.ed. New York: Harper Collins, 2003.

crenças, algumas comunidades são extremamente fragmentadas, abrigando pontos de vista bastante diversificados.

Com o processo de difusão ocorre uma espécie de efeito multiplicador (bandwagon), em que idéias se espalham e ganham cada vez mais adeptos. Assim, o fluxo de políticas (policy stream) produz uma lista estrita de propostas, reunindo algumas idéias que sobreviveram ao processo de seleção. Tais idéias não representam necessariamente, uma visão consensual de uma comunidade política a respeito de uma proposta, mas sim o reconhecimento, pela comunidade, de que algumas propostas são relevantes dentro do enorme conjunto de propostas potencialmente possíveis (CAPELLA, 2008, p.92).

Capella, apoiada nas reflexões de Kingdon, destaca o peso das ideias nos processos decisórios em relação à entrada de determinada política na agenda governamental:

Cientistas políticos estão acostumados a conceitos como poder, influência, pressão e estratégia. No entanto, se tentarmos compreender as políticas públicas somente em termos desses conceitos, deixamos de entender muita coisa. As idéias, longe de serem meras desculpas ou racionalizações, são partes integrais do processo decisório dentro e em torno do governo. (KINGDON, 2003, p.125 citado por CAPELLA, 2008, p.93).

Dessa forma, é possível considerar que, no caso do Paraná, houve um processo preparatório anterior ao ano de 2003 que foi contribuindo para a formação de uma pequena comunidade que militava em favor da SAN. Essa comunidade, composta por representantes de organizações não governamentais urbanas, movimentos sociais do campo, entidades religiosas, universidades, instituições privadas de ensino, pesquisa e extensão, técnicos de órgãos de governo da área de agricultura e abastecimento e da saúde da capital, Curitiba, e do nível estadual participaram desse processo, criando um "terreno fértil" para a elaboração de ideias sobre a SAN e as formas de sua construção. Houve uma contribuição decisiva do processo nacional para a institucionalização da política de SAN no Paraná, mas é interessante registrar que esse grupo que se formou a partir da década de 1990 integrava a "comunidade de política" no nível nacional. Um exemplo importante sobre essa dinâmica de duas mãos, a ser mencionado, foi o fato de dois integrantes da sociedade

civil do GEASAN terem representado o Paraná no evento de constituição do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), em novembro de 1998, em São Paulo.

3.2 O PESO DAS IDEIAS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO NACIONAL DO CONCEITO DE SAN E O ENVOLVIMENTO DO PARANÁ NESSA DINÂMICA

3.2.1 Principais ideias presentes nos conceitos de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional segundo a compreensão dos entrevistados

Para introduzir a discussão sobre as principais ideias que norteiam os debates e as ações do campo da SAN, apresentam-se antes estes conceitos que:

As idéias podem ser definidas, por exemplo, como afirmação de valores, podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias (PETER³, 1999 citado por FARIA, 2003, p.24).

As idéias são reais apenas porque elas dão sentido àqueles que as usam. As políticas são uma disputa entre formas de discurso que são baseadas na luta pelo poder e na busca de significado. Os sistemas de idéias constroem os interesses dos tomadores de decisões. A ação política refere-se à linguagem, que é um sistema de significação através do qual as pessoas constroem o mundo. São a maneira pela qual as pessoas enquadram as questões, conferem sentido ao mundo e propõem soluções [...] (p.23).

³ PETER, J. **Analysing public policy**. Londres: Pinter, 1999.

Como o objetivo desta parte do capítulo é discutir o conceito de SAN como uma das principais ideias norteadoras da concepção das políticas públicas relacionadas à temática, deve ser retomado aqui o conceito de SAN, segundo o que consta na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN):

A 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 promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (CONSEA, 2004a; BRASIL, 2006).

Tal conceito foi referendado na II Conferência Nacional de SAN, realizada em 2004 e inserido na LOSAN, sancionada pelo Presidente da República em 15 de setembro de 2006.

Considerando que as falas dos informantes-chave do nível estadual reconhecem que houve um peso acentuado do processo nacional para o avanço do processo estadual, resgatam-se aspectos vivenciados por aqueles integrantes do nível nacional nessa experiência. Dessa forma, na sequência, poderá ser vislumbrado que, no entendimento de alguns dos entrevistados desse nível, tanto da sociedade civil como do governo, a evolução do conceito brasileiro de SAN encontra-se associada ao próprio processo de construção da política de SAN no País e ao processo de compreensão que os diversos segmentos da sociedade vão desenvolvendo a respeito do conceito e de sua aplicação, de acordo com a dinâmica da realidade, expresso mediante ideias construídas de forma coletiva:

[...] o conceito de SAN do Brasil, acho que você só consegue entendê-lo se considerar o processo de construção da SAN porque a nossa definição é um pouco diferenciada em relação às outras [...] porque ela faz uma articulação de várias dimensões: ela valoriza o acesso, valoriza o modo de produção, associa qualidade junto com a quantidade, ela qualifica o acesso... O acesso, por si só, não é suficiente para garantir... se ele compromete outros elementos que compõem uma vida digna e... fala de sustentabilidade. [...] é uma definição bastante abrangente e tem essa particularidade de trazer consigo o adjetivo nutricional, uma junção que foi feita lá nos anos 90? (Entrevistado n.º 14 soc.civil - nível. nacional)

Eu acho que a gente avançou bastante no que até hoje a gente vê presente em alguns países, você pega alguns países da Europa, que ainda continuam entendendo a Segurança Alimentar sob o ponto de vista da inocuidade, da manipulação adequada [do alimento]... Tanto que a gente acabou consolidando na lei esse conceito que tem a coisa do direito, que hoje, felizmente a gente já tem incluído na Constituição, no artigo sexto da Constituição, quer dizer, direito de acesso ao alimento, de forma regular, permanente, enfim o que consta na LOSAN [...]. (Entrevistado n.º 20 gov.- nível nacional)

Se, por um lado, grande parte dos entrevistados do nível nacional considera a amplitude do conceito um aspecto importante e fundamental para o avanço do processo de construção da SAN no País, há, por outro lado, o registro de que essa amplitude também dificulta o entendimento das pessoas em geral sobre o que é a SAN e o que é proposto para a sua construção:

[...] quando eu cheguei aqui, eu tinha dificuldade em entender essa área de segurança alimentar porque é uma área que é muito abrangente. Assim, não é política de combate à fome, não é política de promoção da alimentação saudável, nesse nome cabe muita coisa... Então, eu tive muita dificuldade em entender, mais ainda quando vinham questões do tipo – demarcação de terras indígenas, reforma agrária – mas aos poucos você vai entendendo qual é a lógica da SAN... (Entrevistado n.º 13 gov. - nível nacional)

Também deve ser retomada a percepção de informantes-chave do nível nacional sobre as contribuições que o processo de construção do conceito recebeu, ao longo do tempo, por parte de determinadas comunidades de política pública, uma da área das ciências sociais e agronômicas e, outra, do campo da saúde e nutrição, fazendo com que o conceito de SAN de referência no País contemplasse a questão alimentar e também a questão nutricional:

O processo de construção é resultado de dois campos de saber e de articulação, que se uniram [...] Um campo que vem do lado das ciências sociais e agronômicas, ligadas ao tema da agricultura e do meio rural, e o outro campo, que vem da saúde e da nutrição, ligado, justamente a esses temas de saúde e de nutrição, esses dois campos se encontraram no final dos anos 80 e início dos anos 90 e, a partir daí, foi se dando uma construção, para a qual contribuíram pesquisadores de ambos os campos, militantes de ambos os campos, movimentos e organizações e gestores públicos, algumas experiências de governo, apontando para essa construção. (Entrevistado n.º 14 soc.civil nível nacional)

Considerando o comentário anterior, é oportuno apresentar a definição de comunidades de política pública como um conjunto de estudiosos, pesquisadores, técnicos, políticos, militantes que tem como foco o estudo de um tema em políticas públicas (KINGDOM, 2003 citado por CAPELLA, 2008). Assim:

As comunidades possuem interesses comuns por certos problemas e defendem alternativas de soluções de acordo com suas idéias, valores, instituições e estratégias. Elas se conhecem e instituem entre si forma de colaboração para poderem obter ganhos ao redor dos interesses que defendem e acabam por formar verdadeiras "comunidades epistêmicas", com linguagem particular de interpretação dos problemas, objeto da política pública, a formação da agenda e as alternativas de solução (CAPELLA, 2008, p.92).

De fato, o encontro desses dois fluxos de debates sobre o tema trouxe uma contribuição única, que foi a incorporação de elementos dos dois campos do conhecimento no conceito de SAN, tornando a definição brasileira diferenciada da de outros países.

Ainda, em relação à abrangência do entendimento brasileiro sobre o conceito de SAN, surge também nas falas dos entrevistados a questão da relação direta da SAN com a promoção da saúde, bem como a compreensão de outras dimensões relacionadas à SAN, como a questão da cultura alimentar, da comensalidade e do prazer que deve existir no ato de comer, aspectos igualmente considerados na construção do conceito:

[...] eu acho que é tudo o que envolve a promoção da saúde, no que diz respeito ao consumo de alimentos. Eu tenho que pensar que alimento, como eu vou comer para poder ter saúde e, ao mesmo tempo, prazer, porque as duas coisas andam junto na minha concepção, mas, eu tenho que pensar também, que esse alimento foi produzido, onde ele foi produzido, por quem ele foi produzido, se realmente ele é promotor de saúde, para a natureza, para o meio ambiente... Se ele também foi adequadamente produzido, de forma a gerar renda justa para as pessoas que plantaram, que colheram, que processaram, enfim, envolve toda uma grande cadeia da natureza, do alimento, até chegar em mim... [...]...É todo um caminho que o alimento faz, mas, eu agrego a isso, o componente prazer, estar satisfeito, além de eu comer uma coisa que promova a saúde, tem que me dar prazer, porque comer não é um ato concreto, ele é também um ato subjetivo, e é um ato político... Me interessa muito na SAN, o ato

da comensalidade, do comer, né? [...] na fome e na miséria isso chega a ser um requinte, mas a gente não pode deixar de tratar... (Entrevistado n.º 15 soc.civil – nível nacional)

[...] para mim, seria quando todas as pessoas, todos os habitantes do nosso território tivessem garantidos seus direitos a uma vida digna, a partir de uma alimentação de qualidade, em quantidade suficiente, para que essas pessoas pudessem ter a sua saúde integral, que respeite as pessoas na sua integralidade, em todo o seu potencial e na sua cultura, e também é uma questão voltada para que o meio ambiente seja preservado, para a saúde e a saúde do planeta. É a garantia do direito de todos de viver num mundo saudável e digno. (Entrevisto n.º 16 soc.civil - nível nacional)

A dinâmica da construção do conceito e da política dá-se de uma forma dialética e interativa, conforme pode ser observado na percepção que o entrevistado apresenta sobre o processo:

[...] e, ao longo do tempo, ela vai incorporando novos elementos, dois para mim são mais importantes: um é a dimensão ambiental, ambiente e recursos naturais, isso foi a valorização da biodiversidade. Outro foi o território, que começou a aparecer mais, embora acho que a gente não tenha ainda um bom tratamento disso. E, depois, foram entrando coisas, na medida em que as próprias categorias foram ganhando legitimidade no Brasil. Povos e comunidades tradicionais, particularmente indígenas e quilombolas, foi uma incorporação posterior, então, na verdade, como eu disse, é uma construção, uma dimensão conceitual que caminha junto com a política, o que é bem próprio desse conceito e nunca teve nenhuma pretensão de expectativa teórica, que ele é um objetivo de política pública, ele expressa esses processos dos movimentos, mas não tem muita pretensão teórica com ela não... Então os atores sociais são esses, uma mescla, nesses anos 90, sobretudo, uma mescla de algumas ONGs, investigadores, alguns gestores, principalmente daí que vem e eu poderia falar de uma outra categoria profissional...é, talvez eu destacasse os nutricionistas, como categoria, mas eu veria mais esses outros atores e, claro, a decisão política do governo Lula, teve um enorme impacto nisso, de recriar o espaço para retomar o debate no plano nacional da SAN, e com isso a construção e a conceituação da SAN ganhou visibilidade, tivemos que avançar, estamos tendo que avançar conceitualmente e na compreensão, porque os desafios se ampliaram, né? (Entrevistado n.º 14 soc.civil. nível nacional)

A alternância das colocações vai apontando para uma construção do conceito e da política de forma inter-relacionada e dinâmica, numa interação constante entre as discussões efetivadas num campo mais técnico e reflexivo,

do que se entende como o direito humano à alimentação adequada e de como se constrói a sua efetivação no contexto da atual sociedade de consumo, considerando os aspectos candentes que emergem no tempo presente, como desafios que também necessitam ser superados. Como exemplos desses aspectos candentes, o informante-chave dá destaque à incorporação de temáticas que se referem à necessidade das comunidades indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, ao entendimento da SAN, além de outros aspectos importantes como a biodiversidade e a questão do território.

Os entrevistados ressaltam, no entanto, que foi a decisão do governo de considerar essa demanda, a partir de 2003, que trouxe toda uma abertura e um suporte institucional para o avanço da construção da política, que significa como o conceito de SAN deve ser efetivado.

É interessante observar como as reflexões dos entrevistados do nível estadual encontram-se em sintonia com as opiniões manifestadas pelos informantes-chave do processo nacional, quando se discute o conceito de SAN. Há, também, uma complementaridade de visões e algumas peculiaridades que são destacadas, enriquecendo a discussão. Os comentários que seguem, dos informantes-chave do nível estadual, fazem referência aos processos de mobilização social e de trabalho coletivo que ocorreram no País e que demonstram graus de maturidade e de compreensão de segmentos da sociedade sobre a necessidade do reconhecimento e da exigibilidade dos direitos sociais:

Acho que é uma questão de acúmulo, na medida em que a sociedade está se organizando, vão ocorrendo os fóruns, a questão do FESAN-PR [Fórum Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná] e do CONSEA, e acho que começa a se organizar. Acho mesmo sobre a PESAN e o SISAN que lá atrás não tinha... começa a se fazer esse trabalho na época do Josué bem lá para trás, podia não ter esse nome, mas os objetivos eram esses, de você ter uma política e um sistema, lá já pensava o Josué [de Castro] lá trás... Temos hoje os "armazéns da família" como uma forma de se ter alguma coisa e um controle também... Mas, efetivamente, com esse nome, acho que em 2005, com a conferência em 2004. Mas acho que mais efetivamente mesmo após Fortaleza, após 2006, que a gente vê assim a coisa mais nítida, a coisa vem assim como se estive fervendo, destilando, você tinha uma grande massa e aí, você, vem depurando, decantando,

esse processo para acumular no que hoje aponta a questão da PESAN e do SISAN. Acho que esses grandes... vem lá de trás... (Entrevistado n.º 07 soc.civil - nível estadual)

A SAN, além dessa questão mais técnica da nutrição mesmo, ela incorporou mais alguns conceitos, além do direito humano à alimentação adequada, tem a questão da soberania alimentar, que é aquela população, seja no nível territorial, regional, nacional, é ter o controle sobre o processo de produção do seu alimento, manter os seus hábitos alimentares... Essa produção ser de forma sustentável, ambientalmente, economicamente... Então, ter SAN, é contemplar todas essas dimensões, a ambiental, a econômica, e a dimensão de ter o controle da produção dos seus alimentos, seja a questão genética dos alimentos, que são produzidos, bem como, a gestão ambiental de como esse alimento é produzido. Que é fundamental para esta e para as futuras gerações, então é um conceito bem mais, que incorpora uma série de dimensões. (Entrevistado n.º 02 gov. - nível estadual)

A fala que segue dá ênfase especial à questão do reconhecimento da SAN como direito humano, processo que de uma certa forma ocorria, pelo menos por determinados segmentos da sociedade, mas que demandava a assistência alimentar, sendo que, agora, há o diferencial do reconhecimento do DHAA, a ponto de ser gerada uma institucionalização de mecanismos para a sua promoção e monitoramento:

No momento que a gente começa a falar da segurança a gente se torna afirmativo, no sentido de afirmar um direito do ser humano... Por estar vivo ele tem o direito de se alimentar e a sociedade precisa reconhecer esse direito e assegurar o direito, garantir, por formas de organização da sociedade. [...] Então sempre houve essa ajuda espontânea para assegurar o direito de nutrição e de alimentação saudável para alguém ou para grupos, isso sempre houve... O que temos a mais hoje eu diria, nesses últimos 20, 30 anos pelo menos no Brasil é essa consciência de que temos que dar uma institucionalidade a esse conceito de SAN e de direito humano à alimentação. Assegurar isso através das instituições. Não só das iniciativas espontâneas das organizações que a sociedade já tinha, ou de algumas iniciativas de governo [...] eu acho que se fortaleceu esse conceito de que tem que ser um direito assegurado pelas instituições do país. (Entrevistado n.º 11 soc.civil - nível estadual)

Na discussão do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional surge também a questão da Soberania Alimentar,

Para mim as duas coisas dialogam e o que é para mim, hoje, a SAN: é você ter o direito ao alimento, em quantidade, qualidade, e o suficiente para todas as refeições...!!Porque esse é conceito interessante, porque nós nunca tínhamos pensado nisso... Nós pensávamos antes desse contato com o CONSEA, em conhecer o conselho... Eu imaginava que nós tínhamos direito a nos alimentar uma vez por dia, para mim pronto, estava alimentado e hoje tem essa compreensão, né? Inclusive em quantidade suficiente, que não difere de segurança. E o da soberania alimentar o que eu entendo, que é um conceito que eu aprendi agora com o CONSEA, embora eu já tivesse ouvido falar, mas que eu nunca tinha pensado na autonomia dos povos, do seu direito à cultura alimentar, né? E a produção e o resgate da sua cultura alimentar e também uma questão que eu vejo que é diferente e que andam juntas... Não diferente, mas tão importante quanto a SAN.!! Eles não são separados, uma questão está ligada à outra. E quando eu falo da questão da soberania, do direito que eu tenho ao resgate da minha cultura e a sua importância, sabe? Principalmente sobre o cultivo das sementes, da importância das sementes... é fantástico, depois que a gente passa a conhecer... (Entrevistado n.º 10 soc.civil - nível estadual)

Mas o que eu considero assim como Soberania Alimentar, a partir do momento que você consegue trabalhar a independência do próprio país e a independência das próprias pessoas também... Acho que isso, a gente trabalha com a questão da soberania a questão da cidadania das pessoas, a garantia, a liberdade porque a partir de um momento em que a pessoa não consegue ter nem uma garantia dos seus direitos e nem esse direito que é o direito básico da alimentação, se ela não consegue ter isso ela praticamente não tem nada, até porque não tem nem como produzir nada também... Ela praticamente se torna anônima... E eu acho assim, falando da soberania, é o momento que você dá independência, que você trabalha, é uma certa independência nossa como país, das pessoas, dos municípios, a partir de um momento que você tem isso como uma garantia acima de tudo, então que para nós é o principal, que é a condição de sobrevivência mesmo. (Entrevistado n.º 01 legislativo - nível estadual)

Os dois comentários acima destacam a questão do entendimento da importância dos dois conceitos e da sua complementaridade, registrando que a discussão sobre a Soberania Alimentar ampliou a compreensão das pessoas sobre a importância de a produção dos principais alimentos ser suficiente e não contar necessariamente com a importação. Esse conceito refere-se também à necessidade de os países terem autonomia para garantir

essa produção e a alimentação da sua população, sem a interferência direta do mercado, que hoje conta com a participação de transnacionais, que detêm a patente das sementes de boa parte dos alimentos consumidos, aumentando, cada vez mais, o risco do controle privado sobre os recursos naturais que constituem a base da alimentação e, indiretamente, da nutrição. Ainda em relação aos comentários suprarreferidos, verifica-se a menção de um dos entrevistados ao fato de ter vivenciado um processo de aprendizagem, de formação no campo da SAN em relação ao significado do conceito de Soberania Alimentar, em virtude da sua participação no processo da construção da PESAN-PR.

A seguir, outros entrevistados do nível estadual discorrem sobre as contribuições dos movimentos sociais camponeses no desenvolvimento do conceito de soberania alimentar, no sentido do reforço que esse conceito faz da importância da manutenção das condições para a produção de alimentos de qualidade inerente ao conceito de SAN, inclusive a questão da manutenção das sementes nativas, não transgênicas. Para eles, essa é uma discussão que necessita ser incorporada também pelos consumidores urbanos, uma vez que se refere às condições de produção para a manutenção da pauta alimentar tradicional, que vem sendo rapidamente transformada no contexto do sistema agroalimentar contemporâneo, com sérias repercussões sobre o estado nutricional das populações:

A questão da soberania, ao meu ver, acho que é a condição de que cada povo, cada estado, país, tendo condições de plantar aquilo que é bom, sem ter que atrelar às questões manipulatórias de empresas, de grupos... A questão das sementes crioulas... Veja, agora, me preocupa quando a gente fala, fala, fala dessas questões e você vê um programa de governo, e o uso inadequado de reflorestamentos, na conferência lá, quando o índio veio falar com a gente na PUC, em Nova Laranjeiras, para plantar transgênicos, porque era o que estava dando dinheiro na região, então, para mim, a questão da soberania é você produzir alimentos em quantidade, visando a sua população. Acho que o objetivo primeiro na soberania seria que o povo tivesse alimentação e que o excedente ser exportado, mas o que a gente vê são políticas equivocadas e isso vem lá desde a época dos militares: "exportar é o que importa"!!!, né? Então, esse jargão continua e a gente acha que, dessa forma, a gente tem uma dificuldade muito grande em falar de soberania, por mais que a gente critique a questão do

transgênico, do terminatur [referência ao gene introduzido nas plantas pela engenharia genética que leva à esterilização da planta], mas eu acho que isso também interfere na soberania, porque você está produzindo para exportar e acho que isso gera a insegurança... Você perder a condição de poder determinar e plantar e vender as suas sementes e vender o excedente, mas isso tudo dentro de uma visão que você produz para o seu consumo, quando você produz para vender... (Entrevistado n.º 07 soc.civil. nível estadual)

A questão da Soberania está posta em um outro plano, muito distante deste, ele vem fundamentalmente puxado pelos companheiros da vanguarda do campo, os companheiros que lutam pela reforma agrária, movimento dos Sem Terra, liderados pela Via Campesina, e que estão conseguindo ampliar para os setores que estão mais próximos, CPT [Comissão Pastoral da Terra], algumas outras pastorais; e num certo sentido até esse ano a Campanha da Fraternidade abriu um certo espaço para fazer a discussão da economia solidária, introduziu a questão da SAN, mas na verdade, pelo lado da soberania. Para nós, é uma questão nova, ainda incipiente, mas sem dúvida, para nós que vínhamos construindo a política, é uma outra direção que enriquece o processo. Embora os setores mais excluídos não se deem em conta, e muito além desse momento do consumo e da distribuição, mas sem dúvida na medida que eles mantêm um padrão mais tradicional, do arroz, feijão, isso e aquilo, essa base, pelo menos, farinha, isso significa que inclusive com eles não é difícil ampliar, discutir essa dinâmica violenta de hábitos de consumo de industrializados, pobres, caros etc., e essa transformação violenta que houve há 10, 15 anos atrás, esse êxodo que os trouxe do campo para a cidade... [...] Enfim para nós isso tem um significado que é digamos assim a necessidade e o direito de nós como cidadãos de um país realmente ter respeitado esse padrão de consumo e uma garantia no plano alimentar para a nação. Para discutir com esse grupo é como se a gente transpusesse a garantia da SAN para a família, para o país inteiro, para a nação inteira, senão a gente cai naquela mesma instabilidade da conjuntura dos anos 80, 90, quando não se formou estoque, quando se abandonou a agricultura familiar etc. [...]

(Entrevistado n.º 05 soc.civil - nível estadual)

Os informantes-chave apontam também em suas falas, como uma ameaça à soberania alimentar de um país, o uso de terras agricultáveis para o plantio de reflorestamentos ou de culturas voltadas à exportação e para o plantio de transgênicos.

Segundo os entrevistados, pode ser percebida a importância da discussão do tema da Soberania Alimentar, como princípio para a efetivação da SAN. Considerando o perfil de incidência do agronegócio no Paraná e as repercussões desse sistema agroalimentar convencional sobre o perfil

nutricional da população paranaense, assunto abordado no Capítulo 2, verifica-se que tal enfoque adquire uma importância capital na discussão do peso das ideias e dos conceitos para o direcionamento das ações, demandando, portanto, posicionamentos políticos sobre a questão e as ações no campo das políticas públicas.

3.3 DA CONCEPÇÃO À AÇÃO: O PROCESSO DE INSERÇÃO DO TEMA DA SAN NA AGENDA DO GOVERNO DO PARANÁ

Ainda em relação ao uso do conceito, nas falas dos entrevistados surgem algumas questões que conectam a concepção de SAN brasileira à discussão do processo da sua materialização mediante uma política pública. Um aspecto importante do enfoque da SAN, adotado oficialmente a partir de 2003 e destacado pelos entrevistados, é a questão de a política apresentar como princípio a realização de ações emergenciais de combate à fome e alívio da pobreza de forma simultânea às ações de caráter mais estruturante e de enfrentamento ao processo de determinação da insegurança alimentar e nutricional:

E logo com aquela ideia de que não basta dar cesta básica, né? Então, a ideia de que não adianta dar o peixe, tem que ensinar a pescar e de preferência, transferir a vara de pesca também para o patrimônio do pescador. Então, essa é a coisa que a gente aprendeu a construir [...] Mas eu acho que ganhou uma nova dimensão e inclusive chamou a atenção de órgãos internacionais (Entrevistado n.º 11 soc.civil - nível estadual)

Aí, a gente entra bem na discussão que, para garantir a SAN, eu vejo assim como uma área que está se construindo como política pública, extremamente ampla, extensa, então, em termos de um conceito, é essa garantia permanente das pessoas terem acesso à alimentação adequada, respeitando a sua diversidade cultural, econômica, de produção. Eu acho que, em termos de conceito... agora como organizar, fazer com que aconteça, como é que ela deve ser, aí é bem amplo mesmo, porque envolve uma discussão bem aprofundada de cada setor das políticas de hoje, desde a política agrícola, a política de saúde, da educação, da assistência

social, desse modelo de desenvolvimento que envolve a questão do acesso à renda, então ela é bem assim, o conceito pode ser até simplificado, mas o que ela envolve para fazer valer o conceito é bem complexo, bem amplo. (Entrevistado n.º 09 gov. - nível estadual)

A última fala apresentada expressa o desafio que passa a existir a partir do momento em que a SAN, de acordo com o conceito debatido, é definida como objetivo das políticas públicas. Sobre essa questão, Maluf faz as seguintes reflexões:

A SAN é um objetivo de ações e políticas públicas subordinado a dois princípios que são o *direito humano à alimentação adequada e saudável* e a *soberania alimentar*. A vinculação a esses princípios e a intersectorialidade das ações diferenciam esse enfoque dos usos correntes da "segurança alimentar" por governos, organismos internacionais e representações empresariais vinculadas às grandes corporações e ao "agronegócio".

[...]

Permanente esforço é requerido para desfazer o erro comum de restringir a SAN aos objetivos de erradicar a fome, cuidar da desnutrição ou enfrentar situações de carestia com ações assistenciais, suplementares ou emergenciais. (MALUF, 2007, p.19/26).

Conforme pode ser verificado pelas concepções e ideias defendidas até o momento, por atores do processo de construção da SAN no País e também no nível estadual, o papel das ideias, na explicação dos processos de construção de políticas, precisa aqui ser considerado. Conforme já mencionado por Capella (2008), o trabalho de Kingdon (2003) atribui um peso importante às ideias quando discute os processos explicativos de definição da agenda governamental.

No entanto, apesar do peso das ideias que fundamentam a concepção brasileira de SAN, se tratar de um dos aspectos fundamentais, para auxiliar na explicação do tema ter sido incorporado na agenda política do governo federal e do Paraná a partir de 2003, esse elemento não pode ser considerado isoladamente, devendo ser associado a outros elementos, conforme alerta Tapia:

Sem dúvida, o caráter persuasivo das idéias é um aspecto extremamente importante, como têm destacado as correntes da chamada perspectiva cognitiva das políticas públicas, porém as idéias estão situadas num campo relacional no qual há a disputa com outras idéias e, para sua viabilidade, é preciso incorporar outras dimensões explicativas [...] (TAPIA; GOMES, 2008, p.241).

Os autores retomam a síntese realizada por Hall (1989) que enumera em quatro fatores para a compreensão da absorção de determinadas ideias na concepção das políticas públicas:

O autor destaca quatro fatores como os principais na explicação da difusão e dos impactos das idéias sobre as políticas públicas: a orientação do partido no governo, a estrutura do Estado e as relações entre Estado e sociedade, a natureza do discurso político e o impacto de eventos externos (TAPIA; GOMES, 2008, p.243).

Assim, a utilização dos quatro fatores propostos por Hall (1989) pode se constituir em uma valiosa ferramenta para a obtenção do entendimento do processo de entrada do tema da SAN, na agenda governamental no Estado do Paraná.

O processo que passa a ser construído a partir de 2003, no Estado do Paraná em termos de uma atuação mais direcionada ao enfoque da Segurança Alimentar e Nutricional defendido pela I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (I CNSAN) ocorre no âmbito da Secretaria de Estado do Emprego, Trabalho e Promoção Social, Secretaria de Estado que nas duas gestões consecutivas do governador Roberto Requião (2003-2010) ficará responsável pela execução das políticas sociais, respondendo pela área do Trabalho, Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional. Os secretários responsáveis pela pasta, ao longo das duas gestões serão: Padre Roque Zimmermann, vinculado ao Partido dos Trabalhadores (2003-2006); Emerson José Nerone (2006), do Partido Humanista Cristão (PHC); Dep. Nelson Garcia (2006-2010) vinculado ao PSDB; Tércio Albuquerque (março a dezembro de 2010 – período da gestão de Orlando Pessuti) vinculado ao PTC (Partido Trabalhista Cristão).

Em sua campanha eleitoral, Roberto Requião, vinculado ao PMDB, apresentou-se como oposição ao governo de Jaime Lerner, vinculado ao PDT, defendendo as seguintes ideias:

Há quatro anos, Roberto Requião apresentava-se como candidato a governador do Estado do Paraná afirmando que os paranaenses seriam o sujeito, o fundamento e a finalidade de todas as instituições, e que as políticas de governo estariam voltadas para assegurar a cada pessoa os direitos fundamentais do cidadão (saúde, educação, trabalho, moradia, meio ambiente saudável), preservando a sua dignidade. O modelo econômico vigente no país, e até então no Paraná, excludente e gerador de desigualdades sociais e desequilíbrios, exigia que se adotassem políticas públicas capazes de construir um estado democrático, progressista e justo. A opção preferencial pelos pobres impunha-se como o único caminho para a consolidação da reconstrução do Estado.⁴

Como principais diretrizes do governo foram apresentados os seguintes pontos (PMDB, 2006):

- Ações de Inclusão Social e de Combate à Pobreza.
- Modelo Próprio de Desenvolvimento.
- Infraestrutura para o Desenvolvimento Descentralizado.
- Transparência na Gestão Pública e Reforma Administrativa.
- Combate ao Crime Organizado e à Violência.
- Sustentabilidade Ambiental.
- Políticas Setoriais Integradas: Educação e Ciência e Tecnologia, Saúde.
- Habitação, Saneamento Ambiental, Esporte e Lazer, Cultura, Turismo.

Conforme pode ser visto, as ações de inclusão social e de combate à pobreza foram apresentadas como a principal prioridade do governo, sendo definida a SETP como a principal secretaria para o desenvolvimento das ações na área social. Assim, para dar início ao processo de trabalho, no campo da SAN no governo Requião, foi efetivada a criação da Coordenação

⁴ Trecho retirado da introdução da proposta do governo Requião para reeleição no período 2007-2010, PMDB, 2006.

de Enfrentamento à Pobreza e Combate à Fome (CEPCF), na SETP, no início do governo, em 2003. Conforme as próprias reflexões realizadas por informantes-chave que acompanharam diretamente o processo, num primeiro momento houve uma indefinição em relação ao fechamento de uma proposta de trabalho mais direcionada para a Segurança Alimentar e Nutricional. Havia somente uma orientação, por parte do Secretário da pasta, de que essa Coordenação responderia pelas ações de caráter emergencial de distribuição de cestas básicas para os grupos sociais mais vulnerabilizados e que também caberia a ela a busca de recursos para execução das suas ações e a realização de uma interlocução com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA). Alguns entrevistados descrevem esse processo inicial:

O Padre Roque propôs criar um grupo, a gente tinha a coordenação da assistência social que se chamava Coordenação de Projetos de Combate à Fome ligado à assistência social e que no governo era responsável pela distribuição de cesta básica, de campanhas de arrecadação de roupas e alimentos e tinha uma ligação direta com os asilos, que fazia um trabalho, assim, eminentemente assistencialista e, então, eu passei a assumir essa coordenação, mas já até mesmo pela orientação do Padre Roque, mas já como uma direção dele, que o pessoal daquela coordenação iria coordenar o Fome Zero, acabamos ficando conhecidos na secretaria como a Coordenação do Fome Zero. (Entrevistado n.º 12 gov. nível estadual)

[...] mas essa Coordenação não tinha nenhum recurso orçamentário, nós tínhamos as pessoas ali, e tínhamos que encontrar um meio também de criar e buscar recursos [...] Eu entrei em contato com o Ministério da SAN, responsável pelo Fome Zero, nos foi dada a conta, foi pedido que também fizéssemos campanha para arrecadação do recurso. Não havia uma orientação precisa do Ministério, por outro lado, nós começamos a receber pessoas que vinham oferecer ajuda, porque queriam participar da campanha de combate à fome e nós não tínhamos uma tarefa para dar para essas pessoas e foi um pouco desesperador esse início...!! (Entrevistado n.º 12 gov. - nível estadual)

Conforme pode ser percebido pelos depoimentos, havia, nesse período de início de governo, uma indefinição relativa ao papel e às atribuições dessa área, que, nesse momento, era responsável pela assistência alimentar, assim como não havia recursos destinados para essa ação. Além desse quadro, existia uma situação de falta de acúmulo institucional sobre o tema,

de forma que os responsáveis por assumir o desenvolvimento das ações relacionadas a essa área referem que, naquele período, não apresentavam um conhecimento mais profundo sobre o tema da SAN, conforme é abordado na sequência:

[...]. E daí, quando tive que assumir no governo estadual, a partir de 2003, é que fui estudar mais a fundo qual era a proposta do governo federal, que já tinha sido anunciada durante a sua campanha, e que de fato os grandes lutadores aí pela questão da SAN já vinham dando contribuições e que esse plano de governo catalisou todas essas propostas. Mas, ainda mesmo quando assumi o governo eu não tinha muito claro o que era essa questão da segurança alimentar e nutricional, eu acho que assim como o Ministério [referência ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar] buscava o seu caminho, aqui no nível estadual nós também, nós debatíamos muito as propostas, buscávamos apoio no Ministério, mas tínhamos dificuldade em materializar essas questões, né? De fato, só depois que o Patrus Ananias [referindo-se ao Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome], com várias linhas de financiamento federal começaram a ser definidas, que as formas de convênio com o governo federal puderam ser feitas, não só foi possível se aperceber da grandeza toda desse projeto, como foi possível também começar a desenvolver algumas ações aqui no Estado. Porque quando a gente fala em política estadual eu acho que a gente tem que fazer uma distinção porque política estadual, enquanto política de SAN, nós tivemos uma política federal, né? A estadual, eu acho que ela ainda engatinha nessa concepção mais ampla, embora seja um engatinhar acelerado (Entrevistado n.º 12 gov. nível estadual)

Porque nós tivemos uma reunião com o Comitê da Cidadania, que era um pessoal mais disposto, nos ajudaram a contatar outros da sociedade civil, tivemos a presença da Caixa Econômica, isso antes de vocês virem, o COEP participou, igreja, mandamos um convite para... eram umas 30 instituições, onde nós discutimos a questão da fome e tal e o que fazer, mas nós não sabíamos também... Então, a gente convidou para "darem uma luz", para ouvir... O pessoal da Ação da Cidadania foi quem mais nos ajudou, historiou muitas coisas do comitê, a gente inclusive, achou que o nosso papel ali era reforçar as iniciativas da sociedade civil, o que fosse possível repassar para a Ação da Cidadania. (Entrevistado n. 12 gov. nível estadual)

No entanto, apesar das contribuições importantes da sociedade civil, para que se definisse uma estratégia de ação de caráter governamental, foi necessário um aprofundamento e uma apropriação maior por parte do grupo de técnicos, que estava assumindo a Coordenação de Enfrentamento à

Pobreza e Combate à Fome, sobre o acúmulo da discussão sobre a SAN realizado no Brasil, tanto em relação à parte conceitual quanto em relação às estratégias e ações propostas. Houve, então, o contato com Francisco Menezes, do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), integrante do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) e presidente do CONSEA nacional, a partir de 2003, que veio até Curitiba, para uma reunião com a equipe da SETP:

Daí é que ele veio e discutiu sobre o ponto de vista da SAN e aí nós começamos a tomar pé, acho que isso já era março, por aí e já veio a proposta do próprio Chico de que nós criássemos o CONSEA, com essas entidades, então procuramos novamente essas entidades, vocês [referência aos professores da nutrição da Universidade Federal do Paraná e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná] e tivemos mais uma reunião ampliada, veio a Fundação Itaqui e com ela o Padre José, daí chamamos o Fuchs, para chamar também os protestantes e fizemos a reunião já para se criar o CONSEA. Daí foi feito o projeto de lei, uma lei bem precária, e daí o Pe. Roque nos disse que se a gente conseguisse fazer, ele traria o Graziano [referência ao Ministro José Graziano] aqui. E, então, o padre acertou com o Graziano para ele vir, e a data possível era 09 de julho, então nós trabalhamos com essa meta em termos de data. Foi no Bom Jesus, ele veio e o Requião assinou e criou o conselho, veio muita gente, em outubro, os conselheiros foram empossados. E, a partir daí, nós trabalhamos sempre muito ligados ao CONSEA, em 2003, em fevereiro de 2004 foi a nossa conferência estadual e a nacional aconteceu em março. (Entrevistado n.º 12 gov. - nível estadual)

O informante-chave faz rapidamente um relato de todo o processo inicial de trabalho da Coordenação, citando a elaboração de uma proposta para o Programa Fome Zero Paraná, cujo lançamento oficial foi no dia 09 de julho de 2003, com a presença do Ministro José Graziano e do Governador Roberto Requião. Na fala verifica-se, também, o registro de assinatura do Decreto Estadual n.º 1556 de 09/07/2003, que cria o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná, empossado na Semana do Dia Mundial da Alimentação, em outubro de 2003 (PARANÁ, 2003).

Dessa forma, apesar de não haver, ainda, a instituição da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná, com uma proposta abrangente e intersetorial, ocorre publicamente a adesão à proposta do

governo federal de se incorporar o tema da Segurança Alimentar e Nutricional à Política Estadual, com o lançamento do Programa Fome Zero Paraná e a iniciativa de criação do CONSEA-PR, como órgão de assessoria do Governo, na implantação da Política Estadual de SAN do Paraná (PESAN-PR) e de controle social, também em sintonia com o processo nacional. O programa Fome Zero Paraná contou, a partir de então, com várias ações relacionadas ao enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional e com a instituição de 411 comitês gestores do Programa, denominados também Comitês Fome Zero, em todos os municípios do estado, para efetivar o controle social de suas políticas. Como principais programas integrantes do Fome Zero estadual, no período inicial de seu lançamento, devem ser mencionados: o Programa Leite das Crianças, o Programa Bolsa Família, Luz Fraterna, Tarifa Social da Água, Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e o Programa de Hortas e Cozinhas Comunitárias e o Programa de Produção Solidária de Alimentos (PRODUSA). As políticas mais diretamente relacionadas ao campo da SAN, os principais programas do FOME ZERO estadual, ficaram sob a responsabilidade da Coordenadoria de Projetos Especiais para o Enfrentamento à Pobreza e Combate à Fome - SETP. Além desses programas, uma série de outras ações realizadas, em diferentes setores e secretarias (agricultura, educação, saúde, meio ambiente, direito, trabalho, assistência social) já em desenvolvimento, mas não com uma concepção intersetorial, contribuiu de forma direta ou indireta para a institucionalização da temática no Estado do Paraná (SETP, 2010)

Segundo os fatores utilizados por Hall (1989), a orientação do partido que assume o governo contribui para a definição da agenda governamental. O fato de o PMDB contar com uma base aliada para a eleição do governador Roberto Requião e do Partido dos Trabalhadores (PT) fazer parte dessa base, auxilia a explicar, em parte, essa definição de agenda. Outro aspecto fundamental é que o tema intersetorial da SAN ficaria sob a responsabilidade institucional da SETP, secretaria de Estado assumida pelo Padre Roque, filiado ao PT, o que se constituiu num cálculo político do governo, com o

objetivo de facilitar a sua interlocução com o governo federal no processo de implantação e implementação da política federal de SAN no Paraná.

Os tópicos propostos por Hall, que fazem referência à relação Estado e sociedade e à estrutura do Estado, auxiliam também a entender o processo paranaense. Apesar de ser conhecida a posição do governador, de apresentar dificuldades para manter um relacionamento com os conselhos de políticas públicas, uma vez que sua postura é tida como centralizadora, a equipe inicial da SAN da SETP sempre mostrou-se aberta às contribuições do CONSEA-PR. Assim, considerando a representação de dois terços (2/3) da sociedade civil no CONSEA-PR, o Governo passa a contar com a assessoria de um órgão com representantes de instituições e atores com acúmulo no tema da SAN, o que contribuirá para o avanço do processo no Estado e para o estabelecimento de uma interlocução constante com o CONSEA nacional. As dificuldades referidas pela equipe de governo, que assume a condução da temática na SETP, observadas no início do processo de definição das diretrizes e estratégias de ação, demonstram a inexistência de uma estrutura de Estado adequada, em termos de conhecimento institucional acumulado sobre o tema e de suporte técnico-operacional. No entanto, tais fragilidades irão sendo administradas na medida em que ocorre uma interlocução maior com o MESA e posteriormente com o MDS, bem como uma articulação permanente com o CONSEA-PR e com o CONSEA nacional. Há, ainda, os dois últimos fatores utilizados por Hall que se referem à natureza do discurso político e o impacto de eventos externos. Nesse sentido, torna-se importante resgatar o plano de governo de referência, focado em ações de inclusão social e combate à pobreza; o impacto do discurso do Presidente Lula no dia de sua posse conferindo prioridade ao combate à fome e a incorporação dessa prioridade na agenda do governo federal.

3.4 AS FASES DE ESTRUTURAÇÃO E DE LEGITIMAÇÃO DA PESAN-PR

No segundo semestre de 2003, o CONSEA nacional divulga a convocação para a II Conferência Nacional de SAN prevista para o primeiro semestre de 2004. Em função desse cenário, o CONSEA-PR, juntamente com a Coordenação de Enfrentamento da Pobreza e Combate à Fome da SETP, inicia os preparativos para as conferências regionais que ocorreram em novembro de 2003 e para a I Conferência Estadual de SAN do Paraná, realizada em fevereiro de 2004. Depois de um período de dez (10) anos sem a realização de conferências de SAN havia um acúmulo de questões a serem debatidas e uma grande expectativa em relação às propostas que seriam discutidas e aprovadas na II CNSAN, no sentido de serem norteadoras (em termos mais gerais) da política nacional e também das ações estaduais e municipais. Portanto, nesse período, as dificuldades em relação à definição das ações e ao processo da condução delas no nível estadual, nesse caso no Paraná, eram ainda muito grandes:

Nós passamos o final do ano de 2003 preparando as conferência regionais, não tínhamos ação concreta precisa, começamos a negociar com o Ministério nessa ocasião um projeto de cozinhas comunitárias e hortas comunitárias, mas não era recurso federal, a gente ia viabilizar aqui, então estávamos ainda nessa fase de negociação com o Ministério para esses projetos. No final do ano, a gente recebeu o primeiro recurso federal, que já tinha um certo comprometimento, mas fazia parte também da política federal criar condições mínimas de estrutura para alguns assentamentos e acampamentos do MST, tanto é que no edital que nós fizemos, constava como critério de seleção com peso grande, essas condições; nós tínhamos aqui vários acampamentos que acabaram sendo beneficiados com esses equipamentos porque cabia ao Estado comprar através de licitação esses equipamentos todos, e distribuí-los... Então, isso foi concomitante com a preparação das conferências, para em março termos a conferência nacional. (Entrevistado n.º 12 gov. - nível estadual)

Conforme foi referido, apesar do lançamento do Programa Fome Zero – Paraná em julho de 2003, ainda havia uma certa indefinição em

relação às estratégias para a implementação da política de SAN. Optou-se, inicialmente, pela elaboração do projeto de cozinhas e hortas comunitárias, que em princípio contaria com recursos do governo do Estado do Paraná. Ainda no final de 2003, a SETP recebeu recursos federais para a estruturação de cozinhas comunitárias em assentamentos e acampamentos de trabalhadores sem terra do Paraná, um dos grupos dentre diferentes segmentos sociais da população brasileira, em maior situação de insegurança alimentar e nutricional.

Como era também de se esperar, havia nesse momento um desconhecimento geral sobre as questões conceituais do campo da SAN, o que dificultava o debate de propostas sobre a Política de SAN. A partir desse entendimento, ao longo do processo preparatório para a conferência estadual, que consistiu na realização das conferências regionais de SAN, o CONSEA-PR procurou realizar uma ampla discussão sobre as questões fundamentais para a SAN, como, por exemplo, a questão do Direito Humano à Alimentação,

Uma coisa importante que se deu aí [...] é que nesse começo em que as coisas estavam pouco claras, não era uma discussão generalizada, vocês fizeram uma cartilha que subsidiou os encontros regionais, xerocamos cento e tantos exemplares, ou seja, desde o início houve uma preocupação de se aprofundar no assunto e isso como contribuição do Conselho, de se aprofundar na questão, de se entender a complexidade da questão, e colocando essas questões como política pública mesmo, e não como medidas assistenciais ou de campanha. A questão do alimento como uma questão de direito... teria que se definir isso como uma política pública mesmo! Já nos primeiros encontros essas questões foram colocadas [...] foi fornecida uma cartilha, que eu acho que foi importante!! (Entrevistado n.º 12 gov. nível estadual)

Seguem comentários sobre as dificuldades enfrentadas, no período, para a efetivação da I Conferência Estadual de SAN do Paraná, sobretudo em função da falta de recurso para a área da SAN na SETP:

Conseguimos fazer essa primeira conferência sem dinheiro, foi na Universidade Federal [...]. Foi feita licitação, foi uma correria, foi uma loucura, nunca a nossa coordenação teve orçamento, ou seja, é uma coisa assim que eu não sei como a gente fazia... Tinha dinheiro para os programas, porque eram federais, mas para a

gestão não havia. O estadual tinha, aparecia uma importância grande para o Leite [Programa Leite das Crianças], sim, mas para a política, enquanto política mesmo não! Toda vez que precisava de um recurso, tinha que ir atrás, pedir para o diretor... (Entrevistado n.º 12 gov. - nível estadual)

Os depoimentos registrados suscitam a discussão de algumas importantes questões em relação ao processo de construção da institucionalidade de uma política. Um primeiro aspecto, em caráter excepcional relacionado à Política de SAN, é a questão do entendimento do qual realmente seria o seu enfoque e da redução do tema que em geral acontece, em função da compreensão de que se trata de uma política de assistência alimentar. Assim, como não há uma compreensão ampliada da política e da potencialidade que ela apresenta, por parte de quem não atua diretamente na sua implementação, dentro dos próprios órgãos executores da política, há a necessidade de se construir um espaço institucional que somente passa a existir em função do processo de trabalho, que a área irá desenvolver. E esse aspecto, em geral, ficará condicionado ao perfil dos técnicos e funcionários que atuam na área e o seu preparo e motivação para com o tema em questão, uma vez que a própria instituição ainda desconhece o que pode vir a ser feito. Dessa forma, em meio a uma série de resistências institucionais de caráter administrativo, burocrático e, muitas vezes, político, há uma necessidade premente de que existam técnicos que tenham essa compreensão ampliada e um compromisso público com a implementação de políticas que possam vir a contribuir na transformação das desigualdades que se verificam na sociedade, conforme foi resgatado por um dos informantes,

Você sabe que faz muito tempo, eu até devia ter guardado, eu me lembro de uma revista do CEBRAP [Centro Brasileiro de Análise e Planejamento], vários sociólogos importantes escrevendo aí e tinha um deles que fez um estudo, aliás, publicou um artigo sobre o "funcionário de esquerda", num Estado conservador... Ou seja o funcionário conseguindo imprimir muitas vezes uma direção na contramão... Interessante é que ele fazia uma análise de poder do Estado e um dos aspectos que ele analisava era o poder do funcionário. Porque muita coisa é aquela pessoa que está fazendo,

que se não fizer não vai viabilizar mesmo, ou viabiliza o impossível, ou seja está na contramão. Se você não se mexe não vai acontecer mesmo, mas você pode se mexer numa direção que contribua com avanços importantes. (Entrevistado n.º 12 gov. nível estadual)

Os comentários que seguem constituem-se numa reflexão bastante interessante em relação ao ponto que inicia esta parte do capítulo e que se refere ao desafio que surge para o gestor da política de SAN, de como fazer avançar a concretização do conceito mediante a ação pública e de como, no caso da política estadual de SAN, se verifica uma importante contribuição por parte do governo federal, que incorporou o acúmulo teórico do movimento nacional da SAN:

Eu acho que a gente não tinha um projeto claro antes, nós ali, que éramos responsáveis em viabilizar algumas coisas, nós procuramos estudar, nos aprofundar muito no plano de governo do governo Lula, onde se procurava definir uma política de SAN, mas os principais conceitos já estavam colocados ali, fruto de mais de uma década de reflexão! Então, nós tínhamos os grandes conceitos, mas não tínhamos ideia precisa do que deveria ser desenvolvido e nem mesmo como viabilizar aqueles conceitos; eu acho que nós fomos aprendendo na medida que nós fomos fazendo e acho até que no enfrentamento de várias questões, porque já, em seguida, quando ocorre a reformulação ministerial e quando assume o Patrus, o Ministério do Desenvolvimento Social, eu acho que também foi interessante, eu não posso dizer que passamos um processo semelhante (provavelmente a gente estava anos-luz atrasados), o Ministério também começa já bem mais engrenado nas suas proposições, nas suas questões e isso faz com que a gente avance bastante! E, outro dado importante é que já quase no final de 2004, é que foi a proposta do MDS da compra direta dos alimentos da agricultura familiar, esse grande projeto, não só pelo significado do projeto como por ter vencido uma barreira legal que existia, que era a possibilidade de se fazer essa compra direta do pequeno produtor, sem a licitação pública... Quer dizer, regulamentando como é que poderia se dar esse tipo de relação comercial com o pequeno [agricultor]... Porque isso foi uma reviravolta grande na política pública! E nós conseguimos, eu acho que, já desde o início, um convênio com o ministério e isso abriu a frente mais rica do nosso trabalho, que foi o contato direto com os pequenos produtores, em várias regiões do estado, em reuniões que se reuniam o pequeno produtor, as instituições da sociedade civil que já prestavam um serviço de atendimento à população pobre, ou seja, a população potencialmente pobre, que poderia ser vinculada ao Bolsa Família e o poder público. Então, havia nesse tripé, se começava também a discutir a questão da fome, do alimento, de se passar para instituição um tipo de produto produzido na própria região, a questão da qualidade desse alimento, que a instituição iria julgar e avaliar, porque ela é que era responsável por pagar pelo produto,

ou seja, a riqueza desse projeto fez com que abrisse muitas coisa para nós... E, daí, os convênios que nós tínhamos com o Ministério antes, que eram de hortas e cozinhas, começaram a mostrar toda a sua fragilidade! Nós nos demos conta, mas o ministério se deu conta muito antes ainda, de que nós estávamos com aqueles projetos ainda seguindo práticas antigas de só repassar um bem, mas sem realmente fomentar uma mudança significativa nas pessoas que eram beneficiadas, então, com o compra direta, passou a haver um outro salto, e eu acho que daí é que se começa, de fato, a ter uma política de maior qualidade na Secretaria, ainda não como uma política de Estado... Eu acho que ela começa a caminhar para isso quando o Bianchini [referindo-se ao Secretário da Agricultura na época] assume na Secretaria da Agricultura, já com uma preocupação de também ter uma política pública voltada para o pequeno agricultor... Então alguns casamentos começam a ser dar, né? E acho que, por último, toda uma batalha que o conselho já vinha trazendo relativa à questão da merenda escolar, quer dizer, não sei muito bem como ficou... Mas quer dizer que nós considerávamos que seria o terceiro pé do tripé que seria com a Educação. Nessa questão do alimento, da educação e que deveria ser fechada com a Saúde. Mas também ainda incipiente, que era essa linha que o conselho vinha batendo. Embora incipiente... embora tivéssemos conseguido fazer algumas reuniões intersecretariais, nós não conseguimos avançar num projeto único, as atividades eram divididas entre as diversas áreas. E quando eu saí, eu não sei como ficou isso, mas a tentativa de se fazer um orçamento estratégico, onde essas coisas ficassem amarradas no orçamento. (Entrevistado n.º 12 gov. nível estadual)

Na fala do informante-chave são apresentadas questões-chave sobre o processo inicial da construção da política estadual de SAN: as dificuldades iniciais no sentido da equipe que estava na direção da área não saber exatamente como aplicar no plano mais concreto os princípios e conceitos do campo da SAN em função da sua complexidade; referência à existência de um processo de aprendizagem, de um processo cognitivo que se desenvolve com o fazer e o enfrentamento de determinados desafios. Há uma referência fundamental à importância do lançamento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), proposto pelo CONSEA nacional, que é considerado inovador e que traz uma mudança de paradigma, no sentido de não só apresentar um resultado concreto, por realizar o repasse de alimentos regionais e de qualidade para instituições com pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, mas principalmente em função de fazer a compra desses alimentos diretamente da agricultura familiar, segmento da

população historicamente vulnerabilizado, em função do apoio exclusivo ao agronegócio, realizado por sucessivos governos brasileiros.

A ênfase desse programa está voltada para o resultado, no sentido de geração de renda para a agricultura familiar, mas também para o processo, que passa a gerar mais autonomia, emancipação e o empoderamento por parte dos agricultores familiares, promovendo mudanças nas condições de vida e de trabalho das famílias envolvidas (ZIMMERMANN, 2007). Assim, com base na experiência e nos desdobramentos gerados pelo PAA no Paraná, a equipe passa a compreender melhor algumas questões relacionadas às propostas e às formas de implementação das políticas de SAN, com uma maior sintonia com os conceitos e princípios próprios da concepção brasileira, processo que traz, inclusive, a necessidade de um repensar crítico dos programas já desenvolvidos, como a implantação das cozinhas e das hortas comunitárias. A partir desse marco, na avaliação do próprio entrevistado, passa a existir "uma política de maior qualidade na Secretaria", mas "ainda não como uma política de Estado".

A referência à existência da configuração de um movimento mais amplo na direção da constituição de uma política estadual de SAN, com o envolvimento mais intersetorial, passa a existir a partir do momento em que outras secretarias começam a assumir esse enfoque, priorizando, com suas ações, grupos expostos à situação de exclusão social e insegurança alimentar e nutricional. Há uma menção ao fato de a Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento ser assumida por um ator com perfil mais voltado ao trabalho com a agricultura familiar e, portanto, em maior sintonia com as proposições de política do campo da SAN e a questão da Secretaria de Educação, para a qual havia sido encaminhada uma proposta pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente, apoiada pelo CONSEA-PR, para a implantação gradativa da Merenda Escolar Orgânica. Havia, ainda, uma expectativa de apoio ao processo por parte da Secretaria Estadual de Saúde, mas que não se consolidou. Fez-se também menção no depoimento à realização, naquele período, de algumas reuniões intersecretariais para dar prosseguimento a esse trabalho conjunto e mais integrado, com a possibilidade de ser discutido

o orçamento do Paraná para a Política de Segurança Alimentar e Nutricional de uma forma mais coletiva.

Nesse período, a Coordenação de Enfrentamento da Pobreza e Combate à Fome contava com uma equipe de trabalho responsável pelos projetos de Cozinhas Comunitárias e Hortas Comunitárias, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Coordenação Estadual do Programa Bolsa Família (PBF), PRODUSA e coordenação do trabalho dos Comitês Gestores Fome Zero. O PRODUSA constituiu-se em um programa de origem estadual, concebido para estimular programas e projetos de geração de emprego, trabalho e renda sobretudo para as populações de baixa renda, vinculadas aos programas de SAN, e visava, assim como o PAA, oferecer uma perspectiva de autonomia e de empoderamento à população em situação de insegurança alimentar e nutricional:

O PRODUSA foi uma proposta para a política estadual que seria vinculada à economia solidária como a gente tinha discutido antes... Então haveria incubadoras da economia solidária e para o pessoal da incubadora haveria projetos que seriam mandados, solicitando equipamentos para o funcionamento daquelas incubadoras. O pessoal de baixa renda, seria subsidiado, seriam doados dentro de determinados acordos do grupo de economia solidária. Mas o primeiro ano teve um recurso de 500 mil reais, em que alguns projetos acabaram sendo aprovados, mas ainda sem a participação... a economia solidária veio depois, não antes! O segundo projeto, que nós não conseguimos viabilizar, nesse ela viria antes, embora lá aparece como critério de seleção "tal", era já grupo organizado com instituição de apoio, uma série de questões que garantissem uma doação não individual, mas para um projeto para algumas instituições desse tipo assim, né? Mas no segundo é que nós fizemos com integração com a economia solidária. No segundo ano... mas no segundo ano nós não tivemos o recurso... Daí a economia solidária passou a atuar, na medida do possível, porque o que foi no interior não foi possível, mas na capital e região metropolitana... (Entrevistado n.º 12 gov. nível estadual)

É importante que se faça, de fato, essa referência às dificuldades enfrentadas pelo PRODUSA para que se tenha um exemplo em relação à situação de precariedade em termos de disponibilidade de recurso estadual para projetos relacionados à área da Economia Solidária e à área de SAN na SETP. É importante destacar que tal programa tinha como fundamento

propostas bastante interessantes do ponto de vista de formação e qualificação profissional e geração de emprego e renda, desenvolvidas sob o enfoque da Economia Solidária. Em função da falta de condições financeiras e de suporte técnico e operacional, os projetos não tiveram a necessária continuidade, perdendo-se, nesse primeiro momento, a possibilidade de desenvolvimento de uma ação estadual de caráter mais estruturante, além do PAA, que contava com um recurso predominantemente do governo federal.

Sobre a importância da proposta do PRODUSA e sobre as dificuldades para a sua implementação, fala também um dos informantes-chave da sociedade civil,

[...] toda a questão do Produsa, ali na SETP, houve a parte da economia solidária que muitas vezes a gente esquece, que também avançou, que está bastante esquecida, marginalizada, se não fosse a igreja católica dar um reforço, estaria esquecida, marginalizada, mas é a Economia Solidária no Paraná, né? Coisa lamentável!! O próprio Ministério do Trabalho tem lá o Paul Singer [economista com atuação na área da Economia Solidária, autor de diferentes publicações sobre essa temática], mas está muito isolado, e não está conseguindo avançar nessa parte da economia solidária, que seria uma alternativa a esse modelo explorador que está aí... (Entrevistado n.º 11 soc.civil - nível estadual)

[...] Outra dificuldade que eu acho que existiu foi, assim, as limitações orçamentárias no Produsa, assim como exemplo... Então ali os projetos tinham um limite máximo, primeiro de R\$ 25 mil, depois R\$ 50 mil, então não que isso seja negativo em si, mas algumas iniciativas de geração de renda... Por exemplo, já a Cozinha Comunitária era mais cara, em relação aos valores iniciais, assim iniciativas interessantes não foram levadas à frente, porque os programas tinham um engessamento...!! (Entrevistado n.º 11 soc.civil nível estadual)

Como todo processo de construção de uma institucionalidade, diversas dificuldades são referidas pelos entrevistados em relação a essa primeira fase do trabalho da SAN desenvolvida na Secretaria de Estado do Emprego, Trabalho e Promoção Social, que compreendeu o início do processo em 2003, com a instituição da Coordenação de Enfrentamento da Pobreza e Combate à Fome, até a criação do Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional (DESAN) em 2008:

Acho que as dificuldades, na medida que nós não tínhamos um orçamento estadual alocado na coordenação e gerávamos apenas os recursos federais, isso limitava muito as nossas ações, não só as ações para desenvolver uma linha de ação estadual mesmo, como até para garantir uma infra-estrutura para o funcionamento do Conselho que era ligado à Coordenação... e mesmo outros encontros que precisaríamos fazer com determinadas coordenações do interior... Tudo isso precisaria ser viabilizado via Assistência Social ou via Coordenação do Trabalho, porque na realidade nós não tínhamos como fazer um plano de atuação com uma autonomia, porque dependíamos dessas outras coordenações. Agora, há um dado importante, quer dizer, diante dessa situação nós procuramos também na Secretaria, regularizar, eu não sei qual seria o melhor termo administrativo correto, mas ou seja, dar uma existência real e legal para aquela coordenação que na realidade ela estava fora dos organogramas... não existia!! Existia de fato, mas não de direito! Foi quando se propôs a criação do Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional, quer dizer, já com uma mudança completa de nome, não era mais uma coordenação dos projetos de combate à fome...é um Departamento de SAN! Então, daí foi elaborada toda uma proposta de como seria a estrutura desse departamento, como seriam as principais atribuições, como é que seria a sua organização interna com as suas divisões e atribuições de cada divisão e como é que essas divisões se integrariam também... então isso foi, quer dizer, uma necessidade de formalizar institucionalmente esse trabalho! E foi muito importante porque se garantiu o nome de SAN como um órgão do estado. O conselho já é regido por aquela nova redação. (Entrevistada n.º 12 gov. - nível estadual)

Conforme é possível perceber, as dificuldades se localizam na questão da institucionalidade do processo, uma vez que não havia ainda definição de um orçamento para a Coordenação e um *locus* institucional que caracterizasse as políticas voltadas para o enfoque da SAN. Havia recurso para os programas estaduais como o Programa Leite das Crianças, mas não havia previsão e disponibilidade para a gestão da política. Nesse sentido, foi dado um passo importante, como processo inicial de institucionalização da SAN na estrutura administrativa do Estado, com a proposta de criação de um Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional. Apesar de tal proposta apresentar um potencial de desdobramento que poderia interferir na construção da abordagem intersetorial da SAN, conforme será discutido posteriormente, a medida mostrou-se positiva e estratégica naquele momento, garantindo a institucionalidade do tema da SAN no âmbito governamental.

Além da questão do reconhecimento institucional com um *locus* adequado e a necessidade de um orçamento suficiente para dar conta das responsabilidades da política e a sua gestão, nos depoimentos, são mencionadas "dificuldades" para a realização do processo inicial de construção da intersetorialidade, questão fundamental para a consolidação da SAN:

Não dá só para dizer a questão financeira, que foi a grande dificuldade, mas ela foi uma grande barreira, porque como as questões todas dizem respeito ao Estado, então as reuniões com representantes do interior ou a própria ida às regiões sempre se tornavam difíceis, porque nós não tínhamos como viabilizar essas coisas, muitas reuniões que seriam necessárias para balanço, avaliação, acabaram não sendo feitas... Eu acho que a gente prescindiu muito de uma avaliação a cada ano sobre o que seria necessário fazer, nós tínhamos que ter avaliado, apontado as principais deficiências, embora tivéssemos tentado fazer essa avaliação, até ter codificado essas dificuldades, nunca conseguimos de fato fazer um balanço rigoroso das dificuldades. Alguns projetos se mostraram assim... com um desempenho muito precário, mas eu não tenho nem como dizer quanto. Posso até justificar alguns pontos do porque dessa precariedade, mas sem uma avaliação sistemática fica bastante complicado, a gente pode atribuir isso ao ritmo do Estado, as loucuras dos prazos curtos e depois os grande momentos que você ainda depende de recurso, os tempos longos que você precisa de recurso. É muito complicado fazer essa avaliação e além disso, uma dificuldade que nós tivemos de ter ações complementares que não cabiam a nós, então muita coisa para que as nossas ações fossem de fato eficazes, dependeria de uma complementação da área da Saúde, da Agricultura, ou da Educação, ou mesmo da Cultura e às vezes nós nos dávamos conta que estávamos entrando nessas áreas sem que a gente tivesse atribuição... Como essa questão é muito ampla e depende de vários ramos da administração e mesmo da ciência, não dá para um grupo sozinho ou um determinado pedaço de uma instituição dar conta. Então eu acredito que essa dificuldade de não termos conseguido de fato não ter uma ação intersetorial – não é "não ter consolidado" é termos tido uma ação intersetorial, nós não tivemos uma ação intersetorial, tivemos "momentos intersetoriais," mas que eram pontuais e daí resulta o fracasso em muita coisa...! Acho que essas foram as principais dificuldades, não que isso fosse culpa de alguém, mas é uma situação administrativa que precisa ser revista. (Entrevistado n.º 12 gov. nível estadual)

No depoimento é feita menção ao problema da falta de avaliação periódica das ações realizadas, muitas vezes, em função da falta de estrutura operacional e de orçamento para garantir que esse processo tivesse um caráter mais participativo, envolvendo inclusive usuários dos programas de

SAN. A outra grande dificuldade registrada foi o desafio da construção da intersectorialidade, de um trabalho conjunto com todas as Secretarias de Estado relacionadas com a SAN, que não se concretizou, embora tivessem ocorrido "momentos intersectoriais", ensaios da construção de uma relação de trabalho transversal.

Assim como a Coordenação de Enfrentamento da Pobreza e de Combate à Fome faz referência às dificuldades iniciais existentes, também torna-se necessário resgatar as principais dificuldades enfrentadas pelo CONSEA-PR, no seu processo inicial de trabalho, a partir de 2003. Já nesse período, o Conselho reconhecia a necessidade de atuar junto aos municípios e com esse entendimento buscou realizar uma sensibilização dos prefeitos sobre a questão da SAN, mediante a instituição de Comissões Regionais de SAN, conforme o relato que segue:

[...] Fizemos uma carta aos prefeitos eleitos, né? E o retorno foi muito baixo, muito baixo, então foi uma estratégia falha nossa, apesar de que em alguns casos eu encontrei com alguns prefeitos e disse: "Olhe! Eu já lhe mandei uma carta"... Alguns tinham a vaga ideia que tinham recebido uma carta de um órgão chamado CONSEA! Então eu acho que a gente não conseguiu envolver prefeituras nesse processo... dos 399 municípios do Paraná... Foi muito difícil!!! Então prevaleceu muito mais os contatos via Comitê Gestor Fome Zero ou coisa assim, então prevaleceu esses contatos e não os contatos com o chefe do poder público municipal. Essa foi uma das lacunas e não sabemos... A ideia que a gente tinha era essa, de que a SAN se tornando um direito assegurado em lei e até na Constituição, praticamente haveria como cobrar do poder público municipal medidas políticas para assegurar a SAN e então essa foi uma das ideias que motivaram a gente a se envolver nessa campanha!! E aí a maneira de concretizar isso, acho que foi realmente começar a pensar na regionalização. Depois de dois, três anos de CONSEA a gente percebeu que a gente tinha que avançar na regionalização e aí você mesma sabe que a gente conseguiu, aí na segunda organização/gestão do CONSEA diminuir os representantes das ONGs de abrangência estadual e pegar mais gente de abrangência regional, né? E com direito a voto e vinculados a uma Comissão Regional... Algumas funcionaram, outras nem tanto, né? Então eu acho que a concretização disso foi justamente as conferências, os encontros regionais, que ajudaram a descentralizar...! [...]. Então é uma coisa difícil de fazer, e o CONSEA conseguiu isso! De regionalização, com o apoio da SETP e de outras, né?! E logo vimos o impasse disso, porque o próprio Estado nesse caso é totalmente complicado porque cada secretaria tem o seu número de núcleos regionais, né? Então a Educação são 20 e tantos, o Trabalho são 18 regionais, cada secretaria tem a sua forma de se organizar em termos de estrutura político-

administrativa, a Agricultura é de um jeito, quer dizer... Aí a gente acabou criando as nossas próprias regiões tentando assimilar, harmonizar, para não deixar de ser mais intersetorial também! Então essa é uma forma de concretização, né? E eu já estou falando aí das dificuldades, né? A outra dificuldade que a gente sentiu foi essa questão de recursos, de verbas e da estrutura que nos era oferecida dentro da SETP, né? Além de a mesma estrutura de trabalho servir para outros Conselhos: do Idoso, Criança, e assim por diante, nós tínhamos a dificuldade, de muitas iniciativas nossas serem adiadas ou não acontecerem por falta de recurso, ou por uma falta legal de disponibilizar o recurso... Vamos dizer assim, não é que não tinha recurso, não tinha forma legal de fazer isso, né? Então é como pagar passagem para alguém que não é nomeado para o CONSEA, por exemplo, né? Então isso complica bastante...! Complicou bastante, né? E acho que também complicou, nesse sentido de a gente avançar naquilo que o CONSEA nacional conseguiu, por exemplo, de trazer gente indígena, gente da área afro – afrodescendente, nós não tínhamos... A não ser que seja uma ONG que tenha recurso, e que seja aqui de Curitiba, que pode começar a participar, e daí ser eleita para alguma coisa, porque nós não tínhamos como trazer do interior do estado. Até hoje não temos, né? Como é que vamos trazer um cacique, de uma das aldeias indígenas do Paraná, que são ainda expostos a uma grande insegurança alimentar, né? (Entrevistado n.º 11 soc.civil - nível estadual)

Desde a sua instituição, em 2003, sempre esteve muito evidente para o CONSEA-PR que a política nacional e a estadual somente se consolidariam quando cada município viesse a assumir e incorporar, em sua administração, o enfoque da SAN como questão estratégica de governo e fizesse a implementação do processo na forma de políticas municipais, atuando de forma integrada com o governo federal e estadual. Assim, ainda muito no início de sua gestão, num momento de pouca estruturação, foi realizada uma primeira estratégia de aproximação do CONSEA-PR com as 399 prefeituras do Paraná, com o envio de uma carta aos prefeitos, que tinha objetivo repassar informações importantes sobre o processo de construção da SAN no país e no Paraná e conclamar as prefeituras a assumirem a responsabilidade que lhes cabia na implementação desse processo. No entanto, conforme já citado no depoimento, o processo não apresentou maiores desdobramentos, uma vez que, apesar do movimento do governo federal, a incorporação do enfoque da SAN, inclusive no âmbito do governo do Estado do Paraná, era ainda muito inicial, havendo um desconhecimento geral sobre a abordagem em questão.

No início de seus trabalhos muitas dificuldades foram encontradas pelo CONSEA-PR para que o mesmo pudesse vir a dar conta de suas atribuições. Muitas dessas dificuldades têm relação com a falta de institucionalização da área de SAN na SETP e, portanto, no governo de Estado, vivenciada também pela Coordenação de Enfrentamento da Pobreza e Combate à Fome e já mencionadas nesse trabalho. Havia dificuldades de toda ordem, desde falta de um apoio administrativo adequado para a realização das reuniões, de um orçamento específico para o CONSEA-PR, à falta de um técnico com conhecimento na área de SAN responsável pela sua Secretaria Executiva e pela implementação das decisões definidas pelo plenário do Conselho. Como o CONSEA-PR não contava com esse apoio técnico, praticamente todas as suas demandas eram assumidas pela Presidência, vice-presidência, por alguns conselheiros e pelos técnicos da Coordenação de Enfrentamento à Pobreza e Combate à Fome, que não tinham disponibilidade de tempo necessário para dar conta de todas essas responsabilidades. Havia somente, na época, uma Secretaria Executiva dos Conselhos, que era responsável por providenciar o suporte administrativo geral ao Conselho da Criança e do Adolescente, ao Conselho da Assistência Social, ao Conselho do Idoso e ao Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional. O Conselho do Trabalho também encontrava-se vinculado administrativamente à SETP, mas contava com um secretário executivo exclusivo para as suas ações.

O processo de eleição da segunda gestão do CONSEA-PR, somente pôde acontecer em dezembro de 2006, uma vez que, segundo o decreto de instituição do Conselho, a eleição deveria sempre ocorrer na Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. Houve problemas para realização da II CESAN no final de 2005, em função da falta de recursos e do desencontro dessa agenda com a agenda nacional, sendo postergada então, para o final de 2006:

Outro aspecto foi também por falta de recurso, a dificuldade de fazer a nossa conferência estadual... e ainda assim a transmissão de cargo foi só em abril de 2007... Então imagina! Na verdade, a gente ficou quase um ano e meio sem poder executar o programado... Porque o mandato era 2004 até 2005... Nós ficamos

todo 2006, e aí o novo CONSEA assumiu em abril de 2007, e eu fiquei como interino, mesmo sem mandato eu estava respondendo pelo CONSEA, entendeu? Uma dificuldade incrível, né? Então, o fato da gente não poder tomar iniciativa para nada, sabe? Ao mesmo tempo, a Conferência Nacional andando... Eu tive que ir para Brasília em fevereiro de 2007 discutir justamente essa questão de não poder realizar na data prevista em Fortaleza e aí no final adiou a data de Fortaleza e tal... E assim por diante.. (Entrevistado n.º 11 soc.civil - nível estadual)

Apesar das dificuldades enfrentadas pelo CONSEA-PR e pela Coordenação de Enfrentamento da Pobreza e Combate à Fome, em dezembro ocorre em Curitiba a II Conferência Estadual de SAN (II CESAN-PR), a eleição da segunda gestão do CONSEA-PR, já com a nova composição com maioria dos representantes da sociedade civil provenientes das 16 comissões regionais de SAN e acontece também a eleição dos delegados do Paraná para a III Conferência Nacional de SAN, prevista para realizar-se em junho, em Fortaleza, no Ceará.

Ainda relação às dificuldades enfrentadas pelo CONSEA-PR para o andamento dos trabalhos na primeira gestão, torna-se necessário lembrar o fato de haver sido concebida uma primeira versão da lei estadual para o estabelecimento da Política e do Sistema Estadual de SAN, que foi encaminhada à Casa Civil no final de 2004. No entanto, o processo não avançou conforme era necessário, demonstrando que a questão da SAN ainda não era considerada de importância estratégica para o governo do Estado do Paraná:

Eu acho que houve outra dificuldade maior, grande, o fato da gente não conseguir avançar com o governo do Estado, né? Pedimos audiência, protocolamos pedido de audiência, mas o negócio não andou, não andou, a gente também não quis bater de frente porque 2006 foi ano eleitoral, a gente não quis... entrar para uma confrontação com o governador e coisa e tal, mas realmente ficou uma situação muito constrangedora o fato do CONSEA não ser recebido, e o nosso projeto de lei, de lei estadual de SAN, praticamente ficou parado na Casa Civil, engavetado, não ter um retorno... Podiam ter dado um retorno: "juridicamente não pode isso e aquilo", mas não teve retorno. (Entrevistado n.º 11 soc.civil - nível estadual)

No entanto, apesar das dificuldades, importantes avanços foram conquistados nesse primeiro período, que corresponde a 2003-2006, no sentido de que puderam ser construídas as primeiras bases para o processo de institucionalização da SAN no Paraná. Sobre os aspectos que foram considerados como facilitadores dessa primeira etapa inicial da institucionalização da temática da SAN no contexto do Paraná, seguem mais algumas percepções e informações relevantes sobre o processo:

Olhe, eu acho, talvez o que tenha facilitado foi assim uma... várias pessoas do Conselho, o grupo da coordenação que estava na viabilização das coisas e a própria direção da Secretaria com o Padre Roque, que embora com pequenas divergências (nenhuma delas era divergência de fundo...) quer dizer, havia um horizonte comum, um alvo comum, e que todo mundo batalhava para conseguir aquilo, com bastante dedicação e afinco, havia muita coesão no grupo de trabalho, era uma equipe muito boa e eu acho que foram coisas fundamentais. Acho, também, que houve uma facilidade de interlocução com o Ministério, acho que nenhuma vez a gente sofreu nenhum tipo de dificuldade, e a clareza do Ministério nas suas normas, nas coisas que eram colocadas, então, a gente se sentia seguro e, além disso, sempre o suporte, o apoio que nós tivemos tanto do Conselho estadual quanto do Conselho nacional... Quer dizer que toda vez que precisávamos havia um conselheiro nacional conosco, quer dizer, nenhuma das vezes que fizemos algum convite deixou de estar presente alguém do CONSEA nacional. E sempre, a cada vinda deles, a gente via que aquilo significava um passo adiante, né? Não era uma coisa inócua!! Então acho que todas essas coisas foram muito importantes, é difícil definir uma coisa só, foi uma conjuntura que ajudou! Com isso, a gente nunca sentiu que o nosso trabalho era isolado, que estava lá batalhando sozinho, era uma coisa coesa mesmo, uma retaguarda, que é também uma questão essencial (Entrevistado n.º 12 gov. nível estadual)

Na sequência tem-se a opinião de representantes da sociedade civil sobre quais foram os aspectos que contribuíram para o avanço desse processo inicial de construção da SAN no Paraná, que envolveu a SETP e o CONSEA-PR, com seus membros oriundos da sociedade civil e do governo:

[...] dizer que foi uma oportunidade bastante feliz de aglutinar pessoas, né? De trazer pessoas que não se conheciam... Eu não sabia nada sobre o Conselho de Nutricionistas, por exemplo, né? E vocês não sabiam nada sobre mim, né? Quer dizer, você era representante do Conselho de Nutricionistas então, eu acho que isso foi uma constelação feliz, porque essas novas pessoas que

vão se aglutinando... Também o que a gente conseguiu fazer naquele primeiro ano, 2003, com o Dia Mundial da Alimentação, né? dentro do SESC, né? Trazendo gente de lá de uma área que normalmente a gente não transita, que a gente não está em contato, foi um dia inteiro de discussão, assim, foi uma coisa muito produtiva: gente que está lá fazendo a organização comunitária, trabalho com os pobres, com o desenvolvimento comunitário, ONGs assim dessa área, a gente conseguiu trazer... Esse é um dos fatores positivos, a questão da SAN não ficou na cabeça de poucas pessoas, sabe? Disseminou, isso também foi uma das razões de que rapidamente a gente conseguiu formar um conselho de SAN mais plural, mais diversificado, né? E não apenas, assim vamos dizer, com um pessoal que faz discurso para si mesmo... Então acho que isso foi bom! Teve também um contraponto de que a prefeitura de Curitiba criou um Consea municipal e que no início havia várias tensões em relação ao Consea estadual, porque trabalhava com outro conceito mas eu acho que isso foi se construindo e corrigindo aos poucos, né? A própria participação nas conferências nacionais, teve sempre presente pessoas do município de Curitiba, que é um município-chave... Esse é um elemento: que a gente conseguiu aglutinar, a trazer mais gente, para esse processo todo, né? (Entrevistado n.º 11 soc.civil - nível estadual)

Eu diria que essa possibilidade que eu já falei de conseguir articular com outras forças vivas que antes não estavam envolvidas com isso, com isso conseguimos a questão da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA) por exemplo, a questão do orgânico... Então acho que isso é a força da base que ajudou a gente, vamos dizer assim, ver que a gente está no caminho certo, né? (Entrevistado n.º 11 soc.civil - nível estadual)

Os comentários se referem à questão de que o processo está relacionado à formação de uma rede, que tem raízes anteriores, mas que começa a se articular de forma mais intensificada em função do enfoque da Segurança Alimentar e Nutricional e não só no Paraná, mas também em nível nacional. Para tanto, participam atores de governo e da sociedade civil de diferentes movimentos sociais, que têm em comum a percepção do direito humano à alimentação adequada e saudável, o entendimento da complexidade da questão e da necessidade de enfrentar coletivamente o desafio de construir, no País, a efetivação desse direito, de maneira intersetorial e interdisciplinar, na forma de uma política pública, no contexto de uma sociedade de modo de produção capitalista.

Dessa forma, é possível compreender que, sobretudo, considerando os desafios que se constituem a partir dos cenários de insegurança alimentar

e nutricional existentes no Paraná e no contexto brasileiro, a articulação em rede passa a oferecer uma possibilidade estratégica de atuação conjunta, voltada para um mesmo objetivo: "A rede de organizações estabelece acordos de cooperação e reciprocidade e alianças. Essas novas práticas de cooperação constituem um meio de encontrar saídas para intervir na realidade social complexa" (JUNQUEIRA, 2000, p.40).

Assim, nessa perspectiva, percebe-se que

A rede não é um objetivo em si, mas "parte de uma metodologia para a ação que permita manter, ampliar ou criar alternativas desejáveis para os membros de uma organização social" (Pakman, 1995, p.301). Quanto mais alternativas, maior a oportunidade dos membros da organização de se verem sujeitos na construção solidária de sua rede (JUNQUEIRA, 2000, p.40).

Assim, nessa primeira etapa já referida, ocorre o encontro de pessoas e instituições tanto da sociedade civil quanto de governo, que integram essa comunidade de política, que nesse contexto voltaram seus esforços para fazer avançar a construção do processo da SAN no Paraná, aproveitando uma "janela de política", gerada pelo processo nacional relacionado à inserção da SAN na agenda de governo federal e pela abertura do governo estadual para com a questão. Com base nessas características, é possível compreender como se dá a atuação em rede:

A noção de rede como um emaranhado de relações das quais os indivíduos constituem os nós, significa uma transformação das idéias sobre organização social. Rede social é entendida como "o campo presente em determinado momento, estruturado por vínculo entre os indivíduos, grupos e organizações construídos ao longo do tempo" (MARQUES, 1999, p.46). Vínculos que possuem diversas naturezas, que podem ter sido construídos intencionalmente ou não e que estão em constante interação e transformação. Essa concepção de rede permite que se utilize a análise das relações de rede para o entendimento das políticas sociais, explicando suas diversas dimensões no que se refere tanto a seu desenvolvimento quanto a seus resultados (JUNQUEIRA, 2000, p.38).

Assim, todos os elementos já apresentados colaboraram para que o tema da SAN fosse integrado à agenda do governo do Paraná em 2003,

processo que pode ser compreendido com a abordagem de Hall (1989) e as contribuições teóricas de Kingdon (2003):

As circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos – denominados por KINGDON (2003, p.165) como *policy window* – são influenciadas, sobretudo, pelo fluxo de problemas (*problems stream*) e pelo fluxo político (*politics stream*). De acordo com o autor, uma oportunidade para a mudança surge quando um novo problema consegue atrair a atenção do governo (por meio de indicadores, eventos ou *feedback*) ou quando mudanças são introduzidas na dinâmica política (principalmente mudanças no clima nacional e mudanças dentro do governo). O fluxo de soluções (*policy stream*) não exerce influência direta sobre a agenda: as propostas, as alternativas e as soluções elaboradas nas comunidades (*policy communities*) chegam à agenda quando problemas percebidos, ou demandas políticas, criam oportunidades para essas idéias (CAPELLA, 2008, p.95).

Além da identificação do fluxo de problemas (*problem stream*), das "soluções" (*policy streams*) propostas pelas comunidades de políticas, há necessidade do terceiro elemento explicativo, que é o fluxo político (*political stream*), que se deu com a eleição do presidente Lula e do governador Roberto Requião, gerando uma "*policy window*" (KINGDON, 2003, citado por CAPELLA, 2008, p.98).

3.5 O PAPEL DAS IDEIAS, DAS INSTITUIÇÕES, DOS INTERESSES NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA PESAN-PR

As ideias, apesar de consistentes e de "abrirem novos caminhos" e serem muitas vezes perspectivas inovadoras sobre antigos problemas, não são suficientes para fazer avançar uma proposta de política pública, havendo a necessidade da conjugação de outros elementos, como as instituições e os

interesses ou motivações (HALL, 1989) e os processos identificados por Kingdon⁵ (2003).

Após o ingresso do tema na agenda inicia-se a fase de formulação e de implementação da política. Três questões-chave auxiliam a análise da relação entre ideias, interesses e instituições, em termos metodológicos, segundo a proposta de Gofas (citado por TAPIA; GOMES, 2008, p.259):

- 1) quais são as ideias transferidas, isto é, aquelas que estão em disputa, refletindo diferentes concepções sobre determinados problemas que orientam diagnósticos e delimitam o campo das alternativas plausíveis;
- 2) quem transfere as ideias, ou seja, quais são os atores e as instituições que difundem as ideias dominantes ou as estruturantes, e quais são os mecanismos adotados para esse fim;
- 3) como as ideias são transferidas, quais são os mecanismos adotados para a sua disseminação.

Pretende-se, a partir desse momento do trabalho, realizar a discussão sobre o processo de construção da PESAN-PR fazendo a conexão entre as ideias que sustentaram tal processo, as instituições envolvidas e os interesses que motivaram tal dinâmica buscando compreender de que forma a relação Estado-sociedade se configurou e incidiu sobre a construção intersetorial da política.

Dada a relevância que os efeitos que as políticas públicas apresentam sobre as condições básicas de vida de grande parte dos segmentos da população, sobretudo num contexto social e econômico em que predomina a visão neoliberal, o entendimento do processo de concepção, construção e implementação de tais políticas adquire uma importância capital.

Conforme já apresentado no marco teórico-referencial, a produção do conhecimento no campo das políticas públicas sofreu várias modificações

⁵ Kingdon (1984) apresenta as bases do modelo que será aperfeiçoado nos anos subseqüentes, sobretudo no trabalho supracitado.

nos últimos anos. Tem-se, inicialmente a abordagem estruturalista como referência para o entendimento das relações entre Estado (sociedade política) e Sociedade (sociedade civil) e o processo de concepção e de implementação de uma política pública, que explica a emergência das políticas sociais como um processo de iniciativa do Estado, a serviço do capital e voltado à manutenção do processo produtivo, mediante a garantia das condições mínimas para a reprodução da classe trabalhadora à teoria da mobilização social, que diz que tais políticas seriam resultantes da mobilização da classe trabalhadora por melhores condições de vida e de trabalho. No entanto, os estudos avançam e novos elementos que definem e (ou) influenciam na implantação e implementação das políticas públicas vão sendo desvendados, surgindo a visão neoinstitucionalista ou do institucionalismo histórico que traz um novo entendimento sobre o papel do Estado e das suas instituições no processo de construção e implementação das políticas públicas. O neoinstitucionalismo permite uma reflexão sobre a análise do processo de construção da política, considerando a dimensão temporal e histórica dessa formulação:

Essa abordagem considera o papel das instituições como elemento mediador entre estruturas sociais e comportamentos individuais. Permite discutir os pressupostos político-institucionais dos processos de decisão política, enfatizar a importância do fator institucional para explicação dos acontecimentos políticos concretos, além de revelar a existência de regras gerais e entendimentos prevalentes em cada sociedade, que influenciam a interpretação e o agir das pessoas. As instituições, que agiriam como matrizes de reprodução social, orientando padrões de comportamento e limitando o âmbito das ações possíveis nos diferentes contextos sociais, são as regras formais e informais que não apenas estruturam a sociedade, mas também orientam as relações sociais. As regras formais emanam de leis e constituições impostas por um governo ou agente com poder de coerção, enquanto regras informais são normas ou códigos de conduta que emergem da própria sociedade ou são impostas por determinada estrutura de poder e dominação ideológica. Nessa perspectiva, a principal função das instituições na sociedade é reduzir a incerteza, estabelecendo uma estrutura estável resultante da interação humana. Todavia, as instituições estão em mudança permanente, evoluem, modificam-se de maneira incremental e, por conseguinte, alteram escolhas e o fazem de modo contínuo. A mudança incremental provém das percepções dos empreendedores políticos e econômicos, dependendo, portanto, da forma como as informações são recebidas e processadas (GÖTTEMS *et al.*, 2009, p.1411).

Segundo os autores do campo do institucionalismo histórico, o termo "instituição" pode ser entendido

[...], como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso estende-se das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até as convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais (HALL; TAYLOR, 2003, p.216).

No âmbito do estudo das instituições existem diferentes abordagens, o que torna necessário definir qual foi utilizada no estudo em questão:

Ainda que alguns continuem a utilizar tais concepções, numerosos teóricos concentram-se agora naquilo que poderíamos chamar a "dimensão cognitiva" do impacto das instituições. Em outros termos, concentram-se no modo como as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação, mesmo porque, sem eles, seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores. As instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado. Neste ponto pode-se constatar a influência do construtivismo social sobre o neo-institucionalismo sociológico. Em numerosos casos, espera-se das instituições que ofereçam as condições mesmas da atribuição de significados na vida social (HALL; TAYLOR, 2003, p.216).

Considerando essa abordagem teórica como ponto de partida (dimensão cognitiva do impacto das instituições) parte-se do pressuposto que as ideias que sustentam a construção da PESAN-PR se referem, sobretudo, aos elementos considerados no conceito brasileiro de SAN, tendo como princípios, os conceitos do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e a Soberania Alimentar, já apresentados anteriormente e inseridos nos conteúdos da LOSAN e a referência da participação social e da intersetorialidade como aspectos fundamentais para a consecução dessa concepção. A Política e o Sistema de SAN consistem nos meios para a concretização dos elementos de referência do campo da SAN. No entanto, torna-se importante resgatar

que os seguintes princípios necessitam ser considerados na concepção e implementação da Política de SAN:

- Intersetorialidade;
- Ações conjuntas entre Estado e sociedade;
- Equidade, superando as desigualdades econômicas, sociais, de gênero e étnicas;
- Articulação entre orçamento e gestão;
- Abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais.

Tais ideias, portanto, se constituem no centro das discussões e nos princípios norteadores das ações, programas e políticas de SAN no Brasil e, conforme pôde ser evidenciado nas primeiras partes deste capítulo, se apoiaram nas discussões e elaborações realizadas por uma comunidade de política pública e sua rede, contando com contribuições de movimentos de técnicos e gestores da saúde, da agricultura e abastecimento, da assistência social, dos movimentos sociais e organizações não governamentais relacionadas à temática e com um público muito amplo que participou dos processos que envolveram a realização da I, II e III Conferências Nacionais de SAN.

Esse conjunto de ideias articuladas foi elaborado e difundido amplamente pelas instituições que foram sendo também construídas ao longo desse processo de trabalho. No nível nacional tem-se como instituição emblemática, o CONSEA nacional, criado em 1992, que resultou de um processo muito amplo de mobilização, conforme já explanado. Considera-se a criação de outra instituição fundamental à construção da SAN no País, o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, formalizado em 1998. Como instituição emblemática de governo, a partir de 2003 tem-se o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA), que em 2004 irá ser incorporado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Há também a Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional nacional, instituída em 2007, que contribuiu diretamente para a aprovação dos principais marcos legais de referência no País. Sobre

a identificação de atores-chave do ponto de vista institucional do cenário nacional, assim se manifesta o informante-chave:

Olha sem me prender em individualidades, mas pensando assim em ações organizadas e coletivas, durante o processo mesmo de desenvolvimento da construção da SAN a gente passa por alguns atores-chave do ponto de vista institucional: um é o CONSEA sem dúvida nenhuma! O CONSEA nacional acho que é talvez o ator mais relevante no processo de ter contribuído na mobilização, no processo de construção mesmo, no processo de arrumar o conceito, de fazer enfim até a parte operacional de construir o marco legal, o CONSEA tem papel relevante... O Fórum Brasileiro é outro ator muito importante nesse processo porque inclusive foi ele quem acabou segurando a peteca naquele intervalo em que você não tinha CONSEA... Eu acho que assim, a continuidade do processo de 1994, de 1995 para frente eu acho que seja de uma forma institucionalizada ou não, como uma ação entre pessoas que compunham o fórum, o fórum acabou sendo um ator muito importante nesse processo de construção. Do ponto de vista governamental eu acho que tem atores que eu reconheço também como importantes... Lá para trás o MESA, acho que e aí não estou falando do Presidente da República, mas da institucionalidade... Então o fato de você ter um Ministério na área de SAN, do ponto de vista de aparelhar o Estado para uma novidade, que era... Quer dizer, se transformou em uma realidade que é você ter um aparelho governamental e você ter um conselho recriado naquele mesmo momento que articulava sociedade civil e governo... Então eu acho que do ponto de vista governamental o MESA, e na continuidade o MDS e o Ministério da Saúde, assim eu acho que são os mais relevantes... É lógico que tem uma iniciativa para lá e para cá, mas também de outras áreas do governo federal, mas no meu olhar, na minha experiência seriam esses. Hoje eu reconheceria o MDS e o MS como os mais relevantes atores e lá atrás obviamente o MESA que foi precursor, né? E acho que alguns CONSEAs estaduais e aí eu não tenho muita leitura, né? Aqui eu acho que gente tem mais proximidade com o CONSEA do Paraná e eu acho que ele desempenha e é um ator nesse processo importante, você conhece isso muito melhor do que eu... Acho que o CONSEA de Minas teve um papel precursor, ele foi pioneiro na coisa de fazer legislação estadual, enfim essa coisa toda, então alguns CONSEAs estaduais e alguns governos estaduais que eu não pontuaria muito para não cometer nenhuma... Mas em termos de atores institucionais eu acho que são esses que eu relatei, né? (Entrevistado n.º 20 gov. – nível nacional)

Além dos atores mencionados anteriormente, o entrevistado destaca, também, a atuação do Ministério da Saúde, como um dos protagonistas na discussão do tema, resgatando informações importantes do contexto histórico nacional:

Você lembra que a gente pegou em 1986, na primeira Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, na primeira, quer dizer, em 86, a gente está há 24 anos atrás, quer dizer, esse eu acho que é um marco interessante... E aí o pessoal da saúde foi ator fundamental, trazer isso para esse debate institucionalizado, organizado e tal, com conferências, já propondo uma política nacional, o sistema nacional já sai daquele momento, sem saber direito como seria... hoje, a gente ainda patina em coisas da compreensão do sistema, mas você vê que tem coisas que... há um sinal lá atrás que começa a organizar essa caminhada... (Entrevistado n.º 20 gov.- nível nacional)

Além de registrar a contribuição do Ministério da Saúde, como ator institucional de construção da SAN, o informante-chave faz também menção à contribuição dos CONSEAs estaduais, fazendo um registro e um reconhecimento da atuação do CONSEA estadual de Minas Gerais como um dos protagonistas do processo de construção, inclusive por ter avançado na elaboração e sanção de um marco legal estadual para a Política de SAN.

Em relação ao Paraná, as instituições ou atores sociais que têm protagonismo no processo de construção da SAN, considerando um foco mais restrito são o Fórum de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná (FESAN-PR), que tem antecedentes de vinculação com o GEASAN e que foi instituído em 2003; o CONSEA-PR, também constituído em 2003 e, como governo, a Secretaria de Estado de Emprego, Trabalho e Promoção Social, num primeiro momento com a Coordenação de Enfrentamento da Pobreza e Combate à Fome e, a partir de 2008, com o Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional (DESAN). Quanto aos atores do Poder Legislativo, tem-se a Frente Parlamentar de SAN do Paraná.

No depoimento a seguir é ressaltado o papel da SETP e da Frente Parlamentar de SAN do Paraná na construção da SAN no estado e também é feito um reconhecimento ao trabalho da SEPL, que a partir de 2008 realiza a tematização do orçamento de SAN do Estado do Paraná:

Para a estruturação do SISAN acho importante dizer assim o protagonismo da gestão da Secretaria de Estado do Trabalho, ele começa a trazer discussões quando você começa a prestar contas sobre o orçamento estadual dedicado aos equipamentos de SAN você começa a mobilizar forças, né? Então acho que posso até

acrescentar na questão anterior, o protagonismo da Secretaria de Planejamento então também merece no tempo atual, na questão anterior e ele vem disso, de como é que você sensibiliza uma gestão, o planejamento que termina em 2009, não é a gestão atual de atores no executivo, mas essa gestão que terminou em 2009 teve uma sensibilidade para entender a transversalidade dessa política e isso fortaleceu uma estratégia interna da Secretaria do Planejamento, que é a tematização do orçamento, a SAN caiu bem como um tema transversal para dar uma perspectiva mais moderna da gestão financeira, acho que estruturação do SISAN tem essa questão, a partir do protagonismo da SETP, esse avanço com uma ideia de orçamento da SAN passando por diferentes setores e também a partir dessa articulação de planejamento e trabalho começa a haver um movimento para a institucionalização da SAN nas diretrizes orçamentárias municipais, então acho que isso é um marco interessante, um movimento que já existe, apesar de todas essas faltas, de estímulo para que todas as gestões passem a identificar a questão da SAN na gestão de orçamento a partir de uma experiência estadual no nível municipal, eu acho isso uma coisa importante. Outro ator importante na estruturação do SISAN é o apoio de luta e identidade dentro da casa legislativa, que a Frente Parlamentar que tem fortalecido não só os marcos legais do próprio sistema, como por outros projetos de lei que fortalecem para a SAN, a rotulagem dos alimentos transgênicos, a questão da contaminação por agrotóxicos no ambiente, a questão da saúde e nutrição na rede estadual, são exemplos de projetos de lei que convergem para isso, então é um protagonismo para o sistema vem disso. Então em resumo é um departamento que tem que prestar conta para os equipamentos, que sensibiliza a secretaria do planejamento, que essa articulação junto com as discussões do CONSEA gera uma mobilização para o orçamento, essa articulação dos atores políticos pela Frente Parlamentar com as leis e com o movimento de aproximação dos gestores municipais, isso tudo fortalece o SISAN. (Entrevistado n.º 08 soc. civil - nível estadual)

Outros entrevistados ressaltam o papel institucional do FESAN-PR e do CONSEA-PR no processo paranaense, inclusive fazendo referência à "transferência", ou melhor, à "disseminação" das ideias fundantes da discussão da SAN no Brasil, segundo o referencial de GOFAS (TAPIA; GOMES, 2008):

Pela minha visão ela veio mais nessa direção, a questão do Betinho, veio mais nesse enfoque para resolver os problemas mais emergentes lá mesmo e eu acho que através dos eventos de formação, do FESAN, do CONSEA, que ela aconteceu. Ela acontece através dessa união de grupos, de pessoas, buscando puxar essas discussões para fóruns que pudessem estar trazendo e socializando isso como forma de estar organizando o debate, disseminando, aumentar essa massa crítica... À medida que esses eventos foram acontecendo, pelo FESAN, naqueles primeiros momentos e lá para trás ainda têm aqueles outros grupos. Eu

acho que isso tudo ajudou, talvez seja meio simplista a minha visão, talvez falte um pouco de consistência, a minha visão é essa, eu acho que o processo veio caminhando dessa forma, um acúmulo, as coisas vieram acumulando e deflagrou nesse momento. (Entrevistado n.º 07 soc. civil - nível estadual)

Eu tenho que falar a partir desse olhar da entrada da Rede no CONSEA e eu não posso deixar de citar enquanto instituição, a instituição foi o CONSEA, o fundamental é isso, foi o CONSEA e foi o Fórum Estadual de SAN, então esses dois focos que nós não podemos perder, no entanto, a divulgação desta política, desse processo, a gente deve sim que ele é feito de pessoas, são pessoas que saem divulgando e construindo essa política. (Entrevistado n.º 10 soc. civil - nível estadual)

Esse processo... Atualmente é importante falar isso... O anterior era o que é passar fome, passar necessidade e nunca ter pensado nesse conceito de insegurança alimentar e nutricional, que deve ser um direito, né? Me recorda muito a questão da minha infância a questão da minha mãe ter tido 13 filhos, pelas necessidades e limitações que a gente passou... Mas eu nunca tive a dimensão disso e o primeiro contato que nós tivemos foi através do FESAN com o CONSEA, no primeiro seminário que a gente veio a entender esse conceito, da importância desse conceito, não seria do conceito em si, mas do significado da fome na vida das pessoas. (Entrevistado n.º 10 soc. civil – nível estadual)

O último entrevistado faz um testemunho pessoal no sentido de registrar o desconhecimento do conceito de insegurança alimentar e nutricional, apesar de ter vivenciado a experiência, e como o trabalho do FESAN e do CONSEA foi importante para que ele e as pessoas de sua organização tivessem o primeiro contato com esse assunto e com a visão de que a SAN é um direito humano.

Após a identificação das principais instituições participantes da construção da PESAN-PR, no período de 2003 a 2010, inicia-se o resgate do processo de trabalho já apresentado anteriormente, mas agora com uma discussão mais aprofundada sobre os avanços, as dificuldades, as fragilidades, as potencialidades e os desafios verificados ao longo desse período, no qual se desenvolve um esforço na direção da materialização das ideias de referência do campo da SAN mediante a instituição de uma política pública.

3.6 PROCESSO DE CONSTRUÇÃO INTERSETORIAL DA PESAN-PR E O ENVOLVIMENTO DE CADA INSTITUIÇÃO

Pretende-se, neste ponto, discutir o papel das principais instituições envolvidas na construção da PESAN-PR, considerando, também, a sua relação com as instituições do nível federal. Sobre tais aspectos, manifestam-se os informantes-chave, resgatando partes do processo e a atuação dos principais atores sociais envolvidos:

Olha, eu acho que o Programa Fome Zero, ele foi muito emblemático, assim como uma direção de governo, foi muito forte para avançar na construção da SAN no Brasil. Com toda uma construção aí que na década de 90 da sociedade civil, muito resistente e muito lutadora de vários setores da sociedade, que conseguiram manter viva essa defesa, e avançar, acho que. quando chegou um governo que atendeu essa reivindicação histórica dos movimentos sociais na área da SAN, consegui assim ter um avanço muito bom, porque você tem um conselho nacional, que é um conselho muito diferente dos demais conselhos em termos de desenho, mas ele é um conselho que tem uma pressão política, um reconhecimento, uma legitimidade, um respeito, uma relação muito interessante... É claro que tem as suas disputas, não é nenhuma maravilha, mas.. (Entrevistada n.º 09 gov. - nível estadual)

Então, você tem uma Estratégia Fome Zero, que envolve vários ministérios, na defesa aí da SAN e essa relação com a sociedade civil de vanguarda mesmo, que está ocupando a direção do CONSEA nacional, eu acho que o avanço dessa construção é que está sendo muito importante, está dando uma direção, um avanço, e aí os programas que dessa relação saíram, lá em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos, que é muito importante, tem dado muito certo, e dessa experiência do PAA se avança na experiência da alimentação escolar, uma luta assim enorme, importantíssima, de ganho para todo mundo, e que foi uma correlação de disputa muito pesada para aprovar a lei da alimentação escolar no Brasil... Então, eu vejo assim, que o próprio Bolsa Família, nessa concepção universalizante, que sai desse modelo focal do outro governo e atinge uma concepção de que as pessoas tem que ter acesso à transferência de renda para poder se alimentar minimamente e com isso incluindo as demais políticas públicas, eu acho que são avanços assim, muito significativos!!! E eu vejo que a estruturação do Ministério, que trouxe a visibilidade da importância dos equipamentos públicos de SAN, eu falo isso porque para mim foi assim, eu venho de uma outra política, que é a política da assistência social, e eu não tinha a clareza da importância de uma cozinha comunitária... Então é a SAN que traz como pode ser potencializado um equipamento público para fazer

valer o direito ao acesso, então acho que essa é uma outra questão, que eu vejo que esse processo está tendo uma crescente... muda a questão do valor cultural, acho que está muito impregnado na nossa cultura e a gente está falando do nosso processo do Estado, que se dá até para generalizar, de que ainda não se incorpora a alimentação como direito, ainda é incorporado como ajuda, como caridade, como apoio, mas sempre sem incorporar o direito... Esse conceito de que os equipamentos tem que incorporar esse direito, oferece o acesso como um direito da população, eu acho que é um passo importante que está começando a se dar... Os restaurantes populares têm esse papel, a questão das hortas, a agricultura urbana e periurbana, a questão das feiras, então, eu vejo assim, essa estratégia de dois ministérios acho que puxa muito esse trabalho, que é o MDS e o MDA, porque tem a questão do acesso e o Ministério do Desenvolvimento Agrário que tem a questão da agricultura familiar, no sentido de estruturar a produção, tem sido assim dois ministérios de muito destaque na construção da SAN no Brasil no âmbito federal. (Entrevistada n.º 09 gov. nível estadual)

Novamente alguns dos informantes destacam o papel das instituições do nível federal, o governo, representado pelos Ministérios relacionados à SAN envolvidos com o desenvolvimento do Programa/Estratégia Fome Zero e o registro da mudança de paradigma determinado pelo enfoque da SAN, que começa a ser internalizado pelo aparelho de Estado, e as repercussões que essa abordagem traz para o desenho dos programas e a metodologia de implantação e implementação no nível estadual e municipal. É feita menção também à atuação do CONSEA nacional. O mesmo entrevistado continua a sua análise, agora relacionando a questão anterior aos seus desdobramentos no Estado do Paraná:

E isso vai repercutir no âmbito estadual, eu vejo que no caso, a SEAB avançou muito nessa construção estadual, tendo toda essa política nacional muito bem delineada aí, para essa área, que tem muito para avançar ainda, mas que está tendo um co-financiamento, uma co-participação muito grande do Estado, e a própria reestruturação da lei de ATER e da EMATER que está sendo reestruturada, porque na década de 1980, nós tivemos um debate muito bom com o secretário, que na década de 1980 houve uma negação da política extensionista, então a questão do Estado retomar isso é uma questão fundamental para a garantia da SAN e aí quando entra na dimensão, que começou com a Coordenação de Enfrentamento da Pobreza e foi avançando porque ainda estava muito na linha do programa Fome Zero, quando se avança na legislação e começa a se avançar como uma política pública, tem a lei de 2006, a LOSAN, já começa também a repercutir, e o

papel do CONSEA no estado é um papel muito importante para consolidar esse avanço da política no Paraná. Porque é o Conselho que está sempre puxando, articulando, avaliando, integrando os entes e essa relação aí com o governo, tem tido um trabalho bem importante, e aí transformando essa coordenação em um departamento já começa a dar uma visibilidade, né? Então eu vejo que são ações que se destacam no processo... Mas não é só isso, acho que o Conselho tem um movimento... nós tivemos a situação de ser vetada a lei em 2007 no Paraná... O Conselho cumpre também aquele movimento de estar dialogando também com as demais políticas, né? Que uma hora coloca em pauta a educação indígena, que isso foi feito, outra hora a discussão da saúde, outra hora a alimentação escolar, estão a pauta do Conselho trazendo essa intersectorialidade acaba trazendo também um movimento de debate e de proposição de cada política, que acho que está iniciando essa sensibilização... Porque a gente não tem ainda os gestores com uma clareza dessa política... mas eu acho que se avançou muito nesse diálogo no espaço do CONSEA e no DESAN também, junto com o CONSEA esse movimento se fortaleceu... Ele já existia, mas quando se estruturou o departamento conseguiu também avançar nessa estratégia da articulação, aí intersectorial, tanto no campo do governo, mas também na sociedade civil, até porque o desenho do CONSEA, como ele tem as comissões regionais no Paraná, não são todos os conselhos estaduais no Brasil que tem essa extensão das comissões regionais, da mesma forma que não são todos os estados que tem uma descentralização a nível administrativo regional que a gente tem aqui na SETP com os escritórios regionais. Então acho que esse modelo descentralizado fortalece muito essa construção, e vem desde lá das primeiras conferências regionais, de toda essa mobilização, de colocar na agenda, quer dizer, foi se construindo com diversos atores, tem uma questão de rotatividade muito grande de diversos atores que começam e não continuam, e depois vem outros... Mas eu acho que é assim mesmo, está começando a fincar mesmo vários atores aí na linha de frente e acho que esse processo só tende a multiplicar mais principalmente com a aprovação da PEC agora [refere-se à proposta de Emenda Constitucional 64/2010 que insere na Constituição a alimentação como direito social]. (Entrevistada n.º 09 gov. - nível estadual)

O entrevistado faz uma análise do trabalho do Governo, mas, sobretudo, da forma de atuação do CONSEA em relação às demandas apresentadas pelo campo da SAN no Paraná, realizando sempre uma atuação dialógica com o Governo, pautando, contudo, os processos de forma a primar pela construção intersectorial da PESAN-PR, e destaca esse avanço considerando também o trabalho realizado pelo DESAN/SETP.

Nas falas seguintes é dado um destaque à participação da sociedade civil ao longo de todo o processo:

É a participação efetiva da sociedade, né? O CONSEA, ele é um espaço em que a sociedade exprime o seu ponto de vista, as suas vontades, as suas proposições e dentro do CONSEA, esse caldo, ele tem sido fundamental para os encaminhamentos que estão sendo dados na Política Estadual de SAN. (Entrevistado n.º 02 gov. - nível estadual)

Eu vejo que foi a forma como o CONSEA atuou, eu não tenho dúvida... Eu chamaria isso de bastante pedagógico, eu digo, a forma pedagógica como o CONSEA atuou, porque o CONSEA poderia ter se perdido e ficado por exemplo só na questão dos programas, da assistência... não! O tempo todo ele ficou preocupado com a construção da política e do sistema, né? Nos encontros sempre falando e por aquele relatório que você apresenta a gente pode perceber quantos encontros foram feitos para falar sobre isso e eu penso que foi isso que culminou no processo que nós estamos atualmente! A forma metodológica, como isso foi conduzido, porque a gestão do CONSEA desde lá da sua criação no Paraná, que eu não acompanhei desde a sua criação, poderia ter tomado outro rumo, e ficado na questão do assistencialismo, vamos ver aqui como é a distribuição desse Bolsa Família, vamos cuidar dos programas, é tudo linha, poderia porque não? Estava fazendo de qualquer forma a política de SAN, mas não estaria preocupado com a construção e a estruturação da política no estado, são coisas diferentes, você ficar só ali na distribuição dos programas e fazer dessa forma como foi feito e eu penso que contribuiu, fortaleceu a visão da gestão, a forma como a gestão encaminhou isso. (Entrevistada n.º 03 soc. civil - nível estadual)

Como questão fundamental para o avanço do processo é colocada a questão da descentralização com o objetivo da municipalização, e, para o avanço desse processo, foram citados como atores fundamentais o CONSEA-PR e a SETP:

Outra questão é a preocupação do CONSEA e da SETP de fortalecer as regiões, trazendo um mapeamento das cidades, agora em 2009, os encontros regionais fazem com que sejam evidenciadas as potencialidades das regiões para a SAN, as demandas e a finalização política disso com as associações de prefeitos municipais das respectivas regiões, são processos todos engatilhados que trabalham para esse movimento articulado, técnico, político e de gestão para a coisa ir acontecendo... Porque a principal dificuldade é a cultura da SAN nos seus princípios...

Não está dado isso, a ótica do direito alimentar na saúde, na própria justiça, não existe, a lógica do direito na agricultura, a dificuldade é essa, a cultura da SAN não é firme, não é concretizada. (Entrevistado n.º 08 soc.civil - nível estadual)

A informante-chave comenta sobre o aspecto do enfoque da SAN não ser amplamente conhecido e necessitar de interlocutores para a sua disseminação, sendo as instituições mais diretamente envolvidas os principais atores desse processo.

Outra fala aponta a contribuição do CONSEA-PR como questão fundamental, assim como há o reconhecimento da importância do CONSEA nacional e da existência da FPSAN-PR:

O CONSEA para mim é uma questão fundamental... A Frente Parlamentar de SAN, eu acho que essa interlocução, mesmo que ainda seja de fachada (um atua e os outros menos), pelo menos tem alguma coisa... E acho que a interlocução nacional! O plano nacional, regional, eu acho que isso tudo ajudou a fortalecer. Acho que a atuação do CONSEA nacional foi determinante nisso! Eu acho, a gente sente que existe um trabalho consistente do outro lado, embora haja algumas ressalvas, eu acho que isso ajuda bastante, não há nem dúvidas. Os encontros regionais, em Santa Catarina, Rio Grande do Sul, que tem uma discussão avançada na SAN, tem uma participação efetiva no processo... Na primeira presidência do CONSEA, com o Pastor Fuchs [Werner Fuchs, primeiro presidente do CONSEA-PR], na segunda também isso teve um peso importante, sabe? Para dar uma sedimentada, fortalecer essa discussão. A troca de experiências entre os estados, a gente acaba se espelhando e vendo que tem alguém fazendo aqui perto e que a gente tem que estar fazendo também...! Isso impulsiona, as águas se movimentam, são barcos navegando no meio do oceano; se o nosso barquinho está parado e o outro se movimenta a gente vê que tem que se mexer também para não ficar para trás, né? (Entrevistado n.º 07 soc.civil - nível estadual)

Sobre a FPSAN-PR torna-se necessário fazer alguns esclarecimentos sobre o seu processo de criação. Coube à gestão recém-eleita do CONSEA-PR para o período 2007/2009, iniciar seu trabalho com a realização de um planejamento estratégico para o período da gestão. Nesse planejamento, foi levantada a necessidade de o CONSEA-PR buscar o apoio para o seu trabalho com outros atores do campo institucional, não só do Poder Executivo, mas também do Legislativo, tendo sido registrada a necessidade da criação de

uma Frente Parlamentar pela SAN no Paraná, com função similar à Frente Parlamentar Nacional pela SAN, coordenada pelo Dep. Nazareno Fontelles. Foi delegado, à presidência do CONSEA, dar seguimento a essa proposição, iniciando uma articulação com deputados estaduais de diferentes partidos, que já desenvolviam trabalhos com temáticas relacionadas à SAN. Como resultado desse processo, um grupo de parlamentares toma a iniciativa de constituição da Frente Parlamentar pela SAN no Paraná (FPSAN-PR), sendo definida como coordenadora dos trabalhos da FPSAN-PR, a Deputada Luciana Rafagnin, do Partido dos Trabalhadores, que historicamente vinha realizando seu trabalho com os movimentos sociais do campo, com a agricultura familiar, dando foco à questão de gênero. Para o lançamento da FPSAN-PR, foi organizado um seminário estadual no Auditório do Plenarinho da Assembleia Legislativa do Paraná, no mês de junho, juntamente com uma oficina de preparação da delegação do Paraná para a III CNSAN. O evento contou com a participação do então presidente do CONSEA nacional, Sr. Francisco Menezes.

Segue depoimento da Dep. Luciana Rafagnin sobre o processo de instituição da FPSAN-PR⁶:

A gente começou a ter conhecimento, pelo CONSEA-PR, por vocês, que tiveram nos procurando, a gente começou a ter um conhecimento do que era esse debate da SAN, porque na verdade a gente estava um pouco leigo nisso e a partir disso o nosso interesse foi formar a frente parlamentar, que existe até hoje, que é composta por seis deputados, eu que presido, o vice-presidente que é o Edson Praczyk, o Dep. Cheida, Dep. Augustinho Zucchi, a Deputada Rosane e o Deputado Péricles, então são esses deputados que compõem essa Frente. A gente sabe que todos eles têm um interesse grande pela questão de pensar, não só falar, mas aquilo que a gente falava no início, da segurança em relação à agricultura, aos programas, com relação ao cultivo, tudo isso... Então a gente sabe que todos eles têm essa preocupação, então trabalham bastante nessa área com alguns projetos com relação ao meio ambiente, de apoio ao agricultor, então todos os

⁶ A Frente Parlamentar de SAN do Paraná contou com a adesão dos seguintes deputados no ato de sua constituição: Luciana Rafagnin (Partido dos Trabalhadores); Edson Praczyk (Partido Republicano Brasileiro – PRB); Agostinho Zucchi (Partido Democrático Trabalhista – PDT); Rosane Ferreira (Partido Verde – PV); Luis Eduardo Cheida (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB); Péricles de Mello (Partido dos Trabalhadores – PT).

deputados é sempre feita alguma coisa em relação a isso... Eu fiz um projeto junto com o Deputado Cheida, e o Dep. Elton Velter que é sobre a merenda orgânica; infelizmente o Governador vetou e vamos ver se derrubamos o veto aqui nessa Casa. Ele é um projeto assim muito interessante, pois como nós vamos garantir a segurança alimentar em todos esses aspectos, nesse conjunto de ações: fazendo a nossa parte, né? Eu falava já do nosso projeto da nutrição, do nutricionista nas escolas, outros, são vários em relação ao meio ambiente, mas um que eu considero assim importante, um passo a mais que você vai garantindo que é a questão da merenda orgânica, você vai educando, conscientizando a criança. O alimento orgânico escolar, ele começa lá na criança, na educação infantil até adulto... Trabalhando a questão da consciência das crianças, dos jovens, e começa por aí... Outro projeto importante que a gente apresentou por aqui, ele vai trabalhar a agricultura ecológica nas escolas rurais. É um projeto muito bom e que também foi aprovado, está nas mãos do governador e vamos ver o que acontece com ele, não é uma nova disciplina, mas a matéria da agricultura ecológica deve ser trabalhada nas escolas, tudo bem, você pode dizer assim, que quem mora na cidade não tem interesse... Mas eles também têm que ter para ter mais consciência sobre o que estão comendo, vai comprar lá um alimento no mercado e saber o que é que é... A gente apresentou a questão da rotulagem da transgenia, para que as pessoas tenham o direito de saber o que vão consumir. Eu quero ter o direito de chegar no mercado, e eu pego o produto e vejo se ele tem lá o símbolo da transgenia ou não... infelizmente são poucos os que colocam o rótulo, a lei nossa obrigava todos os produtos comercializados no Paraná, se tivessem componentes de transgenia, precisa constar o rótulo de transgenia! E aí o consumidor tem o direito de dizer, eu quero comer isso ou eu não quero! Quero levar para minha casa isso ou não quero! São projetos que eu considero que contribuem... Eu queria falar que essa Frente, se a gente pegar os seus deputados, todos eles têm projetos nesse campo, pensando o bem estar, a qualidade de vida no nosso planeta, então acho que todos tem essa preocupação e a nossa frente, trabalhamos educação, saúde, habitação, meio ambiente, agricultura, de tudo um pouco, a questão do funcionalismo público, então a gente não conseguiu se dedicar muito nessa questão, mas eu acho que mesmo que pouco, estamos contribuindo para dar a nossa força em relação à SAN no estado do Paraná. Então o que a gente conseguiu acompanhar foi sempre junto com o CONSEA, a nossa frente fez várias reuniões com relação a isso, fizemos essa proposta junto com o CONSEA em relação às cartas para os prefeitos, os candidatos prefeitos e vereadores para terem um compromisso com a SAN e agora trabalhamos o projeto da questão de políticas de SAN para o nosso estado, três audiências foram realizadas, e agora estamos trabalhando a questão do SISAN que também é muito importante. E além disso participamos de alguns congressos, a III CNSAN em Fortaleza, Encontro Regional em Florianópolis, e aqui alguns eventos e na organização de eventos no Paraná, reuniões com a UVEPAR [referindo-se à União dos Vereadores do Paraná], com a AMP [referindo-se à Associação dos Municípios do Paraná], algumas reuniões do CONSEA nas quais participamos, e o Encontro Estadual de SAN no ano passado... e a própria questão da [referindo-se à Assessora da FPSAN], é muito importante para a Frente a assessoria, para

poder repassar e acompanhar todo o processo do CONSEA que a gente não consegue acompanhar, como também é importante poder levar para o CONSEA o que acontece na assembleia, o que a Frente fez, o que pode fazer, ajudou muito na comunicação. (Dep. Luciana Rafagnin, Presidente da Frente Parlamentar de SAN do Paraná).

Os parlamentares têm uma incidência importante sobre o processo de definição e implementação da agenda política dos governos, que se potencializa com a formação de uma Frente:

Além dos atores que fazem parte da administração, atores do Poder Legislativo também exercem influência sobre a agenda governamental. É o caso de senadores e deputados, uns dos poucos atores que, segundo KINGDON (2003), além de exercerem grande influência sobre a agenda, também contribuem para a geração de alternativas. Isto é possível porque os parlamentares dispõem de recursos, como autoridade legal para a produção de leis essenciais à grande maioria das mudanças (CAPELLA, 2008, p.99).

3.7 AVANÇOS, DIFICULDADES E DESAFIOS REGISTRADOS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO INTERSETORIAL DA PESAN-PR

Considerando a definição do processo em momentos ou marcos, poder-se-ia dizer que no Paraná o chamado Momento Zero consiste na criação de uma instituição pelo governo federal, que é o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA), que assume a questão do trabalho de enfrentamento da Fome, processo que expressa ser esta uma questão prioritária para o governo recém-eleito. A instituição do MESA e o lançamento do Programa Fome Zero abrem definitivamente uma perspectiva nova de trabalho nesse campo, sendo feita uma intensa divulgação e sensibilização para uma adesão a esse processo por parte dos estados. No entanto, a metodologia do trabalho, a alocação de recursos, as instâncias responsáveis pelo programa ainda estavam de certa forma em aberto, apesar da existência de um conhecimento acumulado pelo movimento da SAN. Existem experiências

exitosas, sendo referência a experiência de alguns estados (Minas Gerais) e municípios (Belo Horizonte), que não poderiam ser simplesmente transpostas para o nível federal. Considera-se esse Momento Zero como "ponto de partida" para o processo de construção da PESAN-PR. Ocorre, então, de forma simultânea no Paraná, a criação da Coordenação de Enfrentamento à Pobreza e Combate à Fome na SETP:

Quero, no entanto, especificar um pouquinho quando começa: arranca mesmo com o MESA, que é vanguarda, não é? Que dá logo os passos iniciais, que corre inclusive o estado inteiro com os fóruns regionais, não é? Que fica depois um pouco de lado, mas de qualquer modo avança na conferência, na constituição do conselho, esses são marcos que fazem digamos assim uma primeira grande etapa, que foi a de implantação, que foi a primeira implantação, a de fincar as primeiras estacas e que passou como você certamente vai estar detalhando num outro momento, como já tem registros entre nós, na vinda do próprio ministro para o Paraná, o Graziano, das conversas com o governador, da constituição da equipe, da Secretaria do Trabalho, dos documentos que foram elaborados naquele período, correspondia um pouco aos marcos legais iniciais, né? (Entrevistado n.º 05 soc. civil - nível estadual)

A partir desse momento a Coordenação assume a direção dos trabalhos nesse campo buscando fazer um momento de "escuta" relativo às experiências da sociedade civil, das universidades e das organizações não governamentais envolvidas com a temática aqui no Paraná. Como resultante desse processo ocorre, no meio do ano, o lançamento do Fome Zero Paraná. A criação do CONSEA-PR é sugerida também nesse primeiro contexto, por pessoas do movimento nacional da SAN como uma questão estratégica, no sentido da participação social ser assegurada ao longo de todo o processo e nesse momento o Fórum Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná (FESAN-PR) tem um papel de destaque, uma vez que o governo reconhece a sua legitimidade e acúmulo e solicita que esta instituição faça a indicação das organizações da sociedade civil que comporão a primeira gestão do CONSEA-PR. A existência de uma organização da sociedade nesse campo qualifica o processo no sentido de serem feitas indicações das representações de entidades da sociedade civil que de fato estivessem envolvidas mais

diretamente com o tema, respeitando categorias predefinidas pelo FESAN-PR em uma reunião convocada para esse fim.

A partir de então, a Coordenação de Enfrentamento à Pobreza e Combate à Fome (CEPCF), juntamente com o CONSEA-PR, assume a responsabilidade pela organização das conferências regionais, ainda em 2003, e da conferência estadual, em fevereiro de 2004. O Paraná participa com a sua delegação da II Conferência Nacional de SAN e após o retorno da conferência inicia todo um novo momento para o governo e para o CONSEA-PR, em função das proposições e dos horizontes norteadores definidos na II CNSAN e na I CESAN-PR e da necessidade de se iniciar a discussão sobre as bases da PESAN-PR.

No meio de 2003, ocorre o lançamento do principal programa do governo Requião, o Programa Leite das Crianças (PLC), proposta de campanha para o governo do Estado do Paraná e resultante da participação do grupo de Requião da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Leite no Paraná:

Mas aí começa eu acho um segundo momento, um segundo passo, porque essa primeira etapa aí vai de janeiro, no lançamento até agosto, setembro, esse primeiro momento, esse passo, que foi mais para ver como o governo comprava a ideia, o nível federal e aí era mais de governo para governo. E aí eu acho que o segundo momento, é quando entra já a ideia das conferências, do CONSEA nacional e já se começa a pensar o CONSEA estadual, realizam-se as conferências, vão se implantando os comitês gestores, que foi outra particularidade importante, já nessa segunda etapa, do que restou daquele impulso inicial do governo do estado e foi um passo importante porque veio colado ao Programa Estadual Leite das Crianças, que aliás é outra particularidade histórica e política porque fez parte da campanha do governador, né? Então talvez toda essa arrancada tivesse ficado facilitada por isso, né?
(Entrevistado n.º 05 soc. civil - nível estadual)

O PLC apresentou desde o seu lançamento uma estrutura própria, ligada ao gabinete do governador e com coordenação colegiada de cinco secretarias. O processo de criação e desenvolvimento do programa não chegou a ser debatido em nenhum momento com o CONSEA-PR. No entanto, no decorrer do seu processo de implementação, o PLC foi pautado em diferentes momentos pelo CONSEA-PR para ser discutido em suas plenárias,

sobretudo em função da necessidade de uma definição em relação à metodologia de monitoramento dos resultados do programa:

O segundo momento é mais do Programa do Leite pela implementação executiva do Programa do Leite, e não pode deixar de considerar a contribuição que nós demos na medida em que estávamos nos Comitês Gestores, nas regiões, e houve muita concordância, aceitação, tolerância, com o grau de autonomia que se deu, com a questão até de mostra de resultados, no segundo mandato, que tinha "dado muitos resultados!!" Nós nos diferenciamos em relação a esse discurso, tentamos qualificar essa discussão com a questão dos indicadores, do sistema e tal, mas eu digo, tentando particularizar quais seriam os interesses governamentais e institucionais, programáticos e tal, que dá a dimensão do campo político, porque aqui não vamos entrar no aspecto partidário, eleitoral e esse tipo de coisa, que aí demanda um outro tipo de plano de análise, diga-se de passagem,... e a gente conseguiu, demonstrou que ficou muito distante desse plano mesmo, que talvez não seja uma realidade mesmo da maioria dos estados... (Entrevistado n.º 05 soc. civil nível estadual)

Apesar de o processo de formulação do PLC ter sido realizado de forma isolada, houve a sanção de um decreto estadual sobre a criação dos Comitês Gestores Fome Zero, responsáveis pelo controle social do PLC, definindo que eles trabalhariam segundo as diretrizes emanadas do CONSEA-PR, uma vez que os Comitês contavam com dois terços (2/3) de seus membros provenientes da sociedade civil. Tal proposta, apesar de seu teor progressista, não foi discutida com o CONSEA-PR em sua gênese, o que comprometeu o processo, dificultando a integração do trabalho entre as duas instâncias. O trabalho integrado do CONSEA-PR com os comitês gestores Fome Zero, em número de 411 em todo o estado, apresentava uma grande potencialidade. No entanto, o processo de trabalho enfrentou dificuldades relativas ao fato de o CONSEA não apresentar, naquele momento inicial, as condições operacionais para acompanhar esse trabalho no nível municipal. Infelizmente houve um descolamento no processo de gênese do programa, em função de o PLC ter sido lançado de forma independente, sem a necessária discussão com a Coordenação de Enfrentamento da Pobreza e Combate à Fome e com CONSEA-PR. Tal situação foi prejudicial ao processo de municipalização da construção da SAN, uma vez que cada município contava com no mínimo

um Comitê Gestor Fome Zero, que por sua vez poderia desempenhar o papel de animador do processo da SAN no nível local, contribuindo para o fortalecimento de um amplo trabalho em rede.

A implementação do PLC, de uma certa forma, interfere no avanço da construção da PESAN-PR. Em primeiro lugar, porque o governo coloca todos os seus esforços institucionais para efetivar o PLC e com isso não há "espaço" para o desenvolvimento da Política, marcada pelo teor intersectorialidade, questão defendida pelo CONSEA-PR. Sobretudo após a realização da I CESAN-PR e da II CNSAN, a questão da construção da PESAN-PR passa a constituir prioridade do CONSEA-PR, conforme é reforçado pela fala na sequência:

[...] eu acho que aí já era o desafio de pensar a política, né? A partir das diretrizes das conferências, né? Que era o esforço de começar a sistematizar e buscar o esforço de começar a integração das ações que já ocorriam no estado e claro, às vezes com mais clareza, as vezes com menos, explicitando mais ou menos a questão da intersectorialidade, que nos persegue esses anos todos, mas a rigor, é buscando integrar as diversas atividades e é aí justamente porque pega essas questões, da intersectorialidade, eu acho que a gente empacou muito tempo, e porque também aí o governo do estado se define claramente no seu interesse mais específico e mais imediato que era o Programa do Leite... Como o estado montou sua própria estrutura que eu acho que quase autônoma para o Programa do Leite, isso foi dificultando o olhar sobre as outras atividades, porque elas eram relativamente menos importantes, não é? Embora nós tivéssemos desde o começo na política as diretrizes que eram a nossa visão de conjunto, porque nós tínhamos que olhar o momento, da produção, da distribuição e do consumo, né? E é claro que o estado não tinha, os seus técnicos, não tinham essa visão de conjunto que nós tínhamos, para não dizer que de uma maneira efetiva não havia nenhuma instância de governo, porque isso não passava pelo governador, isso não se explicitava no planejamento... (Entrevistado n.º 05 soc. civil - nível estadual)

A fala do informante reforça a questão da estrutura de Estado e da cultura institucional que dificulta o trabalho intersectorial e do desafio da proposta do enfoque da SAN ser compreendida e assumida em termos de planejamento pelo Poder Executivo. É feita uma menção ao esforço do CONSEA-PR em procurar garantir, no seu processo de trabalho, a construção

da intersetorialidade, sendo ressaltado que houve uma espécie de "estancamento" do trabalho em função das dificuldades encontradas para fazer avançar esse processo.

Além dessa questão, o contexto da vinculação da SAN à SETP, que atravessava um período de crise, coincide com a perda gradativa da prioridade que a SAN apresentava no primeiro ano de governo federal, processo que corresponde à extinção do MESA e incorporação do tema da SAN pelo MDS:

Aí quando começou a pesar a nossa particularidade de estarmos na Secretaria do Trabalho, já com um esvaziamento nesse primeiro momento, em função da linha de combate à pobreza, embora continuasse e aí eu acho que isso vai se redefinindo cada vez mais na medida que também acaba o primeiro ano do MESA, se dá a transferência para o plano do MDS e aí a questão do combate à fome vai cada vez mais perdendo importância na medida que vai crescendo a importância do Bolsa Família, né?

Aí é um outro lado do impacto daquele processo do nacional sobre o estadual, (né?) que tem uma conotação um pouco distinta, da mesma forma como aconteceu o efeito do Leite das Crianças no estado, eu acho que aconteceu o efeito do Bolsa Família no Plano Nacional, como fator que dificultava o esforço que nós como conselho nacional e estadual tínhamos que fazer de conceber e implementar a PESAN, não é? Até que isso evoluiu por outras instâncias, outras circunstâncias conjunturais, a aprovação da própria LOSAN, no período seguinte a CAISAN nacional, que foi nos levando para poder superar as limitações, as dificuldades e para poder quase que consolidar o que nós já havíamos sistematizado em termos da política em termos da estadual, o foco indo mais para o SISAN, quer dizer não adiantava a gente continuar com a cabeça sem o corpo, desenvolvendo a nossa cabeça com os demais membros atrofiados, né? Mas enfim trazendo para a nossa cronologia, partindo do nacional, para o que incidia sobre nós do plano nacional, eu acho que enfim a gente tenta consolidar o CONSEA, o foco é a PESAN, realmente como dar consistência e aí a gente tem aquela dinâmica interna de criar as câmaras, de fazer os eventos os mais distintos, seguindo a dinâmica do nacional, um pouco regional/nacional, que digamos assim, talvez a gente possa ter numa cronologia, conferência/conferência, embora aqui a gente tenha a particularidade tal está acontecendo agora, a gente se defasou em relação ao cronograma da conferência nacional, fizemos de acordo com a nossa dinâmica... E aí tem algo interessante, acho que a gente investiu na nossa capacitação, na organização interna, na discussão das nossas ideias, um pouco mais nessa dinâmica da sociedade civil do que de governo, o processo de regionalização, de algum modo também faz parte já da segunda conferência nacional que a gente veio participar, mas que é ainda expressão da nossa primeira... E a nossa fase mais recente é como que se esgota a parte da PESAN e a gente começa a se voltar mais para o SISAN mesmo, o marco legal, não é? (Entrevistado n.º 05 soc. civil - nível estadual)

Em relação ao contexto nacional, 2003 constitui-se no ano de visibilidade do MESA e da priorização da questão do combate à fome com o lançamento do Programa Fome Zero, processo que trouxe como desdobramento o papel secundário adquirido no interior do governo para a Política Nacional de SAN, constatação referida por Maluf (2007, p.90):

A primeira inflexão deriva da prioridade conferida pelo PFZ ao combate à fome nos segmentos da população em condições de pobreza extrema com vistas a assegurar acesso regular à alimentação, sintetizada na meta das "três refeições por dia". A indiscutível premência do enfrentamento das situações de fome aguda tornou essas ações o eixo ordenador das políticas nesse campo, de modo que o PFZ se superpôs à definição de uma Política Nacional de SAN com o enfoque mais abrangente que o de enfrentar a fome aguda ou o acesso insuficiente à alimentação pelos segmentos mais pobres da população.

No ano de 2004 ocorrem a extinção do MESA e a criação do MDS, fato que coincide com o lançamento do Programa Bolsa Família. Gradativamente, o foco da atenção por parte do Governo se transfere para esse programa, o que mantém a Política de SAN como um tema secundário para o Governo e também para o MDS, que por sua vez não apresenta condições de fazer a gestão de uma política intersetorial. A administração do PBF consumiu de forma exacerbada energia por parte do Governo, em função da sua dimensão, sua complexa organização e da preocupação em articular e garantir a realização das condicionalidades por parte das famílias portadoras desse direito, de uma forma intersetorial, envolvendo a saúde e a educação. Com a demanda excessiva de atenção por parte do governo para com o PBF, fica uma série de lacunas em relação ao avanço da construção da Política de SAN. Em função dessa defasagem apresentada pelo governo, restam para o CONSEA nacional o peso e a responsabilidade para dar continuidade ao processo de construção da Política Nacional, o que gera um desequilíbrio da relação, na qual Estado-sociedade apresentam papéis e responsabilidades distintas. No entanto, apesar dessa situação, o papel de assessoria e de controle social da Política faz com que, de uma certa forma, pela indução do CONSEA

nacional, o processo avance na direção da aprovação do marco legal da LOSAN em 2006.

No Paraná, o período posterior ao lançamento do PLC coincide com o início de um momento de crise interna de governo, existindo conflitos entre os partidos da base de governo, e dentro desse contexto, a SETP, cujo Secretário da pasta era oriundo do PT, passa a enfrentar dificuldades em fazer avançar seus projetos. O CONSEA-PR encontrava-se vinculado administrativamente à SETP e assim, de uma certa forma, passa a ser prejudicado também no sentido da sua visibilidade e da sua atuação em relação ao conjunto do governo estadual.

No decorrer desse processo todo no nível federal, a crise no interior da SETP vai se acentuando, gerando dificuldades para a CEPCF e para o próprio CONSEA-PR, uma vez que o interlocutor entre o governo e o CONSEA-PR passa a perder força política. Esse aspecto se faz sentir em todo o processo de preparação da II CESAN-PR, que enfrentou novamente dificuldades para a sua realização. Cabe ressaltar aqui que, na observância da crise dentro do governo em relação à SETP, o CONSEA-PR investe no seu fortalecimento e institucionalização, contando com uma assessoria bancada por uma organização não governamental integrante do Conselho, Ação Social do Paraná, para dar suporte a todo o processo de instituição das comissões regionais de SAN, com a realização de 16 encontros regionais, no segundo semestre de 2006. Como resultado positivo desse processo, as 16 conferências regionais de SAN, que ocorrem em novembro de 2006, são organizadas já por essas comissões regionais, que contam com uma constituição de membros com a mesma proporcionalidade do CONSEA-PR dois terços ($\frac{2}{3}$) sociedade civil e um terço ($\frac{1}{3}$) de governo). A partir desse momento, inicia-se a organização de uma atuação em rede, animada pelo CONSEA-PR, que agora passa a contar com 16 comissões regionais para contribuir no processo de descentralização do trabalho de controle social, direcionado aos municípios paranaenses.

Em 2007 se verificam de maneira mais acentuada os desdobramentos da crise política na SETP, iniciada em 2006, e do governo com o PT, com a

definição do novo Secretário da pasta sendo oriundo do PSDB. O contexto político marcado pela re-eleição do governador Roberto Requião com uma diferença ínfima de votos para o candidato da oposição impõe ao governador um novo quadro político, de forma que algumas mudanças ocorrem na definição dos perfis dos novos secretários de Estado. Na SETP ocorre uma modificação na direção da condução dos programas e projetos da Secretaria, em função do perfil do novo Secretário da pasta, Deputado Nelson Garcia, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que assume no lugar de Emerson José Nerone, substituto do Padre Roque Zimmermann, que em 31 de março de 2006 finaliza seu mandato para concorrer ao pleito da Assembleia Legislativa do Paraná. O Secretário define uma nova equipe de trabalho com diferentes perfis nas coordenações de cada área das políticas vinculadas à SETP. No bojo desse processo inicia-se uma série de dificuldades relativas às características da condução da Secretaria nesse segundo governo e as posições assumidas pela Coordenação de Enfrentamento à Pobreza e Combate à Fome (CEPCF). As dificuldades se intensificam de forma a inviabilizar a permanência dos técnicos responsáveis pela coordenação dos programas e projetos da área de SAN. O choque de concepções e de projetos políticos faz com que a CEPCF seja desmembrada ocorrendo a saída da coordenadora. No entanto, a instituição do Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional (DESAN), já proposto pela CEPCF, encontrava-se nesse momento em estudo pela Secretaria de Planejamento, já tendo sido sinalizada de maneira positiva a sua criação, o que manteria de uma forma estratégica o espaço da Política de SAN no âmbito do governo estadual. O desfecho desse processo coincide com a definição da nova Coordenação da área, com indicação política do PT.

A situação do CONSEA-PR nesse período todo é bastante difícil porque, entre a saída da coordenadora da CEPCF e a vinda da nova técnica que iria assumir o trabalho, houve de fato a ausência de interlocução formal no interior do governo por parte da área governamental que respondia pela SAN. Somente dois técnicos da equipe da CEPCF permaneceram no decorrer desse período, assumindo as responsabilidades pelo trabalho e mantendo

um movimento de resistência e as articulações políticas para a manutenção do espaço institucional conquistado pela CEPCF na SETP.

No mês de agosto do mesmo ano, em função de uma articulação da sociedade civil, ocorre o agendamento de uma reunião de Dom Mauro Morelli, presidente do Instituto Harpia Harpya e presidente da primeira gestão do CONSEA nacional iniciada em 1992, com o governador Roberto Requião e com os Secretários de Estado de pastas relacionadas diretamente à SAN. O objetivo dessa reunião foi o de sensibilizar o Poder Executivo para a importância da institucionalização do processo da SAN no Paraná, ressaltando a necessidade da aprovação da lei estadual, que se encontrava na Casa Civil, sem o seu devido encaminhamento. O governador convida Dom Mauro para fazer uma exposição sobre o assunto em reunião ordinária da Escola de Governo. A explanação acontece e gera uma sensibilização geral para com o tema da SAN entre os técnicos de governo, políticos, parlamentares presentes. Tal momento torna-se estratégico para o processo de construção da SAN no Paraná, pois dá visibilidade ao tema, além de contribuir com a divulgação da temática em rede nacional e internacional, mediante transmissão pela TV Educativa, responsável pela cobertura periódica dos trabalhos realizados nas sessões da Escola de Governo.

Motivados pela abertura dada ao tema, o CONSEA-PR juntamente com a FPSAN-PR, iniciam a rediscussão da proposta da Lei Estadual de SAN, buscando reformatá-la de acordo com o teor da Lei Federal de n.º 11.346, aprovada em 15 de setembro de 2006 e que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A Câmara de Institucionalidade do CONSEA-PR e a Assessoria da FPSAN-PR formam um grupo de trabalho, com conselheiros representantes de governo e da sociedade civil, para realizar a nova elaboração do marco legal. O grupo tem como meta apresentá-lo ao governo em tempo para garantir a emissão de uma mensagem do Governador sobre a sanção da lei à Assembleia Legislativa, na semana do Dia Mundial da Alimentação (DMA). O grupo realiza um qualificado trabalho, num curto período de tempo, e encaminha ao governo a sua proposta para discussão.

O governo consulta a sua assessoria jurídica em relação ao projeto de lei encaminhado, que recomenda a retirada de parte dos artigos propostos, sobretudo o que se referia à estruturação do Sistema Estadual de SAN. A presidência do CONSEA-PR e a da FPSAN-PR foram consultadas na ocasião, havendo um impasse sobre a questão, mas avalia-se que seria importante seguir em frente com o processo, retomando as questões pendentes na tramitação da lei na Assembleia Legislativa. Assim, na Escola de Governo referente à Semana do Dia Mundial da Alimentação (DMA) de 2007, no dia 09 (nove) de outubro, com a presença do Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias, de representante do Órgão de Agricultura e Alimentação das Nações Unidas (FAO) no Brasil, José Tubino, entre outras autoridades, o Governador assina a mensagem para Assembleia Legislativa do Paraná sancionando a Lei Estadual que instituía a Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná. Esse processo foi seguido de discurso do CONSEA-PR, no dia 16 de outubro, na Escola de Governo e de fala no Grande Expediente da Assembleia Legislativa do Paraná sobre a SAN e a importância da instituição de um marco legal para a Política Estadual de SAN.

A sanção da lei estadual, apesar da sua característica bastante restritiva para as demandas existentes, é considerada um marco no processo de institucionalização. No entanto, para os atores envolvidos existe a compreensão de que é evidente que não há como implantar e implementar a Política Estadual de SAN, com a participação da sociedade e com a intersectorialidade necessária, sem a estruturação simultânea do sistema estadual. Considerando essa situação e a necessidade do processo de construção da PESAN-PR seguir em frente, ainda 2008, a FPSAN-PR, com o apoio do CONSEA-PR, convoca os Secretários das pastas governamentais relacionadas à SAN para explicar o ocorrido em relação à aprovação parcial da lei estadual de SAN e buscar apoio político, no sentido de se iniciar um trabalho de constituição de uma articulação intersectorial em favor da SAN, integrando mais as ações do governo nesse campo. Tal pedido tinha como intenção lançar as bases para a construção da Câmara Intersecretarial de

SAN no interior do governo, uma das instâncias do SISAN no nível estadual, que consta na LOSAN, com vistas a fazer com que o Paraná, mesmo sem a formalização do SISAN, já apresentasse o início de um trabalho nessa direção. É nesse contexto que, compreendendo a demanda e o desafio que se apresentavam, a Secretaria de Estado do Planejamento se propõe a realizar o trabalho de identificação do orçamento da SAN no Estado do Paraná, processo que necessitaria do auxílio de todas as secretarias presentes. A efetivação de tal trabalho contribuiria para o processo de construção da intersectorialidade, aspecto fundamental para a efetivação da PESAN-PR e a construção do SISAN estadual, introduzindo uma dinâmica a ser efetivada futuramente pela CAISAN. A proposta é aprovada e o trabalho é iniciado, contando com a participação das secretarias já citadas no decorrer de 2008 e início de 2009.

A realização das eleições municipais de 2008 se constituiu em uma preocupação para o CONSEA-PR e a FPSAN-PR, no sentido de no processo ser assegurado o devido debate sobre o tema da SAN, ainda pouco conhecido pelos gestores municipais. Como proposta da assessoria da FPSAN-PR acolhida pelo CONSEA-PR, foi confeccionada uma carta-compromisso, similar a um modelo já utilizado anteriormente pelo CONSEA de Minas Gerais, na qual são inseridos 15 (quinze) compromissos a serem assumidos pelos futuros governos municipais para serem desenvolvidos no campo da SAN. É importante mencionar que as 16 Comissões Regionais de SAN e os 411 Comitês Gestores Fome Zero participaram dessa mobilização, organizada pelo CONSEA-PR de forma bastante ativa, fazendo a divulgação da carta e organizando cerimônias públicas de sua assinatura pelos candidatos à gestão municipal em todo o Estado do Paraná. Cerca de 320 cartas foram assinadas durante o período das eleições e, dentre os que firmaram o compromisso, setenta e cinco (75) candidatos foram eleitos, constituindo um grupo bastante promissor de trabalho a ser articulado pelo CONSEA-PR, a partir de 2009.

Um marco também importante no ano de 2008 no cenário da SAN no Paraná foi a aprovação do Regimento Interno da SETP com a criação do

Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional (DESAN) e pela Secretaria de Estado do Planejamento. A proposição para o DESAN ser inserido no organograma da SETP, com seus objetivos, atribuições e perfil de profissionais para trabalhar em esse departamento, havia sido encaminhada pela então Coordenação de Enfrentamento da Pobreza e Combate à Fome (CEPCF) em 2007. Em função da lentidão do processo de tramitação, veio a concretizar-se em 2008. Tal iniciativa teve uma importância estratégica para dar institucionalidade e visibilidade à área da SAN no interior dessa secretaria de Estado e também no âmbito geral do governo estadual.

A Coordenação do DESAN, antes da formalização da sua institucionalidade, encontrava-se em um processo de re-estruturação e de retomada dos trabalhos, que haviam sofrido uma paralisação no período de mudança dos técnicos responsáveis, ocorrida no segundo semestre de 2007. Uma das primeiras ações do DESAN nessa segunda etapa de trabalho, já em 2008, foi a sua participação nos encontros realizados pela área da Assistência Social da SETP, com o apoio dos 18 Escritórios Regionais vinculados a essa Secretaria. Nesses encontros, o DESAN/SETP realizou uma fala sobre as políticas sociais e a necessidade da efetivação da sua integração com a SAN, introduzindo essa discussão com os técnicos do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

A convite da Coordenação Técnica de Alimentação e Nutrição da Secretaria de Estado da Saúde (SESA), o DESAN/SETP também participou da organização de encontros macrorregionais organizados pela área da saúde nesse ano, com o objetivo de estimular a construção de estratégias da área da SAN junto com a área de saúde e da assistência social. Além dos técnicos das 22 regionais de saúde do estado, participaram representantes dos 18 Escritórios Regionais da SETP. O assunto principal dos encontros foi a importância do fortalecimento do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) e a sua contribuição na produção de indicadores para as políticas sociais, sobretudo para a Política de SAN.

É importante também registrar que, no ano de 2008, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome publicou pela primeira vez um

edital de chamada de projetos dos estados da federação para a estruturação do Sistema Nacional de SAN, para o qual o Paraná apresentou uma proposta, construída de forma conjunta pelo DESAN/SETP e pelo CONSEA-PR. O projeto foi aprovado, tendo a sua execução prevista para o ano de 2009.

O trabalho proposto e coordenado pela SEPL sobre o Orçamento Temático de SAN do Paraná teve seguimento no segundo semestre de 2008 e primeiro semestre de 2009, contando com a participação das principais secretarias de Estado. Coube, no entanto, ao DESAN/SETP a coordenação do trabalho de identificação dos projetos-atividade desenvolvidos pelas diferentes secretarias de Estado na área de SAN. Tal experiência possibilitou maior integração do DESAN/SETP aos trabalhos que a SEPL vinha desenvolvendo na sua Escola de Formação de Gestores Públicos e abriu uma perspectiva do tema do orçamento de SAN ser abordado nesse processo de formação, sendo um assunto inserido nas aulas de educação à distância organizadas pela SEPL. A partir desse trabalho foi produzido e encaminhado ao nível municipal um documento de orientação do DESAN/SETP e da SEPL para a inserção do tema da SAN nos Planos Plurianuais Municipais. O CONSEA-PR e a FPSAN-PR encaminharam ofício aos 399 municípios do Estado do Paraná, destacando a importância do documento e da necessidade da inserção dos projetos-atividades de SAN nos PPAs municipais como uma forma de fortalecimento da Política Estadual e Municipal de SAN.

Em 2009 o DESAN/SETP passa a se consolidar institucionalmente no interior do governo realizando uma atuação de maior incidência tanto no campo técnico quanto político. Inicia uma articulação com as secretarias de Estado mais diretamente relacionadas à SAN promovendo maior integração dos trabalhos: Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento (SEAB), Secretaria de Estado do Planejamento, Secretaria de Estado da Educação e Secretaria de Estado da Saúde. No interior da SETP também atua na direção de integrar as Políticas da Assistência Social e do Trabalho com a área de Segurança Alimentar e Nutricional. Torna-se importante comentar que o DESAN/SETP, o CONSEA-PR, o CEDRAF e o CAE contribuíram na implantação da Lei federal n.º 11.947 no Paraná, sancionada em junho de 2009 e que

introduziu a compra de 30% dos alimentos consumidos nas escolas, serem provenientes da produção da agricultura familiar, apoiando a SEED e a SEAB/EMATER, responsáveis mais diretamente pela efetivação da Lei, na estruturação desse processo.

Dando continuidade ao trabalho de sensibilização realizado no processo de eleição dos governantes no nível municipal em 2008, em maio de 2009, o CONSEA-PR e a FPSAN-PR, com o apoio do DESAN/SETP, realizam a I Reunião de Mobilização Política pelo SISAN-PR. O evento buscou destacar a importância do desenvolvimento das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no nível municipal e da estruturação dos sistemas locais de SAN. A Associação dos Municípios do Paraná esteve presente na reunião, contando com representantes de algumas de suas regionais. A reunião contou com uma fala do Presidente do CONSEA nacional, Prof. Dr. Renato Maluf, que apresentou todo o processo nacional de construção da SAN, registrando publicamente as contribuições da sociedade civil, e a presidência do CONSEA-PR explanou sobre o processo estadual, destacando a importância do nível municipal para a consolidação da política e do sistema de SAN. Para a ocasião, o CONSEA-PR e a FPSAN-PR solicitaram e agendaram uma audiência com o Governador, contando com a presença do presidente do CONSEA nacional, com o objetivo de ressaltar a importância da estruturação do Sistema Estadual de SAN e da constituição do seu marco legal, questões que ficaram pendentes em função dos vetos da lei estadual. No entanto, apesar da confirmação da audiência, o grupo foi recebido somente pelo vice-governador Orlando Pessuti, que acolheu as questões apresentadas e se comprometeu a apoiar o avanço do processo no Estado do Paraná.

É nesse ano, também, que o Convênio com o MDS para a estruturação do SISAN nos estados se efetiva no Paraná (MDS Convênio 238/2008), com o repasse de um recurso de R\$ 100 mil reais que possibilitou a realização de uma oficina de trabalho e 18 encontros regionais para discussão da operacionalização da Política e do Sistema e da necessidade da aprovação do marco legal do SISAN. Tal suporte, proveniente do MDS, e o trabalho desenvolvido pela SETP com o apoio do CONSEA-PR contribuíram para o processo de descentralização

e fortalecimento regional e para o avanço do processo de construção da PESAN-PR. O processo culminou com o I Encontro Estadual da Rede de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná, realizado em dezembro de 2009, que reuniu em Curitiba todas as Comissões Regionais de SAN (sendo dois terços (2/3) de seus membros da sociedade civil e um terço (1/3) de governo), técnicos das regionais das Secretarias de Estado da Saúde, Trabalho, Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional, Educação, Agricultura e Abastecimento, Meio Ambiente e Planejamento, além dos gestores do nível central de todas as secretarias. O evento contou com mais de 350 participantes e se constituiu num marco de integração e construção intersetorial da Política e do Sistema Estadual de SAN. Tal evento consolida todo um trabalho de edificação das bases necessárias para a construção da PESAN-PR, uma vez que foi organizado pela SETP com as diferentes Secretarias de Estado relacionadas à SAN (SEAB, SESA, SEED, SEMA, SEPL) e pelo CONSEA-PR, com apoio da FPSAN-PR.

Considerando todo o processo realizado em 2009, o ano de 2010 inicia para o campo da SAN, no Paraná, de forma paradoxal. Em fevereiro desse ano, o DESAN/SETP e o CONSEA-PR são informados sobre o recebimento do quarto lugar do prêmio "Rosani Cunha de Desenvolvimento Social", conferido pelo Ministério do Desenvolvimento Social às experiências no campo da SAN que envolvessem um trabalho integrado de governo e sociedade civil. O tema apresentado para concorrer ao prêmio pelo DESAN/SETP constituiu-se no relato do processo de estruturação do SISAN no Paraná em 2008/2009, sobretudo o trabalho realizado ao longo dos 18 encontros regionais de SAN, a efetivação do I Encontro Estadual da Rede de Segurança Alimentar e Nutricional e a elaboração de um marco legal para a estruturação do Sistema Estadual de SAN a ser apresentado para a devida tramitação. Devido a uma série de dificuldades políticas e de caráter operacional enfrentadas pelas demais unidades da federação, o Paraná constituiu-se na única unidade da federação a finalizar a proposta apresentada ao Edital 01/2008/MDS no prazo acordado, realizando o processo de trabalho de acordo com o proposto no projeto aprovado.

No entanto, apesar das perspectivas positivas levantadas pela premiação no sentido do reconhecimento do trabalho realizado no Estado em termos de mobilização e avanço na construção intersetorial da PESAN-PR, surgem dificuldades no campo administrativo, apresentadas pela SETP para a realização das reuniões ordinárias do CONSEA-PR no ano de 2010. Segundo informações trazidas pelo então Diretor Geral da SETP, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná estaria questionando o pagamento das despesas de viagem e de estada dos conselheiros do Conselho Estadual do Idoso (CEDI), do Conselho da Assistência Social (CEAS) e do CONSEA-PR, em função da não existência de uma legislação que autorizasse esses gastos por parte da Secretaria, responsável até então pela estrutura administrativa e financeira de apoio a esses conselhos. A resolução desse impasse deu-se com a elaboração de uma legislação, que explicitou, em seu teor, a responsabilidade por essas questões por parte da SETP. Infelizmente, a demora de tal processo prejudicou a mobilização gerada no ano anterior, dificultando o trabalho do CONSEA-PR, no decorrer do ano de 2010, prejudicando assim a retomada da sua articulação com o nível regional e municipal para a continuidade do processo de construção da PESAN-PR.

O contexto político estadual, no primeiro semestre de 2010, caracterizou-se por um período bastante conturbado, em função da mudança no processo interno de gestão do governo, com a saída do governador Roberto Requião para concorrer ao senado e a posse do vice-governador Orlando Pessuti, que assume a gestão no período de março a dezembro de 2010. Somando-se a esse cenário há todo o quadro nacional relativo às eleições para a Presidência da República e os desdobramentos que a complexidade desse processo acarreta para os estados da federação. Processo que tradicionalmente incide também na Assembleia Legislativa do Paraná, uma vez que os parlamentares passam a dedicar-se de uma forma intensiva à campanha para a reeleição. É importante registrar que, especialmente nesse ano, a Assembleia Legislativa do Paraná atravessa um período de grande exposição pública, quando reportagens do jornal Gazeta do Povo e da Rede Paranaense de Comunicação (RPCTV), filiada da Rede Globo, registram a

publicação de Atos da Assembleia Legislativa em diários avulsos não numerados, realizando a contratação e demissão de funcionários que apresentavam salários excessivamente altos. Tal constatação gerou um processo de investigação que verificou a existência de desvio de dinheiro público por parte de determinados diretores vinculados à Presidência da Casa (ALBERTI *et al.*, 2010.).

Simultaneamente a todo esse processo de transição de governo e às dificuldades para realização das plenárias do CONSEA-PR, em função dos motivos já expostos, o DESAN/SETP apresenta uma proposta de projeto a um segundo edital do Ministério do Desenvolvimento Social para continuidade das propostas de trabalho publicadas no edital 01/2008. A proposta de projeto apresentada pelo Paraná pautou-se na necessidade da continuidade da mobilização estadual para a estruturação do Sistema Estadual de SAN e implementação da Política Estadual de SAN, tendo sido discutida com o CONSEA-PR, no âmbito da sua diretoria executiva e em duas de suas reuniões ordinárias, que puderam ser viabilizadas em 2010. A proposta de continuidade apresentada ao MDS foi aprovada, tendo sido depositado na conta do Estado, no final do ano, o recurso para a realização das atividades previstas para ocorrerem em 2011.

Apesar das dificuldades enfrentadas pelo CONSEA-PR para realizar suas reuniões plenárias e assim dar continuidade à mobilização gerada no ano de 2009, a presidência do CONSEA-PR e a sua diretoria deram seguimento ao trabalho demandado pelo pleno do Conselho em todo o período de 2010, com o apoio do DESAN/SETP. Assim, em 31 de agosto de 2010 ocorre a sanção da Lei Estadual de n.º 16.565 que institui o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Paraná (SISAN), resultante da continuidade da mobilização do CONSEA-PR, do DESAN/SETP e da FPSAN-PR para aprovação dos teores vetados na lei estadual aprovada em 2008. Houve especificamente nesse processo uma participação ativa do então Secretário da SETP, Tércio Albuquerque e de sua Diretoria Geral, em função da articulação realizada pelo DESAN.

Em dezembro de 2010, em função da articulação do CONSEA-PR, obtém-se também a aprovação do Decreto Estadual de n.º 8.745 que realiza a criação da Câmara Governamental Intersetorial de SAN do Paraná (CAISAN-PR), instância fundamental para a concretização intersetorial da PESAN-PR no âmbito do governo.

Toda essa dinâmica fecha a primeira grande etapa do processo de construção da PESAN-PR, no período de 2003 a 2010, com a definição e fortalecimento de importantes institucionalidades no Paraná:

- criação da Coordenação de Enfrentamento à Pobreza e Combate à Fome na SETP (CEPCF) em 2003;
- institucionalização do Fórum Estadual de SAN do Paraná (FESAN-PR) - 2003;
- criação do Conselho Estadual de SAN do Paraná (CONSEA-PR) - 2003;
- realização da I Conferência Estadual de SAN - 2004;
- realização da II Conferência Estadual de SAN - 2006;
- criação da Frente Parlamentar de SAN do Paraná - 2007;
- institucionalização das Comissões Regionais de SAN do Paraná - 2007;
- sanção da Lei Estadual n.º 15.871, que institui a Política Estadual de SAN do Paraná - 2008;
- criação do Departamento de SAN (DESAN) na SETP - 2008;
- realização do I Encontro Estadual da REDESAN do Paraná - 2009;
- sanção da Lei Estadual n.º 16.565, que institui o Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - 2010;
- criação da Câmara Governamental Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná (CAISAN-PR) mediante sanção do Decreto Estadual n.º 8745 - 2010.

Como retaguarda para auxiliar na sustentação desse processo no nível estadual, no Paraná, tem-se também a institucionalização dos seguintes marcos nacionais a partir de 2003:

- criação do MESA - 2003;
- reativação do CONSEA nacional - 2003;
- realização da II Conferência Nacional de SAN = 2004;
- sanção presidencial da Lei Federal n.º 11.346 (LOSAN), que institui o SISAN - 2006;
- criação da Frente Parlamentar Nacional de SAN - 2007;
- realização da III Conferência Nacional de SAN - 2007;
- instituição da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional -2007;
- aprovação da Emenda Constitucional n.º 64 que insere a alimentação como direito social 2010;
- aprovação do Decreto n.º 7.272 que institui a Política Nacional de SAN - 2010.

3.8 A QUESTÃO DOS INTERESSES

A identificação dos interesses que motivam a participação dos atores sociais na construção das políticas públicas constitui-se em um tema de estudo desse campo de construção do conhecimento. O estudo desse tema, associado à discussão do papel das ideias e das instituições, traz uma contribuição significativa no desvendamento sobre os processos de definição da agenda governamental e a construção das políticas públicas.

No caso específico da construção da PESAN-PR, emergem reflexões significativas sobre os aspectos que teriam motivado a participação de diferentes atores e instituições no processo inicial de construção da PESAN-PR:

É aquela questão que eu já falei; a SAN fortalece lutas que as áreas já têm e ela vê que a política vem justamente para ajudar; o pessoal da agricultura defende a agroecologia, mas é um grupo pequeno que está nessa área e aí a SAN põe isso como uma bandeira número um na questão da produção de alimentos. Acaba tendo uma motivação, de valorização do agricultor familiar, das

comunidades tradicionais, é um movimento de potencializar sempre... Então o pessoal que está na atenção básica à saúde, acaba na esfera estadual não tendo apoio em quase nada, ainda mais que na esfera estadual, eles só tem responsabilidade pela média e alta complexidade, então chega a SAN e coloca a prioridade no SISVAN, na atenção básica, que tem que ser uma prioridade do estado, é lógico que os atores envolvidos tanto da sociedade, como do governo nessa área... Na assistência social eu acho que teve uma resposta muito positiva, porque a gente fez esse trabalho no estado, dos profissionais falarem: "Nossa!! Nós temos que fazer isso? Nós não temos essa leitura do direito à alimentação mesmo". É despertar mesmo para um novo direito, que parece uma coisa óbvia, mas não está mesmo incorporado... Eu senti uma receptividade muito grande da assistência, muito legal, nas capacitações... Até temos que pegar o resultado de um levantamento que eles fizeram sobre a SAN em 340 municípios. (Entrevistado n.º 09 gov. nível estadual)

Acho que cada um na sua área, a atuação do CONSEA, sociedade civil e governo acabam se vendo e acaba trazendo alguma coisa para dentro de cada estrutura. (Entrevistado n.º 03 gov. - nível estadual)

Acho que têm uma série de interesses mesmo... Na área da Soberania Alimentar tem uma série de entidades com um novo modelo tecnológico, né? Uma nova proposta de produção de alimentos, que tem o entendimento de que é a única maneira que se tem de continuar produzindo alimentos... [...] Há também um espaço corporativo, que tem um grande interesse na implementação de ações de SAN. Nós do governo temos interesse em participar, que o espaço do abastecimento tenha recursos, possa contratar pessoas, que se estruture bem, que tenha a visibilidade da sua importância para a sociedade. Então interessa sim participar nesse espaço, nesse aspecto da produção, a extensão rural tem interesse, para divulgação dela, para ela estar voltada para essa tema; acho que tem pessoas da saúde que compreendem a importância da saúde ter uma intervenção diferente nesse tema, mas focada, com programas, com ações, focadas aí, sobre essa questão da insegurança alimentar e nutricional... Então, tem uma série de interesses aí, as populações atingidas, as comunidades tradicionais, a questão dos quilombolas, dos índios que sofrem a questão da insegurança alimentar e nutricional, mas também vêem esse espaço como um espaço de reivindicação, de ação, então a SAN consegue congrega todos esses atores aí e dar visibilidade para todas essas questões e o CONSEA tem conseguido agrupar todos esses atores na SAN e nos seus interesses particulares. Então eu acho que essa é a grande riqueza do CONSEA, né? (Entrevistado n.º 02 gov. - nível estadual)

Em função de a SAN ser um tema intersetorial, ela promove uma visibilidade de esforços dos setores de governo para poderem se estruturar melhor e atuar. Muitos assuntos essenciais que deveriam avançar mediante

a ação dos governos acabam não sendo priorizados, dependendo do direcionamento do grupo político que se encontra no poder.

Esse aspecto do fortalecimento de alguns temas estratégicos para a gestão poder ser reforçado pelo campo institucional da SAN, não se verifica apenas no interior do governo, mas também na sociedade civil, no sentido de a SAN fortalecer e dar um destaque a determinadas bandeiras de luta (COSTA, 2011). O avanço da Política de SAN no Brasil abriu um espaço institucional para todos os assuntos que direta ou indiretamente estão relacionados à SAN; o tema é um assunto de caráter universal, mas ele faz emergir demandas de questões urgentes de segmentos da população historicamente vulnerabilizados como a população negra, indígena, trabalhadores sem terra, povos e comunidades tradicionais, dentre outros. Daí advém um interesse de participação na construção dessa temática. É interessante, no entanto, registrar aqui que existe também a situação contrária dessa tendência, que é o distanciamento dos movimentos sociais dessa discussão em função do desconhecimento desse campo de debates ou do não entendimento do mesmo como questão estratégica para o processo de mobilização, conforme reforça na sua fala o informante-chave:

Então eu acho que esse espaço do SAN é um espaço que privilegia a participação desses atores aí. A questão da reforma agrária da mesma maneira... é que eles não compreenderam ainda que é... mas é um espaço que privilegia isso, que soma à essa luta aí. (Entrevistado n.º 02 gov. - nível estadual)

É feita por outro entrevistado uma alusão ao interesse da Frente Parlamentar de SAN do Paraná em estar participando dessa construção, no sentido de serem somadas força e mobilização em relação às plataformas dos integrantes da FPSAN-PR:

No legislativo acho que essas leis ajudam a fortalecer plataformas políticas, né? Plataformas sobre a defesa de gênero, sobre a defesa do agricultor familiar, porque você está falando de alimentação que é um interesse na vida de todo mundo, né? Mas é a convergência mesmo que acaba levando a esses interesses. (Entrevistada n.º 08 soc.civil - nível estadual)

Outro entrevistado também registra a questão de as pessoas ainda não terem conhecimento do debate sobre o direito humano à alimentação e que por isso o foco de interesse ainda não é a questão maior, mas sim aspectos mais pragmáticos, concretos, materiais, como, por exemplo, obter informações sobre como se faz o acesso aos programas de SAN. Ele coloca também a questão de que são interesses múltiplos que estimulam a participação e que estes dependem de cada ator social e da finalidade da instituição que cada um representa:

Uma das questões que eu observo, que é interessante é a questão dos programas; eu penso que poderia ser diferente e como eu disse antes, que a sociedade civil não sabia da questão do direito à alimentação e não sabe ainda. Eles não vem atrás do seu direito, do exercício da sua cidadania, eles vem atrás é dos editais e dos programas. Então, as organizações e associações vem atrás dos editais e dos programas; a prefeitura na sua contrapartida, também porque quer levar recursos para o seu municípios, né? E são pouquíssimas as atuações no controle, na exigência do direito humano à alimentação adequada. (Entrevistada n.º 10 soc.civil nível estadual)

Outros informantes-chave expressam que compreendem que os interesses das instituições que vêm participando do processo de construção da SAN no Paraná são diversos, que buscam atender à especificidade de cada campo de trabalho e a sua sustentação técnica, política, econômica dos envolvidos, numa perspectiva de maior concretude, mas que em última instância prevalece uma preocupação comum com a qualidade de vida em geral da população, vinculada, sobretudo, à questão alimentar e nutricional, à saúde pública:

Olhe acho que não dá "para ser Alice", dizer que não há interesses de captação de recursos, porque isso sempre motiva, mas eu também vou acreditar que a busca de recursos seja para implementar e qualificar ações e eu acho isso importante. Outras motivações? Acho que têm motivações setoriais diferentes, por exemplo, uma inteligência de gestão na saúde é você usar a base do indicador nutricional para te dar a organização de todo o serviço, de toda a problemática do cenário de saúde, sendo um indicador resumo, na ótica da agricultura quando você trabalha a questão da equidade, das diferenças, você tem muito um olhar muito mais esclarecido, isso junta vulnerabilidade social com

vulnerabilidade biológica, acho que no território, que modelo de produção existe nesse território, ela acaba, para aqueles que conseguiram entender os princípios da SAN, acho que são interesses, não são interesses idealistas, eles são interesses de gestão concreta, eles clareiam, né? Na questão da sociedade civil eu acho que a gente tem já sim uma base, uma base para entender que a gente não está chegando numa meta prometida de viver com qualidade, então a alimentação é motivadora e ela é agregadora de vários segmentos, está presente no movimento dos agricultores familiares, no movimento de mulheres, negras, pobres, começam a entender que essa é uma questão basal para a saúde. Começa a entender que isso caminha na lógica do direito à saúde, né? Por quê? Porque está preocupando este desfecho final que não é bom, e quando você vai olhar o que não é bom, 99% tem ligação com a questão alimentar e nutricional, dentro do modo de vida... (Entrevistado n.º 08 soc.civil - nível estadual)

Alguns dos entrevistados fazem referência às preocupações com a saúde pessoal, da família, da comunidade, ressaltando as ameaças trazidas pelo modelo do agronegócio à saúde individual e coletiva e ao próprio meio ambiente:

Eu acho que a gente está descobrindo essa ligação, essa re-ligação de você ter uma alimentação saudável, pelo menos para você mesmo e não só pensar em políticas públicas, né? Começar em casa, né? Nós tínhamos há mais de 20 anos atrás, mas era um custo 30% acima e o meu orçamento familiar não permitia e a gente desistiu, claro onde dava a gente mantinha, né? E, agora novamente a gente está numa transição dessas, para ver onde a gente pode transitar para esse lado da alimentação saudável, né? Até porque o número de doenças inexplicáveis ou inexplicadas é cada vez maior... No ano passado eu perdi um cunhado, de janeiro a setembro em tratamento, e não conseguiu diagnosticar o que é que ele tinha... Pode ter sido contaminação por agrotóxico, porque ele foi tratorista da prefeitura e pegava todas as nuvens de veneno, né? (Entrevistado n.º 11 soc.civil - nível estadual)

Na sequência é apresentada uma análise realizada por um dos entrevistados estaduais oriundo da sociedade civil, que inicia pelas questões de governo, ressaltando os interesses relacionados à efetividade do Programa Leite das Crianças (PLC), principal programa do governo Requião e promessa de sua campanha eleitoral:

[...] aí veja, do governo houve algum interesse? Teve sim, dado pelo Programa do Leite, ou melhor, primeiro dado pelo interesse de estar integrado às ações do nível federal, do MESA, como a gente configurou como uma primeira etapa, não tem como não reconhecer, né? Aí progressivamente eu acho que esses interesses vão perdendo força e se redefinindo, não é? [...] Acho que esse processo se esgota com a institucionalização do Programa do Leite, no segundo mandato. Depois dessa tal consolidação e uma tentativa de qualificar um pouquinho mais o Programa do Leite, eu acho que a gente tem que registrar que a CEASA entrou um pouco no circuito, e aí tiveram interesses digamos assim governamentais e tal, acho que são as manifestações mais recentes, eu acho que no fim da quarta ou na metade da quarta etapa, quando a CEASA se colocou de uns dois anos para cá, disputando os editais do MDS, dos encontros que fizemos em Maringá, da rede, do Banco de Alimentos e essas coisas mais recentes de apoio aos projetos que eles encaminharam e tal... Eu acho que no âmbito governamental é basicamente isso, mesmo a nossa inovação no direito humano, nisso não houve interesse governamental, como não teve na saúde, que ficou emparedada nesse período, da educação foi um interesse quase de resistência, não é? Mas que agora nesse fim da quarta etapa se acelera... Por essa perna na Educação que é muito forte no estado e a contribuição do orçamento com o Planejamento... A gente não sabe muito bem, mas é que apareceu, correspondia a um certo nível de interesse, de coordenação, que foi a única manifestação mais efetiva de coordenação do estado... Não dá para negar que foi uma contribuição importante, relevante, e que é a expressão de uma conjuntura que terminou com a saída dos secretários e com essa ideia de renovação do governo. (Entrevistado n.º 05 soc.civil - nível estadual)

O entrevistado ressalta que o processo governamental de interesse pelo campo da SAN se inicia com o PLC, que posteriormente, apesar da sua institucionalização, perde força e registra a participação de vinculadas da Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento (SEAB), como é o caso da CEASA, que, no último período do segundo mandato, se organiza para acessar e disputar os editais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e implantar circuitos regionais dos Bancos de Alimentos. Menciona a falta de interesse e de participação da Área da Saúde em todo o processo e as dificuldades de participação da área da Educação, estimulada a integrar mais efetivamente o contexto da construção da SAN em função da Lei Federal n.º 11.947, que introduz a compra de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar, demandando articulações mais amplas

para a sua efetivação e a necessidade da Secretaria de Estado da Educação estabelecer relações com a SEAB, com os movimentos da agricultura familiar e com o próprio CONSEA-PR.

Ainda o mesmo entrevistado analisa os interesses de participação no processo por parte da sociedade civil:

Da nossa parte, os interesses no campo das entidades religiosas, Pastoral, um pouco dessa dinâmica que vem deles mesmo: eles não queriam dizer que estavam fora da caminhada, porque seria escancarar demais as dificuldades deles de assumir a construção de uma política pública... Em parte porque eles já são auto-determinados mesmo... eles se integram mas se autonomizam... Mas não há como negar que elas estiveram mesmo presentes em boa parte dessa caminhada, né? Nesse campo religioso nós tivemos uma perda porque praticamente depois da substituição do primeiro presidente, nós perdemos o que vinha do lado dos evangélicos, luteranos etc., e eles fizeram falta, mas acho que foi a opção deles, o balanço que eles fazem de investir de uma maneira mais concentrada... Bem, aí com interesses com um campo mais delimitado dos orgânicos, biodinâmicos, eles tiveram interesse, se fortaleceram, deram grande contribuição para assegurar as bandeiras, o conjunto da política, e na medida do possível das ações efetivas, mas eles tinham a sua dinâmica, os seus objetivos próprios, eram auto-determinados... Em termos do movimento sindical praticamente não tivemos nada, e em termos de entidades assistenciais propriamente dita como esses interesses aparecem muito difusos, não dá para dizer que tenham vida própria, manifestações claras de buscar integração com a assistência social, coisa do tipo, isso se deu mais pela via governamental e pela nova coordenação, não é? Os produtores de leite etc., nunca estiveram no nosso horizonte, porque isso era cercado pelo Programa do Leite, assim como os laticínios etc. e aí já aparecem interesses econômicos, que decididamente não estiveram presentes no nosso processo, de poder etc... É claro que os interesses econômicos também não vieram, nós não exercitamos isso, não é? E afinal acho que aí tem interesses acadêmicos, intelectuais, acho que é o polo mais forte, dos profissionais da categoria dos outros, dos que vieram e saíram... (Entrevistado n.º 05 soc.civil - nível estadual)

O informante-chave faz referência aos interesses de participação de instituições religiosas, do movimento da agroecologia e da agricultura orgânica, que se envolveram, participaram, mas com uma característica de autodeterminação que faz com que a SAN e a Soberania não sejam suas pautas únicas e principais. Registra uma participação muito pontual dos sindicatos e atribui a participação de grupos da assistência social em função

de articulações feitas pela Coordenação do DESAN/SETP, que tinha sua origem profissional nesse movimento e que buscou realizar uma integração entre o SUAS e o SISAN. Em relação à participação da indústria de alimentos, laticínios, entre outros, não houve o interesse de participação da construção da PESAN-PR, ficando essa participação muito mais no âmbito da gestão do PLC e, por fim, nesse bloco, ainda é feita referência ao interesse acadêmico, que estimulou a participação das universidades na construção do processo.

O mesmo entrevistado faz algumas reflexões sobre a construção da cidadania, como um interesse que motivou a participação social e, também, a inserção de pessoas do governo no processo:

Coloco um pouco o interesse no campo da cidadania, das regionais, dos comitês gestores, onde se exercitava essa ideia, dos interesses, de assumir mais de perto, de participar por essa questão da cidadania, que devo dizer era compartilhado pelos outros, uns mais outros menos, mas era o que nos movia, desde o nacional e no nosso caso, sem dúvida nenhuma, no estadual...!! Não é? E que se explicitam na comemoração das Semanas do Dia Mundial da Alimentação, que era quando a gente buscava mais visibilidade...!! Decididamente, não houve interesse de nós aparecermos, de ganharmos visibilidade externa... Nós poderíamos ir para um convento (risos), não quisemos grana, poder, visibilidade, tudo o que os outros...é claro que nós fizemos o mínimo, mas muito mais pautado pelo nosso processo interno, do que externo, nunca quisemos jogar para a torcida, claro que temos que registrar um pouquinho dos interesses políticos que é do marco da LOSAN, da Frente Parlamentar, mas que foi restrito também!! Eu acho que a Frente pode mostrar, também pelo número de deputados, pelas dificuldades que eles tiveram, a presidente, porque tem características mais ou menos semelhantes às nossas... Enfim, mais do que isso, o que nos moveu foi mais o idealismo, a marca também de todos nós, próxima daquela visão, da cidadania, de conquistas sociais, de transformações políticas e sociais do país, tanto é que nós sempre participamos bem (inaudível)... e identidade com o que acontecia no plano das conferências nacionais, de construção de democracia participativa, aberta...!!Muita tolerância, praticamente nada de agressividade, que é também uma dimensão relevante, em todo esse nosso processo de construção da dinâmica e isso perpassa todos os nossos níveis de atuação, o que a gente pode tentar implementar, foi sempre com essa marca, de muito respeito humano, de busca de consenso, que é uma marca que perpassava todos nós, que é a ideia da democracia participativa, que é o que nos coloca, não é que nós não quiséssemos o poder, nós tentamos, mas nós queríamos um determinado tipo de poder, e de acessar com um tipo de postura, de caminhada e de posicionamento, o que nós falávamos antes, digamos assim, distinto de um determinado padrão, que é eivado por um conjunto de distorções, que passa pelo interesse de grana, poder, que é a ocupação de

espaço institucional, não é? E que se expressa por esses valores fundamentais, que aí, é uma linha mesmo muito mais autoritária, que vai por aí afora...!! Onde essa questão dos interesses sociais, da transformação, da construção da democracia não passa... Nós até tínhamos que ter uma carga, uma dosezinha, que quem sabe tivesse nos ajudado a encurtar ou minimizar um pouco todo esse certo "sacrifício" digamos entre aspas, mas isso é que é interessante nessa caminhada, tem muita gente ainda animada, vendo o que vem pela frente, avaliando positivamente e minimizando todos os custos, de certa forma pessoais, familiares etc... (Entrevistado n.º 05 soc.civil - nível estadual)

As observações finais, apresentadas pelo entrevistado, ressaltam que, de um modo geral, os interesses que moveram boa parte do conjunto das entidades e instituições da sociedade civil que participaram e participam da construção da PESAN-PR e de indivíduos governamentais que deram importantes contribuições também nesse processo, deveram-se a um compromisso com a necessidade de construção da cidadania, o que implica um esforço coletivo para contribuir no avanço de transformações sociais, econômicas e políticas necessárias ao País, dentre as quais se insere a efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável.

Resgatando comentários anteriores há que se registrar menções aos interesses governamentais mais restritos à efetivação de uma boa gestão e de uma marca que respalde futuros pleitos, mas também há registros de informantes-chave de governo quanto à preocupação do fortalecimento da máquina pública, do Estado, no sentido de este estar apto para conceber e implementar políticas públicas de qualidade para os cidadãos.

São conhecidos os debates sobre a questão dos interesses que motivam a ação dos integrantes das redes de políticas públicas, conforme demonstrado e discutido por Marques (1999) em seu artigo sobre a atuação das redes sociais e instituições na construção do Estado e sua permeabilidade. A abordagem demonstra a dinâmica do poder, a rede da comunidade de profissionais do setor estudado e o relacionamento do Estado com as empresas privadas, integrando os campos do público e privado de maneira quase contínua. Nesse tipo de abordagem há uma compreensão de que, dentre os diversos interesses existentes por parte dos integrantes das redes de políticas, o

acesso e a distribuição de recursos consistem na mais importante motivação. E entende-se aqui que

[...] os recursos podem ser legais, envolvendo distribuição formal de competências entre níveis de governo; políticos referindo às estratégias, interesses e setor de atuação dos participantes; organizacionais, relacionados à disponibilidade de *expertise*, *staff*, espaço físico e equipamentos; e os recursos financeiros envolvendo a disponibilidade de fundos para a rede (FLEURY⁷ e OUVÉNEY (2007, p.19-20 citados por LEITE, 2010, p.40).

Nesse sentido, torna-se importante resgatar que, em se tratando do estudo de caso em questão, existiriam recursos diferenciados a serem acessados, caso houvesse interesse e intenção. No entanto, no que se refere ao acesso aos recursos financeiros vinculados à SAN por parte de segmentos da sociedade, tal aspecto ainda encontra-se em suspenso, não definido, uma vez que a questão do financiamento da Política e do Sistema de SAN está em franca discussão. Por ora os recursos utilizados provêm dos diferentes setores governamentais envolvidos com o tema, que apresentam rubricas orçamentárias que possibilitam o seu uso para políticas, ações e programas relacionados à SAN.

Enfim, apesar das discussões no campo teórico sobre interesses relativos à construção das políticas públicas se pautarem predominantemente pela linha da chamada "escolha racional", na qual as instituições e os atores serão sempre levados a agir em benefício próprio visando à sustentabilidade das suas ações (vista sob diferentes ângulos), autores do campo da participação social advogam a existência de outras motivações para a atuação da sociedade civil:

A construção de uma nova concepção de sociedade civil é resultado das lutas sociais empreendidas por movimentos e organizações sociais nas décadas anteriores, que reivindicaram direitos e espaços de participação social. Essa nova concepção construiu uma visão

⁷ FLEURY, S. M.; OUVÉNEY, A. M. **Gestão de redes**: a estratégia de regionalização da política de saúde. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 204p.

ampliada da relação Estado-sociedade, que reconhece como legítima a existência de um espaço ocupado por uma série de instituições situadas entre o mercado e o Estado, exercendo um papel de mediação entre coletivos de indivíduos organizados e as instituições do sistema governamental. Este espaço é trabalhado segundo princípios da ética e da solidariedade, enquanto valores motores de suas ações [...]

Temos como hipótese central de pesquisa que as utopias sociais transformadoras, tão caras à sociedade enquanto fatores de motivação e de mobilização das ações sociais coletivas, mas ausentes neste final de século devido à queda dos muros e dos regimes que sustentaram algumas delas, estão sendo reconstruídas a partir dessa nova concepção de sociedade civil. Nesse processo, observa-se o desenvolvimento de outra concepção na sociedade brasileira, a de cidadania, tratada agora não apenas como categoria individual, mas também coletiva. Trata-se da cidadania de forma ampliada, não restrita apenas aos aspectos jurídico-formais. Nessa nova concepção, segundo Silva Telles⁸ (1994) há "o reconhecimento do outro, até então excluído, segregado e estigmatizado, como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas". [...] Em síntese, assiste-se, na sociedade brasileira, à recriação da esfera pública – o que leva alguns analistas a falarem em reinvenção da república (GOHN, 1997, p.302).

Acompanhando as colocações de Gohn, é possível compreender o porquê da existência de outras correntes teóricas da sociologia política que vão além da escola da escolha racional, buscando a compreensão das motivações e interesses que estimulam a participação nos espaços públicos de construção da SAN:

[...] Nada nisso tudo sugere que os indivíduos não sejam dotados de intenções, ou sejam irracionais. O que os teóricos do institucionalismo sociológico sublinham é que aquilo que um indivíduo tende a considerar como uma "ação racional" é ele próprio um objeto socialmente constituído, e eles conceituam os objetivos que um autor se impõe numa perspectiva muito mais ampla que a de outros teóricos. Se os teóricos da escola da escolha racional postulam um universo de indivíduos ou de organizações empenhados em maximizar seu bem-estar material, os sociólogos, por seu lado, descrevem um universo de indivíduos ou de organizações em busca de definir ou de exprimir suas identidades conforme modos socialmente apropriados.

Por fim, os neo-institucionalistas sociológicos distinguem-se pela sua maneira de tratar do problema da explicação do surgimento e da modificação das práticas institucionais. Como vimos, muitos teóricos

⁸ TELLES, S. V. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (Org.). *Anos 90 – política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

do institucionalismo da escolha racional explicam o desenvolvimento de uma instituição referindo-se à eficácia com a qual ela serve às finalidades materiais daqueles que a aceitam. Em oposição a isso, os institucionalistas sociológicos sustentam que as organizações adotam com frequência uma nova prática institucional por razões que têm menos a ver com o aumento da sua eficiência do que com reforço que oferece à sua legitimidade social a de seus adeptos. Em outros termos, as organizações adotam formas e práticas institucionais particulares porque elas têm um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo (HALL; TAYLOR, 2003, p.210).

Ainda na busca de encontrar referenciais explicativos para os fenômenos evidenciados por esse estudo de caso, torna-se interessante utilizar o material elaborado por Gohn (1997) sobre as mudanças que ocorreram nas últimas décadas na relação Estado-sociedade civil no Brasil:

Paralelamente ao desenvolvimento da democracia representativa, a sociedade foi criando variadas instituições privadas de representação direta. Não só de categorias profissionais e econômicas, como também entidades de caráter temático (temas ecológicos, tributários, científicos, culturais etc.), cada uma delas com um certo grau de universalidade nas suas funções, as quais remetem necessariamente para um determinado tipo de vínculo ou de demanda sobre o Estado. Trata-se do surgimento de uma esfera pública não-estatal que se agrega às instituições tradicionais de caráter estatal, como os parlamentares e os tribunais, que se tornam tanto mais importantes quanto se tornam ineficientes os órgãos tradicionais de controle e representação previstos pela Constituição. Numa sociedade cada vez mais complexa e dotada de interesses legítimos e conflitantes, o surgimento desta esfera é um antídoto social à burocratização do Estado e ao seu afastamento do cotidiano dos cidadãos. Já há, portanto na sociedade atual, o início de um controle público não-estatal sobre o Estado, e ele se torna cada vez mais atuante e capaz de imprimir uma nova dinâmica não só às instituições, empresas e agências do Estado, mas à própria democracia representativa que sofre as restrições de um jogo de poder e influências cada vez mais complexo na sociedade de classes. Trata-se de agregar, processualmente à democracia representativa, elementos reais de democracia direta, participativa, que valorizam o cidadão com iniciativa – uma livre iniciativa da cidadania capaz de revalorizar a cena política (Tarso Genro e José Genoíno. *Folha de S. Paulo*, seção Tendências e debates, 22-3-1995:3 citado por GOHN, 1997, p.302 e 303).

Em última análise, considerando todos os aspectos discutidos no presente capítulo, pode ser compreendido que as características apresentadas pela relação Estado/sociedade civil no processo de construção da PESAN-PR

encontram-se relacionadas às mudanças que estão em curso no contexto da sociedade brasileira, em função da promulgação da Constituição de 1988, que conferiu um peso diferenciado às Políticas Sociais e à participação social. A abertura de espaços públicos para a participação social consistiu em um grande avanço para o país e as décadas de 1990 e os anos 2000 se constituíram no tempo de estruturação e de efetivação dessa nova institucionalidade, que ainda se encontra em uma fase inicial e de amadurecimento. No campo da construção da SAN no Paraná, tal processo vincula-se à constituição de atores-chave para o processo de construção da PESAN-PR, à elaboração e aprovação dos marcos legais necessários, à institucionalização do processo e à devida implementação. No processo descrito e discutido no presente capítulo percebe-se a existência de uma coalização e reunião de esforços para o avanço do processo de construção da SAN no Paraná, causada pela "janela de política" delineada pela eleição do presidente Lula e do governador Requião. No entanto, apesar dessa situação favorável, muitas foram as dificuldades encontradas para o fortalecimento das instituições que se constituíram em função do processo, para garantir a devida participação social e para o avanço da construção da política estadual em uma perspectiva mais intersetorial, conforme será discutido nos próximos capítulos.

4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DA PESAN-PR

Para o entendimento do papel desempenhado pela sociedade civil no contexto da construção da SAN no Paraná, pretende-se resgatar determinados aspectos mais gerais sobre essa atuação, ultrapassando o tema da SAN e inclusive os limites do contexto brasileiro, buscando entender como esse processo vem se dando ao longo da história da sociedade ocidental.

O tema da participação social encontra-se inserido na discussão sobre a "ação coletiva", assunto estudado desde os primórdios da instituição da sociologia no final do século XIX. O tema desperta o interesse no sentido de a ação coletiva constituir-se em um fenômeno histórico, recorrente e constitutivo da vida em sociedade e em geral manifestado pela ação dos movimentos sociais e seus respectivos desdobramentos. Os processos desencadeados pelos movimentos tinham e têm por objetivo manifestar o descontentamento de segmentos da população relativos aos problemas sociais, econômicos, ambientais e políticos desencadeados por contextos de injustiça, desigualdade social e de violação dos direitos.

No século XX, segundo estudos de Bottomore⁹ (1976) citados por Gohn (1997, p.328), tais processos passam a ser compreendidos como processos de interação social, interpretados segundo a "teoria do conflito e mudança social".

Os principais estudos realizados sobre as ações e os comportamentos coletivos que constituem a chamada abordagem clássica iniciam-se com a sociologia norte-americana na década de 1920 e irão estender-se até os anos 60. A chamada Escola de Chicago, com pesquisadores como Park, Simmel e Blumer, foi responsável por desenvolver a linha do interacionismo simbólico. Gohn realiza uma síntese sobre esse processo:

⁹ BOTTOMORE, T. B. **Sociology as Social Criticism**. Nova York: William Morrow Company, 1976.

O grande ponto de destaque nos estudos clássicos é a ênfase na abordagem sociopsicológica. Herdada da Escola de Chicago, formou-se uma tradição de se explicar o comportamento coletivo das massas por meio da análise das reações dos indivíduos, enquanto seres humanos com certas características biológicas e culturais. É interessante porque a perspectiva psicossocial não se resumia a uma abordagem de microrrelações sociais. O indivíduo era visto dentro de macroestruturas sociais. A grande questão era sua inadaptação àquelas estruturas gerando desajustes e conflitos. Os movimentos nasciam neste universo, eram vistos como elementos disruptivos à ordem social vigente. As idéias durkhenianas da anomia social permeavam as análises (GOHN, 1997, p.329).

De forma paralela a essa abordagem, foram desenvolvidas reflexões sobre os movimentos sociais fundamentadas na teoria marxista, conforme relata Gohn (1997, p.330-331):

Nas abordagens fundadas no paradigma decorrente da teoria marxista, até os anos 50, o conceito de movimento social sempre esteve associado ao de luta de classes e subordinado ao próprio conceito de classe, que tinha centralidade em toda a análise. Cumpre destacar também que o conceito era utilizado em acepções amplas, envolvendo períodos históricos grandes. Denominavam-se movimentos sociais as guerras, os movimentos nacionalistas, as ideologias radicais: nazismo, fascismo etc., assim como as ideologias libertárias e religiosas (Bertrand Russel¹⁰, 1960). Os estudos críticos associados à perspectiva marxista, inseriam sempre o conceito dos movimentos sociais na questão reforma ou revolução (Hobsbawn¹¹, 1970). Como decorrência os movimentos eram analisados como reformistas, reacionários ou revolucionários. O paradigma teórico mais amplo era o dos processos de mudança e de transformação social. Havia a crença, fundada em análises objetivas da realidade social, na existência de um sujeito principal daqueles processos: a classe trabalhadora. Consequentemente a maioria dos estudos empíricos teve como objeto o movimento operário ou camponês, os sindicatos e os partidos políticos. Como as categorias da organização da classe e o processo de formação da consciência social eram centrais no modelo de projeto de sociedade que se desenhava e aspirava-se como ideal, não havia muita preocupação quanto à diferenciação entre movimento social ou político, ou quanto a movimentos ou organizações. Essas últimas eram suportes dos movimentos e, de certa forma, um movimento atingia seus objetivos quando transformava a demanda reivindicada numa política ou organização institucionalizada.

¹⁰ RUSSEL, B. "Creeds and Ideologies". In: NORDSKOG J. **Social Change**. Nova York: McGraw-Hill, 1960.

¹¹ HOBBSAWM, E. **Rebeldes primitivos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.

Ainda na década de 1950, o aparecimento de um novo perfil de movimentos sociais voltados à luta pelos direitos civis, em diferentes partes do mundo, constitui-se em um fenômeno que modifica a visão dos pesquisadores, sobretudo americanos, sobre a temática dos movimentos sociais:

O paradigma norte-americano, na matriz acionalista, passou a destacar o lado positivo dos movimentos, como construtores de inovações culturais e fomentadores de mudanças sociais. Ampliou-se o número de estudos específicos sobre movimentos, com preocupações teóricas, e a teoria comportamentalista-funcionalista norte-americana passou por uma revisão crítica, dando origem a uma nova teoria: a da mobilização de Recursos [...]. As mobilizações coletivas foram analisadas segundo uma ótica econômica, em que os fatores tidos como objetivos são a organização, os interesses, os recursos, as oportunidades e as estratégias. (GOHN, 1997, p.331)

Outro marco importante a ser mencionado no processo da produção de conhecimento sobre os movimentos sociais deu-se a partir da década de 1960 com o surgimento dos "novos movimentos sociais", representados pelas mobilizações de diferentes segmentos pela paz, pelo meio ambiente, contra o uso de armas nucleares, entre outros, que segundo Offe¹², citado por Gohn (1997, 332), constituíram um novo paradigma da ação social trazendo os movimentos sociais para o centro das investigações da sociologia política.

Considerando que o eixo em que gravitaram as referências de trabalhos sobre o tema, até o momento, consiste na América do Norte e a Europa, torna-se fundamental o registro de Gohn sobre os estudos dos movimentos sociais nos países do Terceiro Mundo:

No final dos anos 70 e durante toda a década dos anos 80 surge uma nova fonte de estudos sobre os movimentos sociais: a dos países do Terceiro Mundo. Apresentando em cena novos atores (Sader¹³, 1988), novas problemáticas e novos cenários sociopolíticos, mulheres, crianças, índios, negros e pobres em geral se articulam com clérigos, intelectuais e políticos da esquerda para gerar ações

¹² OFFE, C. **Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales**. Madri: Sistema, 1988.

¹³ SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

coletivas que foram interpretadas como a nova "força da periferia" (Gohn¹⁴, 1985), realizando "uma revolução no cotidiano" (Scherer-Warren, Krischke¹⁵; 1987) (GOHN, 1997, p.333).

[...] no plano da ação concreta elas contribuíram para subsidiar um projeto de mudança social em que os movimentos sociais populares urbanos tinham papel de destaque. Eles eram vistos como fontes de poder social. A relação dos movimentos com o Estado era vista em termos de antagonismo e oposição (p.282).

A década de 1980 é marcada por mudanças sociais e políticas importantes no cenário mundial que se refletem também na dinâmica dos movimentos sociais:

Chegamos portanto aos anos 80 com um panorama mundial das formas de manifestação dos movimentos sociais bastante alterado. Progressivamente, as lutas armadas na Ásia, na América Latina e na África, e o próprio movimento operário, todos fortemente estruturados segundo a problemática dos antagonismos entre as classes sociais, deram lugar a outras problemáticas sociais, enquanto eixos centralizadores das lutas sociais. O desenvolvimento do novo cenário passou pelas revoltas dos negros no movimento pelo direitos civis nos Estados Unidos; pelas rebeliões estudantis nos anos 60, juntamente com a emergência de uma série de movimentos étnicos; pela estruturação dos movimentos feministas conjuntamente com a construção da problemática de gênero; pelas revoltas contra as guerras e armas nucleares; assim como pela constituição do movimento dos "pobladores" ou moradores, ou simplesmente de cidadãos, na cena política da América Latina e Espanha (GOHN, 1997, p.333).

Considerando o cenário latino-americano nesse período, cabe fazer algumas considerações sobre as características dos movimentos sociais no Brasil para entender de que forma tal questão se refletirá futuramente também no campo da Segurança Alimentar e Nutricional:

¹⁴ GOHN, M. G. **A força da periferia**. Petrópolis: Vozes, 1985.

¹⁵ SCHERER-WARREN, I.; KRISCHE, P. **Uma revolução no cotidiano**. São Paulo: Brasiliense, 1987

Ainda nos primeiros anos da década de 80, no plano da realidade brasileira, novos tipos de movimentos foram criados, fruto da conjuntura político-econômica da época. Foram movimentos que se diferenciaram tanto dos movimentos sociais clássicos - dos quais o movimento operário é sempre tido como exemplar - como também dos "novos" movimentos sociais surgidos nos anos 70, populares e não populares. Foram os movimentos dos desempregados e das Diretas Já, que se definiam no campo da ausência do trabalho e na luta pela mudança do regime político brasileiro. Questões complexas que surgirão no final dos anos 80, relativas ao plano da moral, da ética na política, etc., estiveram presentes embrionariamente naqueles movimentos. Sua importância é dada pelo papel que desempenharam na política brasileira. O das Diretas Já, por exemplo, surgiu no momento de pico de um ciclo de protestos, contra o regime militar e a política excludente de desemprego, e demarcou o início de um novo ciclo de protestos, então centrado na questão da Constituinte (GOHN, 1997, p.285).

Diferentes autores reconhecem a importância da luta dos movimentos sociais no Brasil para a consolidação do processo das eleições diretas para a Presidência da República, passo fundamental para o processo de redemocratização e, posteriormente, a contribuição dada para o processo de promulgação da Constituição brasileira de 1988, denominada a Constituição Cidadã, que se fundamenta em um novo paradigma no campo das políticas sociais no País:

A importância dos movimentos sociais em todo o processo de redemocratização e reorganização da sociedade civil inclui fortemente na agenda a questão da reforma das políticas públicas, cujo ponto de partida era a crítica ao caráter excludente da política social vigente sob o regime militar (FAGNANI¹⁶, 2005, p.541 citado por IPEA, 2010, p.18).

Do ponto de vista da produção de conhecimento sobre os movimentos sociais, o "novo" deste último período deve ser visto numa dupla dimensão: como construtor de espaços de cidadania, com as novas leis que se estabeleceram no país e com a reviravolta teórica que passa a ocorrer no plano de análises. Na primeira, o exemplo maior é dado pela nova Constituição brasileira, em especial no capítulo sobre os novos direitos sociais (GOHN, 1997, p.287).

¹⁶ FAGNANI, E. **A política social no Brasil (1964/1982):** entre a cidadania e a caridade. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2005.

Nos anos 90 ocorre uma mudança profunda na dinâmica das lutas sociais, apesar das importantes vitórias conquistadas nos anos 80. É a década em que ocorre o avanço do neoliberalismo e das políticas do Estado Mínimo, assim como avança o processo de globalização da economia trazendo repercussões para todos os segmentos da sociedade, com interferência também nos processos que envolvem os movimentos sociais:

Portanto, a relação da sociedade civil organizada com o Estado é de outra natureza nos anos 90, bem distinta dos confrontos nos anos do regime militar; ou das negociações, assembléias e consultas populares dos primeiros anos da Nova República. Hoje as arenas de negociação estão normatizadas e a institucionalidade da relação sociedade organizada-poder público é um fato. As agendas dos órgãos públicos necessariamente contemplam a interação com a sociedade civil, mas esta interação ainda ocorre segundo interesses e regras estabelecidos pelas elites ou grupos que estão no poder. Os movimentos sociais criaram, nos anos 80, um paradigma da ação social, conferindo legitimidade a si próprios enquanto portadores de direitos legítimos e deslegitimando as políticas que os ignoram, mas não conseguiram manter estas posições nos anos 90 diante da voracidade das políticas neoliberais. Outros surgiram na arena pública, como as ONGs. Com as mudanças, as bases dos movimentos refluíram e se vive uma grande contradição: a de ter uma sociedade política construída a duras penas pelos movimentos e lutas sociais, com ganhos expressivos para a redemocratização do país, e a inércia desmobilizadora, alimentada por dois elementos: de um lado, o formato das ações coletivas, que, assim como o sistema produtivo moderno, priorizando poucos e bem capacitados militantes, entrincheirados em aguerridas organizações: por outro lado, a conjuntura política do país, de incertezas, medo da violência exacerbada e descrença na força de alguns valores, como o da participação. Esta contradição se acirra quando observamos que a democratização das políticas públicas, no sentido do acesso, da qualidade do serviço prestado, do controle das verbas públicas etc., depende em grande parte do poder de envolver atores significativos da sociedade civil, pois estes têm capacidade de diagnosticar e prever resultados corretos, como nos alerta Habermas (GOHN, 1997, p.318-319).

Tais constatações têm sido consideradas por determinados autores e analistas como uma espécie de crise dos movimentos sociais em função de alterações nas formas de mobilização e de participação. Na opinião de outros, essas questões são expressão de mudanças relativas ao processo de democratização, sobretudo considerando o cenário brasileiro e latino-americano:

Francisco de Oliveira¹⁷ (1994) afirma que não há crise nos movimentos mas processo de democratização. O que ocorreu, afirma o autor, é uma mudança na forma de interlocução dos movimentos com o Estado, fazendo com que não apareçam mais na mídia ou no imaginário das pessoas como interlocutores diretos com o Estado. Entretanto, militantes, lideranças e assessores diretos dos movimentos sociais populares sentem e falam da crise de forma explícita. As dificuldades vão além da mobilização. Situam-se no próprio plano de interesses. E os vícios, males e consequências do corporativismo não foram superados, porque muitos movimentos estão entrincheirados em si próprios, donos de verdade, não-permeáveis a críticas. Outros ainda são conduzidos de forma paternalista, cerceando as bases enquanto reservas próprias. Ou seja, há muitos problemas internos em vários movimentos populares, que já abordamos em outros trabalhos (Gohn¹⁸, 1992), os quais seriam normais em regimes de plena democracia, mas que se tornaram problemáticos no contexto brasileiro, na vigência de uma cultura política que não se transformou o suficiente para o pleno exercício do jogo democrático, que convive com regras do fisiologismo e de práticas do tradicionalismo, mas fala em nome da modernidade (GOHN, 1997, p.323).

Do exposto até o momento não significa que a forma movimento social tradicional por excelência tenha desaparecido (entendendo forma aqui no sentido de formato, configuração). Ou seja, o coletivo de atores em ação, em luta, com líderes, com bases demandatárias e assessorias, mobilizados e em ação direta por meio de atos de protesto coletivo, existiu e sempre existirá porque o grande conceito que os articula e explica é o de luta social. E lutas sociais são partes constitutivas das sociedades humanas desde os primórdios da humanidade (p.319-320).

No contexto brasileiro da década de 1990, as influências da situação internacional incidem diretamente sobre o governo, que adota os princípios da política neoliberal em sua agenda, ao mesmo tempo em que ocorre a pressão da sociedade, dos movimentos pela implantação das políticas sociais pautadas na Constituição de 1988 com seus respectivos espaços de participação e controle social:

¹⁷ OLIVEIRA, F. **Estado, sociedade, movimentos sociais e políticas públicas no limiar do século XXI**. Rio de Janeiro: FASE, 1994.

¹⁸ GOHN, M. G. **"A crise dos movimentos sociais"**. Reunião Anual da ANPOCS. Caxambú: ANPOCS, 1992.

Assim estudos de CARDOSO¹⁹ (1972), MOÍSES²⁰ (1978), LIMA²¹ (1979), AMMANN²² (1980 e 1991), BRANDÃO²³ (1982), SINGER e BRANT²⁴ (1980), GOHN²⁵ (1982, 1984), BORDENAVE²⁶ (1987) etc. trabalharam com a categoria da participação enquanto um imperativo nas relações sociais vigentes, como forma de democratizar o Estado e seus aparelhos. Participação se tornou um dos principais termos articuladores no repertório das demandas dos movimentos. [...]. Posteriormente, o termo tornou-se um jargão popular, foi apropriado por discursos políticos conservadores e tornou-se referência obrigatória em todo plano, projeto ou política governamental, como sinônimos de descentralização – em oposição à centralização dos regimes militares; perdeu sua força como categoria explicativa de processos sociopolíticos novos que vinham ocorrendo na sociedade civil à medida que o processo de redemocratização se generalizou na América Latina, na tese de transição política dos anos 80 (GOHN, 1997, p.264).

[...]
Mas é no âmbito da elaboração do orçamento municipal e das câmaras de negociações setoriais da economia que surgiram as experiências mais criativas e inovadoras, representando o segundo caso que assinalamos acima, das estruturas colegiadas ou conselheristas novas, como políticas específicas. Fruto da relação entre dinâmica societária e as políticas institucionais, e novos espaços de interação entre governo e a população geraram ações políticas novas, em que a construção dos interesses passa por intrincadas tramas de articulações e mediações, possibilitando o surgimento da vontade coletiva no sentido plural, não corporativo. Estas novas experiências redefiniram conceitos já clássicos na ciência política, como os de espaço público e espaço privado, construindo um novo conceito, o de público não-estatal. Neste sentido, os movimentos que participam destas experiências também redefinem seus valores no sentido de olharem para o Estado não como para um inimigo, como nos anos 70-80, mas como para um interlocutor, um possível parceiro, num campo de disputas políticas em que as demandas têm significados contraditórios [...] (GOHN, 1997, p.317).

¹⁹ CARDOSO, F. H. Cultura e participação na cidade de São Paulo. **Cadernos do CEBRAP**, São Paulo, n.9, 1972.

²⁰ MOISES, J. A. **Protesto urbano**. 1978. Tese (Doutoramento) - Faculdade de Filosofia Ciências e Letras, Universidade de São Paulo, São Paulo.

²¹ LIMA, S. B. **Participação social no cotidiano**. São Paulo: Cortez, 1979.

²² AMMANN, S. B. **Movimento popular de bairro**: de frente para o Estado em busca do parlamento. São Paulo: Cortez, 1991.

²³ BRANDÃO, C. R. (Org.). **Pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

²⁴ SINGER, P. I.; BRANT, V. C. (Orgs.). **O povo em movimento**. Petrópolis: Vozes, 1981.

²⁵ GOHN, M. G. **Reivindicações populares urbanas**. São Paulo: Cortez, 1982.

²⁶ BORDENAVE, J. **O que é participação social**. São Paulo: Brasiliense, 1987

Assim, apesar das dificuldades enfrentadas, novas formas de participação social passam a se definir a partir da década de 1990 e dos anos 2000. No entanto, a questão fundamental que emerge dos fatos e das considerações aqui apresentados até o momento, sobre a participação social no Brasil, entendida como ação coletiva e marcada historicamente pela atuação dos mais diferentes movimentos sociais, é que

Não resta a menor dúvida de que no plano geral, a principal contribuição dos diferentes movimentos sociais brasileiros nos últimos 20 anos foi na reconstrução do processo de redemocratização do país. E não se trata apenas da reconstrução do regime político, da retomada da democracia e do fim do regime militar. Trata-se da reconstrução ou construção dos valores democráticos, de novos rumos para a cultura do país, do preenchimento de vazios na condução da luta pela redemocratização, constituindo-se como agentes interlocutores que dialogam diretamente com a população e com o Estado. Francisco de Oliveira (1994) denomina este processo de construção da sociedade política no Brasil (GOHN, 1997, p.320).

A análise que se realiza desse momento histórico dos anos 2000, em relação à participação da sociedade civil no processo de construção das políticas públicas, perpassa a discussão da sua atuação que pode apresentar diferentes características, mas concentrando-se sobretudo em dois focos: mobilização de base e incidência no nível institucional. Como mobilização de base pode ser exemplificada a atuação dos diferentes movimentos sociais numa ação/intervenção mais direta sobre o tema responsável pela agregação, buscando-se uma mobilização de massa e uma incidência mais incisiva sobre o governo quanto às demandas existentes, sem a mediação de outros atores sociais. Tais demandas podem se tratar de necessidades mais pontuais, mas podem também levantar aspectos relacionados à concepção de políticas públicas. Um das outras formas de atuação se verifica nos espaços institucionalizados de diálogo entre governo e sociedade civil, como os Conselhos de Políticas Públicas.

Em relação à participação social no processo de construção da SAN no nível nacional e no nível estadual, no caso do Paraná, tem-se uma atuação ocorrendo nas duas formas citadas, mas sobretudo na forma institucional,

considerada um avanço conquistado pelo movimento nacional da SAN, mas principalmente, um resultante da mobilização social dos anos 80, conforme registro que segue:

Para completar o cenário dos anos 90, no que se refere às lutas e ações sociais, cumpre registrar a questão da participação da população nas estruturas de conselhos e colegiados criados por exigências da Carta Magna de 1988 ou como fruto de políticas específicas. No primeiro caso, embora os avanços sobre essa questão sejam pequenos, e estejam circunscritos às temáticas do menor, do adolescente e dos idosos, o leque de articulações a respeito é grande. Como sabemos, são muitos os tipos de conselhos preconizados: estaduais, municipais, tutelares, populares e outros. [...] gostaria de destacar apenas que a forma conselho foi demanda básica da maioria dos movimentos sociais brasileiros nos anos 80. Nos anos 90 foi absorvida como estratégia política pela maioria dos planos e projetos governamentais, para viabilizar a questão da participação da população nos órgãos e políticas estatais (GOHN, 1997, p.316).

A referência à participação institucional da sociedade civil na construção das políticas públicas relacionadas à SAN diz respeito ao espaço dos CONSEAs, que contam com dois terços (2/3) de seus integrantes oriundos da sociedade civil e que se constituem em espaços de formulação da política de SAN e de seu monitoramento. No contexto nacional tem-se a criação do CONSEA nacional em 1992 e a sua reativação como instância em 2003. No âmbito do Paraná ocorre a criação do CONSEA-PR em 2003. O CONSEA passa a constituir-se em um espaço no qual participam representantes da sociedade civil. O termo sociedade civil deve ser entendido aqui como um grande arcabouço dentro do qual se inserem os mais diferentes segmentos sociais.

Considerando-se a necessidade da discussão do tema da participação social no processo de construção da PESAN-PR, torna-se necessário fazer o resgate de alguns aspectos constitutivos e essenciais em relação às principais instituições que integraram o processo: as Conferências Estaduais de SAN do Paraná, como instâncias máxima da participação social, o FESAN-PR e o CONSEA-PR.

4.1 ESPAÇOS DE ORGANIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA CONSTRUÇÃO DA PESAN-PR

4.1.1 As Conferências Estaduais de SAN do Paraná

As Conferências constituem-se no momento máximo de participação da sociedade civil na construção da PESAN-PR. Apesar da realização da I Conferência Estadual de Alimentação e Nutrição, em 1986, no Paraná, sem dúvida um marco no processo histórico de construção das políticas de alimentação e nutrição no Paraná, a I e a II Conferências Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná consistiram nos primeiros eventos de grande porte e de cunho consultivo/deliberativo realizados no âmbito do Paraná, com o objetivo de realizar a discussão da área de alimentação e nutrição segundo o enfoque da SAN, com repercussões importantes no processo de construção da política estadual de SAN.

I CESAN-PR: coube ao CONSEA-PR recém-instituído o desafio de coordenar, juntamente com a SETP, a realização de doze (12) conferências regionais de SAN, no segundo semestre de 2003, como processo preparatório da I Conferência Estadual de SAN do Paraná. A I CESAN-PR ocorreu em fevereiro de 2004 em Curitiba, na Universidade Federal do Paraná, reunindo mais de 300 delegados e convidados. Nessa conferência tiveram lugar as primeiras discussões num grande fórum estadual sobre a SAN, com a participação de representantes da sociedade civil e de governo, tendo sido realizado um amplo debate e a construção de proposições para a efetivação da política no estado. Na ocasião foram realizadas a eleição da gestão 2004/2006 do CONSEA-PR e a discussão das propostas e dos encaminhamentos do Estado do Paraná para a II Conferência Nacional de SAN (II CNSAN), realizada em maio de 2004, em Olinda, Pernambuco. A I CESAN-PR produziu um relatório com as propostas aprovadas e uma carta política que foi referendada na sua plenária final (CONSEA-PR, 2004).

II CESAN-PR: organizada pelo CONSEA-PR com o apoio da SETP, a segunda conferência estadual realizou-se em dezembro de 2006, na Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Tratou-se de um importante evento, com a presença de mais de 200 delegados e convidados, sendo um momento essencial para consolidação do processo de sensibilização para a SAN em nível regional. Como processo preparatório, foram realizadas 13 conferências regionais, no mês de novembro. Nessas conferências regionais foram eleitos os 19 representantes do nível regional para compor a próxima gestão do CONSEA-PR. Na conferência efetivou-se também a eleição dos delegados para representar o Paraná na III Conferência Nacional de SAN (III CNSAN), já convocada pelo CONSEA nacional para realizar-se em 2007. Por peculiaridades próprias do processo de construção da SAN no Estado do Paraná, foi preciso realizar a II CESAN-PR em período anterior ao das demais conferências estaduais, que aconteceram na sequência, no primeiro semestre de 2007. Apesar de as principais diretrizes definidas pelo CONSEA nacional ainda assim terem sido discutidas na conferência estadual, a Comissão Organizadora e de Metodologia e Sistematização da II CESAN-PR teve a preocupação de desenvolver uma metodologia específica que estimulasse os delegados estaduais a elaborarem suas proposições na lógica da construção de estratégias para a implantação do sistema estadual de SAN e para a implementação da política estadual. Tal processo exigiu um exercício por parte de todos os participantes da conferência, que apresentavam níveis de compreensão e de conhecimento acumulado sobre a SAN diferenciados, mas promoveu um avanço importante na obtenção de propostas de âmbito intersetorial, com um nível de reflexão e de detalhamento maior, no sentido de elas mesmas apontarem caminhos para a concretização das discussões realizadas até então num âmbito mais teórico pelo CONSEA-PR (2007).

Sobre a importância das conferências estaduais para a participação social e sobretudo dos segmentos sociais que vivem em situação de exclusão social, fala um dos entrevistados:

A Conferência é fundamental porque ela é a forma que a sociedade civil tem de participar desse processo de formulação das políticas públicas, que como eu já lhe afirmei na primeira pergunta, foi assim que a Rede de Mulheres Negras conheceu a política através, foi aquele primeiro contato e depois nós viemos participar das conferências, do processo das conferências, né? Então esse processo foi importante, traz a participação e coloca cotas, por que caso ele não tivesse feito isso, essa discussão seria uma política de poucos e formulada por brancos; ela é formulada por brancos a participação das comunidades tradicionais e da população negra é ínfima, ínfima. (Entrevistado n.º 10 soc.civil - nível estadual)

Além de reconhecer a importância das conferências para a divulgação do tema da SAN e participação dos diversos segmentos da população na formulação da política, o entrevistado destaca a importância da definição das cotas para a população negra e indígena, procedimento que foi adotado nacionalmente a partir da III Conferência Nacional de SAN e que contribuiu para a garantia da participação de segmentos que poderiam enfrentar dificuldades para assegurar a sua presença nos eventos e levar as suas contribuições para o processo de construção da SAN no Paraná.

4.1.2 O Fórum Estadual de SAN do Paraná (FESAN-PR)

Em relação à mobilização da sociedade civil nesse contexto, deve ser registrada como um marco de grande importância a criação do Fórum Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná (FESAN-PR), em maio de 2003. A constituição do fórum deve ser entendida como um dos desdobramentos dos trabalhos do GEASAN, que, apesar de finalizar suas atividades como grupo em 1998, contribuiu para a formação de atores que foram protagonistas no processo de constituição do Fórum. A partir de sua criação, o FESAN-PR assumiu a missão de agregar e integrar as organizações da sociedade civil que atuam no campo da SAN (FUCHS; OLIVEIRA, 2003). Coube inclusive ao FESAN-PR a responsabilidade de indicar os membros da sociedade civil para a primeira gestão do Conselho Estadual de Segurança

Alimentar e Nutricional (CONSEA-PR), definida em julho de 2003 e empossada no Dia Mundial da Alimentação naquele mesmo ano. Ao longo do período de 2003 a 2010, o FESAN-PR acompanhou o processo de construção da SAN no Paraná, tendo uma incidência positiva sobre o mesmo. Sua forma de atuação verifica-se na forma de reuniões periódicas, encontros estaduais e organização de eventos públicos para discussão da temática da SAN. De forma sistemática participa dos trabalhos do CONSEA-PR, tendo sido eleito para as duas gestões. O primeiro presidente do CONSEA-PR, Werner Fuchs, foi representante do FESAN-PR no conselho.

A constituição de fóruns temáticos da sociedade civil consiste em uma prática difundida a partir da década de 1980 no Brasil e que vem se apresentando como uma interessante forma de articulação e de empoderamento das instituições da sociedade civil que militam em determinado campo. Como um exemplo dessa iniciativa em outro campo de política pública pode ser mencionada a experiência do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), conforme seguinte registro:

O FNRU possibilita às diferentes organizações a troca de experiências e a socialização de informações. Nesse processo uma determinada concepção de cidade é construída e passa a fazer parte do universo específico das diferentes entidades. É exatamente por facilitar a interlocução entre diferentes experiências e relações com as carências urbanas que o FNRU traz uma possibilidade a construção do "novo". Este "novo" esteve expresso na Emenda Popular de Reforma Urbana apresentada à Assembléia Constituinte (SILVA, 2002, p.150-151).

[...] numa sociedade em que a esfera pública não é permeável aos historicamente marginalizados e excluídos, onde seus interesses e suas falas não possuem espaço e legitimidade para se fazerem presentes, a constituição de "espaços alternativos" viabiliza a construção e o fortalecimento de uma identidade comum. As articulações de sujeitos diferenciados possuem reivindicações comuns produzem a oportunidade de negociação de consensos, apresentados através de um ator coletivo, têm maiores possibilidades de entrar na agenda pública da sociedade. Eles são fortalecidos não apenas no momento em que são apresentados por um ator coletivo, mas também quando vão permeando a atuação e o discurso dos diferentes sujeitos nos seus locais específicos de atuação política e profissional. (p.152).

Em relação à SAN, vale mencionar que a instituição do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), em 1998, contribuiu para a construção de um consenso em torno do conceito brasileiro de SAN e também dos princípios norteadores do processo de construção de uma política pública comprometida com a efetivação desse direito (MORELLI, 2006; PINHEIRO, 2009; BURLANDY, 2011). Esse processo estimulou também a criação de fóruns estaduais em unidades da federação, que passaram a ter o seu número aumentado com a retomada do processo nacional de construção da SAN, em 2003. A recriação do CONSEA nacional e a instituição dos estaduais, como espaços de debate entre governo e sociedade, geraram a necessidade de uma organização maior por parte das entidades, movimentos, instituições do campo da SAN no sentido de contarem com um espaço de organização, discussão de propostas e encaminhamentos comuns para serem apresentados aos espaços públicos de diálogo e concertação dessas políticas. Os fóruns estaduais de SAN tornaram-se também *locus* de mobilização social em favor da SAN e de divulgação da abordagem política e crítica sobre a questão alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada e saudável. A organização de eventos e atividades no Dia Mundial da Alimentação, em 16 de outubro, tornou-se uma prática importante e estratégica que vem sendo realizada todos os anos por esses fóruns, inserindo-se nesse grupo o FESAN-PR.

A existência de tais fóruns, como o FBSAN e o FESAN-PR, cria, no entanto, a necessidade de uma comunicação e articulação constantes para que as manifestações do fórum sejam de fato representativas de sua base e, nesse sentido, dificuldades reais vêm sendo sentidas. Elas se referem desde à falta de recursos para que entidades do interior do estado possam participar das discussões até a falta de pessoas com disponibilidade para dar conta dos processos organizativos e toda a questão operacional necessária à manutenção da mobilização. Sobre tais limitações, são registradas reflexões sobre o processo de trabalho do FNRU, que ilustram as dificuldades gerais da sociedade civil que milita em diferentes campos de políticas públicas:

Relacionada a essa divergência encontra-se um ponto problemático: o tipo de relação que o FNRU estabelece, ou deveria estabelecer, com o conjunto dos atores sociais – particularmente os movimentos populares urbanos – que está atuando com o tema da reforma urbana e que, de alguma forma, tem nessa articulação uma referência para a sua atuação. É possível perceber a existência de um consenso sobre a necessidade de o FNRU se fazer mais presente junto aos movimentos locais.

[...]

No entanto, não podemos deixar de mencionar que a sociedade civil brasileira, de forma geral, vive atualmente o desafio de criar novas alternativas para o trabalho "de base" para as ações societárias. A forma como esse trabalho se realizou nos anos 70 e 80 cumpriu um papel importantíssimo naquela conjuntura. Mas, nos anos 90, os movimentos se modificaram, suas estruturas tornaram-se complexas, suas relações com os "antigos" centros de mobilização. Ou seja, a formulação de propostas para ativar as energias "das bases", recentemente, de articulação, como é o caso do FNRU, é um desafio hoje presente para grande parte das organizações sociais (SILVA, 2002, p.168/169).

Tais dificuldades implicam uma falta de retroalimentação da compreensão da conjuntura política existente nas diferentes escalas. Para o movimento nacional torna-se fundamental o conhecimento dos processos estaduais e para o processo estadual a interlocução com a articulação nacional traz empoderamento e uma ampliação de seu espectro de ação, além de uma retaguarda institucional.

A abertura de diferentes espaços para a participação social é uma constatação positiva para o avanço do processo democrático, mas, na atualidade, sobretudo a partir de 2003, não é raro o registro da falta de pessoas nas organizações da sociedade civil, de quadros verdadeiramente preparados para atuar em todas as frentes existentes, ocorrendo muitas vezes a ausência de representação em espaços estratégicos. No âmbito dos espaços de articulação da sociedade civil que milita na SAN, esse tipo de dificuldade também vem sendo registrada, sendo necessária a criação de novas estratégias tanto no sentido da preparação de novos atores quanto no sentido de um fortalecimento institucional que garanta a sustentabilidade do trabalho de tais organizações (BURLANDY, 2011).

No entanto, apesar das dificuldades para a manutenção da mobilização, há o registro por parte dos informantes-chave da importância do FESAN-PR,

considerando-o inclusive resultado de um trabalho anterior realizado pelo GEASAN no Paraná, que construiu um processo inicial de reflexão e de mobilização social pela SAN:

[...] a história do papel do Fórum Estadual, lembrando que o primeiro CONSEA estadual foi identificado pelo fórum, então esse movimento é muito importante porque foi antes da primeira gestão e este fórum, lembrando que ele teve continuidade a partir de uma experiência do GEASAN. Eu acho isso importante, não foi um fórum que, você vai dizer que a criação dos dois foi no mesmo ano, mas o fórum vem do histórico do grupo de estudos, né?
(Entrevistado n.º 08 soc.civil - nível estadual)

4.1.3 Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná (CONSEA-PR)

Dentre os espaços de participação da sociedade civil na construção da SAN, sem dúvida os CONSEAs representam um ator fundamental, em função dos motivos já apresentados em capítulos anteriores e do reconhecimento público dessa atuação em relação aos Conselhos que já avançaram no fortalecimento de sua institucionalidade. Atualmente o SISAN conta com o Sistema - CONSEAs, que se constitui numa rede que potencialmente interliga os trabalhos do CONSEA nacional, os vinte e sete (27) CONSEAs estaduais (atuantes em vinte e seis (26) estados com exceção de São Paulo) e os CONSEAs municipais (aproximadamente 700 em todo o país).

O Conselho Estadual de Segurança Alimentar do Paraná (CONSEA-PR) consiste em um órgão colegiado, instituído pelo Decreto n.º 1.556, de 09 de julho de 2003, cujo objetivo principal consiste em realizar o assessoramento imediato ao governador para a proposição de diretrizes gerais da Política de Segurança Alimentar e Nutricional para o Estado do Paraná (PARANÁ, 2003). Em sua primeira gestão, o CONSEA-PR foi formado por 36 conselheiros, sendo dois terços (2/3) de seus membros provenientes da sociedade civil e um terço (1/3) de seus conselheiros representantes do governo. A partir da segunda gestão, que assume em 2007, há uma modificação no número de conselheiros

que passa a ser trinta e nove (39), sendo então vinte e seis (26), representantes da sociedade civil e treze (13), representantes governamentais (PARANÁ, 2004).

O CONSEA-PR encontra-se vinculado à Secretaria de Estado do Emprego Trabalho e Promoção Social (SETP) em termos administrativos, uma vez que o seu trabalho tem cunho intersetorial. Conta com 16 Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional para atuar e realizar o controle social das políticas de SAN desenvolvidas no nível municipal e com o apoio de uma rede dos 411 Comitês Gestores do Programa Fome Zero.

Em função de suas atribuições, coube ao CONSEA com o apoio da SETP, a organização da I Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná, realizada em Curitiba, em fevereiro de 2004 e também da II Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (II CESAN-PR), em dezembro de 2006.

Como um aspecto introdutório dessa discussão sobre o CONSEA-PR, deve ser utilizada aqui a menção de Moreira, sobre a natureza, composição e atribuições dos conselhos gestores de políticas públicas, instituições que passam a existir após a promulgação da Constituição de 1988:

[...] [os conselhos] são órgãos concebidos para influir constitutivamente na vontade normativa do Estado, mediante o exercício de competências conferidas pelas respectivas leis criadoras, que devem trazer as linhas definidoras de seu campo de atuação. Não podem os conselhos deliberar sobre matérias que extrapolem os setores das políticas sociais sob sua responsabilidade, nem sobre questões que extravasem o âmbito da esfera de governo onde foram criadas e das atribuições que lhe foram conferidas [...] Os conselhos constituem-se em instâncias de caráter deliberativo, porém não executivo; são órgãos com função de controle, contudo não correccional das políticas sociais, à base da anulação do poder político. O conselho não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas pode obrigar o Estado a elaborar normas do Direito de forma compartilhada [...] em co-gestão com a sociedade civil. [...] Os conselhos devem se deter, também, sobre medidas que visem o reordenamento institucional dos órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas sociais dentro de um campo específico de intervenção [...] (MOREIRA²⁷, 1999, p.65 citado por TATAGIBA, 2002, p.50).

²⁷ MOREIRA, M. T. V. Instâncias deliberativas dos sistemas descentralizados e participativos de políticas públicas de cunho social: contorno jurídico dos conselhos. **Informativo Cepam**, São Paulo, p.65-69, 1999.

Apesar de o autor se referir aos conselhos deliberativos, que apresentam um diferencial em relação aos CONSEAs, que têm um caráter consultivo, em função de contarem com dois terços (2/3) de seus integrantes oriundos da sociedade civil, o texto suprarreferido aborda questões fundamentais e norteadoras da atuação desse tipo de instituição. Ainda em relação aos conselhos deliberativos, é importante citar que:

[...] a legislação impõe o respeito ao princípio da paridade entre Estado e sociedade, como mecanismo de equilíbrio nas decisões. A representação governamental nos conselhos é feita, em geral, por agentes públicos titulares de cargos de direção na Administração direta ou indireta, por responsáveis pelas áreas das políticas sociais, e por outros que atuem nas áreas afins, por indicação do chefe do Poder Executivo (MOREIRA, 1999, p.67 citado por TATAGIBA, 2002, p.50).

A sociedade civil é representada por conselheiros escolhidos por seus pares, em fórum próprio, dentre as entidades e organizações não governamentais prestadoras de serviço, de defesa de direitos, movimentos, associações comunitárias, sindicatos, associação de usuários, devendo essa composição ser prevista por lei específica, de acordo com as particularidades de cada contexto (MOREIRA, 1999, p.68 citado por TATAGIBA, 2002, p.51).

O caráter extraordinário dos CONSEAs se verifica em função de sua atuação intersetorial e a questão de não haver a possibilidade de um conselho, com maioria da sociedade civil, deliberar sobre aspectos que são de responsabilidade de um governo eleito democraticamente. Assim, a atuação e a contribuição dos CONSEAs ao campo das políticas públicas de SAN irá se dar pelo seu poder propositivo e de concertação, além da possibilidade do monitoramento das políticas e dos programas com as devidas recomendações que advenham desse processo de acompanhamento.

Apesar das diferenças em relação à natureza, composição e atribuição existentes entre os CONSEAs e os conselhos gestores de políticas públicas, é importante ressaltar que, em relação aos conselhos deliberativos, a intenção por parte da Lei é de primar pela obtenção de uma composição plural e paritária, de forma a garantir a "natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos". Assim, busca-se com a legislação promover o

processo dialógico no sentido de serem explicitados e solucionados "conflitos inerentes à diversidade dos interesses em jogo" dando publicidade aos acordos realizados no âmbito desses espaços fazendo assim uma distinção "da troca de favores, das práticas clientelistas, da cooptação etc." Objetiva-se com o funcionamento dessas "instâncias deliberativas com competência legal para formular políticas e fiscalizar sua implementação" garantir-se a democratização da gestão. Considerando-se essa perspectiva apresentada pela instituição dos Conselhos, torna-se fundamental verificar se essa formatação vem contribuindo para a formulação e efetivação de políticas inovadoras (TATAGIBA, 2002, p.54 - 55).

Nesse sentido, um amplo estudo realizado por Tatagiba (2002) sobre os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil, traz dentre as suas conclusões mais gerais "que os conselhos apresentam, no cenário atual, uma baixa capacidade propositiva, exercendo um reduzido poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas" (p.98).

Essa constatação apresenta diferentes determinações, segundo as conclusões do processo investigativo citado:

Os motivos apontados estão em geral, relacionados às constatações feitas anteriormente quanto à dinâmica de funcionamento dos conselhos: a centralidade do Estado na elaboração da pauta, falta de capacitação dos conselheiros, problemas com a representatividade, dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses, manutenção dos padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade, recusa do Estado em partilhar o poder etc. Para além desses motivos, a análise da bibliografia vincula ainda a fragilidade deliberativa dos conselhos à sua ambígua inserção no conjunto da institucionalidade e à questão da existência e efetividade dos fundos (TATAGIBA, 2002, p.94).

Tais dificuldades vêm impedindo os Conselhos de atuarem de forma plena, restringindo muitas vezes sua ação na direção do controle social do Estado:

Essa fragilidade deliberativa vem acompanhada de uma tendência, a ser melhor investigada, que indica uma atuação um pouco mais efetiva no controle social do Estado. Ou seja, recuperando os termos de Carvalho (1995), os conselhos *parecem* estar atualmente mais capacitados para "impedir o Estado de transgredir", do que "induzi-lo a agir", investindo suas energias mais no controle das prestações de contas e dos serviços prestados pelo Estado, do que na formulação das políticas (TATAGIBA, 2002, p.94).

O CONSEA-PR, conforme já registrado, vem apresentando uma atuação intermitente no cenário da SAN do Estado do Paraná, desde 2003. Na descrição e discussão de todo o processo de construção inicial da PESAN-PR, as contribuições do Conselho se tornam evidentes, mas também são verificadas algumas fragilidades em relação a sua atuação.

Conforme já mencionado, o CONSEA-PR, assim como os demais CONSEAs estaduais, tem natureza consultiva e exerce, desde a sua instituição, o papel de assessorar o governo do Estado do Paraná na concepção e implementação da Política Estadual de SAN. No entanto, coincidindo com as constatações do estudo suprarreferido, apesar da sua diferente natureza, muitas foram as dificuldades para que o órgão pudesse avançar na efetivação de suas finalidades.

Uma das principais fragilidades observadas deve-se às dificuldades enfrentadas para a construção da sua institucionalidade, apesar da existência de marcos legais que o respaldassem. Isso significa considerar suas especificidades como conselho de uma política pública intersetorial, vinculado administrativamente a somente uma Secretaria de Estado, a SETP. Essa questão trouxe e ainda traz uma visão distorcida sobre a própria natureza do Conselho e um distanciamento das outras Secretarias também diretamente relacionadas à SAN, como é o caso da Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento (SEAB), Secretaria de Estado da Educação (SEED), Secretaria de Estado da Saúde (SESA), Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA), Secretaria de Estado do Planejamento (SEPL), apesar de elas terem assento no CONSEA-PR. Por outro lado, a instituição do CONSEA-PR na SETP trouxe sobrecarga a essa Secretaria, que já contava em sua estrutura com outros conselhos de políticas públicas, e, assim, precariedade em relação à estrutura

operacional, tendo sido necessário contar com uma secretaria executiva dividida com outros conselhos e com a inexistência de um orçamento próprio, o que trouxe muitas dificuldades operacionais para o avanço da sua atuação.

Tendo a política de SAN um conteúdo diferenciado e ainda pouco conhecido no âmbito da sociedade civil e do próprio governo, além dos desafios já mencionados, houve a necessidade de todo um esforço no sentido da construção de uma institucionalidade. Isso envolveu um planejamento estratégico com vistas ao seu reconhecimento no âmbito de governo e, também, por parte da sociedade, uma atuação que lhe conferisse ocupação de espaços estratégicos para a construção da PESAN-PR, além da preparação dos conselheiros para uma atuação mais qualificada mediante processos de formação:

[...] os trabalhos discutidos nas conferências vieram para dentro do CONSEA, esses trabalhos foram sistematizados e discutidos na câmaras, e as câmaras puderam se debruçar mais sobre as questões levantadas, nas conferências e trazer para o plenário, para poder ser feita a elaboração de um planejamento estratégico... com esse objetivo, de grupos de estudo na elaboração dessa proposta, participação em eventos regionais, difundindo, devolvendo essa sistematização, aquilo que foi fruto do evento [referindo-se às Conferências Estaduais]. (Entrevistado n.º 07 soc.civil - nível estadual)

Além desses aspectos, o CONSEA-PR contou com sua estruturação num momento político favorável em relação ao contexto nacional, mas que se revelou, gradativamente, desfavorável no âmbito estadual, sobretudo na sua primeira gestão, em função de crises que se verificaram na SETP por questões de caráter político-partidárias.

No entanto, é importante refletir sobre o que envolve o reconhecimento dessa institucionalidade. Como se trata de um Conselho consultivo que apresenta em sua constituição dois terços (2/3) de seus membros da sociedade civil e somente um terço (1/3) de governo, torna-se necessária a preocupação de que de fato a sociedade civil tenha uma representação diversificada, no sentido de contar com a participação dos principais segmentos da sociedade relacionados ao tema. De outro ângulo, os representantes governamentais

necessitam do respaldo político e técnico de seus órgãos de origem, no sentido de representá-los de fato. O que ocorre na realidade são problemas relativos a esses dois aspectos. Na sequência apresentam-se as instituições da sociedade civil eleitas na II CESAN-PR, para participar da gestão do CONSEA-PR e os órgãos de governo integrantes do Conselho, para conhecimento de sua composição:

Quadro 7 - Instituições Integrantes no Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná - 2007

Instituições da Sociedade Civil	Órgãos de Governo
<ol style="list-style-type: none"> 1. Conselho Regional de Nutricionistas – 8.^a Região 2. Rede de Agroecologia Ecovida 3. Rede de Mulheres Negras 4. Cooperativa de Crédito Rural com Interação Solidária de Cerro Azul 5. Fórum Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná (FESAN-PR) 6. Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida – Curitiba 7. Sindicato dos Professores do Estado do Paraná 8. Pastoral da Criança 9. Ação Social do Paraná 10. Fundação Educacional do Paraná - ITAQUI 11. Sindicato dos Nutricionistas do Paraná 12. Cooperativa de Famílias de Agricultores Ecológicos de São Mateus do Sul 13. Associação de Amigos da Pastoral da Criança da Diocese de Campo Mourão 14. Associação Beneficente Nossa Senhora do Sion 15. Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos para Reassentamentos 16. Cooperativa de Artesanato da Região Oeste e Sudoeste do Paraná 17. Terra, Trabalho e Cidadania 18. Agência de Desenvolvimento e Pesquisa Sustentável de Jacarezinho 19. Instituto Equipe de Educadores Populares 20. Pastoral da Criança de Cornélio Procopio 21. Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor* 22. Serviço de Obras Sociais de Ponta Grossa 23. Associação dos Produtores Orgânicos de Terra Roxa 24. Fábrica da Cidadania 25. Instituto Filadélfia de Londrina 26. Recanto das Velhinhas do Lar Santo Antônio 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretaria de Estado de Relações com a Comunidade (SERC) 2. Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento (SEAB) 3. Secretaria de Estado da Saúde (SESA) 4. Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania (SEJU) 5. Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA) 6. Secretaria de Estado da Educação (SEED) 7. Secretaria de Estado do Emprego, Trabalho e Promoção Social (SETP) 8. Secretaria de Estado do Planejamento (SEPL) 9. Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia (SETI) 10. Universidade Federal do Paraná (UFPR) 11. Caixa Econômica Federal 12. Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) 13. Companhia Paranaense de Energia (COPEL)

Fonte: CONSEA-PR, 2007

(1) Participação alternada com a entidade suplente: Sindicato dos Empregados no Comércio de Pato Branco.

Em muitas situações, citadas por Tatagiba em seu estudo, surgem problemas na definição dos segmentos que deverão integrar os conselhos:

A questão da representação não-governamental nos conselhos é uma questão muito delicada, porque se, por um lado, os conselhos devem responder as exigências da pluralidade, por outro, isso pode significar a defesa de grupos antidemocráticos, que fazem de sua participação nos conselhos condição para a manutenção de privilégios e velhas práticas de negociação com o Estado. [...] Além disso, à medida que se excluem grupos importantes e representativos da sociedade civil da participação nos conselhos, obstaculiza-se o processo democratizante que esses espaços poderiam, potencialmente, exercer sobre essas organizações (TATAGIBA, 2002, p.61).

Conforme levantado pela autora, tal questão torna-se fundamental para que se evite uma homogeneidade interna do Conselho, que pode gerar o afastamento de segmentos que deveriam participar dessa arena, para que inclusive possa haver a explicitação de conflitos num espaço público e o seu devido tratamento. Tatagiba exemplifica uma situação registrada nessa direção em seu estudo, concluindo que

Essas exclusões arranharam a representatividade e legitimidade do conselho que passou a ser conhecido como "espaço dos movimentos" ou "conselho da oposição", dado o seu alto nível de homogeneidade interna. Se a exclusão de grupos reduziu as situações de antagonismos, facilitando a tomada de decisões, por outro lado, afetou negativamente o processo de legitimação das deliberações dos conselhos, enfraquecendo-os nas negociações com o Estado (TATAGIBA, 2002, p.61).

De acordo com o verificado no quadro anterior, diferentes segmentos sociais e suas entidades representantes foram eleitos para participar do CONSEA-PR, em sua segunda gestão, o que se constitui num sinal positivo em relação à presença de diversidade e da representatividade dos principais segmentos sociais. Mas ainda persistem muitas dificuldades para que seja garantida a representatividade necessária:

[...] Muitas pessoas têm até interesse, mas elas não têm espaço de participação, acaba que, quem está mais organizado, das entidades, dos movimentos que estão aí na linha de frente, as lideranças, acabam monopolizando muito ainda, sabe? Os próprios usuários dos programas não conseguem participar... Essa cultura de trazer novos movimentos, novas pessoas... ainda é muito heterogêneo... Você vê o sudoeste, o que aqueles agricultores familiares participam é exemplo para todo o mundo, então isso é conforme a região, o municípios, mas de um modo geral tem muito chão ainda para a gente avançar na cultura de participação no nosso país. (Entrevistado n.º 09 gov. - nível estadual)

Vamos pegar a questão indígena, que é uma questão gravíssima no Estado do Paraná...!!! Avalio que na questão indígena nós não conseguimos avançar, não conseguimos fazer com que os índios possam participar mais, como é que a gente faz isso, né? Vamos pegar outras populações tradicionais: pescadores!! Também têm problemas graves, seriíssimos, como é que nós conseguimos que participem efetivamente, que tragam essas dificuldades que eles tem...?? Eu acho que existem uma série de populações aí... Mesmo as associações de bairros, dos movimentos organizados pela luta pela moradia, esses movimentos aí, que estão mais na base das populações carentes aí... Como é que eles participam? Eu acho que tem um campo de atores sociais, muito rico, que tem a ver com as discussões do CONSEA e que por uma série de dificuldades, nós não conseguimos incorporá-los nesse tema, né? (Entrevistado n.º 02 gov. - nível estadual)

Segundo os comentários dos entrevistados, que registram algumas das fragilidades que se configuram nesse contexto e que interferem negativamente no processo, ainda há necessidade de avançar no processo de construção da cidadania no País e, assim, tornar a participação social mais acessível, mais capilar, para que a diversidade dos segmentos da população possa estar mais adequadamente representada no processo de construção das políticas públicas e nesse tipo de instância de participação social.

Ainda sobre o quadro anterior, uma análise do perfil das entidades da sociedade civil indica que houve ausência de instituições que representam o agronegócio, as agroindústrias e os grandes supermercados, elementos que incidem diretamente no sistema agroalimentar do estado e também do País e que, segundo a argumentação de Tatagiba, precisariam ser inseridos no conselho como segmento. Esse aspecto, considerando as reflexões suprarreferidas, pode ter comprometido de certa forma a visão sobre o CONSEA-PR, estigmatizando-o por não ter contado em suas primeiras

gestões com uma ampla representatividade dos segmentos da sociedade, apresentando, nesse sentido, um perfil mais homogêneo, conforme faz referência a autora citada acima. Em contrapartida, acerca do exemplo da participação do agronegócio como um integrante de um Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, existem questionamentos, se o espaço dos CONSEAs, com suas características diferenciadas dos Conselhos deliberativos, seria a instância mais adequada para a participação desse tipo de perfil de representação.

Outro aspecto que se verificou quanto à participação dos representantes da sociedade civil no CONSEA-PR foi a elevada rotatividade no decorrer desses oito anos, com a saída das instituições que excediam seu limite de faltas e substituição pelas entidades suplentes. Isso se deu em função da prorrogação que a segunda gestão necessitou realizar devido às dificuldades para a efetivação da III Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional em 2008 e encaminhar o processo eleitoral, que ocorre nas conferências regionais e na estadual. Com o adiamento da realização da Conferência e a transferência da sua realização para 2010, com a recondução dos conselheiros empossados, muitas instituições apresentaram dificuldades para manter uma participação ativa de seus representantes nas reuniões mensais nesses quatro anos. Observou-se também ao longo do período a queixa por parte dos representantes da sociedade civil de um excesso de atividades em suas entidades e a existência de um número muito pequeno de integrantes para dar conta de todo o trabalho a ser desenvolvido, acarretando a ausência dos conselheiros em determinadas plenárias do CONSEA-PR. A participação dos 19 conselheiros representantes das diferentes regiões do Paraná, aspecto considerado estratégico e bastante positivo no sentido da descentralização e regionalização do trabalho do CONSEA-PR, também apresentou dificuldades porque os conselheiros do interior do estado necessitavam realizar viagens mensais para participar das plenárias, o que levou à substituição dos conselheiros faltantes e mudanças relativamente frequentes em termos das representações regionais. Essa rotatividade interferiu na continuidade do acompanhamento

do processo de trabalho do CONSEA-PR por parte de algumas regionais e gerou uma situação de distanciamento e redução da atividade nessas regiões. Esses aspectos problemáticos e outros mais são citados pelo informante-chave como dificultadores do processo de trabalho:

[...] a própria desarticulação da sociedade civil, a falta de formação em SAN, a origem dos conselheiros, porque cada conselheiro vem de um segmento, essa rotatividade de conselheiros, a falta de assiduidade dos conselheiros, (quer da sociedade civil, quer de governo, sejam eleitos ou indicados), acho que isso aí dificulta... Você não sabe com quem pode contar, você precisa de braços e de cabeças, é muito trabalho... (Entrevistado n.º 07 soc.civil - nível estadual)

Também torna-se necessário discutir a questão da efetividade da representação da sociedade civil. Há, por exemplo, o registro, por parte dos informantes-chave, de dificuldades relativas ao fato de o conselheiro ter o compromisso político de estar retroalimentando sua entidade e seu segmento sobre as questões discutidas e deliberadas no Conselho e levando para as plenárias do CONSEA-PR posicionamentos gerados a partir de uma reflexão coletiva, para garantir uma participação efetiva dos segmentos da sociedade civil no processo de trabalho da instituição. Sobre esse aspecto, Tatagiba traz algumas contribuições:

Além do respeito à diferença, a efetivação dos conselhos como espaços de representação plural e paritária parece estar também relacionada à natureza do vínculo estabelecido entre os conselheiros governamentais e não-governamentais com suas entidades. Nesse sentido, quanto mais forte a relação conselheiro-entidade, maior a possibilidade de que diferentes interesses possam de fato se fazer representar nos conselhos (TATAGIBA, 2002, p.63).

Uma outra questão se refere à dificuldade de se garantir participação contínua dos movimentos sociais nos Conselhos, e nesse caso também do CONSEA-PR, em função da sobrecarga de atividades, vivenciada atualmente pelas entidades e a falta de quadros preparados para fazer a sua representação. Por parte dos movimentos sociais há a questão da opção política por priorizar ou não a participação nos espaços institucionais como o CONSEA-PR,

em detrimento da ação mobilizatória. Sobre esse aspecto, um informante-chave do nível estadual faz suas reflexões:

Aí, deixe colocar mais um aspecto, já que estamos falando dos canais para construir uma institucionalidade, então antes eu falei daqueles três níveis (base, intermediário/ou de mediações e o institucional)... Antes, tinha o MST [Movimento dos Trabalhadores Sem Terra] participando do CONSEA, na primeira gestão, e ele acabou se retirando por número de faltas, mas no fundo se retirou porque a prioridade era o trabalho de base, né? E um pouco a gente sente isso, hoje também com a produção de orgânicos... Porque os produtores de orgânicos não tem tempo para isso, mas o ideal seria que eles tomassem conta das comissões regionais, tomassem conta do CONSEA estadual também e participassem ativamente do Fórum Estadual também... Eu diria, seria o ideal, mas do ponto de vista prático, não é viável... e daí as pernas são poucas; a perna é muito fraca! (Entrevistado n.º 11 soc. civil - nível estadual)

Conforme pode ser observado pelo comentário do entrevistado, existem dificuldades de caráter operacional, principalmente por parte dos movimentos sociais, no sentido de contarem com pessoas do movimento para fazerem essa representação, uma vez que, em muitas situações, há uma sobrecarga de trabalho. Ademais, existem fragilidades no campo político-institucional, levando a que, de fato, essa opção por parte das entidades, pela ação mobilizatória em detrimento da institucional, tenha de ser feita em função das difíceis relações com o Estado:

Tanto por parte dos atores que vivenciam essas experiências, quanto daqueles que se voltam a analisá-las, é muito freqüente a interpretação de que os esforços empreendidos na negociação com os governos – quase sempre muito resistentes à partilha do poder, como vimos – acabam consumindo as energias dos movimentos, que assim não conseguem investir no trabalho com as suas bases (TATAGIBA, 2002, p.99).

Sobre a participação dos conselheiros governamentais nas plenárias e atividades promovidas pelo CONSEA-PR, situações paradoxais e oscilatórias foram evidenciadas. Inicialmente um processo gradativo de adesão após a sua instituição em 2003; depois, ausências sistemáticas, substituição de representantes, enfim a evidência de dificuldades relativas a uma presença

institucional mais efetiva e representativa no âmbito do CONSEA-PR, com exceção da SETP, que assumiu as principais demandas de caráter técnico-operacional que foram levantadas no âmbito do conselho. Sobre a participação governamental nos conselhos como representação efetiva do órgão de origem segue comentário do estudo de Tatagiba (2002, p.63-64/65):

[...] os estudos de caso permitem afirmar a existência de um vínculo muito frágil entre os representantes governamentais e seus órgãos de origem. Os conselheiros governamentais tendem a defender nos conselhos suas próprias opiniões e não as propostas e posicionamentos resultantes da discussão com as agências estatais envolvidas. Assim, as posições de governo nem sempre chegam ao conhecimento do conselho, assim como as discussões do conselho costumam não ser acompanhadas pelas agências estatais envolvidas. Muitas vezes, isso decorre da pouca importância que o Estado confere à sua participação nos conselhos, mandando para as reuniões pessoas não preparadas para a discussão e com pouco poder de decisão. Essa política de esvaziamento dos conselhos tem se refletido nos altos índices de ausência dos conselheiros governamentais das reuniões e da grande rotatividade destes. Isso produz um enfraquecimento dos conselhos que, apesar de suas prerrogativas legais, não conseguem impedir que muitas questões importantes sejam decididas nos gabinetes dos altos escalões do governo, sob a influência dos interlocutores tradicionais.

[...]

Essa frágil e informal comunicação entre os conselhos e os responsáveis pela execução das políticas no âmbito da administração acaba diminuindo a capacidade dos conselhos atuarem como instâncias geradoras de uma maior responsabilização das agências estatais.

As situações verificadas, tanto em relação aos conselheiros governamentais quanto aos conselheiros da sociedade civil, podem fato vir a prejudicar o andamento do trabalho do conselho, levando-o ao "isolamento e à debilidade", caso não sejam construídas estratégias para o seu enfrentamento:

Esse distanciamento dos conselhos em relação às entidades sociais e aos órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas, para além dos efeitos negativos relatados, traz ainda como consequência perversa a baixa visibilidade social dos conselhos. Ou seja, se, por um lado, as deficiências na comunicação dos conselhos com suas bases se traduzem na conformação de públicos fracos no processo deliberativo no interior dos conselhos, por outro, essas fissuras na comunicação diminuem a força dos

conselhos enquanto públicos que disputam numa esfera pública mais ampla. Sem capilaridade social, os conselhos são levados ao isolamento e à debilidade. Essa é a condição atual de muitos conselhos, segundo demonstra a análise da bibliografia (TATAGIBA, 2002, p.65-66).

A ausência sistemática ou a presença de uma representação sem o devido peso político são de fato uma sinalização da atitude que os governos, e conseqüentemente o Estado, apresentam em relação à participação da sociedade civil no contexto de formulação das políticas públicas. E a partir dessa constatação adentra-se para uma discussão mais aprofundada sobre as dificuldades visibilizadas pela literatura e também pela experiência do CONSEA-PR em relação a algumas características do Estado brasileiro.

Uma das principais dificuldades enfrentada muitas vezes pela sociedade civil no diálogo com o Estado se refere à falta do conhecimento técnico necessário para uma atuação mais adequada no âmbito dos espaços públicos de diálogo:

Do lado da sociedade civil, uma série de elementos opera na mesma direção, dificultando uma participação mais igualitária nos espaços públicos: o mais importante deles parece ser a *exigência de qualificação – técnica e política* – que essa participação coloca aos representantes da sociedade civil. A importância dessa exigência está relacionada com o fato que ela expressa em grande medida o desafio que advém da novidade desses espaços, tanto para a sociedade civil quanto para o Estado. O reconhecimento dos diferentes interesses e a capacidade de negociação sem perda da autonomia, a construção do interesse público, a participação na formulação de políticas públicas que efetivamente expressem esse interesse são algumas dimensões que constituem essa novidade. Assim, os difíceis aprendizados que ela envolve têm que ser levados em consideração na análise e avaliação do funcionamento desses espaços (DAGNINO, 2002, p.283).

Essa dificuldade, relativa à demanda pelo saber técnico e pelo conhecimento do funcionamento do Estado, tende a se agravar no caso da SAN, em função de o tema ser de abrangência intersetorial e de apresentar uma formulação de políticas relativamente nova. No entanto, é necessário que seja ressaltado que, em função de existir um acúmulo de conhecimento importante por parte da sociedade civil que esteve envolvida com o processo

histórico de construção da PESAN-PR, inclusive em termos técnicos, houve registro anterior por informantes-chave de governo sobre as contribuições técnicas e políticas compartilhadas ao longo do processo por representantes do CONSEA-PR, FESAN-PR e GEASAN.

As dificuldades de compreensão acerca do funcionamento do aparelho estatal são várias, mas, sobretudo, se referem à burocracia existente e à diferença de compreensão do que é prioritário para o governo e a sociedade:

A primeira dificuldade ressaltada por quase todos os entrevistados é a burocracia estatal. Todos reclamaram dos problemas acarretados pelos entraves burocráticos, inclusive os entrevistados dos órgãos governamentais.

[...]

Essas experiências ensinam que a burocracia é responsável pela lentidão, mas que isso acontece associado a outros fatores relevantes. Primeiro observa-se que a lista de prioridades do governo nem sempre coincide com a lista de prioridades dos mais diferentes setores da sociedade. (TEIXEIRA, 2002, p.128/129).

Tais aspectos trazem dificuldade para o diálogo e a compreensão dos processos. No entanto, em algumas situações o desconhecimento da lentidão dos processos burocráticos, mas a compreensão da urgência de atenção a determinadas demandas que surgem a partir da sociedade civil, podem fazer uma diferença essencial no tratamento e na priorização de determinadas questões que são de fato graves, resultando na pressão exercida pela sociedade civil:

Além da burocracia, uma segunda dificuldade é o despreparo e a falta de sensibilidade por parte do Estado para determinadas questões.

[...] quanto maior a mobilização e a pressão por parte da sociedade civil, maior a agilidade e prontidão com que as demandas são aceitas e transformadas em políticas públicas efetivamente implementadas (TEIXEIRA, 2002, p.129).

A autora se refere à dificuldade de o Estado entender a realidade de vida da população e, sobretudo, dos grupos da sociedade historicamente excluídos e, por isso, a importância da participação da sociedade civil na

formulação e implementação das políticas públicas. Nesse sentido, torna-se bastante oportuno, para ilustrar esta análise, resgatar parte da entrevista de um informante-chave da sociedade civil sobre a questão do acesso aos programas de SAN:

[...] Outra coisa, por exemplo: a questão do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), tenho sérias críticas ao PAA nas comunidades tradicionais, o que eu vi, o que eu vi e testemunhei e aqui constantemente eu fazia parte da câmara e só depois que eu fui para as comunidades quilombolas é que eu fui entender o que era e entender porque não funcionava para as comunidades tradicionais com as quais a gente trabalha e a decepção que tenho, né? Inclusive, quando foi a avaliação do Encontro "II Conferência Nacional de Segurança Alimentar+2" [Evento promovido pelo CONSEA nacional para avaliação dos resultados da II CNSAN, após dois anos da Conferência], a participação das comunidades tradicionais, o viés que toma esse assunto, para o qual não é dado o devido peso, né? Embora, observo que os programas tenham ocorrido, eles ainda só atingem parcela da população, não conseguem chegar no todo. Quando eu digo que a população negra não tem acesso à informação, então, eu estou dizendo que a insegurança alimentar e nutricional está ligada a todos esses fatores e eu quero lhe dizer inclusive isso, então, alguém teria que ter pensado de que forma as comunidades tradicionais seriam atingidas pelo PAA e criar critérios para que eles pudessem acessar, as comunidades simplesmente não tem condições de fazer projetos, de enviar, e daí isso é o que? Isso tudo está ligado ao começo do que eu falei. Toda a dificuldade do acesso vai gerando isso, se ele não tem a condição técnica de fazer o projeto, não tem condições de concorrer, não tem condições de estar em pé de igualdade com outros povos e isso vai gerando a insegurança alimentar, uma situação está ligada à outra, uma pergunta está ligada à outra. Precisamos ver quem discutiu essa política, quem pensou essa política, qual é a cor dessas pessoas que pensaram essa política, não posso numa entrevista dessas deixar de salientar isso [...]. (Entrevistado n.º 11 soc. civil - nível estadual)

O informante-chave faz uma cobrança em relação à questão étnico-racial e o princípio da equidade, que necessita ser considerado em toda a Política de SAN, registrando que ainda existem muitas dificuldades a serem vencidas nesse campo e demonstrando que há necessidade, de fato, de uma priorização no seu enfrentamento, uma vez que, justamente, são os grupos socialmente excluídos que apresentam maior vulnerabilidade à insegurança alimentar e nutricional.

Além da questão do acesso aos programas, dificultado pela situação de exclusão, ocorre a referência a uma falta de qualificação técnica necessária por parte da sociedade civil para atuar com o Estado. Tais "constatações" podem na realidade ter outras interpretações:

Várias delas – e outros setores da sociedade civil – concebem a questão da qualificação técnica como parte de uma qualificação política mais ampla, onde a dificuldade central é enfrentar o peso de uma matriz cultural hierárquica que favorece a submissão frente ao Estado e aos setores dominantes, além de afirmar a política como atividade privativa das elites (DAGNINO, 2002, p.285).

Há também referência na literatura, e uma constatação neste estudo de caso, a uma limitação apresentada por parte do Estado em agir na velocidade adequada e entender a realidade de vida das pessoas ou populações, que farão ou fazem uso das políticas públicas. Nesse sentido, uma maior integração entre o Estado e a sociedade civil para a discussão e resolução de tais lacunas seria uma prática necessária e saudável, para o aperfeiçoamento da atuação da máquina estatal. No entanto, apesar da existência de espaços públicos de diálogo para a formulação de políticas públicas nessa direção, tal encontro não acontece e isso se dá em função de uma resistência por parte do Estado em realizar uma "efetiva partilha do poder", conforme coloca Dagnino:

Quando examinamos a natureza dos conflitos relatados nos estudos de caso é possível afirmar que o foco mais generalizado é a *partilha efetiva do poder*. [...] Essas diferentes concepções se manifestam, paradigmaticamente, de um lado, na resistência dos executivos em compartilhar o seu poder exclusivo sobre decisões referentes às políticas públicas. De outro, na insistência daqueles setores da sociedade civil em participar efetivamente dessas decisões e concretizar o controle social sobre elas.

[...]

O conflito pela partilha efetiva do poder se manifesta também em alguns casos como uma demanda de ampliação do âmbito das decisões envolvidas: as queixas relativas à fragmentação, à setorialização etc., das políticas que resultam dos espaços que envolvem a participação da sociedade civil significam que essa partilha de poder, mesmo quando existe, tem um caráter limitado e restrito, sem ampliar-se para decisões sobre políticas públicas mais amplas, que pudessem ter um impacto mais significativo para a sociedade como um todo.

[...]

Aponta nessa mesma direção a característica, frequentemente assumida pelos espaços públicos que se constituem no interior do Estado, de isolamento em relação ao conjunto da estrutura administrativa: eles acabam se constituindo como "ilhas" separadas, em "institucionalidades paralelas", conservadas à margem e com difícil comunicação com o resto do aparato estatal (DAGNINO, 2002, p.282/283).

A dificuldade em efetivar a partilha de poder e a democratização dos processos de formulação das políticas públicas pode dar-se de diferentes formas:

Os mecanismos que bloqueiam uma partilha efetiva de poder nesses espaços são vários. Se muitos desses mecanismos têm origem em concepções políticas resistentes à democratização dos processos de tomada de decisão, outros se relacionam com características estruturais do funcionamento do Estado, embora as fronteiras entre essas duas origens sejam, às vezes, de difícil elucidação. Assim, inúmeras menções nos vários estudos de caso são feitas a traços constitutivos do funcionamento do Estado brasileiro (alguns, é bom lembrar, são, em última instância, derivados de escolhas políticas feitas em algum momento) que operam na direção de dificultar a democratização das decisões: o predomínio de uma razão tecno-burocrática, o excesso de papelada, a lentidão, a ineficiência, a "falta de sensibilidade e o despreparo" da burocracia estatal; a falta de recursos; a instabilidade dos projetos que resultam de parcerias com o Estado na medida em que são submetidos à rotatividade do exercício do poder, a falta de transparência que dificulta o acesso a informações, etc. (DAGNINO, 2002, p.283).

Cabe aqui uma reflexão específica sobre a questão dos CONSEAs, em função da sua constituição não paritária, mas sim com uma predominância da sociedade civil em relação ao governo, o que faz com que sua natureza seja consultiva e não deliberativa. Tal situação aparentemente aumenta as dificuldades para sua atuação nesse contexto desfavorável de partilha de poder; assim, estratégias necessitarão ser construídas para que os CONSEAs possam cumprir com suas atribuições da maneira mais adequada.

Dessa forma, apesar de todo o esforço empreendido pelo CONSEA-PR para garantir uma certa visibilidade institucional no âmbito do governo, que lhe assegurasse condições políticas para uma atuação mais efetiva, muitas dificuldades lhe impediram de atuar mais diretamente na assessoria da

formulação da PESAN-PR e lhe conferiram uma inserção institucional mais restrita. Tal constatação coincide com o verificado pelo estudo de Tatagiba (2002), que registrou a existência de processos de isolamento político dos conselhos, conforme relata a seguir:

A divisão das funções entre conselhos e as instituições administrativas e burocráticas quanto à definição, execução e acompanhamento das políticas públicas não está resolvida no âmbito da legislação pertinente. Na ausência desse marco legal – e da natureza ambígua da expressão "formular políticas públicas" – essa divisão das funções acaba ocorrendo a partir de acordos possíveis de serem estabelecidos em cada contexto específico e em cada conjuntura particular, variando à medida que se altera o jogo de correlação de forças entre os participantes.

No caso de essas correlações de forças serem muito desfavoráveis, o conselho pode ser levado ao isolamento, passando a uma existência meramente formal, porque obrigatória. Quando isso acontece, ao invés de atuar para a reinvenção institucional, os conselhos gestores podem constituir-se enquanto institucionalidade paralela, com pouco ou nenhum efeito democratizante sobre as instituições estatais. Esse é um dos problemas frequentemente apontados nos estudos de caso, como vimos: conselhos fragilizados que não conseguem se legitimar como instâncias de participação, que acabam sendo renegados à função de legitimadores das decisões dos órgãos executivos. Como resultado, aborta-se a potencialidade de esses arranjos propiciarem a transformação auto-reflexiva do aparato institucional, por meio da democratização dos processos de decisão no interior do Estado (TATAGIBA, 2002, p.95).

Dificuldades são verificadas por parte de conselhos com poder deliberativo para a formulação de políticas públicas e assim há que se esperar uma dificuldade ainda maior em relação aos conselhos consultivos, como é o caso dos CONSEAs. Tal especificidade irá exigir uma capacidade muito maior de interlocução e de articulação, no sentido de se obter um empoderamento desse *status*. Nesse sentido, torna-se importante resgatar aqui que, se por um lado a natureza consultiva do CONSEA-PR implicou determinadas situações de fragilidade, por outro, a constatação de que dois terços (2/3) de seus membros provêm da sociedade civil lhe conferiu uma posição diferenciada na arena de negociação política, em função da pressão externa que pode vir a ser exercida. No entanto, para que exista uma medida certa dessa pressão, de forma a não gerar desinteresse por parte do

governo em reconhecer e participar desse espaço e não haver, por outro lado, uma cooptação por parte do Conselho, torna-se necessário o desenvolvimento de habilidades no campo da concertação e na advocacia da causa da SAN, que garantam essa negociação a partir do reconhecimento da relevância da SAN, para uma melhor gestão de governo. Essa melhor gestão governamental não deve ser entendida a partir de um enfoque gerencialista, mas sim no sentido da compreensão necessária, por parte do governo e sociedade civil, de que o enfoque da SAN, quando inserido nas políticas e programas, contribui para uma gestão mais efetiva, no sentido de uma mudança positiva nas condições de vida da população. Tal contribuição advém, justamente, da busca constante da aplicação do princípio da intersetorialidade e da participação social, que são inerentes ao processo de construção dessa Política e que vão na direção contrária à lógica presente na administração dos governos.

Assim, há que se reconhecer que o CONSEA-PR sofreu e ainda sofre essa *institucionalização incompleta*, no entendimento amplo da questão, mas que, apesar dessa constatação, logrou avanços bastante significativos, devido a algumas estratégias desenvolvidas, para além das tentativas de buscar garantir o básico em termos de monitoramento dos programas de SAN, conforme reconhece o informante-chave:

O que dificulta então? É a política que é conhecida pela SETP, ela é da SETP, pelos conselhos... eu me surpreendi com a visão, depois que eu comecei a participar do CONSEA, eu achei uma pouca participação e a visão sobre a SAN, pouquíssima, então se o CONSEA não fosse incisivo nisso, que ele trabalhou, poderia continuar aqui, isolado, e ia ser só uma política da SETP e ninguém conheceria [...] (Entrevistado n.º 10 soc.civil - nível estadual)

Assim, conforme o depoimento do entrevistado, é possível compreender que o CONSEA-PR buscou estratégias para o seu fortalecimento institucional e combate ao isolamento. Três questões principais foram trabalhadas: a primeira foi a articulação para a criação da Frente Parlamentar de SAN do Paraná e o desenvolvimento de um trabalho conjunto e potencializado voltado à regionalização e municipalização; a segunda foi a realização de

um processo de sensibilização de representantes do corpo técnico de algumas secretarias alavancada pelo DESAN/SETP no interior do governo e pelo CONSEA-PR; e a terceira questão se refere a uma busca constante de estímulo à participação da sociedade civil nas discussões e encaminhamentos realizados no âmbito de suas plenárias e eventos, dinâmica que promoveu a visibilidade do tema e maior adesão ao processo por parte das entidades da sociedade civil e movimentos sociais.

O primeiro aspecto teve um impacto extremamente positivo na atuação do CONSEA-PR, uma vez que a instituição da FPSAN-PR ocorreria justamente no momento de crise no interior da SETP e de dificuldades apresentadas pela Coordenação de Enfrentamento à Pobreza e Combate à Fome. O trabalho do CONSEA-PR, em conjunto com a FPSAN-PR, retomou a questão da aprovação do marco legal que instituiu a PESAN-PR e contribuiu para uma maior aproximação do CONSEA-PR, em relação ao processo de implementação da Política de SAN no nível municipal. A realização de eventos com as Associações de Municípios em favor da implantação do SISAN no Paraná, em 2009, e a mobilização para assinatura de cartas-compromisso em favor da SAN, por parte dos candidatos às eleições municipais de 2008, são dois exemplos bastante positivos e frutíferos desse trabalho conjunto. Também deve ser resgatado aqui todo o trabalho relativo à identificação do orçamento temático da SAN no Paraná, coordenado pela SEPL e SETP, realizado em 2008 e 2009, resultante de uma iniciativa da FPSAN-PR e do CONSEA-PR de retomada da estruturação do SISAN junto ao governo, após os vetos que a lei estadual recebeu em 2008. Esse pode ser um exemplo virtuoso de como tais instâncias podem e devem trabalhar de forma conjunta na construção das políticas públicas, pois o que se busca é uma atuação que visa, em última instância, ao bem comum e não um esvaziamento dos poderes Executivo e Legislativo ou uma inversão de papéis e de responsabilidades com a participação da sociedade civil, conforme as reflexões de Tatagiba (2002, p.96):

Acredito que nem sempre esteja claro para os atores envolvidos com essas experiências que a legislação, ao conferir aos conselhos competências antes exercidas pelo Executivo e Legislativo, não esvaziou o poder dessas instâncias, não extinguiu a competência desses órgãos representativos. Aliás, não acredito que devesse fazê-lo, para o bem do sistema de contrapesos e vigilância recíproca, do qual depende a vitalidade e legitimidade da democracia.

Em relação ao segundo aspecto, é necessário entender algumas reflexões levantadas pelo neoinstitucionalismo, como referencial para a análise das políticas públicas, considerando o que Skocpol (1995) denominou "*polity-centered analysis*":

[...] o Estado não é considerado, a priori, como dotado de poder para gerar em seu interior suas políticas, conforme seus interesses ou concepções. A perspectiva de análise *polity-centered* busca equilibrar o papel do Estado e da sociedade nos estudos de caso, concebendo que o Estado é parte da sociedade e pode, portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia. Nessa segunda fase da perspectiva neoinstitucional, a pesquisa deve abranger instituições governamentais, regras eleitorais, partidos políticos e políticas públicas anteriores, como fatores condicionantes dos interesses da sociedade civil, das suas estratégias e objetivos (Skocpol²⁸, 1995; Immergut²⁹, 1996; Migdal³⁰, Kohli e Shue, 1994). Quatro princípios podem ser destacados nessa revisão: a efetividade do Estado não depende apenas do seu "insulamento", mas de como se dá sua inserção na sociedade; a necessidade de focar não apenas governos centrais, mas também os níveis de governo periféricos; a força do Estado e dos agentes sociais são contingentes a situações históricas concretas; e, finalmente, a relação Estado/sociedade não compõe um jogo de soma zero, implicando a possibilidade de que compartilhem os mesmos objetivos (ROCHA, 2005, p.16).

²⁸ SKOCPOL, T. Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SCOKPOL, T. **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

²⁹ IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suécia e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n.30, 1996.

³⁰ MIGDAL, J.; KOHLI, A.; SHUE, V. **State power and social forces: domination or transformation in the third world**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

Considerando tais referenciais, mas, sobretudo, o aspecto que se refere ao fato de que a efetividade do Estado depende da relação que ele estabelece com a sociedade, é possível compreender que a concepção e instituição das políticas sociais, prerrogativas aprovada na Constituição de 1988, oriundas da mobilização social, que vêm sendo adotada e desenvolvida pelo Estado brasileiro, nas últimas três décadas, têm avançado como um processo inexorável, que passa a apresentar um peso institucional cada vez maior. A instituição dos marcos legais, resultantes também de um longo processo de mobilização social, contou com o apoio de funcionários da burocracia estatal e de parlamentares dos três níveis de governo. Tal questão auxilia a compreensão do processo que envolve o atual entendimento sobre a política de SAN e a abertura para essa questão. Essas questões, consideradas no âmbito nacional, irão influenciar o contexto estadual, que em termos governamentais opta por essa direção iniciando sua gestão pela execução do Programa Leite das Crianças, apontado como ação do Estado para o combate à desnutrição infantil em famílias de baixa renda. Tais sinalizações da cúpula de governo conferem a abertura de uma possibilidade concreta para mudanças nos paradigmas de políticas públicas também do Paraná, havendo uma opção por determinadas políticas sociais, gestadas na relação Estado/sociedade civil, apesar do registro frequente de dificuldades e resistências por parte de determinados segmentos da burocracia. O processo vivenciado pelo Setor Saúde com a estruturação do SUS e a experiência de implantação da Política da Assistência Social, mediante a organização do SUAS, contribuíram na construção de um outro ambiente para a incorporação de outras políticas sociais. Apesar de a Política de SAN apresentar características diferenciadas, como a questão da intersetorialidade e o fato de não se constituir exclusivamente em uma política social, mas também ser uma política econômica, em função da dinâmica gerada pelo sistema agroalimentar, há, para com ela, uma receptividade bastante positiva por parte de segmentos do Estado com visão mais progressista, quando existe também a compreensão do que ela propõe realizar. O entendimento de tais processos se dá mediante as interações apresentadas por Skocpol (1995, p.58 citada por ROCHA, 2005, p.17):

[...] a autora relaciona instituições políticas e identidades sociais. Constata que estruturas e processos políticos influenciam identidades, metas e capacidades políticas de grupos politicamente ativos. Propõe, pois explorar como os fatores políticos e sociais se combinam para afetar as identidades sociais e capacidades dos grupos envolvidos no jogo político [...] Essa capacidade de se atingir metas políticas não depende, portanto, apenas da auto-consciência e recursos de mobilização dos grupos, mas também das oportunidades relativas que as instituições políticas oferecem a certos grupos e negam a outros. Finalmente, em quarto lugar, ela sustenta que políticas adotadas anteriormente reestruturam o processo político posterior. "Como a política cria políticas, estas também reelaboram a política". Esse efeito feedback das políticas tem duas dimensões: as novas políticas transformam a capacidade do Estado, mudando portanto as possibilidades administrativas para iniciativas futuras; e, por outro lado, afetam a identidade social, metas e capacidades dos grupos para o jogo político subsequente. Uma política tem sucesso quando estimula grupos e alianças que defendam sua continuação e expansão.

Assim, considerando esses referenciais, tem-se uma base para o entendimento de como se deu a incorporação de aspectos relativos ao enfoque da SAN e da PESAN-PR, por algumas secretarias de Estado relacionadas à construção da SAN no Paraná, mediante a participação e a sensibilização de alguns de seus técnicos às plenárias e atividades realizadas pelo CONSEA-PR e a troca constante de informações pelas instituições envolvidas. Sobre a compreensão da importância da construção da SAN para a sociedade brasileira, falam os entrevistados governamentais do nível estadual:

[...] nesse caso específico, era tudo muito novo para mim! E quando você se defronta com algo novo, você pode sentir uma insegurança, mas por outro lado pode ser muito bom porque tudo é novidade, você quer saber, quer aprofundar e eu me apaixonei pelo assunto, foi sem esforço porque quando você é movida por um sentimento desse, você vai sem esforço e achei que ele é uma síntese muito clara... até da política social porque se você garante aí... porque a finalidade do alimento é a saúde, né?! Por outro lado, na educação caminha muito próximo... se você garante isso, isso é o básico para se construir uma cidadania, então achei que é um assunto de extrema importância, que tem que ser mais divulgado até!! E acho que as diferentes áreas do conhecimento, diferentes setores de governo, necessariamente, têm que estar abertos porque acho que isso sintetiza muito da política social que se quer ver avançada no País... Não só a política social, também a política ambiental, se a gente for pensar, né? A questão da produção, né? Como a concepção é bem ampla ela possibilita a reflexão sobre vários aspectos da vida de hoje, né? (Entrevistado n.º 12 gov. - nível estadual)

[...] e eu até falei para eles ontem, eu sei que nesse primeiro ano ainda haverá dificuldades, mas a prática vai mostrar como ir resolvendo e aperfeiçoando os processos. Eu vejo como vai ser importante, imagine, só, como com uma só política, a gente pode ir interferindo em tanta coisa!! Você mexe com tudo; aí, eu vejo como a gente pode melhorar, daqui uns três ou quatro anos, a gente vai verificar porque todo mundo vai poder produzir para as escolas do seu município... [...]. Então, realmente, é um efeito em cascata! (Entrevistado n. 03 gov. - nível estadual)

A última fala se refere à implantação da Lei Federal n.º 11.947, em junho de 2009, que trata da alimentação escolar e de outros assuntos do âmbito da área de educação. Tal legislação trouxe mudanças na dinâmica de funcionamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que se constitui em um programa basilar da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A nova Lei instituiu que 30% dos alimentos consumidos nas escolas devem ser obrigatoriamente adquiridos da agricultura familiar local ou regional, marco legal proposto pelo CONSEA nacional. Apesar das dificuldades iniciais para a implantação da Lei, o entrevistado gestor registra a sua percepção sobre o processo, destacando a sua potencialidade em termos de transformação social.

Esse aspecto, assim como a sensibilização dos secretários das pastas já mencionadas, permitiu alguns avanços, ainda que pontuais, da temática no âmbito institucional. Tais avanços também se deram em relação à realização do estudo sobre o orçamento temático de SAN do Estado do Paraná, coordenado pela Secretaria de Estado do Planejamento e pela implementação das leis estaduais sobre a SAN. Apesar dos problemas enfrentados e das resistências por parte de determinados indivíduos que ocupavam cargos e funções de responsabilidade no interior de governo, há que se fazer o registro da atuação de integrantes do governo sensíveis à participação social e de visão progressista que colaboraram muito para o avanço da construção da PESAN-PR no interior do governo, sem os quais teria sido praticamente impossível a obtenção de determinadas conquistas. Sobre a existência desse perfil de pessoas, tanto colaborativo quanto de oposição à participação da

sociedade civil na construção das políticas públicas, Tatagiba faz importante menção em seu artigo:

A idéia do compartilhamento de um projeto político participativo e democratizante pode ser estendida para nos permitir talvez entender melhor um elemento recorrente mencionado em vários dos estudos: a existência de indivíduos em posições-chave no interior do aparato estatal que se comprometem individualmente com os projetos participatórios. Esse compromisso é avaliado pelos setores da sociedade civil envolvidos como um elemento decisivo na implementação bem-sucedida das várias experiências. O inverso é igualmente recorrente: pessoas cuja disposição individual é hostil e negativa em relação à participação e que, dadas as posições que ocupam, acabam contribuindo decisivamente para a inviabilização do funcionamento efetivo dos espaços públicos (DAGNINO, 2002, p.287).

A terceira questão estratégica se deveu à preocupação constante do CONSEA-PR em buscar a participação de representantes da sociedade civil, não só na gestão formal do conselho, mas ampliar essa participação com a realização de um conjunto de eventos de interesse de vários segmentos da sociedade civil, obtendo uma agregação para a temática da SAN. Foram realizados vários eventos relacionados à discussão dos principais programas de SAN, como foi o caso, por exemplo, do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), para o qual foi organizado um Seminário Estadual de Avaliação do PAA, em 2009, no qual participaram os principais representantes da agricultura familiar camponesa e dos movimentos sociais do campo. Houve ainda, eventos para discussão dos principais gargalos da agricultura familiar do Paraná e das estratégias para o seu fortalecimento na produção de alimentos; eventos sobre a importância do avanço da agroecologia para a SAN no Paraná; sobre a questão da insegurança alimentar e nutricional das populações indígenas no Paraná, reuniões plenárias para a discussão da questão dos alimentos transgênicos, entre outros. Tais eventos buscaram ampliar a participação da sociedade civil nos trabalhos do CONSEA-PR, colaborando também na divulgação da temática e na sua incorporação nas lutas dos movimentos sociais.

A adoção das estratégias, referidas no decorrer de toda esta parte do capítulo, fez com que, apesar das dificuldades, o CONSEA-PR pudesse atuar positivamente na direção da formulação e implementação da PESAN-PR, mesmo apresentando dificuldades no monitoramento das políticas públicas de SAN. Sobre essa atitude apresentada pelo CONSEA-PR e seus resultados, fala um dos informantes-chave entrevistados:

Eu vejo que foi a forma como o CONSEA atuou, eu não tenho dúvida... Eu chamaria isso de bastante pedagógico, eu digo, a forma pedagógica como o CONSEA atuou, porque o CONSEA poderia ter se perdido e ficado, por exemplo, só na questão dos programas, da assistência, não! O tempo todo ele ficou preocupado com a construção da política e do sistema, né? Nos encontros sempre falando, a gente pode perceber quantos encontros foram feitos para falar sobre isso e eu penso que foi isso que culminou no processo que nós estamos atualmente! A forma metodológica como isso foi conduzido, porque a gestão do CONSEA desde lá da sua criação no Paraná, que eu não acompanhei desde a sua criação, poderia ter tomado outro rumo, e ficado na questão do assistencialismo, vamos ver aqui como é a distribuição desse Bolsa Família, vamos cuidar dos programas, poderia, por que não? Estava fazendo, de qualquer forma a política de SAN, mas não estaria preocupado com a construção e a estruturação da política no Estado... são coisas diferentes!... Você poderia ficar só ali na distribuição dos programas e fazer dessa forma como foi feito e eu penso que contribuiu, fortaleceu, a visão da gestão, a forma como a gestão encaminhou isso. (Entrevistado n.º 10 soc. civil - nível estadual)

Sobre o porquê desse tipo de resultado, que trouxe uma agregação de pessoas em posições políticas estratégicas, em torno do tema e das ideias veiculadas pelo enfoque da SAN, Tatagiba (2002, p.62) aponta um aspecto esclarecedor:

[...] respeito à diferença e capacidade de construir adesões em torno de projetos específicos parecem ser as condições necessárias para dotar de eficácia as ações dos conselhos como para ampliar seu potencial democratizante. É do confronto argumentativo e da tentativa de diálogo entre grupos que defendem interesses distintos, e por vezes claramente antagônicos, que o conselho extrai sua força [...]

4.2 A ATUAÇÃO DO ESTADO

Conforme já mencionado, se, por um lado, o CONSEA-PR teve papel decisivo na condução do processo de construção da SAN no Paraná, por outro, foram atribuídas a ele algumas limitações importantes, derivadas da precariedade da sua situação de trabalho, que podem ter redundado num atraso do processo de construção da PESAN-PR.

Uma das questões referidas por alguns dos entrevistados diz respeito à opção que o Conselho fez em assumir um papel de assessoramento ao governo na construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná, aspecto também similar à opção feita pelo CONSEA nacional:

Agora aí acho que tem que ser registrado um aspecto da concepção do nosso conselho que se reflete também na política, enfim em todo esse esforço enorme de acúmulo e de concentração de energia; é que desde o início a gente ficou realmente no marco de fazermos assessoria, de contribuirmos mais para a formulação, do que para qualquer outra coisa e de que só em determinados momentos, a gente foi retomando a ideia do controle social, que passou pelas comissões regionais [...]. (Entrevistado n.º 05 soc.civil - nível estadual)

Segundo a compreensão desse informante-chave, o fato de o Conselho buscar assumir mais esse papel de assessor do governo para a formulação da política, do que se voltar ao controle social da PESAN-PR, contribuiu para que o órgão enfrentasse muitas dificuldades e não realizasse com plenitude aquilo que lhe seria mais acessível e que efetivamente contribuiria para que as pessoas, famílias, grupos, segmentos em situação de insegurança alimentar e nutricional tivessem garantido o seu direito humano à alimentação adequada e saudável: o monitoramento dos programas que compunham ou que compõem a PESAN-PR (Programa Bolsa Família, Programa de Aquisição de Alimentos, Programa Leite das Crianças, entre outros). Essa crítica chega a outros aspectos, como, por exemplo, o fato de

não haver sido feita a incidência necessária para a elaboração do Plano Estadual de SAN:

Agora também eu acho que teve uma limitação enorme que está nos acompanhando até hoje, que a gente não foi capaz de dar o passo para o plano, quer dizer, a gente realmente não foi capaz de acompanhar programas, de atividades dispersas, projetos e aí a gente não conseguiu avançar para plano, os planos propriamente, que é aonde a gente iria consolidar ações efetivas... (Entrevistado n.º 05 soc.civil - nível estadual)

A compreensão do significado de tal comentário torna-se fundamental, uma vez que o entrevistado avalia que houve uma dificuldade de incidência mais efetiva por parte do CONSEA-PR sobre o governo. No entanto, diante dessa constatação, torna-se necessário buscar as causas dessa dificuldade, uma vez que cabem ao Estado a concepção e a efetivação da Política mediante a elaboração dos Planos; assim, torna-se importante reafirmar nesta análise que tal responsabilidade cabe ao Estado. A participação social deve assumir um papel de controle social e de pressão quando tais responsabilidades não estejam sendo cumpridas pelo Estado. No caso do Paraná, ocorreram dificuldades relativas à construção e efetivação intersetorial da PESAN e por isso mesmo não se conseguiu chegar à proposição do Plano, uma vez que gradativamente constatou-se que por parte do governo inexistia a decisão política da sua cúpula em realizar a PESAN-PR; existiam sim, setores de governo com essa intenção, inclusive de primeiro escalão, mas uma atuação transversal, que garantisse tal processo, não se verificou de uma maneira incisiva e integral. Nesse sentido, guardadas as devidas diferenças em termos de proporções e níveis de complexidade, a postura do governo do Paraná nessa direção difere de forma marcante da atitude do governo federal, que a partir de 2003 coloca a questão do combate à fome e da construção da SAN como uma das suas prioridades, apesar da constatação de fragilidades que vão surgindo no processo de construção da Política Nacional de SAN. Sobre essa diferença, tem-se uma referência interessante no depoimento abaixo:

Porque quando a gente fala em política estadual eu acho que a gente tem que fazer uma distinção porque política estadual enquanto política de SAN, nós tivemos uma política federal, né? Estadual, eu acho que ela ainda engatinha nessa concepção mais ampla, embora seja um engatinhar acelerado, eu acho que tanto na área da agricultura, na área da saúde, da educação com a merenda orgânica, a compra direta estendida para a educação, como o Programa Leite das Crianças, são projetos importantes, mas que não chegam a configurar uma política, eu acho que enquanto política, uma intervenção mais coesa, ela se dá a nível federal, acho que sem grandes discordâncias. No nível estadual a política federal, nacional, alavancou muita coisa aqui no estado e permitiu dar mais ou menos corpo à ações que estavam também fragmentadas, mas foi graças a essa política nacional. (Entrevistado n.º 12 gov. - nível estadual)

Apesar de o governador dizer assumir uma opção pelos segmentos mais empobrecidos e menos empoderados da população paranaense, como as famílias de mais baixa renda, e de apresentar alguns programas voltados a esses segmentos (Programa Leite das Crianças, Tarifa Social da Água, Luz Fraterna, entre outros), a não efetivação de rupturas no processo de manutenção do poder oligárquico presente historicamente no Paraná, a complexidade do jogo político, as alianças efetivadas para garantir a governabilidade e a incidência das forças de oposição, comprometeram o andamento da gestão e uma tomada de ação mais efetiva e transformadora no âmbito da sociedade paranaense, ainda que mudanças de rota para o sentido oposto do governo anterior tenham sido registradas em muitas políticas, sobretudo a tendência à privatização. O mesmo entrevistado ilustra o comentário anterior, quando se refere, na sequência, às intenções do governador e às dificuldades para que as mesmas fossem transformadas em ações efetivas no campo da SAN, usando como exemplo a proposta de implantação na alimentação escolar estadual do consumo de alimentos orgânicos e o combate ao plantio dos alimentos transgênicos,

Aí a gente tem os casos como o da merenda orgânica que apareceu aqui, todo o processo ligado à agricultura orgânica, biodinâmica, agroecológica, que estava presente, mas que ao mesmo tempo não estava... por mais que o Governador pessoalmente liderasse a questão dos transgênicos e tal, mas na prática isso não se expressava em atuação efetiva no campo da expressão da política ou mesmo que fosse pela via do executivo, com

programas, projetos, atividades, porque os órgãos do Estado são muito auto-suficientes para essas coisas... (Entrevistado n.º 05 soc.civil - nível estadual)

Na parte da entrevista destacada há explicitação de uma questão fundamental para o entendimento da atuação do governo no processo de construção da SAN no Paraná, que é a autossuficiência do Estado, que apresenta, muitas vezes, atitude de blindagem em relação às demandas que provém da sociedade. Trata-se de aqui discutir a diferença entre política de Estado e política de governo. Apesar de os governos pautarem ou estarem abertos a discutir determinadas questões, no momento em que tais questões necessitam converter-se em medidas concretas como políticas, programas e ações, a estrutura de Estado, a burocracia, muitas vezes historicamente construída a partir de visões mais conservadoras, dificulta em muito o processo. Tal situação, aliada a certas fragilidades ainda apresentadas pela sociedade civil, gera muitas dificuldades para o avanço da dinâmica:

Volto a falar, a posição equivocada do Executivo, que muitas vezes não é clara, do próprio Legislativo que ainda não assimilou, quem sabe agora eles consigam visualizar, um pouco melhor essa questão, a própria desarticulação da sociedade civil [...] Você não sabe com quem pode contar, você precisa de braços e de cabeças, é muito trabalho e aí faltando essa visão do Executivo de nos dar apoio, que faz nos desgastar enormemente... e a própria secretaria executiva, a infraestrutura ainda é muito... Nenhum dos secretários... não vejo que acreditem na questão da SAN, fazem alguma coisa, mas não chegam a defender; "acreditar de fato, pagar para ver"... Tem uma postura de ver o que vai dar para fazer... O DESAN foi outro ponto importantíssimo, claro tinha a Coordenadoria, mas não adianta criar as instâncias, se as instâncias ficam limitadas nesse seu poder; a própria questão do CONSEA, diante disso fica sem apoio; eu acho que falta apoio institucional de peso. (Entrevistado n.º 07 soc.civil - nível estadual)

A crítica a esse perfil de Estado continua no mesmo depoimento, no sentido de ser registrada a capacidade de o Estado realizar ou não aquilo que de fato necessita ser feito para que existam avanços efetivos em termos de políticas públicas voltadas às necessidades da população:

O que não quer dizer que desenvolvam ações efetivas, isso fica na responsabilidade deles e eles não tem (isso talvez seja uma característica aqui do estado) uma consciência técnica, eu acho até que uma certa humildade institucional do Estado, de buscar essas parcerias, essas coisas, e muito menos com a sociedade civil... nem entre eles... Tanto é que algumas secretarias estiveram presentes naquela fase inicial do CONSEA e terminaram, na verdade, não achando nem o que fazer no âmbito do CONSEA e se a gente tiver um momento específico (talvez valesse a pena ter...) para privilegiar essa dimensão político-institucional, eu acho que ela tem um peso muito grande nesse processo todo, eu acho que por mais que a gente tenha feito e a gente fez muito, eu não tenho dúvida de dizer, agora, não fosse o núcleo mais estruturado, de elaboração, vindo da universidade e somando um pouco daqui e dali, como a gente já viu, com os companheiros orgânicos, biodinâmicos, com a pastoral, entidades sociais aqui e ali, um pouco essa interação com a CONAB, um pouco essa interação de coisas, fazendo a complexidade e a consistência que bem ou mal a gente chegou, eu não tenho dúvida que, eu acho que a gente pensou muito mais do que a gente conseguiu fazer, não é? [...] Que era sempre um pouco das hipóteses que, às vezes, até eu mesmo levantava, porque me angustiava, na medida em que eu estava mais próximo da região, que as coisas não chegavam lá...!! Mas o que tem que ser registrado nesse plano político-institucional é que o Estado não regionaliza mesmo!!!! Apesar de ter as estruturas, elas são quase simbólicas. (Entrevistado n.º 05 soc.civil - nível estadual)

O informante-chave analisa que o CONSEA-PR "pensou muito mais do que conseguiu fazer" e que isso se deu porque, ainda que a participação social possa ter uma interferência nesse processo, "Estado não regionaliza mesmo", o Estado apresenta postura de autossuficiência, ausência de "humildade", que compromete todo o processo de descentralização de poder, de recursos, de informações que, necessariamente, teria que acontecer para a PESAN-PR pudesse chegar a cada município paranaense, estimulando que cada município desenvolvesse a sua política de SAN em sintonia com diretrizes estaduais. Ou seja, essa autossuficiência não permite sequer que a sociedade civil ocupe adequadamente os lugares que lhes são destinados por lei após a Constituição de 1988, contando com a estrutura e as condições necessárias e básicas para a realização do seu trabalho, situação que impedirá ou dificultará em muito o cumprimento do seu papel e de suas atribuições na concepção e implementação das políticas públicas. O resgate desses processos auxilia na explicação das dificuldades enfrentadas pelo

CONSEA-PR, relativas à construção da PESAN-PR e consequentemente em relação à sua atuação sobre o governo para a formulação de um Plano Estadual de SAN. Assim, a questão retorna ao Estado, à sua dificuldade em trabalhar com a sociedade civil e realizar uma partilha de poder.

Tal questão desemboca, em última instância, num perfil de Estado altamente centralizador. Essa percepção é expressa pelo informante-chave:

Porque é muito grande esse isolamento... é terrível essa dificuldade, de num estado como o Paraná que é tido como forte institucionalmente, e talvez seja esse aí um aspecto, nesse campo da política institucional do Paraná... Porque você sabe, esta estrutura das secretarias estaduais, com esses grupos setoriais tem 40 anos, e é tido portanto como um caso de sucesso institucional nacionalmente... Então a gente paga um preço muito grande por essa tradição, por essa estrutura... Talvez nos outros estados onde isso não tenha sido tão forte... É que é um pouco o jeito paranaense de ser, que é ao mesmo tempo uma "aparência" de descentralização, mas na verdade é um sistema extremamente centralizado, e não por acaso na mão de um governador que está no seu terceiro mandato... Então, a gente já vê que temos que considerar inclusive esse detalhe, que nós tivemos dois mandatos, que é a nossa "vida útil" que é de 2003 para cá com o mesmo governador, para o bem ou para o mal, mas nesse caso de analisar assim um passo a passo, com ênfase na questão do marco político-institucional, governamental, sem dúvida é preciso lembrar... (Entrevistado n.º 05 soc.civil - nível estadual)

O entrevistado faz um comentário importante sobre a tradição de o Paraná ser um dos estados brasileiros considerados "forte institucionalmente", fazendo referência a uma política de mais de quarenta (40) anos que se diz "descentralizada", mas que na realidade apresenta-se ainda com uma estrutura com um alto nível de centralização. O informante utiliza uma expressão que se refere ao "jeito paranaense de ser", ou seja, de "parecer o que não é" e finaliza resgatando o fato de o governador Requião já estar no seu terceiro mandato, como um exemplo de "centralização" e pelo menos dois mandatos coincidindo com o processo de construção da SAN no Paraná (período de 2003-2009).

A fim de ilustrar tais comentários torna-se oportuno resgatar o episódio dos vetos realizados pelo governador na Lei estadual n.º 15.871, de 2008, em todos os tópicos referentes à estruturação do Sistema de Segurança

Alimentar e Nutricional (SISAN) no Paraná, inseridos pelos parlamentares no processo de tramitação da lei na Assembleia Legislativa, a pedido do CONSEA-PR e da Frente Parlamentar de SAN (FPSAN-PR). É preciso também registrar que, antes desse desfecho, a FPSAN-PR obteve uma audiência com o governador como uma última tentativa de diálogo, com o objetivo de explicar de forma mais aprofundada a importância do SISAN para o avanço da PESAN-PR e o contexto nacional em que se encontrava inserido esse processo, mas o governador manteve a sua posição, argumentando que a manutenção dos artigos e de determinados termos, como, por exemplo, "garantia do direito humano à alimentação", abria perspectivas que poderiam conflitar com a capacidade de o Estado efetivar o seu atendimento, além de poder criar a possibilidade de distorções na sua interpretação, levando a exigências inatingíveis de forma coletiva. Sobre esse episódio comenta um informante-chave do nível estadual:

[...] O que dificultou o processo... eu acho que entra aqui várias questões... Primeiro até pela caminhada nova da articulação política em um governo muito centralizador que teve na época de 2007... Teve um movimento muito bom, avançou, teve ministro aqui para o momento da mensagem do governador sobre a lei, naquela época, uma articulação nacional muito boa que foi feita, só que internamente acabou ficando um pouco fragilizado esse diálogo, se a gente for ver, os gestores estaduais têm um papel importante, porque se você tem um Governador, que era a realidade do Paraná, que ouve só os de dentro, se não houve articulação com os de dentro, ele não ouve, acaba que dificulta, então acho que isso ficou um aprendizado muito grande que foi um processo de avaliar porque teve o veto, porque tantas dificuldades, onde houve a falha, no processo da construção da lei que foi aprovada em abril de 2008. (Entrevistado n.º 09 gov. - nível estadual)

O entrevistado avalia que, considerando a postura centralizadora do governador, faltou por parte do CONSEA-PR e da FPSAN-PR maior articulação com pessoas estratégicas de dentro do governo, pessoas de confiança do governador, que fizessem essa interlocução, defendendo a proposta. Diante dessa análise, torna-se importante registrar que tal estratégia foi efetivada, mas talvez, não tenha atingido o grau necessário de interlocução para garantir a aprovação da lei na sua integralidade, considerando o perfil do

governador e a sua dificuldade em contemplar as sugestões e propostas advindas da sociedade civil.

4.3 O PROCESSO HISTÓRICO BRASILEIRO, A MANUTENÇÃO DAS OLIGARQUIAS E A IMPORTÂNCIA DA MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Paim utiliza o referencial de Cardoso e Faletto³¹ (1975) para buscar os fatores explicativos sobre o perfil de desenvolvimento apresentado pelo Brasil, com o reconhecimento da existência de um Estado cuja atuação ultrapassou "a dimensão jurídica, funcionando como 'a própria organização política das classes'", conforme segue a citação de trecho desses autores:

O mercantilismo empírico português, herdado pelo Estado brasileiro, fixou-se num ponto fundamental [...]. Este ponto, claramente emergente da tradição medieval, apurado em especial pela monarquia lusitana, acentua o papel diretor, interventor e participante do Estado na atividade econômica. O Estado organiza o comércio, incrementa a indústria, assegura a apropriação da terra, estabiliza preços, determina salários, tudo para o enriquecimento da nação e o proveito do grupo que a dirige (FAORO³², 2000, p.70 citado por PAIM, 2008, p.58).

Assim, a partir da consulta aos referenciais supracitados, Paim apresenta uma síntese sobre a "emergência e expansão do mercado capitalista moderno no Brasil":

³¹ CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. 3.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975 143p. (Biblioteca de Ciências Sociais).

³² FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 10ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000. 2v. 448p. (Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro).

Podem ser caracterizadas e descritas a partir de três fases: eclosão de um capitalismo moderno (da abertura dos portos a 1860); a formação e expansão de um capitalismo competitivo (1860- 1950); e erupção de um capitalista monopolista (fim de 1950 a após 1964).

[...] Ao lado disso conformou-se um "modelo autocrático burguês" que se mantém ao longo do século 20 mediante a "impregnação militar e tecnocrática" e a "domesticação particularista do Estado". Esta expressa-se pelo caráter patrimonialista que caracteriza o Estado brasileiro, antes mesmo do domínio da burguesia.

Os próprios cargos públicos do Brasil, reservados a premiar serviços e colocar a nobreza ociosa, passaram a ser vendidos, a partir do século XVIII. Burguesia e funcionários, afastados pelas atividades e preconceitos, se unem numa mesma concepção de Estado: a exploração da economia em proveito da minoria que orienta, dirige, controla, manda e explora (FAORO, 2000, p.265 citado por PAIM, 2008, p.59).

Os autores denominam "burocrático-autoritário" o modelo do Estado vigente no Brasil também na década de 1970, fazendo mais algumas reflexões sobre esse perfil consolidado ao longo da história, mas que na década de 1990 sofrerá outras mudanças:

Já na década de 90 que corresponde à segunda conjuntura sob exame neste estudo, a discussão sobre o Estado brasileiro veio no bojo de propostas de reforma do Estado para adequá-lo às mudanças da infra-estrutura econômica decorrentes da reestruturação produtiva do capitalismo. Em vez de "burocrático-autoritário", acrescenta-se ao Estado o adjetivo de "desenvolvimentista," configurado desde os anos de 1930, corresponderia à versão latino-americana da hegemonia keynesiana da Europa, mas sem os direitos associados ao Welfare State (FIORI, 1995 citado por PAIM, 2008, p.62).

Torna-se importante observar que nessa concepção o Estado é visto como "demiurgo da sociedade", ou seja,

Essa visão da história de boa parte das "elites" deliberantes e governantes, visão esta na qual está implícita ou explícita a idéia de que o povo, enquanto coletividade de cidadãos, precisa ser criado e tutelado, de cima para baixo (IANNI³³, 2004, p.44 citado por PAIM, 2008, p.63).

³³ IANNI, O. **O pensamento social no Brasil**. Bauru: EDUSC, 2002. 366p.

Considerando todo esse histórico, é possível compreender as perspectivas que se abrem com a mobilização da sociedade brasileira contra o autoritarismo, a ditadura e o modelo econômico de desenvolvimento e a promulgação da Constituição de 1988, como marco de um novo momento da história brasileira. A nova Constituição institui espaços de diálogo entre Estado e sociedade civil para a formulação de um novo perfil de políticas, que à medida que vão sendo efetivadas incidem sobre o próprio Estado e a própria sociedade civil promovendo mudanças numa direção mais democratizante e inclusiva. Sobre os desdobramentos desses marcos nas últimas décadas, Dagnino faz reflexões muito relevantes:

Em primeiro lugar, a própria existência de espaços públicos com participação da sociedade civil confronte, como vimos, tanto as concepções elitistas de democracia como as concepções tecnocráticas e autoritárias sobre a natureza do processo decisório no interior do Estado. Questiona também o histórico monopólio estatal sobre a definição do que é público e tem também contribuído positivamente para uma maior transparência das ações estatais, colaborando assim para a erosão de uma visão "estatista" da política brasileira que ainda predomina na nossa cultura política.

Em segundo lugar, a convivência com as diferenças tem promovido nesses espaços o difícil aprendizado do reconhecimento do outro enquanto portador de direitos, assim como da existência e legitimidade do conflito, enquanto dimensões constitutivas da democracia e da cidadania. Por outro lado, esses novos cenários estimulam a consolidação da capacidade propositiva dos movimentos sociais e outros setores da sociedade civil que veio, ao longo dos anos 90, se somar à sua capacidade reivindicatória. Esta capacidade propositiva requer, diferentemente da simples reivindicação, o reconhecimento da totalidade de interesses envolvidos e a visão da sociedade no seu conjunto, e, portanto, a superação de uma cultura particularista ou corporativista.

Em terceiro lugar, esses espaços têm servido de canais de expressão e defesa de reivindicações de direitos dos excluídos da cidadania no Brasil e, nessa medida, contribuído para o reconhecimento deles por parte da sociedade como um todo, mesmo quando esse reconhecimento não se traduz imediatamente em medidas concretas. A participação da sociedade civil na publicização de um enorme número de demandas de direito tem alterado a face da sociedade brasileira ao longo das duas décadas. O fato, inquestionável, de que essas demandas encontrem escasso abrigo nas políticas públicas do Estado não deve obscurecer o avanço que a sua publicização e legitimação no âmbito societal significam (DAGNINO, 2002, p.295).

Tendo em vista a retomada de todo esse processo histórico-político do Brasil, é possível compreender a inserção dos estados da federação nesse contexto. Conforme já mencionado no Capítulo 2, em relação à história econômica e política do Paraná, torna-se importante resgatar algumas informações já apresentadas:

No exame da questão regional, a formação econômica do Paraná tem sido explicada a partir de relações centro-periferia, de acordo com a visão cepalina, interpretada por PADIS³⁴ (1981), cuja tese demonstra que a industrialização de São Paulo (centro econômico) determinou uma certa divisão de trabalho no País, cabendo às regiões periféricas a produção da subsistência (matérias-primas e alimentos) como forma de integração a uma economia espacial brasileira (FURTADO³⁵, 1967) (SANTOS, 2001, p.11-12).

A preocupação em renegar essa tendência estimularia o Paraná a buscar uma certa autonomia mediante o processo de industrialização e de modernização da agricultura definindo um novo perfil para o estado, que passa gradativamente a se caracterizar como uma das dez maiores economias do País. Tal processo promove de forma concomitante a necessidade de uma centralização cada vez maior do Estado em relação aos processos políticos e econômicos que vão sendo gerados a partir de então, como forma de manutenção de suas oligarquias. Oliveira faz referência em seu artigo à permanência das estruturas de poder e de manutenção das oligarquias ao longo das mudanças políticas na história do Brasil e também do Paraná:

A riqueza e o poder no Brasil existem em função da conciliação de interesses dominantes em termos de processo político de longa duração, processo esse definido basicamente entre a conciliação entre os poderosos. O que sempre intrigou vários autores é a análise de continuidade das estruturas de poder ao longo de mudanças políticas na história do Brasil. Raimundo Faoro (1985), na obra *Os Donos do Poder*, aponta as questões da continuidade e da grande adaptabilidade de atores e grupos políticos ao longo

³⁴ PADIS, P.C. **Formação de uma economia periférica**: o caso do Paraná. São Paulo: Hucitec, 1981.

³⁵ FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 1967.

de diferentes conjunturas, fenômeno também comprovado por Paulo Mercadante³⁶ (1965) em "A Consciência Conservadora no Brasil".

[...] Uma correta teorização dessa realidade depende de estudos empíricos que identifiquem a origem, o funcionamento e as dimensões das redes políticas de poder e riqueza que, embora determinantes, não aparecem como tal. A estrutura social e política do Estado do Paraná permite ilustrar essa tese. Historicamente sintonizado com a ordem dominante central, o estado é frequentemente apresentado como o exemplo de modernidade, racionalidade, de adesão aos valores e às práticas de um capitalismo regido pelos princípios da impessoalidade e da eficiência. Neste artigo, mostraremos como isso é um mito, continuando fortes e operativas as redes políticas mesmo quando se trata de um governo considerado de esquerda como o do Governador Roberto Requião de Mello e Silva, cujo discurso de posse do segundo mandato foi uma apologia às posições políticas de esquerda (OLIVEIRA, 2007, p.152-153).

O artigo de Oliveira apresenta a genealogia de famílias do Paraná "que detêm poder e riqueza na atualidade, mas estão associados aos interesses dominantes há quase 300 anos" (OLIVEIRA, 2007, p.169). Assim, é a partir dessa estrutura de sociedade de classes que deve ser compreendida a conformação da sociedade brasileira e, portanto, do Estado no Paraná e que podem ser entendidas as dificuldades enfrentadas pela sociedade civil, quando crítica e atuante, para avançar na construção da democracia, equidade e justiça social, mediante um conjunto de políticas públicas que promovam as transformações políticas, econômicas e sociais necessárias.

Para a compreensão mais aprofundada da postura apresentada pelo governo em relação à construção da Política de SAN, deve ser considerada a seguinte questão levantada por Offe³⁷:

Para Offe, uma das razões pelas quais o Estado deve garantir as condições de reprodução ampliada do capital diz respeito à sua dependência estrutural dessa reprodução, fundamentalmente porque a "saúde financeira" do Estado depende da "saúde da economia". Faz parte do cálculo econômico da burocracia estatal considerar

³⁶ MERCADANTE, P. **A consciência conservadora no Brasil**. Rio de Janeiro: Saga, 1965.

³⁷ OFFE, C. Advanced Capitalism and the Welfare State. **Politics and Society**, v.4, 1972.

que sua estabilidade e expansão dependem da manutenção da acumulação [...]. Segundo Offe, esta dependência seria um princípio deletivo do processo de decisão, interno ao Estado, para a definição de políticas estatais (ARRETCHE, 1995, p.32).

Para questão da emergência das políticas sociais, Gough³⁸ aponta outra direção, rejeitando as teorias segunda as quais o Estado seria apenas uma criação do capitalismo "inteiramente submisso à classe dominante e sua dinâmica de acumulação":

Para o autor, dado o fato de que avanços sociais ocorrem no interior do modo de produção capitalista, não há como evitar o dado da existência de uma classe dominante que objetiva maximizar lucros. Isto implica que o processo de acumulação capitalista estabelece um limite para a expansão das políticas sociais. Deste modo, no limite, a expansão do *welfare state* é barrada pelas possibilidades postas pela acumulação e pela própria capacidade de financiamento dos programas sociais.

[...]

Segundo o autor a separação entre esfera política e econômica, própria do capitalismo, e, portanto, a relativa autonomia do Estado permite a existência de uma significativa margem de manobra no campo das decisões de âmbito estatal. O Estado não age de maneira alguma como instrumento passivo de uma classe. Há espaço para que vários órgãos do Estado possam dar origem a políticas [...].

Nós distinguimos dois fatores importantes na explicação do crescimento do *welfare state*: o grau de conflito social, e especialmente, a força e forma de luta da classe trabalhadora, e a habilidade do estado capitalista em formular e implementar políticas de modo a assegurar no longo prazo a reprodução das relações capitalistas de produção (GOUGH, 1979 citado por ARRETCHE, 1995, p.41/43 - tradução livre).

Assim, torna-se evidente que, apesar de o estado capitalista necessitar das políticas sociais para garantir a sua "continuidade", sem a pressão da sociedade civil organizada as políticas sociais não acontecem ou não são desenvolvidas da maneira necessária, no sentido de apresentar um caráter mais estruturante em termos das mudanças sociais e econômicas necessárias e (ou) de garantir o empoderamento e a emancipação. Nesse sentido, é fundamental o reconhecimento da potencialidade da contribuição social e

³⁸ GOUGH, I. **The political economy of the welfare state**. London, Mac Millan Press, 1979.

política dos conselhos de políticas públicas na reforma democrática do Estado. E considerando-se o contexto da SAN, é necessário registrar algumas percepções dos entrevistados sobre o que representa o CONSEA nacional e consequentemente os estaduais e municipais, enfim, a existência do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional com as suas instâncias de participação social em relação ao processo de construção dessa política no Brasil:

O CONSEA nacional foi a nossa grande conquista, né? Por ter conseguido um espaço, nós temos uma visibilidade que é bastante reconhecida, né? Então, essa visibilidade é fundamental porque nós estamos criando uma referência de política pública que não existia, né? Não era uma referência a SAN, muito menos com esse enfoque que nós temos... Então você tem que explicar o que é...! O CONSEA, ele é uma conquista em si, justamente por ter esse espaço de visibilidade e conseguir trabalhar nessa direção, né? E é um conselho bastante representativo, reúne setores de governo distintos e principalmente porque ele é muito aberto ao debate e à discussão, ter a presidência na mão da sociedade civil, ter a participação majoritária da sociedade civil, isso faz muita diferença... Quem já andou em outros conselhos por aí comprova isso... De alguns há uma diferença da água para o vinho em termos de capacidade de debate, de produção etc... Então eu acho que o papel dele, ele é decisivo...!! Muito do papel dele se explica pela localização na Presidência da República, não por acaso só tenha um outro que é quase um ministério, né? Que é o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Acho que também tem contribuído para criar um referencial para a discussão do tema, a produção do conhecimento que tem aqui dentro. Alguns métodos que foram desenvolvidos aqui que são fundamentais, como o do orçamento por exemplo, agora o método dos indicadores e de monitoramento, né? Então a capacidade de produção do CONSEA é...!! E ele é uma referência, né? Ninguém se refere a essa construção sem falar dele na construção da SAN no Brasil, né? (Entrevistado n.º 14 soc.civil – nível nacional)

Diante disso, devem ser consideradas as reflexões de Esping-Andersen (1991) sobre as potencialidades das políticas sociais, como arena para a acumulação de recursos de poder por parte das classes trabalhadoras e dos diferentes segmentos da sociedade:

A classe trabalhadora tem objetivos históricos de emancipação, quais sejam, desmercadorização da força-de-trabalho e do consumo, a reestratificação da sociedade de acordo com o princípio da solidariedade, correções redistributivas das desigualdades produzidas pelo mercado e a institucionalização do pleno emprego. O debate em torno da possibilidade de que a adoção das políticas sociais viesse

a constituir-se em um instrumento da construção e fortalecimento destes objetivos fez parte da formação mesma, dos movimentos operários. Progressivamente a concepção social-democrata de que a reforma social contribuiria para o fortalecimento da capacidade de pressão da classe trabalhadora viabilizou-se como uma alternativa real de política.

A política social, portanto, tornou-se uma arena para a acumulação de recursos de poder da classe trabalhadora, cujo princípio de atuação seria substituir as trocas via mercado pela distribuição social e os direitos de propriedade por direitos sociais (ESPING-ANDERSEN, 1985b, 228 citado por ARRETCHE, 1995, p.46).

É nessa direção ressaltada por Esping-Andersen que se torna necessário compreender o significado que o processo de construção da Política e do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional adquire no Brasil, uma vez que, ao tratar da efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável, traz uma nova perspectiva de revisão da lógica de mercadorização do processo da alimentação e nutrição, considerando a presença de uma racionalidade em defesa da promoção da saúde, que deveria permear a reestruturação do sistema agroalimentar.

5 O SISTEMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: POTENCIALIDADES PARA A CONSTRUÇÃO DA INTERSETORIALIDADE E AVANÇOS NA PROMOÇÃO DA SAÚDE

Após a discussão sobre o processo de construção da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná com a identificação das ideias, interesses e instituições integrantes dessa dinâmica e os principais avanços, dificuldades, potencialidades e desafios inerentes a esse processo de construção, parte-se para uma abordagem sobre a relação entre a construção do PESAN-PR e a necessária participação da Saúde nesse processo. O objetivo do presente capítulo é o de aprofundar as questões relacionadas à intersectorialidade que necessita ser construída num sentido mais amplo em relação a esse processo, mas que também envolve a SAN e a Saúde, considerando sobretudo a necessidade de que as potencialidades existentes nessa integração se efetivem na direção da Promoção da Saúde da população.

5.1 O PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO PELA CONSTRUÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL E A CONTRIBUIÇÃO DO SETOR SAÚDE

Considerando a necessidade de contextualizar as falas dos entrevistados em relação à historicidade do objeto em estudo, inicia-se a discussão dos conteúdos mencionados pelos entrevistados tanto do nível nacional quanto estadual, relativos à compreensão deles sobre o conceito de Promoção da Saúde, fazendo a relação com a questão da alimentação e nutrição:

Eu trabalho com um conceito de promoção da saúde que vem das grandes cartas, as históricas da Promoção, que são aqueles campos de ação, os cinco níveis de..., as cinco diretrizes e tal... e eu acho que é a melhor maneira de olhar a Promoção da Saúde porque senão você reduz a promoção da saúde à educação em saúde e está fadado ao fracasso e então, isso é uma coisa que eu penso muito quando a gente olha para a promoção da alimentação saudável, que aí existe também essa tentativa de reduzir a promoção da alimentação saudável às ações de educação nutricional e você aí ou individualiza a responsabilidade ou mesmo quando você fala em grupos sempre você fala em motivação, comportamento que vão gerar a mudança da prática... eu acho que isso tem a sua importância, é lógico, mas essa importância e essa capacidade de gerar impacto ela precisa estar articulada com ações de políticas públicas, com políticas públicas de regulação, com a questão da própria reestruturação dos serviços de saúde, com a questão da promoção de ambientes saudáveis etc., então esse modelo de promoção da saúde que faz uma articulação entre essas diferentes dimensões, né? (Entrevistado n.º 22 soc. civil – nível nacional)

Bom, eu trabalho assim, na minha visão a Promoção é esse enfrentamento dos determinantes sociais da doença...! Então eu acho que a Promoção, quando ela não é efetivada assim, aí eu acho que o modelo que hoje vem sendo adotado oficialmente pelo Ministério da Saúde, apesar de falar de determinantes, de estar pautado na integralidade, na construção da autonomia dos sujeitos, em vários temas, ela ainda é muito campanhista, ela tem um conceito de que "Vamos sair por aí fazendo campanhas... fazendo informação", que com a informação "as coisas serão resolvidas", enfim, "que a população precisa se informar", então eu penso que a gente está ainda nisso, e eu acho que a gente precisa fazer um enfrentamento maior [...] (Entrevistado n.º 19 gov. - nível nacional)

Conforme se verifica nas falas dos entrevistados, a compreensão sobre o conceito de promoção de saúde encontra-se em sintonia com a concepção de promoção da saúde de referência neste trabalho, sobretudo em sua perspectiva mais ampla. É bastante interessante a reflexão que é feita sobre como esse conceito é compreendido e tratado pela área de alimentação e nutrição, havendo uma preocupação por parte dos entrevistados, de ocorrer uma redução desse processo de trabalho em favor da construção da promoção da saúde na perspectiva da educação em saúde ou da educação nutricional. As falas dos informantes-chave expressam um entendimento ampliado desse processo de construção e dependente da existência de políticas públicas promotoras de saúde, da reorientação do serviço de saúde, da construção de ambientes saudáveis, entre outras estratégias importantes.

Discutindo, agora, o processo de construção da política de Segurança Alimentar e Nutricional, informações advêm de informantes que registram a contribuição de dois campos do saber como os disseminadores das ideias que fundamentaram esse processo político:

O processo de construção, que eu vejo, primeiro eu acho que ele é resultado de dois campos de saber e de articulação que se uniram em qualquer momento. Um campo que vem do lado das ciências sociais e agronômicas, ligadas ao tema da agricultura e do meio rural, e o outro campo que vem da saúde e da nutrição, ligado justamente a esses temas de saúde e de nutrição, esses dois campos se encontraram no final dos anos 80 e início dos anos 90 e a partir daí foi se dando uma construção para a qual contribuíram pesquisadores de ambos os campos, militantes de ambos os campos, movimentos e organizações e gestores públicos, algumas experiências de governo, apontando para essa construção. (Entrevistado n.º 14 soc.civil – nível nacional)

Você lembra que a gente pegou em 1986, na primeira Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, na primeira, quer dizer, em 86 a gente está há 24 anos atrás, quer dizer esse eu acho que é um marco interessante... E aí o pessoal da saúde foi ator fundamental, trazer isso para esse debate institucionalizado, organizado e tal, com conferências, já propondo uma política nacional, o sistema nacional já sai daquele momento, sem saber direito como seria... (Entrevistado n.º 20 gov. – nível nacional)

Os entrevistados destacam a realização da Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1986, como um marco de discussão das principais ideias e propostas para a área da Segurança Alimentar e Nutricional, que após um longo processo de mobilização da sociedade civil acabaram sendo consideradas e se constituindo na base da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instituídos em 2006, com o marco da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Arruda & Arruda sinalizam os eventos fundamentais para a conquista de avanços no campo da Alimentação e Nutrição e da SAN no País e que consistiram em iniciativas do setor saúde:

A VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, em Brasília, cujas recomendações conduziram à aprovação da Lei Orgânica da Saúde (Lei n.º 8.080/1990), que criou o Sistema Único de Saúde, e contemplando a estruturação das Comissões Permanentes, entre

elas Comissão Intersectorial de Alimentação e Nutrição (CIAN) do Conselho Nacional de Saúde.

A Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (1986), em Brasília, como desdobramento da VIII Conferência Nacional de Saúde, que propôs a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição e de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, ambos ligados ao Ministério do Planejamento (ARRUDA; ARRUDA, 2011, p.402).

Os comentários dos entrevistados, assim como o registro dos autores supracitados, ressaltam a importância estratégica das conferências nacionais realizadas pelo setor saúde na década de 1980, já indicando um reconhecimento de uma série de demandas sociais não atendidas e uma intencionalidade de construção de um processo de transformação dos elementos geradores da insegurança alimentar e nutricional no Brasil, havendo inclusive a proposição de criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição e de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional com uma perspectiva intersectorial. Deve ser também destacada a criação da CIAN, que a partir de então tornou-se um *locus* estratégico para a discussão da temática, de controle social e construção do processo político de fortalecimento da área de Alimentação e Nutrição no âmbito do Ministério da Saúde e também na perspectiva transversal, no sentido de envolver outros ministérios, área e setores nesse processo de trabalho.

A menção a todo esse processo traz a necessidade de resgate de toda uma construção institucional de longa data que ocorreu no país e que envolveu não só o setor saúde, mas o campo da Alimentação e Nutrição e que deve muito a sua estruturação às ideias e concepções de Josué de Castro e ao trabalho de uma comunidade de política pública que foi se constituindo no país ao longo da sua história. Marcos importantes são assinalados na década de 1940 e 1950. Em 5 de agosto de 1940 ocorre a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) com a finalidade de propiciar instalações e as condições para a alimentação adequada dos trabalhadores (ARRUDA; ARRUDA, 2011). Outras instituições importantes para a área de alimentação e nutrição são criadas nesse período:

[...] em 1944, o Instituto Técnico de Alimentação (ITA), subordinado à Coordenação de Mobilização Econômica, que em 1946 foi transformado no Instituto Nacional de Nutrição da então Universidade do Brasil; em 17 de fevereiro de 1945, pelo Decreto-Lei n.º 7.328, foi criada, junto ao Conselho Federal de Comércio Exterior, a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), transferida em 1949 para o Ministério da Educação e Saúde, investida em abril de 1951 nas funções de Comitê Nacional da Food and Agriculture Organization (FAO), em agosto de 1951 incumbida de assistir o governo na formulação da política nacional de alimentação e extinta em 1972, quando da criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (ARRUDA; ARRUDA, 2011, p.398).

A criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) resulta de uma conjuntura de processos influenciados pelo paradigma em vigor na década de 1970, que fazia uma relação direta entre desenvolvimento e nutrição e que reconhecia a necessidade da construção intersetorial dessa relação e de uma mudança no formato das políticas sociais:

Representou importante contributo para a tomada da decisão governamental uma das recomendações da III Reunião de Ministros de Saúde das Américas, realizada em Santiago do Chile em 1972, ao assinalar a necessidade de se efetuarem mudanças na condução das políticas sociais. Gerou-se então um clima favorável para a criação do INAN, efetivada pela Lei n.º 5.829, de 30 de novembro de 1972, como autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, que assumiu as atribuições da extinta CNA, com a finalidade de: a) assistir o Governo na formulação da política Nacional de Alimentação e Nutrição; b) elaborar e propor, ao Presidente da República, o programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), promover sua execução, supervisionar e fiscalizar sua implementação, avaliar periodicamente os resultados, propor sua revisão; c) funcionar como órgão central das atividades de alimentação e nutrição (ARRUDA; ARRUDA, 2011, p.398).

Conforme pode ser compreendido, o INAN, ao longo dos seus 25 anos de existência, foi responsável pelo desenvolvimento do I e II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I e II PRONANs), que envolveram um conjunto de políticas, programas e ações bastante diversos e que foram executados de forma conjunta por outros setores, além do setor saúde. Toda essa construção institucional, com as experiências adquiridas, erros e acertos, sem dúvida contribuiu para a construção da concepção da SAN no Brasil e no desenvolvimento das estratégias para a sua concretização.

Ainda em relação ao processo de construção da política de SAN no País, torna-se estratégico resgatar a fala de um informante apresentada anteriormente, no sentido de ilustrar a complexidade dos aspectos relacionados a essa construção e que têm a ver com o conceito das políticas públicas promotoras da saúde:

[...] A participação do movimento social nesse processo foi muito importante, né? E o que eu achei, pelo pouco que eu conheço do mundo, o Brasil teve uma coisa diferente que foi assim: nesse movimento social que por assim dizer desencadeia e coloca na agenda do governo brasileiro o tema da SAN, eu atribuo isso a uma coisa do movimento social brasileiro... As pessoas organizadas em diferentes movimentos, o Fórum Brasileiro foi fundamental nisso e o Instituto de Cidadania, de Campinas, também teve muito junto do Lula enquanto ele era candidato... a SAN traz consigo o componente agricultura, produção e abastecimento com o componente saúde/nutrição, coisa que em outros países... Angola, por exemplo, ou El Salvador não existe isso! Existe uma concepção de que Segurança Alimentar é assistência social, combate à fome, ou é produção de alimentos: agricultura! Não associa a questão da saúde com segurança alimentar... [...]
(Entrevistado n. 15 soc. civil – nível nacional)

O entrevistado destaca a importância que o movimento social teve na construção do processo da SAN no País, por unir forças com as comunidades de política pública da área da nutrição e da área da agricultura e de abastecimento. Foi também ressaltado, como uma contribuição importante do Brasil no cenário internacional, o compromisso assumido pelo movimento da Segurança Alimentar e Nutricional em considerar a questão "nutricional" tão importante quanto a questão alimentar, na concepção das políticas públicas. Os entrevistados também colocam que o processo iniciado na década de 1980 com a Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, realizada em 1986, foi na mesma década fortalecido por um movimento oriundo do campo da sociologia rural e da agricultura. Esse processo de convergência irá se potencializar ainda mais na década de 1990 com a participação de militantes, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, além dos pesquisadores, técnicos e gestores que militavam em prol do tema já na década de 1980. Com o governo que assume em 2003, há uma abertura

para que a SAN passe a ser inserida na agenda governamental como uma questão prioritária. Tal processo contou com uma decisão governamental, mas foi sobretudo resultante de uma histórica mobilização social (PINHEIRO, 2009).

5.2 A PARTICIPAÇÃO DO SETOR SAÚDE NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: AVANÇOS E DIFICULDADES

Os entrevistados registram a importância da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) como uma questão fundamental para uma maior integração do setor Saúde ao campo da Segurança Alimentar e Nutricional no País. Na ocasião da sua criação, em 1999, a PNAN consistiu em um espaço de resistência das discussões da área da alimentação e nutrição voltadas à Segurança Alimentar e Nutricional, num momento da história do País que não havia intenção, por parte do governo, em implantar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PINHEIRO, 2009). Ao longo dos seus dez anos de implementação, a PNAN vem buscando cumprir com o papel de discutir e desenvolver ações fundamentais para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do setor Saúde:

Olha, a gênese da PNAN é uma gênese que vem muito de enxergar uma janela de oportunidades, sabe? E aproveitar bem essa janela porque ela surge num momento em que começa a existir uma proposta dentro do primeiro escalão do Ministério [da Saúde] de fazer uma formulação de políticas setoriais e para isso ter um método, um processo... e, nesse momento, exatamente isso, é o final do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) dentro da saúde ter virado uma salinha com três pessoas, cuidando ali das cápsulas de vitamina A e do sal. Então é a redução, da redução, nós estávamos mal nesse processo, vamos falar o português claro!!!! Aí, quando surge essa proposta e essa proposta é identificada, isso foi percebido como, talvez essa palavra seja muito primária, ou uma simplificação do processo, mas ela foi quase uma "tábua de salvação", no sentido de fazer com que os escalões superiores do Ministério percebessem que existe uma

possibilidade aí, que existem ações que precisam ser feitas, que existe conhecimento, que existem necessidades, então você aglutina em torno de um processo que foi pensado na secretaria executiva do Ministério, você aglutina então quem? Esses pensadores históricos da nutrição, os epidemiologistas que têm uma massa de dados que mostram: a gente precisa agir aqui, precisa agir agora, pela realidade atual e pela realidade que se vislumbra, né? E nisso são eles e outros grupos que vão sendo agregados... Então, eu acho que isso, para época foi uma discussão extremamente democrática, extremamente inclusiva, né? Tem algumas visualizações que o próprio movimento de SAN não tinha, que é a questão do direito humano, então a PNAN ela é uma política à frente do tempo dela, 1997, 1998 e quando ela é promulgada, assinada em 1999. Ela toma para si a responsabilidade de coordenar a intersetorialidade, olhando a segurança alimentar e nutricional, porque naquele momento, não tinha eco dentro do Estado brasileiro, então ela tomou para si essa responsabilidade, ela traz um conceito ainda não completamente compreendido no Brasil e no mundo... Então eu acho que é uma política que traz isso: "Hei! Espera um pouquinho!! Existe uma área que precisa de ações e essas ações são abrangentes, elas atingem diferentes setores da sociedade, elas atingem o Sistema Único de Saúde, elas precisam conversar com outros setores de governo", entende? (Entrevistado n.º 22 soc.civil – nível nacional)

Eu acho que com relação à PNAN, eu vejo que é a área de alimentação e nutrição passou por abalos muito fortes, crises muito fortes dentro da área da saúde, então, eu acho que de oito anos para cá, eu acho que essa área está em construção permanente, né? Se a gente fizer... o primeiro grande abalo foi a própria extinção do INAN e eu não sou saudosista nesse processo, eu acho que o INAN estava anacrônico na sua existência, não foi possível inovar naquele momento, trazer algumas novas propostas, então ele acabou "caducando" mesmo, infelizmente, ele foi extinto, talvez pudessem ter sido aproveitadas as experiências, não foram, a coisa foi feita meio drasticamente, mas eu não vou fazer uma defesa daquele modelo, aquele modelo não era mais possível. Acho que houve todo um esforço num processo de reconstrução de uns quatro ou cinco anos numa política muito poderosa, muito potente, que é a própria PNAN [...] (Entrevistado n.º 19 gov. – nível nacional)

Os entrevistados registram um fato que foi crítico para a área de alimentação e nutrição no Brasil, a extinção do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), que ocorre no ano de 1997. Apesar da perda da sua capacidade técnica, em função da linha neoliberal que influenciou o governo nesse período, dificultando o trabalho dos órgãos públicos com a total falta de apoio governamental e o enxugamento de recursos, o INAN

consistia na autarquia emblemática da área de Alimentação e Nutrição no País, conforme já mencionado (ARRUDA; ARRUDA, 2011).

Com a extinção do INAN, toda a área de alimentação e nutrição passa a restringir-se a uma subárea do Ministério da Saúde. A instituição da PNAN e a criação da Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN) resgata parte do *status* político anterior com o objetivo de realizar a concepção e a efetivação de um conjunto de programas e ações muito abrangentes com vistas à promoção da saúde, mediante a garantia do direito humano a alimentação adequada e saudável. Para tanto, foram propostas para a PNAN as seguintes diretrizes: o estímulo às ações intersetoriais visando ao acesso universal aos alimentos; a garantia da segurança e da qualidade dos alimentos e da prestação de serviços nesse contexto; o monitoramento da situação alimentar e nutricional da população; a promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis; a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais e de doenças associadas à alimentação e nutrição; a promoção do desenvolvimento de linhas de investigação e desenvolvimento e a capacitação de recursos humanos (MS, 2000).

Conforme pode ser verificado nas diretrizes da PNAN, que iniciam pela preocupação em haver o estímulo a ações intersetoriais que garantam o acesso universal aos alimentos, todo o conjunto de proposições encontra-se voltado para o atendimento de questões da área da saúde que são fundamentais para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional da população brasileira. Assim, após dez (10) anos de existência e de uma atuação significativa, a PNAN registra importantes contribuições para a área da saúde e para a segurança alimentar e nutricional, segundo avaliações realizadas por ocasião do Seminário Nacional de Alimentação e Nutrição no SUS – Dez anos da PNAN, realizado em 2010 (MS, 2010b):

No que se refere aos avanços, cabe destacar o fortalecimento da Rede de Alimentação e Nutrição, o financiamento das ações nos Estados e Municípios brasileiros, a implementação do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional – em todo território nacional, a publicação das diretrizes oficiais para a promoção da alimentação saudável por meio do Guia alimentar para a população

brasileira, a efetivação dos programas de suplementação de micronutrientes ferro e vitamina A e a erradicação do bócio endêmico, além da publicação, reprodução e distribuição de diversos materiais técnicos e orientadores sobre as diversas áreas de alimentação e nutrição (MS, 2010b, p.54).

Em relação aos desdobramentos da PNAN e a melhora da sua capilaridade em termos da atenção básica, alguns importantes avanços são contabilizados pelos entrevistados:

Olhe, eu acho que em termos de políticas públicas da saúde, a gente computou alguns avanços, por exemplo, no próprio desenho que foi dado para a área da nutrição na atenção básica, com o NASF [Núcleo de Apoio à Saúde da Família], até um avanço tímido, mas entendo que como nutrição na atenção primária houve uma certa incorporação da SAN até nas atribuições do nutricionista, essa questão da produção dos alimentos está na pauta do nutricionista do NASF, o consumo dos alimentos pela população está nessa pauta, então eu acho que essa incorporação aconteceu, penso que um outro elemento de concretização disso foi o próprio Programa Saúde na Escola, que tem várias interfaces na promoção da saúde, e um campo muito forte que foi a promoção da alimentação saudável, e logo, com a incorporação dessa dimensão como atribuição da equipe de saúde da família na escola que foi incorporada pelo Programa Saúde na Escola, a alimentação saudável rapidamente se incorporou, ela procurou fazer um manual operacional conjunto, para profissionais de saúde e de educação ao mesmo tempo, com uma temática e com abordagens da questão alimentação e nutrição que permitissem tanto ao profissional da saúde quanto o da educação que abordassem o tema nas suas realidades... (Entrevistado n.º 19 gov – nível nacional).

O entrevistado faz um importante relato sobre a implantação dos NASFs e a perspectiva de aprofundamento de algumas questões da abordagem da SAN a serem trabalhadas pelo nutricionista nos NASFs, fortalecendo a possibilidade da construção de um trabalho de caráter mais intersetorial; ressalta ainda o interesse despertado na comunidade escolar sobre a alimentação saudável, com a implantação do Programa Saúde na Escola.³⁹

³⁹ O Programa Saúde na Escola (PSE) é resultante de um trabalho integrado realizado pelos Ministérios da Saúde e da Educação, tendo sido instituído em 2007 mediante o Decreto Presidencial n.º 6.286. Coube à Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição integrar o grupo de trabalho que definiu as estratégias para que o tema da Alimentação Saudável pudesse ser trabalhado no ambiente escolar.

Na sequência, a informante-chave registra a realização do repasse de recursos aos estados e municípios de grande porte e a sua importância como uma questão estratégica para o fortalecimento da PNAN e para a viabilização do seu alcance no nível estadual e municipal:

[...] eu computo que o processo de ter criado o Fundo de Alimentação e Nutrição, de ter gerado, ainda que com muito pouco recurso, ter gerado a possibilidade de financiar a gestão da política nos municípios de grande porte, além dos estados que era uma prática habitual, que a gente só financiava os estados, isso gerou uma mobilização enorme, isso gerou um movimento impressionante e são pouquíssimos recursos, mas geram uma organização, né? Porque potencializam uma possibilidade de organizar esse desenho da alimentação e nutrição da política no nível local. Então eu computo isso como da maior importância, da maior relevância, porque se eu for olhar para o recurso aplicado, não é tanto, mas o efeito dele é um efeito potencial e mobilizador, entendeu? Ele é muito interessante!! (Entrevistado n.º 19 gov. – nível nacional)

Segundo registro do entrevistado, o processo de descentralização da PNAN viabilizado pelo Fundo de Alimentação e Nutrição (FAN)⁴⁰ gerou uma mobilização significativa, uma vez que tem conferido maior poder de autonomia e de execução às Áreas de Alimentação e Nutrição existentes nos estados e em alguns municípios, que ainda carecem do fortalecimento institucional e da estrutura adequada para realizar de forma plena os objetivos da PNAN no nível estadual e local. Sobre essa questão faz referência o informante-chave estadual destacando a importância estratégica do FAN para o fortalecimento e a institucionalização da Área Técnica de Alimentação e Nutrição e da própria PNAN:

Eu acho que um fator que contribui para que a nutrição esteja mais à tona são vários, mas um deles é o recurso que vem para os estados, a gente sabe da dificuldade que eles estão tendo para manter esse recurso para os estados, até mesmo para os municípios, embora eles tenham ampliado para os municípios com

⁴⁰ O Fundo de Alimentação e Nutrição consiste em recurso transferido do Ministério da Saúde aos estados brasileiros e municípios para realização de ações na área de Alimentação e Nutrição e apoio à gestão da Política de Alimentação e Nutrição. A criação desse mecanismo teve o seu início em 2007 (MS, 2010).

mais de 150 mil habitantes. Então até o ano passado era 200 mil, no Paraná entrou mais um município, eram 8 e entrou Guarapuava. Fizeram um rearranjo, então antes era um valor X, igual para todos, a capital recebia 80 mil e os demais recebem 40 mil. Agora eles fizeram um rearranjo estão tem municípios que recebem 25 mil, outros 30 mil... Então uma forma de equalizar de acordo com a população e dessa forma eles conseguiram incluir mais um município. Então esse recurso eu acho que está dando mais visibilidade. Na área pública se você tem o recurso você consegue fazer ações, você está mais visível, então é bom para o estado e é bom para os municípios!

[...] Porque o estado hoje não tem um destino dentro do plano dele específico para a área de alimentação e nutrição, o recurso que a gente conta é esse, se a gente for fazer qualquer outro plano, vai entrar na fila como todos os outros que não tem recurso, fora os encargos que temos da burocracia, qualquer evento acima de 8 mil reais, que você vai fazer é licitação e é um processo lento, burocrático... Então fora isso se você não tiver o recurso você vai ter que disputar o recurso e ainda entrar na fila da burocracia, porque é assim que funciona... Então o avanço enorme, é você ter um recurso para fazer as ações na área de alimentação e nutrição, porque aí você fica visível... É claro que o trabalho que você vai estar fazendo é de "formiguinha," que você tem que acreditar, você vai fazer, que aquilo é importante, é, mas ele vai demorar para ficar visível principalmente para o gestor, vai ter que fazer ações que vão demorar mais, principalmente se depender de dinheiro, para ter algum impacto e mostrar: "Olhe o que estamos fazendo!!" Já chama a atenção porque você tem um recurso, você participa dos conselhos municipais, nós aqui participamos do estadual, vai dando visibilidade, então quanto mais você divulga, mais você vai falando do assunto, isso vai vindo à tona... e dá uma identidade. (Entrevistado n.º 04 gov. - nível estadual)

A entrevistada faz referência à questão da não existência de um planejamento ou de uma política específica do Estado do Paraná para a área de alimentação e nutrição, registrando a falta de sua priorização e da existência de uma proposta concreta, por parte da Secretaria Estadual da Saúde para a temática:

Assim, o que é desenvolvido hoje dentro da saúde, em SAN, é o que vem do Ministério e dentro da saúde nós temos ainda a vigilância em saúde, que trabalha a SAN também. Então o que a gente trabalha, o que envolve hoje são as políticas que estão estabelecidas, as diretrizes que vêm do Ministério da Saúde, então se trabalhar a promoção da alimentação saudável, trabalhar aleitamento materno, essas são ações que vem e que têm seus avanços... É claro que estão avançando, mas são passos lentos, custosos, e que não muda a forma de ver da noite para o dia... A gente fica batendo, insistindo no mesma tecla... (Entrevistado n.º 04 gov. - nível estadual)

Conforme pode ser verificado pelo depoimento, o que é realizado acontece em função do que pode ser efetivado pela Área Técnica de Alimentação e Nutrição com o recurso federal repassado por meio do FAN. Não há um planejamento estadual para a área e em geral são seguidas as orientações da CGPAN, que se encontram em sintonia com as diretrizes da PNAN. Outro comentário importante do entrevistado estadual se refere à importância do FAN, esclarecendo, no entanto, que, em função disso, a área de Alimentação e Nutrição é a única a contar com recursos próprios dentro da Superintendência de Atenção Primária, o que reflete a penúria em que se encontra essa área no âmbito do SUS:

Mas enfim, é de qualquer forma um avanço, que faz diferença aqui no Estado a gente ser o "primo rico" daqui do departamento porque a nossa Superintendência de Atenção Primária é pobre em recurso... Se você faz uma comparação com o que a vigilância recebe, é uma diferença enorme... (Entrevistado n.º 04 gov. - nível estadual)

Apesar das dificuldades acumuladas e existentes, o entrevistado, de origem governamental, apresenta as ações que foram desenvolvidas no período de 2008/2009, em função do repasse de recurso por meio do FAN⁴¹:

Então, assim vou aproveitar para falar para você o que a gente está fazendo no Estado e como está utilizando o recurso. Isso da gente ter que apresentar nos conselhos o que a gente está fazendo, a gente apresenta nas CIBs [Comissão Intergestores Bipartite] o que está fazendo, a nutrição, para o que ela veio, para o que ela serve... O que a gente fez? No ano passado, a gente planejou para que parte do recurso que veio, fosse usado para que as regionais façam o seu planejamento lá!! O que eles estão precisando lá! No primeiro ano que eu entrei, que eu tinha que fazer o plano, aí ouvíamos o que o pessoal trazia, fazíamos as

⁴¹ O repasse de recursos federais para o FAN iniciou-se no período 2006/2007; o Estado do Paraná recebeu 120 mil reais ao ano para as ações de Alimentação e Nutrição e a capital, Curitiba, passou a contar com o valor de 80 mil reais para suas atividades. Nos anos seguintes, os municípios do Paraná com mais de 200 mil habitantes foram autorizados a receber recursos do Fundo (40 mil reais/município). Atualmente o Estado, Curitiba e os mesmos municípios recebem o recurso, mas com valores diferenciados (Guarapuava (20 mil), Cascavel, Colombo e São José dos Pinhais (30 mil); Foz do Iguaçu, Maringá, Ponta Grossa (35 mil) e Londrina (50 mil) (SESA, 2011; MS, 2011).

capacitações em antropometria, em segurança alimentar e nutricional, que foi o que a gente comentava bastante no CONSEA, é claro que eles tinham um certo diagnóstico disso também... Aí já veio o SISVAN Web, já fizemos uma capacitação grande e preparamos para esse outro ano, elencamos dessa forma: tudo o que está sendo desenvolvido dentro da área de alimentação e nutrição, tudo o que as regionais fazem, elas trabalham bastante; de repente, na Regional de Saúde de Maringá, o importante é trabalhar o Bolsa Família, eles vão identificar o que é mais importante! A gente diz: tem tanto X de recurso que vocês vão poder utilizar para fazer evento, ou se quer chamar reunião com os municípios, fazer uma capacitação, enfim... Fica para eles fazerem de acordo com a necessidade local! É uma experiência ainda, de acordo com a necessidade. (Entrevistado n.º 04 gov. - nível estadual)

Essa reunião, que fizemos em novembro das regionais, foi para definir o uso do recurso até junho desse ano (2010) e é aí que a gente vai ver para o que será utilizado, como que cada regional vai levar isso, porque temos pessoas à frente das regionais que são ótimas e, outros, que você vê que não expressam nada e você não sabe... Não sabe se é pelo acúmulo de atividades, ou outras questões que todos têm... Mas, a maioria viu assim que anima, tendo um recurso para trabalhar também. (Entrevistado n.º 04 gov. - nível estadual)

São feitas várias menções às atividades realizadas pelo nível regional da gestão estadual da saúde, aspecto que expressa o papel estratégico do governo estadual e, sobretudo, da sua atuação com o nível regional para que os processos de trabalho possam ser melhor desenvolvidos no nível municipal. Também é realizado um registro sobre o avanço do trabalho intersetorial, com a efetivação de uma integração da área da Saúde, Educação, Trabalho e Promoção Social em algumas das regionais do Paraná, processo que já vem contribuindo com a construção das condições para a efetivação da SAN no nível local.

Pode ser vislumbrado pelo o relato que com os recursos provenientes do FAN foi possível realizar ações que contribuíram para o avanço do processo de trabalho da área de alimentação e nutrição no nível regional, reforçando o comentário no qual o entrevistado faz um reconhecimento à importância do FAN para o fortalecimento da área de alimentação e nutrição estadual. Por outro lado, é preciso considerar que a vinda de um "recurso carimbado" para a área de alimentação e nutrição pode contribuir para a

manutenção de um certo isolamento da área de nutrição no âmbito da saúde, em função da sua situação diferenciada das demais áreas de trabalho. O interessante seria a realização de processos de discussão no âmbito das CIBS e em outras instâncias e fóruns sobre o uso de recursos de forma compartilhada, de maneira a estimular a integração das áreas de trabalho e assim promover uma potencialização das ações na direção da integralidade.

Um aspecto essencial para o avanço do processo de trabalho da área da alimentação e nutrição na Saúde e também em direção da construção da SAN no nível local, é a motivação e a compreensão do trabalhador que atua na atenção primária em saúde sobre a importância das ações que são realizadas pelo SUS, relacionadas ao tema e que têm potencialidade de colaborar na transformação do perfil epidemiológico da população, conforme é destacado no depoimento do informante-chave estadual:

Porque a motivação é interna, você não motiva o outro, eu acho, mas você pode dar ferramentas porque você desperta na pessoa... E saber que ela está fazendo diferença, se você não valoriza o que as pessoas estão fazendo, onde ela estiver: "Olha, como o que você está fazendo é importante!!!" Seja para a família, seja processo de governo, numa relação com o paciente, está fazendo diferença, não é um trabalho só por fazer...! É que nem nós, quando fizemos todas essas capacitações, em todas elas a gente conversou: "Gente, como é importante o trabalho da pessoa que está lá pesando e medindo", o importante é como ela está fazendo isso, como está anotando... Porque lá está o indivíduo que você vai avaliar individualmente, depois você soma e tem uma avaliação do bairro, do município, e depois eu vou ter do estado, e isso tudo somado no nível nacional, veja como isso faz diferença, então, quer dizer tentar despertar nas pessoas, que é isso mesmo, que a gente não está inventando!! O indivíduo, ele tem nome, tem endereço, ele precisa de uma resposta ali, que é importante para ele! "Vamos falar agora do nível de abrangência da unidade de saúde, que você pode ter essa ideia também, depois de município, para até você fazer planejamento como gestor, se aquela população está obesa, se a população daquela região está assim... Porque aquela população está assim...". Fazer o planejamento em cima dos dados que estão sendo coletados e da onde vem isso, daquele profissional que está lá na unidade de saúde, então você trazer isso para as pessoas... Veja como é importante!! (Entrevistado n.º 04 gov. - nível estadual)

Eu vejo que as ações são estas: alimentação saudável, o SISVAN, a parte das deficiências nutricionais porque tem a suplementação de ferro, aí tem uma série de críticas e de dificuldades, mas é um programa de prevenção, você faz para prevenir, né? Existem materiais educativos, quando você trabalha o SISVAN, você trabalha antropometria, avaliação nutricional... é também! Você está fazendo um diagnóstico, você diagnostica, vamos fazer uma ação em cima, depois faz novamente: teve resultado? Teve impacto? O SISVAN é o carro chefe se na verdade você for pensar, a partir do SISVAN você tem um diagnóstico, um perfil nutricional da população! Está avançando, agora principalmente com o SISVAN web, está informatizado. Quando fala aqui dos atores responsáveis, eu acho assim, os que dão o start na ação, lá no MS a CGPAN, no estado seria no caso a SESA e as regionais que, dentro da secretaria, exercem um papel fundamental no contato com os municípios, né? (Entrevistado n.º 04 gov. - nível estadual)

Nos depoimentos o entrevistado coloca como questão essencial do processo de trabalho no SUS a contribuição da ponta, das equipes que atuam diretamente com a população e que necessitam ter uma compreensão de que a avaliação do estado nutricional de cada indivíduo e o seu resultado em termos de posição na curva de normalidade, procedimentos fundamentais para Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), se constituem em ferramentas de caráter essencial, quando somados à informações sobre o estado nutricional de outras pessoas que vivem num mesmo território/lugar, para a construção de indicadores do estado nutricional de coletividades, identificação do perfil epidemiológico nutricional de segmentos da população (sobretudo dos mais vulneráveis) e a concepção de ações e de política públicas para o seu enfrentamento no caso da identificação de situações de má nutrição (sejam elas a desnutrição, doenças carenciais ou sobrepeso e obesidade). Tal diagnóstico consiste em uma questão básica para a promoção e manutenção da saúde da população e construção da política de Saúde e da Política de SAN. Quando tais procedimentos são negligenciados, seja por omissão gerada pela falta de ética e de comprometimento com o trabalho em saúde, seja por ignorância da sua importância, ocorre falha de todo um sistema de vigilância alimentar e nutricional que deveria estar a serviço da proteção da saúde, gerando situações de insegurança nutricional e de violação do DHAA. Nesse sentido, é sempre útil destacar que todo ser humano tem o

direito de realizar avaliação do estado nutricional e ter acesso ao diagnóstico dessa avaliação para fundamentar o processo de autocuidado, assim como reivindicar acesso aos serviços públicos para poder realizar esse autocuidado. Trata-se em, última instância, do cidadão empoderar-se de um dos multidiversos componentes que constituem o direito à saúde.

Retomando-se o processo dialógico que se verifica no âmbito da PNAN, que envolve uma articulação do trabalho no nível nacional com o trabalho realizado no nível estadual e municipal, outra questão, que se refere às diretrizes da PNAN (a garantia da segurança e da qualidade dos alimentos e da prestação de serviços neste contexto e a promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis), é mencionada na sequência e se refere aos avanços que vêm ocorrendo no campo da regulação da qualidade dos alimentos:

Acho que outro aspecto é toda uma discussão sobre a qualidade dos alimentos, as cantinas escolares, a regulamentação, essa experiência que começa a surgir agora de você ter cantinas melhores nas escolas, você ter padrões alimentares melhores... Então, eu acho que isso, a gente vê uma ebulição desse tema, dessa movimentação, quer dizer que ela não está só no nível federal, está no municipal, está crescendo as Câmaras Municipais, estão querendo fazer projetos, aprovar leis sobre as cantinas escolares... Então, o que isso significa, vai significando esse enfrentamento, vai mostrando essa regulação de alimentos que é tão importante e necessária, então assim, acho que, para mim, é um processo sem volta, a gente está muito firme nesse processo, o campo da regulação é um campo sem volta, aí eu acho que o mercado de alimentos sabe disso...! A gente tem que manter esse processo avançando... (Entrevistado n.º 19 gov. – nível nacional)

Segundo análise de Pinheiro e Carvalho (2008), as diretrizes da PNAN dividem-se em dois conjuntos: no primeiro, estão aquelas que se referem à qualificação das ações de nutrição no Sistema Único de Saúde e, no segundo grupo de diretrizes, as mais dependentes das dinâmicas do sistema agroalimentar convencional. Nesse campo, a PNAN teria principalmente a função de regulação ou regulamentação da qualidade dos alimentos e dos serviços ligados à alimentação e também dos processos do mercado que possam interferir ou induzir ao consumo ou à incorporação de práticas

alimentares que comprometam a saúde. Além da regulação dos produtos e serviços, há a necessidade, em função do aumento do sobrepeso e da obesidade na população brasileira, da construção de práticas desde a produção até o consumo que respeitem e colaborem com a efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável. Em relação a esse aspecto, ainda um grande desafio, são supracitadas pelo informante-chave algumas situações positivas, ainda que iniciais, mas que se mostram promissoras no sentido da estruturação de ambientes que colaborem para a realização da alimentação saudável. No entanto, persistem questões muito problemáticas, ainda sem a devida resposta por parte do governo em termos de posicionamento e regulamentação das práticas do sistema agroalimentar.

Apesar dos significativos avanços, ainda registram-se desafios de extrema importância para que a PNAN atinja com plenitude seus objetivos, conforme avaliação realizada no Seminário Nacional sobre Alimentação e Nutrição no SUS – Dez anos da PNAN:

O conjunto de desafios configura-se principalmente pela qualificação da gestão das ações de alimentação e nutrição, fortalecimento das estratégias de implantação da nutrição na atenção básica e nos demais níveis de atenção à saúde, delineamento de ações destinadas às populações específicas (indígenas e outros povos e comunidades tradicionais), reconhecimento e valorização da cultura alimentar, ampliação da discussão da temática da nutrição, ambiente e desenvolvimento e aproximação das instâncias de controle social da saúde e da nutrição (MS, 2010b, p.54).

No seminário referido ocorre a avaliação de que após dez (10) anos de gestão da PNAN a sua coordenação técnica ainda "ocupa um nível hierárquico restrito, gerando baixa autonomia e força política, fato que dificulta o diálogo intersetorial e as negociações externas" (MS, 2010b, p.9). O seminário de avaliação dos dez (10) anos da PNAN registrou a necessidade de "resgatar a capacidade que a saúde tem de trabalhar intersetorialmente, o potencial de uma política de saúde focada na pessoa, no território, focada nessa construção no âmbito de promover tanto a saúde quanto a segurança alimentar e nutricional" (MS, 2010b, p.9). Segundo ainda a avaliação do

Seminário, tal situação se reflete também nos Estados e Municípios, ocorrendo que muitas vezes a atuação da área de alimentação e nutrição fica "centrada em uma pessoa, fato que limita a atuação técnica do profissional e a ação política que precisa ser feita no campo da alimentação e nutrição". O mesmo documento registra que há uma "baixa inserção nos programas do SUS, o que se traduz pela insegurança do financiamento e pela ausência de organização administrativa que dê suporte dificultando a atuação das áreas" (MS, 2010b, p.9).

A entrevista com informante-chave da saúde, do nível estadual, reforça as dificuldades referidas pelos entrevistados do nível federal:

Dentro da secretaria aqui, embora tenha um longo caminho para se ver tudo o que é a nutrição, que ela realmente é grande, que tem muito para se fazer do que pode ser feito ainda e que a gente não consegue ainda por ter poucas pessoas à frente para desenvolver as ações. Então, eu acho assim que o avanço dentro do estado é o entendimento de quem realmente está mais acima do que a gente, porque nós não somos uma divisão, estamos dentro da divisão de Saúde da Família, que eu acho que ficou interessante, porque a saúde da família é abrangente também, está na atenção básica, desenvolve todas as ações em saúde, e a nutrição dentro do Estado ficou nessa divisão. Então o que eu vejo ainda, vai ter que se fazer muito para ampliar a visão dos gestores, os gestores maiores, superintendentes, secretários, entender que é amplo, que precisa de mais pessoas estarem trabalhando para desenvolver todo o seu potencial, tudo o que pode ser feito, porque hoje desenvolve pouca coisa. (Entrevistado n.º 04 gov. - nível estadual)

O entrevistado faz referência ao desconhecimento dos gestores, dos tomadores de decisão no nível estadual sobre as questões que se referem à importância estratégica da área de alimentação e nutrição para o SUS.

Na busca de se obter uma explicação para esse tipo de situações, alguns dos informantes-chave do nível nacional se manifestam:

Mesmo com essa importância crescente, pelo menos em nível teórico da questão da integralidade na saúde, a área da nutrição dentro da saúde ainda é vista de uma maneira extremamente pontual, extremamente fragmentada, e isso impacta diretamente na importância ou na falta de importância que ela tem na estrutura, por exemplo das instituições, na institucionalidade da área da saúde, na distribuição orçamentária etc... Acho que os gestores, os tomadores

de decisão e acho que também as próprias pessoas que trabalham com nutrição ainda tem uma visão muito, muito aquém do que a nutrição pode ser dentro da saúde, mesmo que no discurso se fale de uma maneira muito geral, globalizada e tal... mas quando esse discurso tem que virar prática, tem que virar programa, tem que virar ação, ela se reduz drasticamente, né? Então hoje por exemplo alguns questionamentos que a gente tem ainda, são alguns questionamentos que eu mesmo venho tendo... Uma terminologia, um jargão que para nós no início parecia que ia ser algo que iria dar um impulso da nutrição tomar um status, que iria tomar uma dimensão mais ampla [...] que é a dimensão da alimentação saudável... E a gente está vendo que quem pensa a saúde num nível mais macro começa a olhar a promoção da alimentação saudável de uma maneira extremamente restrita e querendo resumir a ação da nutrição... porque qual que é a particularidade da nutrição dentro da saúde?... Que ela tem um escopo de ações que vão desde a promoção da alimentação saudável, da promoção de hábitos alimentares saudáveis, mas ela vai para os diferentes níveis de atenção do SUS, mesmo dentro da atenção básica ela tem um escopo que vai desde a promoção, da prevenção, tem o cuidado, tem tratamento... então as pessoas não conseguem olhar tudo isso... (Entrevistado n.º 22 soc.civil – nível nacional)

O entrevistado destaca a questão da importância crescente dada à integralidade da saúde, mas registra que a situação vivenciada pela área de nutrição no SUS revela a falta de aplicação desse conceito essencial.

Os entrevistados se referem ao trabalho da Coordenação Geral da PNAN e registram algumas percepções sobre as principais dificuldades encontradas nesse contexto para o avanço do processo de trabalho da área da alimentação e nutrição dentro da grande área da saúde:

Eu vejo também um esforço muito grande da própria CGPAN, não na efetividade do que elas fazem não, mas eu ainda vejo uma dificuldade muito grande deles dentro da própria saúde, no entendimento dos outros setores de saúde, qual é o papel da alimentação e nutrição... (Entrevistado n.º 16 soc. civil – nível nacional)

Além das dificuldades que se referem especificamente à institucionalização e fortalecimento da PNAN dentro do SUS, os entrevistados do nível nacional fazem uma relação dessa situação com a dificuldade em realizar a integração necessária entre o setor Saúde e o campo da Segurança Alimentar e Nutricional, conforme segue:

Como dificuldades dessa concretização, eu ainda acho que existe esse estranhamento das forças da SAN e da Saúde, tem ainda um afastamento das forças populares da saúde do processo da SAN, se a gente fizer um paralelo, uma comparação com os movimentos populares da saúde, eles tocam em alimentação e nutrição, mas ainda assim, não cola com os mesmos movimentos da SAN, ainda não tem uma adesão, uma pauta, não conhecem, então acho que ainda está faltando um maior diálogo, uma pauta de negociação comum entre esses dois setores e penso que uma questão também importante é essa questão aí da priorização que a própria saúde faz do tema, é uma dificuldade, mas eu não vou colocar isso como um defeito, porque a área da saúde é muito complexa, ela tem uma pauta enorme, e ela tem dificuldades de traçar prioridades, então ela tem dificuldades mesmo, porque tudo é importante...!!!. Porque tudo exige muitos recursos, muita mobilização e é óbvio que a gente tem aí do ponto de vista dos grandes, do mercado da saúde, da tecnologia da saúde e a gente está falando de alimentação, de nutrição, de coisas muito básicas, de processos que deveriam ser mais bem resolvidos na sociedade. Que nem seriam questões fundamentais, mas não foram resolvidos e vão sempre exigir essa vigilância, esse cuidado, então acho que as dificuldades são essas e daí essa pauta não entra como prioridade, aí não entra orçamento, e aí você tem dificuldade de alavancar processos na sociedade, nos níveis de gestão e em toda a rede. (Entrevistado n.º 19 gov. – nível nacional)

A fala do entrevistado anterior expressa uma percepção de que a área da Saúde não compreende e não valoriza o papel estratégico da área de alimentação e nutrição para a promoção da saúde, da maneira necessária, com a tradução dessa compreensão na forma de reconhecimento e fortalecimento institucional. No entanto, reconhece a complexidade e a dificuldade inerentes ao processo de definição das prioridades no âmbito do SUS, em função das necessidades múltiplas existentes, ao mesmo tempo em que registra a disputa dos diferentes campos, sobretudo os de maior complexidade, pelo recurso disponível.

Na compreensão de outro entrevistado a falta de valorização institucional da importância da área de alimentação e nutrição no SUS, que é observada no Ministério da Saúde, consiste também em uma das dificuldades principais para a consolidação da integração e o trabalho conjunto da Saúde com a SAN:

Mas, eu acho que a saúde não se reconhece na SAN e aí eu não estou falando do campo de trabalho da nutrição, mas de quem trabalha em saúde. Eu acho que o gestor médio, o trabalhador médio da saúde, não aquele que está engajado de alguma maneira,

não se reconhece no processo de SAN e vice-versa. Eu acho que ele só olha quem está hoje no movimento de SAN e mesmo quem está no movimento da SAN olha a saúde de uma maneira muito borrada, não tem nitidez nessa imagem, a não ser assim quando se expressa numa doença, numa dificuldade da carência, né? Quando a falta de comida, de alimentação gera carência e gera a doença. Quem está por outro lado dentro da saúde, olha esse movimento de SAN e acha isso muito esquisito, acha isto muito grande! Eles olham como se a promoção da saúde resolvesse todas as questões que a SAN coloca, né? Então, eu acho que tem uma falta de pontes aí, de linguagem, de cultura, de processos, e em termos práticos, essa discussão do próprio sistema, da própria política, e mesmo a história do próprio CONSEA mostra isso, porque na saúde a representação da saúde está limitada numa pequena unidade de nutrição, dentro da estrutura do ministério, e tudo bem... poderia até estar, contanto que ela tivesse capacidade de depois de ir ao CONSEA, voltar e remeter as decisões ou as demandas ou as questões para as outras áreas, né? Quer dizer, está circunscrito ali e ali fica, né?! Todas as tentativas que a gente teve de interlocução, no discurso geral, está tudo bem, tudo ótimo, mas na prática isso não gera nenhuma... não gera nada, né? E, para mim, eu acho que a coisa mais emblemática, mas a mais emblemática mesmo, chocante até, foi quando o ministro da saúde vai na plenária do CONSEA⁴² e ele não fala da PNAN... Assim, o ministro tem que saber tudo? Não, não tem que saber tudo, é lógico que não, mas ele não se preparou para ir lá, ele não deve nem saber que existe uma área de nutrição dentro do Ministério, que tem uma política, entende? É uma total esquizofrenia!!!! Para mim isso foi muito forte, deixou as coisas do tamanho que elas são, sabe? (Entrevistado n.º 22 soc. civil – nível nacional)

As falas dos entrevistados fazem referência à questão do desconhecimento do tema da nutrição e alimentação por parte dos demais trabalhadores do SUS e pelos próprios movimentos populares que militam pela saúde. Em relação a essa constatação seguem algumas reflexões para o entendimento dessa situação:

Eu acho que a gente que vem de um movimento histórico da área da nutrição, que militou em alguns processos e que acompanha as políticas públicas da área da nutrição, a gente tem uma compreensão da nutrição muito diferente do que a área da saúde tem da nutrição. Então essa aproximação é... vamos dizer assim, uma tarefa árdua que a gente ainda não conseguiu. Eu penso que a nutrição é ainda vista na saúde de duas formas: ou ela é vista como algo assim, só o campo da alimentação, como as questões

⁴² Referência à participação do Ministro da Saúde à Plenária do CONSEA nacional de 02 de julho de 2008.

intersectoriais que estão fora da saúde e a questão da nutrição ser vista pela desnutrição, né? Vista pela questão desse marco social muito claro e que aí essa situação não caberia só para o setor saúde, a gente sabe que a nutrição tem esse olhar, que você vai resolver a nutrição dando comida, e que portanto dar comida não é uma função da saúde e então pronto! E essas questões são colocadas assim...! Outro lado que eu vejo que a nutrição é vista, aí já é numa área de alta complexidade, especialidade, daí ela passa por uma ação de um segmento muito intersectorial, que está fora e que outros vão resolver, e que o sistema social vai resolver e uma área da especialidade. Então tem um vácuo enorme, da nutrição e do campo da nutrição que ainda não está bem apropriado pela saúde, então acho que esse aspecto aí a gente fica devendo, e quando a gente entra nas discussões da integralidade, apesar das construções serem todas no sentido de resolver a saúde no sentido da sua conceituação mais ampla, eu não enxergo que a nutrição está presente no discurso da integralidade que é feito pelos profissionais do SUS, não que ela não esteja, mas eu não consigo vê-la nesse discurso de uma forma clara, por quê? Porque mesmo quando a gente fala da integralidade, do cuidado, as dimensões da nutrição são muito pouco exploradas nessa dimensão da integralidade, os profissionais trabalham ainda com conceituações muito primárias da nutrição, desconhecem a nutrição, não são capazes de protagonizar informações consistentes para a população, de uma forma geral, vamos dizer assim, no nível da atenção primária que é considerada a porta de entrada do sistema... Quer dizer, os profissionais não estão apropriados da dimensão da nutrição, e aí eu estou falando de agentes comunitários, enfermeiros, médicos, para resolver a integralidade, então a nutrição vira uma palestra, uma ação educativa... ainda é um parto...!!! (Entrevistado n.º 19 gov. – nível nacional)

Conforme os comentários, pode ser vislumbrada a existência de um conhecimento insuficiente das questões técnicas da área de nutrição pelos trabalhadores da saúde, assim como há menção à não existência da apropriação de uma visão crítica dos conteúdos da nutrição por esses trabalhadores, que fazem uma abordagem política do tema e que se referem ao reconhecimento da alimentação e nutrição como um direito humano, sendo, portanto, dever do Estado promover mecanismos para a sua efetivação. Em função desse distanciamento, também não foram ainda suficientemente apropriadas pelos trabalhadores da saúde as principais ideias e princípios de base do movimento da Segurança Alimentar e Nutricional e os desdobramentos concretos desse processo, como os avanços conquistados no Brasil em relação à construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que poderiam trazer um ganho fundamental para a *advocacy* da importância da área de

alimentação e nutrição dentro da grande área da saúde e, assim, uma possibilidade mais real de consecução dos objetivos da PNAN.

Recine e Vasconcelos (2011) fazem referência em seu artigo sobre a PNAN e sua relação com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) à necessidade de uma formação mais adequada nesse campo, não só para os trabalhadores da saúde em geral, mas também para os nutricionistas que pretendem atuar ou que atuam na saúde coletiva. Sobre essa questão, os informantes-chave fazem também seus comentários:

A gente tem um trabalho aqui que está ligado muito às ações de alimentação e nutrição na atenção básica, né? E uma das partes desse trabalho, a gente fez uma caracterização bem detalhada das ações de alimentação e nutrição na atenção básica, né? Que eu acho que é a área que tem maior potencial de comunicação com a SAN, as outras tem também, mas eu acho que essa é a mais consistente, que pode ser mais forte, mais poderosa, e o quadro que a gente viu assim, dos municípios, é um quadro muito preocupante, no sentido de como, as poucas coisas que existem são absolutamente circunstanciais, né? Então a gente foi atrás de informações sobre quais foram os fatores que motivaram as ações que existem... Assim, é uma pessoa, uma decisão, não é um movimento... assim, qual que é a base orçamentária ou quais são as bases de decisão para o planejamento? As pessoas se baseiam em dados, elas usam indicadores? É raríssimo isso, raríssima a ação baseada em fatos, em evidências! Por exemplo, as pessoas que responderam o questionário, são pessoas que são as coordenadoras de alimentação e nutrição ou estão vinculadas a essa coordenação e as pessoas não sabem da onde vem o recurso, as pessoas não sabem quanto é esse recurso, as pessoas não sabem se a ação que elas desenvolveram gerou algum resultado, elas não conhecem a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), poucas pessoas conhecem a PNAN... Então não é só o ministro que não conhece, quem está implementando a ação não conhece a política que inspira essas ações, né? Então o que você vê é que são pessoas que estão muito sozinhas e a culpa aí não é da pessoa, é todo um cenário que se configura, de deixar esses profissionais extremamente sozinhos, isolados, então as pessoas vão dando as soluções que elas conseguem dar, os caminhos que elas conseguem enxergar, e se é uma pessoa um pouco mais preparada, ou seja teoricamente, tecnicamente, se ela é melhor articulada, na secretaria, ela consegue mais coisa, se ela não é, só tem boas intenções, ela consegue o que as boas intenções conseguem gerar, né? Então ainda, você tem uma certa informalidade, vamos dizer assim, você não tem processos de política pública, programas públicos, ainda muito bem estruturados, né? Tem exemplos daqui e ali, mas o conjunto é muito informal, né? E acho que tem uma outra coisa também particularmente que, os profissionais são ainda muito medianamente formados, né? Então por ex. uma outra parte dessa pesquisa que a gente está fazendo agora está indo para as escolas de nutrição para ver como o profissional é

formado em saúde pública, que tipo de disciplina, o quanto essas disciplinas trabalham documentos e prioridades estratégicas do ministério e tal... Se a gente pega os estudantes, você vai conversar com eles o que é saúde pública, eles dizem que a saúde pública é uma coisa muito grande, muito geral, então você vai por aquela coisa desfocada, como se não tivesse método em saúde pública, como se não tivesse condições de se avaliar, de monitorar, de ver impacto e tal e isso eu acho que você encontra de alguma maneira nas três esferas de governo, essa informalidade, essa improvisação! Se a gente olhar historicamente a gente melhorou sensivelmente, mas olhando para o futuro a gente ainda precisa de um investimento em qualificação, em gestão, que é ainda muito grande, é fazer um trabalho dentro da saúde pública que tenha esse espelho dentro da SAN, que tenha método, que tenha processo, isso é claro é um desafio da gestão pública como um todo, mas olhando para a nutrição eu acho que a gente ainda esteja alguns passos atrás. Os avanços são esses que a gente pode reconhecer... do lado da saúde eu acho que a saúde só vai participar direito da SAN, dessa coisa geral da SAN, quando a nutrição tiver funcionando minimamente bem dentro da saúde porque aí você vai ter uma capacidade de contaminar positivamente a saúde para a SAN e participar desse movimento de uma maneira mais protagonista, não no sentido de estar na frente de todo mundo, mas como uma individualidade, com uma agenda, com capacidade de falar e de ser ouvido, de haver um debate mais consistente, sabe? (Entrevistado n.º 22 soc. civil – nível nacional)

Apesar dos esforços realizados pela CGPAN, no âmbito da PNAN, em relação à formação de gestores para a área de alimentação e nutrição⁴³ e de um conjunto de universidades que têm procurado aperfeiçoar a formação dos nutricionistas no sentido de buscar uma atuação mais adequada na área da saúde coletiva, ainda predomina o enfoque clínico nas formações desses profissionais, existindo lacunas na área de nutrição e saúde coletiva. No entanto, esse aspecto não é exclusivo da formação em nutrição, verifica-se, de um modo geral, na formação da maior parte das categorias profissionais que atuam na área da saúde. Existem ainda importantes desafios a serem vencidos na formação dos trabalhadores da saúde para atuarem no campo da saúde coletiva e com uma visão da importância da integralidade, aspectos

⁴³ Nos último quatro anos a Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição/MS, em parceria com a FIOCRUZ/Brasília promoveu um Curso de Especialização em Gestão de Políticas de Alimentação e Nutrição para gestores estaduais e municipais. Até o momento, foram realizadas duas turmas do Curso (2007/2008 e 2008/2009) e estão previstas a abertura de mais duas turmas para os próximos três anos (MS, 2010).

fundamentais para uma atuação técnica e política qualificada e engajada (FERREIRA; MAGALHÃES, 2007; CECCIM; FEUERWEKER, 2004; AMORIM; FERREIRA; CARRARO, 2001; BOOG, 1997; BOSI, 1988). Essa situação de ausência de uma formação necessária para atuação na saúde coletiva, aliada à falta de uma institucionalidade adequada da área no nível estadual e municipal, contribui para aumentar as dificuldades existentes no que se refere à consolidação do trabalho da área de alimentação e nutrição, o que gera uma visibilidade restrita da temática no âmbito da saúde, sobretudo em relação à potencialidade do trabalho que poderia estar sendo desenvolvido.

Além das dificuldades geradas por uma formação insuficiente na área da nutrição em saúde pública, existe a questão do baixo número de nutricionistas atuando na área da saúde coletiva, situação que contribui também para o quadro evidenciado (VASCONCELOS, 2011; CFN, 2006; GAMBARDELLA; FERREIRA; FRUTUOSO, 2000). Dentre todas as categorias que atuam na área da saúde, em função da sua formação técnica, o nutricionista, que seria o profissional que teria as condições mais adequadas para dar visibilidade a uma série de demandas reprimidas da área de alimentação e nutrição no SUS, que se verificam nos três níveis de atenção à saúde, fazendo assim uma advocacia sobre a importância estratégica da área de alimentação e nutrição para o campo da promoção da saúde, estabelecendo, dessa forma, um diálogo com os outros profissionais para uma atuação conjunta, acaba por não estar adequadamente inserido no sistema de saúde. Apesar do importante avanço obtido com a criação dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF)⁴⁴, que incluem o nutricionista em sua equipe⁴⁵, a inserção ainda é insuficiente para as necessidades existentes (VASCONCELOS, 2011). Cabe aqui registrar um esclarecimento sobre a atuação do nutricionista no SUS, no sentido de que apresenta duas dimensões:

⁴⁴ Instituídos a partir da Portaria MS/SAS de n.º 154 do Ministério da Saúde, de 24 de janeiro de 2008.

⁴⁵ Até o ano de 2010, cerca de 964 nutricionistas estavam inseridos nos NASF, no Brasil, sendo que a região Sudeste a que apresentou maior número de profissionais (MS, 2010, p.91).

uma que se refere ao processo da gestão das políticas, programas e ações de alimentação e nutrição e outra que diz respeito à dimensão da assistência, relacionada aos componentes da promoção, prevenção, proteção, diagnóstico, tratamento e reabilitação (LANG; RIBAS, 2011).

Em relação à presença de um número mais adequado de nutricionistas como gestores da PNAN no nível estadual e regional no Paraná, ocorre o registro de uma enorme lacuna, sendo a área ocupada por outros profissionais conforme é relatado pelo entrevistado, o que interfere na existência da motivação necessária em função do desconhecimento do objeto de trabalho:

Aí você vê que o pessoal se anima, porque para mim é assim... o fato de ver que alguém se mexeu e ficou animado com o processo, você tem que vender o peixe, conquistar alguém, abraçar a causa, né? E tem que pensar que as regionais não tem nutricionista, tem só duas nutricionistas nas regionais, só, e são 22 regionais!! Em Cornélio Procopio e uma em União da Vitória, então tirando essas, o resto é de diversas profissões, tem da área administrativa, tem assistente social, tem enfermeira, técnico... (Entrevistado n.º 04 gov. - nível estadual)

Em uma das entrevistas é mencionada a questão da articulação política ainda frágil da categoria dos nutricionistas em relação à pressão que necessitaria ser feita no âmbito do Ministério da Saúde para o crescimento da área de alimentação e nutrição:

Acho outra, coisa, acho que nós somos ruins de SUS, quem trabalha em alimentação e nutrição sabe pouco do SUS, sabe pouco como ele funciona, participa pouco desses processos decisórios, então, consequentemente a gente não entra na agenda, né? Acho que tem um outro fator que gera consequências não só para a nossa área, mas para muitas outras: como a gente se baseia nessa epidemiologia que precisa gerar ações consistentes de promoção da saúde, de atenção básica, a gente trabalha no contra-fluxo do status quo, a saúde historicamente ainda vai por muito tempo ser comandada por quem lida com alta tecnologia, com alto custo, com hospital etc., então, a gente tem a realidade ao nosso favor, de um lado, que é a realidade de quem adoece e morre, mas a gente não trabalha com a realidade de quem manda e aloca recurso. Acho que são uma confluência desses fatores. E tem um outro aspecto também, que aí eu acho que tem um pouco com a questão profissional da nutrição, que quando você não reduz, mas concentra a ação num profissional que é majoritariamente mulher, uma categoria majoritariamente

feminina, você traz também toda uma dificuldade, que é uma dificuldade, que tem sim... quantas mulheres comandam as indústrias do mundo? As grandes empresas? Tem um pouco essa questão de gênero também, quer dizer, o quanto nós disputamos espaços de poder, o quanto a gente articula, o quanto a gente propõe política, o quanto a gente disputa, nesse sentido da mulher tomar espaço, a massa de trabalhadores de saúde são todas mulheres, né? (Entrevistado n.º 22 soc.civil – nível nacional)

O entrevistado fala da questão da necessidade de acesso ao poder, aos espaços de decisão para serem pautadas de uma maneira adequada as questões da área de alimentação e nutrição e faz uma provocação relativa à questão de gênero evidenciada na categoria profissional dos nutricionistas, que conta com uma representação majoritária de mulheres.

Outra importante questão levantada no trecho da entrevista acima é a questão do objeto de trabalho da área de alimentação e nutrição, do fato de ele tratar de questões muito básicas, com um perfil totalmente diferenciado da alta complexidade, por exemplo, mas que no momento da disputa de recurso ou de poder de decisão no âmbito político acabam não sendo priorizadas. Essa constatação suscita outra análise em função do comentário também registrado acima sobre o fato de a área de alimentação e nutrição ter a realidade ao seu favor, referindo-se ao atual perfil epidemiológico nutricional do País, "que é a realidade de quem adoece e morre", situação que por si só deveria justificar a sua priorização no âmbito geral das ações do Ministério da Saúde. Tal questão, no entanto, parece não ser suficiente para garantir reconhecimento institucional para o avanço do trabalho na dimensão necessária.

As falas que seguem vão na mesma direção da anterior, resumindo toda essa questão, explicitando a importância que a obtenção da Segurança Alimentar e Nutricional tem para a Promoção da Saúde e os principais motivos para que isso não aconteça:

É obviamente central, porque se os alimentos são uma questão vital para a existência do ser humano, a produção da saúde das pessoas reflete diretamente, o que elas comem, como elas comem... então, o reconhecimento da alimentação e a sua contribuição para a produção da saúde, deveria ser algo mais óbvio do que é. O problema é que a questão esteja nem tanto nisso, mas na direção que tomou a formação médica e o negócio da saúde, a economia

da saúde e é aí que eu acho que está a principal resistência, a principal dificuldade... Quando a gente disse que o Ministério da Saúde mais se parece com o Ministério da Doença, faz referência a isso, essa visão curativa e do tratamento das doenças, típica de quem tem um sistema de saúde precário e que a cada momento precisa ficar respondendo por que não consegue eliminar a tuberculose, coisas básicas que já deviam ter sumido, ou que a pessoa vai se internar e fica jogada num corredor, então, essa ênfase na doença, é típica, acho eu que não sou um entendido no assunto, é típica de quem tem precariedades básicas no serviço de saúde. Então, vira emergência, vira questão que precisa ser vista logo... mas, também, essa situação tem que ser explicada, acho eu, a partir de uma perspectiva também econômica, acho que a economia tem uma forte entrada nessa explicação, porque é um círculo vicioso, eu acho até que é perverso... É um tipo de formação, que reforça um tipo de tratamento, de atuação do serviço público que, por sua vez, legitima uma estrutura econômica forte. [...]. É perverso, um ciclo perverso... Eu acho que muito da explicação do papel secundário que a alimentação tem na saúde tem que ver com esses interesses econômicos, que giram em torno de um dos setores mais lucrativos, porque incorporar os alimentos da maneira que a gente quer, muda o foco, você vai ensinar as pessoas a ter uma vida mais saudável...!! (Entrevistado n.º 14 soc, civil – nível nacional)

Mas, eu acho ainda que tem uma dificuldade do próprio Ministério da Saúde, da área da CGPAN, da PNAN junto ao ministro, no aceitar o que essa política representa para a garantia do DHAA e para a Promoção da Saúde, né? Fica só com a ideia de que é só cura, hospitalocêntrica, não tem as ações que a gente gostaria que tivesse, na atenção básica e aí o mais importante seria a questão da alimentação adequada e saudável como domínio da população, os instrumentos e as técnicas a gente que vai fazer, mas acho que a população teria que ter acesso a isso e a gente não tem, né? A gente só tem a alimentação na política como uma coisa como tratamento, mas acho que esse é ainda um grande desafio, a gente está caminhando, mas eu ainda acho que a gente tem que trabalhar bastante nessa parte prática, na CGPAN, elas tem um empenho, um trabalho muito bonito, mas elas ainda não são reconhecidas como deveriam ser, né? A própria localização da CGPAN, que deveria ser melhor do que o que elas têm, mas acho que é um processo mesmo... (Entrevistado n.º 16 soc. civil – nível nacional)

Os dois depoimentos se referem à questão da área de Alimentação e Nutrição no SUS, mas, ao mesmo tempo, fazem alusão a uma problemática basal que envolve a área da saúde hoje, registrando a força do modelo biomédico no SUS. Com isso faz-se necessário um resgate de questões mais profundas, estruturantes e fundantes da Reforma Sanitária Brasileira (RSB), considerando a sua proposta original:

Com base nas contribuições dos autores revisados nesse capítulo, seria possível definir a Reforma Sanitária Brasileira como uma *reforma social* centrada nos seguintes elementos constituintes:

a) *democratização da saúde*, o que implica a elevação da consciência sanitária sobre a saúde e seus determinantes e o reconhecimento do direito à saúde, inerente à cidadania, garantindo o acesso universal e igualitário ao Sistema Único de Saúde e participação social no estabelecimento de políticas e na gestão; b) *democratização do Estado* e seus aparelhos, respeitando o pacto federativo, assegurando a descentralização do processo decisório e o controle social, bem como fomentando a ética e a transparência nos governos; c) *democratização da sociedade* alcançando os espaços da organização econômica e da cultura, seja na distribuição justa da riqueza e do saber, seja na adoção de uma "totalidade de mudanças", em torno de um conjunto de políticas públicas e práticas de saúde, seja mediante uma reforma intelectual e moral (PAIM, 2008, p.173).

Diante das ideias que fundamentaram a RSB e o quadro mencionado pelos entrevistados, torna-se importante resgatar algumas reflexões sobre esse processo ainda em construção:

[...] a Reforma Sanitária, enquanto *proposta* foi resultante de um longo movimento da sociedade civil brasileira em defesa da democracia, dos direitos sociais e de um novo sistema de saúde. Transformou-se em um *projeto* a partir da 8ª. Conferência Nacional de Saúde e desenvolveu-se como *processo* desde então, especialmente com a instalação da Comissão Nacional da Reforma Sanitária. Pode-se afirmar que a Reforma Sanitária é, simultaneamente, uma *proposta*, um *projeto*, um *movimento* e um *processo* (PAIM, 2008, p.173).

Muitos estudos têm sido realizados sobre a proposta que embasou a reforma Sanitária brasileira e o que pôde ser construído pelo campo da saúde até o presente momento. A Reforma Sanitária Brasileira propunha a conversão do modelo biomédico, curativista, hospitalocêntrico, privatista, em um projeto mais abrangente de sociedade voltado à democratização da saúde, com enfrentamento dos determinantes do processo saúde-doença, promoção da saúde e construção de um modelo de sistema de saúde, universal, humanizado, qualificado, intersetorial e com forte participação social. Sobre a questão de uma avaliação sobre o avanço do processo proposto pela RBS, explicita PAIM:

Algumas análises identificaram o fracasso do Sistema Único da Saúde (SUS), expressão institucional da política de saúde, na medida em que a sua implementação se deu paralelamente à expansão e consolidação do sistema privado (ou supletivo) de assistência à saúde. Esse processo foi algumas vezes visto como um efeito inesperado do processo de expansão de cobertura da assistência pública, configurando uma "universalização excludente" (FAVERET⁴⁶ & OLIVEIRA, 1990; MENDES, 1993⁴⁷, 1996⁴⁸, 2001⁴⁹; DRAIBE⁵⁰, 1999) (MENICUCCI, 2008, p.304).

Diversas conferências internacionais sobre promoção da saúde têm sido realizadas nas três últimas décadas, e inúmeras publicações apontam para o fortalecimento desse movimento (BRASIL, 2001a). No caso brasileiro, encontram-se nos dispositivos legais referências explícitas às ações de promoção da saúde e à diretriz da integralidade da atenção⁵¹. Todavia, o empenho em implantar o Sistema Único de Saúde (SUS) em uma conjuntura extremamente desfavorável voltou-se, de início, para questões ligadas ao financiamento e à gestão. A adoção de novos modelos de atenção e da proposta da promoção da saúde não ocupou espaço significativo na agenda política da saúde na primeira metade dos anos 90, exceto no interesse de alguns núcleos acadêmicos e em algumas experiências municipais (PAIM, 2009, p.165-166).

⁴⁶ FAVERET, P. F.; OLIVEIRA, P. J. A universalização excludente: reflexões sobre as tendências do Sistema Único de Saúde. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v.33, n.2, p.257-283, 1990.

⁴⁷ MENDES, E. V. As políticas de saúde no Brasil nos anos 80: a conformação da reforma sanitária e a construção do projeto neoliberal. In: MENDES, E. V. (Org.). **Distrito sanitário: o processo social de mudança das práticas sanitárias do Sistema Único de Saúde**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1993.

⁴⁸ MENDES, E. V. **Uma agenda para a saúde**. São Paulo: Hucitec, 1996.

⁴⁹ MENDES, E. V. **Os grandes dilemas do SUS**. Salvador: Casa da Qualidade, 2001.

⁵⁰ DRAIBE, S. As políticas sociais nos anos 1990. In: BAUMANN, R. (Org.) **Brasil: uma década em transição**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

⁵¹ Encontra-se, na Constituição da República, Art.196, a concepção de saúde como direito social: "A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco da doença e outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação." A Lei n.º 8.080/90 (BRASIL,1990) também dispõe sobre ações de promoção da saúde (PAIM, 2009, p.165).

É importante registrar, no contexto dessa análise, as dificuldades enfrentadas pela RBS para avançar na consolidação de todas as suas propostas:

Na medida em que a implantação do SUS coincide com uma conjuntura de crises e reformas econômicas, os efeitos das políticas de ajuste dos anos 90 e o contexto nacional e internacional de reordenamento do papel do Estado e de crítica às políticas universalistas tendem a ser vistos como responsáveis pelos estrangulamentos no processo de implementação da política constitucionalmente definida, e justificariam tanto o subfinanciamento quanto os incentivos à "privatização" (MENICUCCI, 2008, p.304).

Constatou-se que, a despeito das conquistas, a Reforma Sanitária enquanto *processo*, enfrentou obstáculos. Estes estavam presentes na estrutura econômica e na super-estrutura jurídico-política e ideológica da sociedade brasileira, agravados pelas dificuldades de ampliação de sua base de sustentação política para vencer os seus adversários transitórios e estruturais, numa conjuntura marcada pela crise fiscal do Estado, pela adoção de políticas recessivas e pela manipulação político-ideológica efetuada pelo Estado ampliado, particularmente via mídia. Ainda sim, no final da década de oitenta, admitia-se que o processo da Reforma Sanitária supunha o desenvolvimento do capitalismo e o percurso da sua superação para o socialismo, bem como a conquista da cidadania plena e a democratização da vida social. O trem da história, porém parece ter seguido por outros trilhos (PAIM, 2008, p.293-294).

Apesar das avaliações críticas em relação ao SUS e às dificuldades enfrentadas para a plena efetivação das questões propostas pela reforma sanitária, torna-se importante registrar que nesse trabalho considera-se que a RSB garantiu questões fundamentais para o país:

A defesa e o posterior reconhecimento do direito universal à saúde, o reforço da noção de cidadania e a sua vinculação ao conceito de seguridade social, introduziram mudanças significativas na relação Estado-sociedade no Brasil a partir da RSB. Esse início de *Reforma Democrática do Estado* e o radical processo de descentralização num país de dimensões continentais com 27 unidades federativas e mais de 5.500 municípios asseguraram a participação social no interior dos aparelhos de Estado e a organização de instâncias de pactuação entre gestores para a implementação do SUS, considerando uma complexa concepção de federação (PAIM, 2008, p.295).

Outros avanços do SUS podem, ainda ser mencionados: extinção do Inamps, universalização do acesso, expansão do PACS/PSF, crescimento da produção e da produtividade (mais de 1,5 bilhão de atendimentos ambulatoriais em 2004, 200 milhões de exames

laboratoriais, 12 milhões de internações, 1 milhão de tomografias etc.), regulamentação e realização de 23.400 transplantes, desenvolvimento de sistemas de informatização e informação em saúde, entre outros [...] (p.293).

É oportuno fazer a citação de uma parte do Relatório da XIII Conferência Nacional de Saúde (XIII CNS), realizada em 2009, na qual é feita menção aos resultados do processo histórico de construção do SUS nesses últimos 20 anos:

Uma das características mais importantes do nosso Sistema Público de Saúde é a grande capilaridade de suas atividades e atribuições que complementam a sua seara: promover a saúde do povo do Brasil. Da atenção básica aos procedimentos de alta complexidade, da vigilância sanitária aos eficientes programas de vacinação, do mais moderno programa de combate à AIDS do mundo, à engenhosa rede de transplantes, tudo é obra do SUS. Mesmo que não se saiba, mesmo que não se queira, ele está presente na vida de todas as pessoas que vivem no Brasil, brasileiros ou não brasileiros, universal, agregador e 100% gratuito (MS, 2009, p.8).

Muitas são as questões que deveriam ser ressaltadas nessa trajetória de 20 anos de construção do sistema, mas, considerando um contexto mais próximo ao atual, deve ser registrada a importância da efetivação do Pacto pela Vida, em Defesa do SUS e de Gestão, construído e aprovado pelas instâncias do sistema, na Comissão Intergestores Tripartite e no Conselho Nacional de Saúde, no período de 2005 a 2006. Consistiu em uma articulação de extrema importância que buscou a sua implementação de forma pactuada envolvendo o Ministério da Saúde, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS). E teve como objetivo a reforma de aspectos institucionais vigentes, com inovações nos processos e instrumentos de gestão com vistas a obter uma maior efetividade e eficiência do sistema de acordo com as necessidades da população e com vistas à promoção da equidade social (MS, 2006b).

Dessa forma, não há como desconsiderar os avanços que foram conquistados no âmbito da RBS e que, sobretudo, se materializaram mediante a estruturação gradativa do SUS, apesar de não se restringirem a ele.

Contudo, procede a necessidade de serem levantadas questões ainda pendentes, que necessitam avançar para que a saúde pública no Brasil apresente o salto qualitativo necessário no sentido de uma ampla melhora de seus padrões para o atendimento pleno desse direito da população, conforme as reflexões da XIII CNS:

Reflexões e deliberações sobre a intersetorialidade, a inversão do modelo de atenção, a regulamentação do financiamento do SUS, a reestruturação e o fortalecimento da rede pública, o combate à precarização do trabalho e a implantação dos cargos de carreira única do SUS, entre outros, foram resultados do qualificado processo de apreciação de demandas provenientes de todos os setores que compõem e utilizam o Sistema ao longo de todas as etapas da Conferência [...]. (MS, 2009, p.10).

Conforme já ressaltado, a articulação do Setor Saúde com a área da Segurança Alimentar e Nutricional, que é tão essencial, somente se dará se a área de alimentação e nutrição for priorizada adequadamente no SUS, mediante o fortalecimento institucional da PNAN e também para além do sistema, no sentido de serem garantidas da forma adequada e necessária as condições de SAN da população. Tal conclusão corrobora as reflexões de Recine e Vasconcelos (2011) e as conclusões apontadas pelo Seminário Nacional sobre Alimentação e Nutrição no SUS (BRASIL, 2010b). Diante dessas constatações fica evidente que esse processo constitui-se de uma construção social, que depende de uma série de aspectos, sendo um problema complexo e um grande desafio. No entanto, é preciso ressaltar que, sendo um processo, encontra-se em construção, o que torna necessário o empenho de diversos atores sociais para a sua efetivação. Também deve ser resgatado como aspecto positivo que significativos avanços têm sido registrados desde a implantação da PNAN, em 1999, conforme já mencionado.

É igualmente importante registrar que os desafios a serem enfrentados atualmente pela área de alimentação e nutrição, e que se expressam pela situação de insegurança alimentar e nutricional verificada na população brasileira, envolvem questões mais amplas do que aquelas que poderiam ser enfrentadas somente pelo Sistema Único de Saúde. Questões relacionadas às

condições de vida da população brasileira e também ao sistema agroalimentar moderno e que se referem, sobretudo, apesar de não exclusivamente, à questão do acesso aos alimentos e da qualidade deles e aos desdobramentos ambientais e sociais desse modelo (AZEVEDO; RIGON, 2011). Apesar do registro do aumento do poder de compra do salário mínimo e a saída de contingentes relevantes da população brasileira da linha de pobreza, avanços importantes verificados nas últimas décadas, ainda há que se avançar muito mais para garantir o direito humano à alimentação adequada de fato para todos os brasileiros (CONSEA, 2010b).

Em relação ao padrão técnico moderno de produção e processamento de alimentos vinculado à concepção do alimento-mercadoria e às práticas de consumo, os entrevistados registram relevantes preocupações relativas à qualidade desse alimento e à qualidade da alimentação com base nos alimentos produzidos por esse sistema:

Mesmo as pessoas que estão no campo comem, comem produtos altamente processados, onde a indústria tem um papel preponderante em definir qualidade e a disponibilidade dos alimentos, a questão da soberania é o ponto-chave, que soberania nós temos quando a gente não tem a mínima ideia do que está dentro dos produtos e quanto a qualidade desses produtos..., e mesmo que você saiba que produto é aquele, a qualidade desses produtos é terrível, é péssima, né? Então eu acho que se você abre um pouco o foco, você começa a ver que a luta ou as reivindicações podem ser alinhadas porque as mesmas forças que condicionam a falta de soberania na produção são as mesmas forças que condicionam as possibilidades de optar por um outro produto, quando deixa disponível a preços baratos os alimentos de pouca qualidade... você que quer ir atrás de um alimento processado de melhor qualidade tem que pagar muito mais caro!! São as mesmas forças econômicas que se expressam em campos da economia diferentes, mas os interesses são muito semelhantes. (Entrevistado n.º 22 soc. civil – nível nacional)

Então eu acho que têm muitas coisas que eu acho que, enfrentamentos na área de alimentação e nutrição, que precisam ser resolvidos, alimentação é uma questão pública, nutrição é uma questão pública, a qualidade do alimento que a população come, consome, tem disponível é uma questão que passa por muitas regulações, que hoje não estão sendo dadas... O mercado é totalmente desregulamentado e parece que tudo vai se resolver lá e que você vai ficar saudável com tudo aquilo que o mercado vai te oferecer, porque você tem dinheiro! Então eu acho que esse aspecto tem que mudar essa dimensão da Promoção da Saúde para a área da alimentação e nutrição!! (Entrevistado n.º 19 gov. – nível nacional)

Nesse sentido, a articulação da área da Saúde com a área da Segurança Alimentar e Nutricional torna-se extremamente necessária e urgente, uma vez que a área de SAN, por ser intersetorial, tem as condições de estabelecer demandas para a área de planejamento, economia, finanças, política social, entre outras, ampliando o leque de possibilidades do enfrentamento de tais questões, que envolvem o próprio modelo do sistema agroalimentar vigente e que apresentam um caráter mais estrutural. Assim, o fortalecimento de uma retaguarda político-institucional, comprometida com a segurança alimentar e nutricional da população, objeto da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que possibilite à Saúde contar com outras políticas de caráter intersetorial, para a garantia de acesso à alimentação adequada e saudável para a população brasileira e que colaborem para a Promoção da Saúde, torna-se urgente:

Quando a gente pensa na articulação, a questão da publicidade, a questão da rotulagem, quando a gente pensa, nas iniciativas que a gente tem dessas tentativas de tentar qualificar a educação nutricional etc., mas ainda também como nos outros exemplos também, quando você precisa ter ações em diferentes níveis da sociedade e você vai consequentemente atrapalhar interesses dos diferentes níveis da sociedade... mas não tem como, isso faz parte do processo, né? Tem toda uma coisa de que na promoção da saúde é fundamental e que está vinculado com a questão da segurança também, que é essa história que você não tem um sujeito único, né? Quer dizer, você realmente precisa de diferentes sujeitos em diferentes setores atuando aí e tendo uma sinergia conceitual (Entrevistado n.º 22 soc. civil – nível nacional).

Nesse âmbito, a questão da importância da construção da intersectorialidade emerge como questão essencial; a necessidade de uma abertura e de um esforço endógeno para integração entre o setor Saúde e o campo da Segurança Alimentar e Nutricional, passando pelo necessário fortalecimento da PNAN, torna-se premente. De outro ângulo, há também uma necessidade de abertura do campo da Segurança Alimentar e Nutricional para a integração com a área da saúde; a intenção existe e está registrada e explicitada. No entanto, apesar das intenções, a construção de caminhos envolve muitos obstáculos, conforme relatam os entrevistados:

A gente hoje adotou oficialmente um conceito de SAN que é amplo, no sentido de pegar todo o processo do alimento, da semente, da terra, até esse alimento virar comida, né? Então você entra com a dimensão ambiental, com a dimensão cultural, com a dimensão das tradições etc... Eu acho que esse conceito, ele abriga muitas possibilidades [...] Agora, acho que em termos de movimento que gerou esse conceito, de movimento social que criou esse conceito, de pesquisadores etc., a prática também mostra uma outra limitação, além da complexidade de lidar com tantos interesses, a prática também mostra ainda, o quanto a nossa prática de SAN, do conceito de SAN, é ainda uma prática de segurança alimentar ainda, pessoas que cunharam essa definição tão ampla, tão abrangente, tão holística, elas, na verdade, em sua grande maioria, ainda tem um olhar muito voltado para o alimento, né? Que é importante, fundamental, mas quando a gente tenta olhar esse alimento virando comida, virando gente, virando práticas, as pessoas têm ainda muita dificuldade. A questão da soberania alimentar: acho que num horizonte longínquo elas poderiam ser a mesma coisa, agora elas têm origens sociais e políticas muito distintas, né? Não muito distintas, mas distintas, hoje não é só o conceito, não é tanto a gente resolver se o conceito é a mesma coisa ou não, é mais uma coisa um pouco mais prática, no sentido assim, do quanto os movimentos políticos que geraram esses conceitos conseguem olhar que eles podem ter pelo menos parte da agenda compartilhada, né? E conviver, assim, ter lutas comuns, ter conquistas eventualmente comuns, né? (Informante-chave n.º 22 Soc. Civil – nível nacional)

O informante-chave registra uma compreensão de que, mesmo para o campo da Segurança Alimentar e Nutricional, do qual participam diferentes movimentos sociais com pautas diferenciadas, como é o caso dos movimentos sociais do campo, a questão nutricional ainda não é incorporada às pautas de luta como a questão alimentar. Tal questão acaba por gerar uma divisão de forças ao invés da convergência necessária.

Ainda sobre a construção intersetorial, prevista pelo marco legal da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional, sancionada em 2006, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) para operar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, uma série de dificuldades vai sendo registrada na fala que segue, sobretudo em relação à construção da intersectorialidade:

Olha, eu computo a Lei Orgânica como uma coisa maravilhosa da SAN, agora eu acho que a construção da Política deixa a desejar, ela não condiz com o tamanho que se pretendia na própria lei orgânica de SAN. Então eu acho que têm dificuldades, acho que

ainda existem dificuldades concretas de se tratar as políticas intersetoriais, a gente trata de políticas intersetoriais, mas quer botar ela como setorial, fazer um desenho intersetorial de uma política que é setorial, e acontecem muitas confusões e eu penso que eu não posso computar avanços na política de SAN, eu entendo avanços assim dentro de um conceito de SAN, dentro de uma construção da SAN, para alicerçar o que virá a ser uma política, mas eu não entendo ainda aonde a gente possa ter registrado algum avanço nessa construção... Eu acho que a construção ainda é incipiente, os processos são incipientes, as instituições que foram criadas, elas não dão conta da intersectorialidade e eu estou me referindo à própria CAISAN [referindo-se à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional], acho que ela surge na lei como uma grande alavancadora... (Entrevistada n.º 19 gov. – nível nacional)

Considerando todas essas fragilidades relacionadas à questão da intersectorialidade para a efetivação da PESAN-PR, torna-se cada vez mais evidente a necessidade da estruturação do SISAN para dar o devido suporte a todo esse processo.

5.3 O FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL E O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SISAN)

Não há como fazer o enfrentamento do desafio da construção de uma política nacional de SAN em um país de dimensões continentais e com a história e formação econômica e social como a do Brasil, sem discutir o processo dessa construção sob uma perspectiva sistêmica e a importância estratégica da estruturação do SISAN. E, para discutir aspectos relacionados ao SISAN, torna-se útil resgatar a contribuição do federalismo cooperativo para essa efetivação.

Para isso faz-se necessário preliminarmente o resgate de alguns conceitos para que seja possível compreender o que significa o federalismo hoje para o Brasil. Sobre esse tema, o federalismo no mundo e no Brasil, Camargo (2001, p.311) faz uma importante síntese:

No curso da história moderna contemporânea, o sistema federalista revelou-se valioso, como doutrina e como prática, em países de grande território e/ou de arraigadas diversidades culturais e étnicas, como dos Estados Unidos, Brasil, Canadá, Austrália, Alemanha e Bélgica. As ex-colônias, as jovens nações em processo de ocupação ou desigualmente povoadas, com grandes diferenças de renda e de infraestrutura, beneficiam-se igualmente deste regime que garante aos estados mais frágeis, por meio do governo federal, um regime fiscal comum e as competências necessárias para garantir investimentos na infra-estrutura e a distribuição de renda necessária à equalização das condições de vida. É o federalismo cooperativo.

Ao fazer um balanço da evolução do federalismo no Brasil do século XX, podemos constatar que, como nos Estados Unidos e em outras federações, prevaleceram as sístoles e diástoles que o general Golbery do Couto e Silva retratou, e também muitos outros autores, como um movimento pendular, típico da evolução política brasileira. Essa seria a patologia crônica de um país continental que ainda não consolidou o seu processo de ocupação territorial e de construção nacional. Uma das manifestações dessa patologia, segundo o autor, seria o "buraco negro" da centralização, cujo controle escapa, muitas vezes, à própria autoridade central. A outra seria a fragmentação política e o fortalecimento do poder pessoal, por trás da mística da descentralização. O círculo vicioso consiste, na realidade, em procurar corrigir as distorções provocadas por um dos extremos do *continuum*, arrastando o sistema político para o extremo oposto, de forma cíclica e repetitiva. Por trás de ambas as distorções, abriga-se o patrimonialismo político, típico dos grandes impérios, unidades políticas extensas e heterogêneas, representando politicamente formas embrionárias e rudimentares de federalismo. O federalismo, portanto, nada mais é do que uma forma institucionalizada e superior de cooperação espacial entre a periferia e o centro (p.308-309).

Torna-se necessário entender como se chegou ao formato do federalismo democrático em vigor hoje no Brasil, sobretudo sob a perspectiva supracitada de um círculo vicioso que se instalou visando sempre à correção das distorções existentes entre um centralismo exacerbado e um regionalismo oligárquico:

A principal distorção a ser resgatada é a debilidade civil crônica, inerente não só ao federalismo oligárquico que prevaleceu até a Revolução de 1930, como em período posterior de federalismo democrático (1946-64), no qual a apatia civil e a ausência de cidadania foram traços marcantes, complementares ao estatismo e ao populismo que impregnaram a democracia brasileira. Esse mal congênito deve-se, sabiamente, à desorganização, ao isolamento de uma população de baixa densidade, distribuída por um imenso território. A pobreza crônica, as condições de saúde e o analfabetismo de amplas massas de origem rural ou migração recente foram também as principais responsáveis pelo acúmulo da dívida social no curso do processo de desenvolvimento, gerando um déficit crônico de participação e de cidadania (CAMARGO, 2001, p.343).

É considerando todo esse passivo social, construído ao longo da história do Brasil, que se têm condições de compreender a inovação da proposta que advém no bojo da Constituição de 1988, em função das características do processo de mobilização social que a constituiu:

O fato é de que a retomada do ideal federativo de maneira plena, desta vez, não se deve à mera opção das elites civis em seu processo de reconstrução institucional, como ocorreu no início da República, sob a forte influência do positivismo e dos militares. O novo federalismo surgiu como oposição ao autoritarismo e ao centralismo do regime militar de 1964 e, por isso mesmo, foi o propulsor de uma democracia que não se limitou, como no passado, a valorizar os partidos políticos e o sistema representativo, especialmente o Congresso Nacional que, de resto, foi contaminado pelas práticas do bloco de poder constituído pelo partido oficial, a tecnocracia econômica e a burocracia militar que dominaram o Brasil por 21 anos (CAMARGO, 2001, p343).

Considerando a necessidade dos três níveis de governo propostos pelo federalismo trino e a importância que os três níveis têm para a efetivação da Política Nacional de SAN, mas considerando que neste estudo de caso o foco encontra-se na Política Estadual de SAN, torna-se oportuno resgatar os problemas advindos do federalismo governista, gestado no início do século XX no Brasil e os avanços representados pela concepção que se encontra atualmente em vigor:

[...] Se tivemos, portanto, no início do século, um federalismo governista, de cunho estadualista e agrário, manipulador do sistema representativo e que funcionou como um pacto das elites restritivo à cidadania e à democracia através da Política dos Governadores e do voto de cabresto, encerramos o século às voltas com um federalismo inovador, societal e libertário, cada vez mais preocupado em controlar o poder público e em restringir as mazelas do patrimonialismo, especialmente o clientelismo e a corrupção política, tanto quanto os abusos do poder econômico e a "indústria eleitoral" (CAMARGO, 2001, p.344).

É importante resgatar a estratégia adotada pelo governo federal até metade do século passado como tentativa de reversão de uma cultura política que se construiu e que empoderou os governadores de Estado, de se fazer um contrapeso em termos do estabelecimento de alianças com o poder municipal:

O mandonismo político foi a expressão deformada desse municipalismo ruralista que, no entanto, sempre foi estrategicamente utilizado pelo poder central como força política de neutralização das autonomias estaduais, tanto no Império como na República. De fato, o primeiro governo Vargas reconheceu a autonomia administrativa do município, e a reforma tributária de 1967 tratou, em um primeiro momento, de ampliar as transferências automáticas que, posteriormente, se converteram em transferências voluntárias, de livre manipulação federal (CAMARGO, 2001, p.342).

No entanto, esse tipo de estratégia também gera distorções como o "mandonismo político" suprarreferido. A referência a tais processos históricos e políticos auxilia na compreensão de problemas herdados, que ainda se configuram nos dias atuais e para os quais buscam-se soluções. Tais soluções procuram sempre considerar as tendências históricas já referidas buscando um novo equilíbrio de forças no campo político-administrativo:

Sem dúvida, o pecado original do federalismo brasileiro foi o regionalismo oligárquico, que acabou debilitado por ciclos sucessivos de centralismo intervencionista, embora como Fênix, esteja sempre pronto a renascer das cinzas, cada vez que tem início um novo ciclo de abertura política. Tais condições irão perdurar enquanto os bolsões de pobreza do mundo rural e urbano forem capazes de alimentar um eleitorado socialmente carente e politicamente passivo. [...]

O lento enfraquecimento do regionalismo teve como resultado o gradual fortalecimento da opção pelo federalismo como instrumento democrático. Uma linha de continuidade importante ao longo do século XX foi o reconhecimento jurídico-institucional do federalismo como modelo de organização do Estado, princípio sempre renovado desde que a República o adotou no final do século XIX. Distorcido na República Velha, questionado pelas ditaduras, coroado nos períodos democráticos, o federalismo brasileiro adaptou-se às mais diversas circunstâncias, passando a ser destaque obrigatório nas constituições que o sucederam, inclusive nos períodos autoritários. [...] Recentemente, em plebiscito realizado em 1993, o parlamentarismo e a monarquia voltaram à ordem do dia como temas polêmicos, enquanto federalismo permanece como consenso discreto, porém indiscutível. O fato se justifica em função dos bons serviços que discretamente vem prestando como instrumento de integração territorial e de redução das desigualdades regionais, seja em períodos autoritários, seja em períodos democráticos (CAMARGO, 2001, p.310).

O que se verifica neste momento é que o "pêndulo" que se movimenta de um extremo para o outro encontra-se agora na busca do fortalecimento do poder municipal, do poder local, no sentido das atribuições garantidas mediante a Constituição de 1988, com a existência de dificuldades de toda ordem no campo financeiro e administrativo, sobretudo para os municípios de pequeno e médio porte, principalmente nas regiões com um perfil social e econômico mais desigual; a existência de um governo federal ainda com uma tendência centralista, sobretudo em termos da detenção de grande parte dos recursos públicos e um governo estadual que se encontra enfraquecido, num contexto de indefinição de seu papel, o que, por outro lado, gera também uma tendência de busca de centralização do poder e que ainda mantém certos traços do passado no sentido da manutenção de grupos oligárquicos no poder, sobretudo em determinados estados da federação. Apresenta-se neste momento histórico um relativo esvaziamento da relação do governo estadual com os municípios, havendo um prejuízo relevante da atuação dessa esfera de governo na implementação das políticas sociais (IPARDES, 2010b, p.4). Assim percebe-se que

[...] a descentralização, no Brasil, tem caráter bastante peculiar. Ao mesmo tempo em que os municípios tal como os estados adquirem de acordo com a CF/88 a categoria de entes federativos autônomos, portanto detentores de autoridade soberana e independente sob seu território, continuam mantendo elevado grau de dependência às decisões do governo federal (IPARDES, 2010b, n.15).

A partir dessas constatações, torna-se fundamental apresentar informações sobre o processo de descentralização no Estado do Paraná, sobretudo em relação às políticas sociais:

No Paraná as mudanças a favor dos direitos à saúde, educação e assistência social, contaram antecipadamente com iniciativas de gestões alinhadas com as propostas de descentralização que se consolidaram com a Constituição. Este legado contribuiu para que no Paraná a adesão ao processo de descentralização se realizasse de modo mais abrangente. Considerando o período 1987-97, indicadores selecionados referentes aos programas sociais para alguns estados apontam que na descentralização o Paraná se

destacou pelo avanço dos processos de municipalização das funções na área da saúde, na municipalização das redes de ensino fundamental e, também, nos programas da assistência social (ARRETCHE⁵², 1998 citada por IPARDES, 2010b, p.6).

Cabe neste ponto uma discussão sobre a diferença existente entre descentralização e regionalização. Para isso, torna-se interessante analisar o processo do setor Saúde no Brasil, com a organização do SUS, como sistema descentralizado e regionalizado de saúde. Para fins de efetivação dessa discussão, é importante explicitar que a regionalização, nesse caso da saúde, é entendida como

[...] um processo político que envolve mudanças na distribuição de poder e o estabelecimento de um sistema de interrelações entre diferentes atores sociais (governos, agentes, instituições, cidadãos) no espaço geográfico. Inclui ainda, a criação de novos instrumentos de planejamento, integração, gestão, regulação e financiamento de uma rede de ações e serviços de saúde no território.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Saúde de 1990 vinculam a perspectiva territorial à diretriz da descentralização, por meio da regionalização das ações e serviços de saúde. Assim, no plano jurídico-legal, configura-se um projeto político audacioso para organização do sistema público de saúde que deve ser, em um só tempo, nacional e universal, mas também descentralizado, unificado e hierarquizado no território, atendendo à diversidade regional do país.

No entanto, desde que o SUS foi instituído, a estratégia privilegiada para a implantação do sistema nacional de saúde foi a descentralização, notadamente a responsabilização dos municípios pela provisão dos serviços e organização de sistemas municipais de saúde. A necessária integração de serviços, instituições e práticas, que impõem mudanças de peso no papel, nas funções, nas competências e nos modos de relacionamento entre os níveis de governo, não foi considerada a contento (VIANA, LIMA, FERREIRA, 2010, p.2317).

Os autores fazem uma reflexão sobre o porquê das dificuldades relativas ao avanço da regionalização, apesar da efetivação do processo de municipalização:

⁵² ARRETCHE, M. **Políticas sociais no Brasil**: descentralização em um Estado Federativo. Araraquara: UNESP, 1988. p.24.

Em primeiro lugar, a descentralização, reduzida de seu significado precípuo e compreendida exclusivamente como um processo de transferência da gestão dos serviços do SUS para as esferas subnacionais de governo, não foi inserida no contexto de um modelo político de desenvolvimento para o país (6). A agenda desenvolvimentista, pelo contrário, saiu do cenário nacional e foi substituída pelo debate de redemocratização do Estado nos anos oitenta e busca de estabilização fiscal e monetária nos anos noventa (7). A descentralização, portanto, não se configurou num projeto estratégico de intervenção econômica e social com vistas ao desenvolvimento, adequando-se mais aos projetos de enxugamento do Estado brasileiro e de suas funções e de estabilização macroeconômica [...]

Em segundo lugar, o território não se apresentou como objeto principal de análise e planejamento para as diferentes áreas de governo ao longo desse período, restringindo-se às políticas de desenvolvimento macrorregional. [...]

Em terceiro lugar, a descentralização acoplou-se ao desenho federativo consolidado pelas regras constitucionais brasileiras, privilegiando os municípios sem a face do planejamento regional e desconsiderando o papel das esferas estaduais de governo. [...] (VIANA, LIMA, FERREIRA, 2010, p.2319).

Assim, apesar dos avanços referidos em relação às políticas de Saúde, Educação e Assistência Social, o problema da perda de papel do governo estadual como planejador da política social no sentido da promoção de uma maior homogeneidade intra e inter-regional é constatado no cenário paranaense:

A rigidez orçamentária estadual e a estrutura de relações financeiras e políticas que aproximou União e municípios contribuiu para um distanciamento do Estado e de seu potencial papel de planejador dos rumos do desenvolvimento social do Paraná. No entanto, vale dizer que pelo porte de suas despesas e por sua capacidade técnica e gerencial ele pode assumir um papel de liderança estabelecendo métodos e modelos de operação e mobilização de recursos no exercício da gestão das políticas. Este, talvez seja o grande desafio de uma Secretaria de Estado do Planejamento: coordenar diferentes intervenções de políticas sociais no sentido de se contrapor às desigualdades regionais (IPARDES, 2010b, p.20).

Também é possível pensar em estratégias que façam das políticas sociais um instrumento a favor de uma maior desconcentração. Isto porque, o avanço das políticas sociais se caracteriza pelo crescimento da oferta de bens e de serviços mais complexos o que leva a supor que esse crescimento amplie a tendência de concentração de serviços já existentes e subordine cada vez mais os pequenos municípios à lógica dos maiores. Ou seja, entende-se que é possível pensar na capacidade do Estado em incorporar estratégias que façam das políticas sociais um instrumento a favor da maior homogeneidade socioespacial (p.19).

Esse papel de coordenação de ações, visando ao enfrentamento das desigualdades regionais e de maior equidade econômica e social, é o que se espera da gestão estadual, em relação a todas as políticas em desenvolvimento ou a serem desenvolvidas, como é o caso da PESAN-PR. No entanto, para que tais processos não sejam impostos ou implementados de maneira verticalizada torna-se fundamental o diálogo com as regiões e os municípios, considerando-se os territórios como *locus* da construção intersetorial dessa política.

Assim, retomam-se aqui as dificuldades já referidas nos Capítulos 3 e 4, que trataram do processo de construção da PESAN-PR. Diferentes problemas relacionados ao processo de regionalização e descentralização do processo de construção da SAN foram verificados:

- a) uma estrutura de Estado centralizadora e que conta com uma rede de instâncias regionais com condições de trabalho restritas e com pouca autonomia, que não dialogam com seus pares no desenvolvimento das políticas afins;
- b) dificuldade por parte do Estado e consequentemente de suas regionais em construir e estabelecerem um processo de trabalho com a sociedade civil no sentido do desenvolvimento das políticas e do seu controle social;
- c) limitações e fragilidades encontradas pela sociedade civil para manutenção de uma articulação que garanta a manutenção da presença de espaços para a construção de consensos e estratégias comuns em relação ao processo de implementação da política de SAN, favorecendo assim uma participação social efetiva e qualificada técnica e politicamente (como fóruns, comissões regionais, entre outros).

E, por fim, apresentam-se as dificuldades reais apresentadas pelos municípios, que atualmente contam com várias atribuições em termos da responsabilidade da efetivação das políticas sociais no seu território de abrangência e do peso que as questões estruturais adquirem

concretamente nesses cenários. Sobre a gestão municipal, seguem algumas reflexões importantes:

As prefeituras municipais, após os anos 1990, sofreram profundas mudanças no sentido de assumirem atribuições antes de competência dos estados e da União, em especial a atenção aos serviços universais de saúde, assistência social e educação fundamental.

Até o momento, embora os processos de organização e financiamento desses serviços não estejam concluídos e permaneça forte dependência dos municípios sobre definições de programas, políticas e financiamento em relação à União, pode-se verificar avanços setoriais a partir de múltiplos resultados.

Nesse sentido, os municípios paranaenses encontram-se, em relação a essas áreas relativamente organizados e funcionando, dado o suporte da gestão interfederativa, e habilitados a cumprir suas atribuições de estender os direitos de cidadania.

Já quanto aos setores de gestão financeira, capital e investimento, gestão de pessoas e tecnologia da informação (TI), pode-se entender que, diferentemente dos setores apontados, são impulsionados fundamentalmente, por decisão e capacidade dos governos locais. Ou ainda, que as formas de organização, funcionamento e controle desses setores são institucionalizados, na medida em que surgem demandas e capacidade financeira que induzam e permitam processo de reconversão da "máquina" administrativa, consolidando a ação de um sistema articulado com responsabilidades vinculadas às políticas públicas (IPARDES, 2010a, p.9)

A utilização do exemplo do setor Saúde para ilustrar as demandas que se verificam atualmente no nível municipal, aprofundam o entendimento de que, apesar dos avanços do processo de municipalização, ainda são muito grandes os desafios que se verificam para que suas atribuições possam ser integralmente efetivadas:

Em que pesem os resultados positivos do processo de municipalização – a ampliação do acesso à saúde, a incorporação de práticas inovadoras no campo da gestão e da assistência à saúde e a incorporação de novos atores que dão sustentabilidade política e financeira ao setor – permaneciam, no final dos anos noventa, problemas relativos à iniquidade na oferta e no acesso, à intensa fragmentação e à desorganização de serviços de saúde devido à existência de milhares de sistemas locais isolados (VIANA, LIMA, FERREIRA, 2010, p.2319).

Tais constatações reforçam a importância do processo de descentralização vir acompanhado da devida regionalização, que caberia em última instância ao poder público estadual realizar.

De qualquer forma, mesmo para as políticas executadas no nível municipal, o sucesso das ações dependerá da decisão e estrutura de gestão dos governos locais e da existência efetiva de um processo de regionalização do Estado. Nesse sentido, torna-se importante conhecer os resultados de uma pesquisa realizada pelo IPARDES, no Paraná, em 2010, com 40 municípios do estado (10% do contingente estadual) sobre a existência de instrumentos de gestão adequados para uma efetiva administração pública municipal. De acordo com os resultados obtidos, observou-se um distanciamento grande por parte dos municípios de menor porte em relação aos de maior porte em relação à disponibilidade adequada de instrumentos de gestão. Dentre os instrumentos estudados (gestão financeira, capital e infraestrutura, gestão de pessoas e gestão de tecnologia de informação), as áreas consideradas pelo estudo com maior fragilidade consistem na formação de servidores públicos, planejamento de investimentos e participação e controle social. Assim, caso não sejam encontradas estratégias para o equacionamento dessas demandas com o devido apoio do nível regional, existirão sérias dificuldades para que a gestão municipal atinja seus reais objetivos em termos da implementação de políticas públicas da forma necessária. Essa informação é de capital relevância na discussão da importância da gestão municipal no contexto paranaense, uma vez que 70% dos municípios paranaenses apresentam menos de 20 mil habitantes, ou seja, são de pequeno porte, enquadrando-se, portanto, no grupo que se apresenta nesse tipo de situação. Em relação ao Brasil como o quadro não é muito diferenciado, sendo que 75% dos municípios apresentavam esse contingente populacional, segundo dados de 2007 (IPARDES, 2010a, p.37)

Considerando-se a importância da participação social no acompanhamento da gestão municipal, como uma forma de se garantir de fato a descentralização e o necessário empoderamento da população local para reivindicação legítima de suas necessidades e de seus direitos, torna-

se interessante o conhecimento dos dados levantados pelo já referido estudo do IPARDES sobre o processo de definição de prioridades dos investimentos públicos a serem realizados pelas prefeituras do Paraná:

Tabela 23 - Instrumentos utilizados para definição de prioridades dos investimentos realizados pelas prefeituras - Paraná - 2010

Municípios Faixa Populacional:	Instrumentos (%)				
	Estudos Técnicos	Decisões do Prefeito	Decisões do Secretariado	Demandas da População	Participação de Entidades Sociais
Pequenos	65,4	96,2	73,1	92,3	65,4
Médios	83,3	100,0	50,0	83,3	83,3
Grandes	87,5	87,5	75,0	87,5	75,0
Total:	72,5	95,0	70,0	90,0	70,0

Fonte: IPEA/IPARDES

Extraído de: IPARDES, 2010a

Apesar do percentual elevado, obtido pelo tópico "Demandas da População", a variável "Decisões do Prefeito" foi ainda a que obteve maiores percentuais no estudo citado, demonstrando ainda as dificuldades para um diálogo mais profícuo entre governo municipal e a população local.

Nesse sentido, deve-se considerar esse contexto na discussão sobre a implementação da Política de SAN pelos municípios. Conforme já discutido em capítulos anteriores, os municípios do Paraná realizam o desenvolvimento dos programas federais da área de SAN como o Programa Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos, a Alimentação Escolar, os equipamentos de SAN como bancos de alimentos, cozinhas comunitárias, restaurantes populares, além das ações vinculadas ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ao Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Há também os programas estaduais como o Programa Leite das Crianças, o Luz Fraterna, a Tarifa Social da Água, dentre outros, já referidos, e as ações e programas desenvolvidos pelas próprias gestões municipais, bem como pela sociedade civil. No entanto, apesar do esforço de construção de uma atuação mais intersetorial a partir da constituição de determinados comitês ou comissões intersetoriais para a gestão desses programas e ações, ainda são poucas as iniciativas registradas na direção da construção da Política e do Sistema

Municipal de SAN. Conforme já mencionado, a instituição do Sistema Municipal de SAN, que consiste na realização periódica da Conferência Municipal de SAN, na constituição do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA ou CONSEA municipal) e na criação da Câmara Intersetorial de SAN municipal (CAISAN). A organização do SISAN municipal, estadual e nacional torna-se indispensável para a realização desse processo uma vez que irá propiciar a construção da Política de forma participativa e a sua efetivação de forma intersetorial, mediante a atuação das instâncias.

Nesse sentido é que a análise de processo retorna mais uma vez para o nível estadual, na perspectiva do reconhecimento da sua importância estratégica para a efetivação da Política e do Sistema de SAN nos municípios paranaenses. Entende-se que a existência do SISAN no Estado do Paraná, com a Conferência Estadual de SAN, o CONSEA-PR e a Câmara Governamental Intersetorial de SAN contribuirão de maneira fundamental para a indução da efetivação do processo de descentralização da construção da PESAN-PR, com a necessária participação social e a construção intersetorial do processo.

5.4 AVANÇOS E DESAFIOS DO PROCESSO DE ESTRUTURAÇÃO DO SISAN

Sobre a gênese dessa concepção e a interdependência do sistema e da política de SAN, o entrevistado do nível nacional se manifesta nos seguintes termos:

De fato, a primeira ideia de um sistema está lá na Conferência de Alimentação e Nutrição em 86, não era a mesma que temos agora – parecida – mas era um sistema ainda, muito... não muito encerrado na saúde, mas refletia uma coisa como se fosse um SISVAN [Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional] ampliado... Pelo que eu me lembro do que eu li daquele documento, agora, da maneira como nós a conhecemos, da maneira como nós o concebemos hoje, a construção do sistema é do período do governo Lula, quando nós fomos formular a lei, em paralelo, nós resolvemos nos apropriar do enfoque sistêmico, porque ele é adequado a uma

concepção intersetorial, porque ele é adequado para entender a realidade e porque refletia uma perspectiva mais geral do Brasil, que é de organizar sistemas de políticas públicas, então é uma construção, eu acho que ela foi feita como tal nos primeiros dois anos do governo Lula, mas estou falando da construção da ideia, que esse é um debate que nós somos fracos, as deliberações da conferência foram muito frágeis sobre o sistema... Mas a construção como ideia, né? Porque o sistema vem dali, e talvez ganhe forma agora, que é justamente, a pergunta seguinte que é a construção da política. Acho que as duas construções caminham juntas, uma não existe sem a outra, às vezes a gente fica fazendo separações que não se justificam, né? E ainda que possam existir questões específicas, como o financiamento do sistema, que não é igual ao financiamento da política. O funcionamento do sistema só tem sentido se tiver a política, não é para criar uma repartição. Eu diria que a construção da política, ela ainda está num estágio muito preliminar, apesar da gente já ter uma minuta, porque a gente ainda não entrou, não conseguiu criar uns mecanismos para enfrentar a parte mais difícil dela que é justamente a construção intersetorial. (Entrevistado n.º 14 soc.civil – nível nacional)

O informante-chave resgata que a primeira alusão pública a um Sistema Nacional de SAN foi registrada na Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição em 1986, sendo retomada num contexto mais atual a partir de 2003. A ideia da necessidade da utilização do enfoque sistêmico para a construção da SAN no Brasil se deu muito pela questão da transversalidade necessária à construção e execução da Política de SAN, ou seja, a intersectorialidade. O entrevistado também comenta que no Brasil já há um entendimento histórico da necessidade do uso dessa concepção no campo das políticas públicas, como é o caso do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). No entanto, na concepção do entrevistado a construção intersectorial da Política consiste na questão mais desafiadora desse processo de construção:

Por quê? Porque tanto o sistema quanto a política envolvem um completo processo de diálogo de negociação entre setores de governo e programas e entre espaços de participação e nós não temos tido uma realidade dinâmica de interação [...]. [...] o problema é anterior à questão intersectorial, acho que é que o próprio setor reconheça a existência da área, como é o caso da saúde ou da educação. Então acho que a construção da política vai ter que ser feita, como um processo e que ela vai refletindo os distintos graus de amadurecimento dos setores de governo e da sociedade. (Entrevistado n. 14 soc.civil - nível estadual)

O informante-chave coloca como uma primeira dificuldade o diálogo e a negociação que precisa se estabelecer para que a construção e efetivação da Política de SAN aconteçam e, para isso, a existência do SISAN, com suas instâncias, e a participação social tornam-se fundamentais. O entrevistado vai ainda além e lembra que, para que esse aspecto possa ser efetivado, há necessidade de que as áreas específicas dentro dos setores que fazem as "pontes" com a SAN tenham a sua importância reconhecida. É feita uma referência, por exemplo, ao setor Saúde, quanto ao reconhecimento da importância da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) para o estabelecimento da integração da área de SAN com o setor Saúde. E, nessa linha, também é possível haver um auxílio externo ao setor, no sentido da pressão social, destacando-se mais uma vez o papel estratégico do SISAN com suas instâncias de participação social para a efetivação do seu componente "nutricional" mediante a atuação do setor Saúde.

No entanto, como fazer essa construção, com as características necessárias, consiste ainda em uma incógnita, uma vez que a complexidade da proposta exige uma construção coletiva e pactuada e para isso não há como impor modelos de forma vertical. O que já se vislumbram são caminhos/atalhos que estão sendo construídos para possibilitar os diálogos e as pactuações necessárias e viabilizar uma construção dialética desse processo de trabalho. Nesse sentido, o CONSEA nacional é mencionado como o espaço de concepção dessa dinâmica e não o governo, justamente por haver ali o encontro de ideias que provêm do governo e sociedade civil produzindo algo novo, mais adequado às necessidades do contexto do momento:

Em relação ao sistema nacional, acho que a gente está muito verde ainda, a gente não tem muitas pessoas ou espaços pensando isso, é basicamente o CONSEA nacional, né? E eu acho que a gente não tem amadurecimento na concepção do que a gente entende que seja esse sistema que não é igual aos demais sistemas; eu acho que a gente tem avançado muito pouco na concepção. A gente, o governo e CONSEA, estou dizendo CONSEA e as forças todas que estão no CONSEA, de governo e sociedade civil porque é daí que vai sair... Não vai sair do governo sozinho... O governo vai pensar... não! Vai sair do CONSEA. [...]
(Entrevistado n.º 18 gov. – nível nacional)

Além da fala da entrevistada, registrando a contribuição do CONSEA nacional, é feita menção em relação ao avanço do trabalho dos CONSEAs estaduais que, apesar das fragilidades existentes, estão implantados em todos os estados da federação e atuam como articuladores de todo esse processo, fazendo os debates e as incidências com os governos estaduais e a interlocução com as instâncias de controle social no nível nacional e municipal.

O mesmo entrevistado continua sua reflexão mencionando a preocupação constante com o processo de descentralização da Política, que se dará mediante o SISAN, e registra a enorme dificuldade encontrada para a constituição das Câmaras Intersetoriais de SAN no nível estadual e também municipal e para a elaboração dos Planos de SAN. Nesse processo também se percebe o protagonismo dos CONSEAs, que se constituíram numa velocidade muito maior que as CAISANs e, assim, auxiliaram e auxiliam agora nesse processo de construção, como foi o caso no Paraná.

Continuam as reflexões sobre a constituição das CAISANs:

Então é muito difícil, há muita resistência em relação a essa ideia das Câmaras Intersetoriais; no governo federal a gente mais ou menos conseguiu emplacar por conta da força do Fome Zero e do volume de recurso do governo federal como principal impulsionador da política, ainda tem... E por conta de um movimento que converge para o nacional... Agora fazer essa mesma coisa nos estados e municípios... a gente pega os municípios de hoje que do ponto de vista dos programas da SESAN tem muita coisa acontecendo, eles já começam a sentir essa necessidade. Então é bacana! Estive agora em Santo Angelo, num município no RS e eles já tinham uma câmara intersetorial para a gestão do PAA, por uma questão de necessidade, eles sentiram a necessidade de criar um espaço de gestão intersetorial de um programa... Criaram para o PAA e agora eles estão pensando em pegar isso que foi criado para o PAA e transformar na Câmara... Então essa semente ela existe onde os programas que tem natureza intersetorial como o PAA, o PNAE e o Bolsa Família, vários municípios tem a instância de gestão intersetorial para o Bolsa Família. (Entrevistado n.º 17 gov. – nível estadual.)

A informante-chave coloca a dificuldade da constituição das Câmaras Intersetoriais de SAN no nível municipal e estadual, mas reconhece que em função dos programas PAA, PNAE e Bolsa Família, que exigem uma abordagem intersetorial e a constituição de câmaras/comissões para a sua

gestão, o próprio processo contribui para uma compreensão maior e uma abertura para a efetivação de um trabalho intersetorial. Contraditoriamente ao que foi discutido nos capítulos anteriores, que em dado momento os governos priorizaram determinados programas em detrimento do avanço da construção da Política de SAN, há um elemento novo aqui que se trata do outro lado dessa moeda, que é a potencialidade do papel de determinados programas, que têm caráter intersetorial e que foram gestados segundo algumas diretrizes do enfoque da SAN, contribuir na construção de uma "visão" intersetorial por parte dos governos e da sociedade, implantando-se assim, as bases para a futura construção da Política de SAN. Outro aspecto apresentado como estratégico para o acionamento das instâncias governamentais do Sistema e construção intersetorial da Política de SAN é o processo de elaboração dos Planos de Segurança Alimentar e Nutricional:

Eu acho que um grande impulsionador das Câmaras são os planos, porque se você tem um plano, o plano obriga a uma articulação intersetorial; então eu estou achando que o caminho para gente é investir na construção dos planos... (Entrevistado n.º 17 gov. - nível estadual)

5.5 AS POTENCIALIDADES DO PROCESSO

5.5.1 A PESAN-PR como Política Promotora de Saúde

Para os entrevistados do nível estadual, a PESAN-PR é potencialmente uma política promotora da saúde, a dificuldade é tornar essa potencialidade uma realidade vencendo as dificuldades e os desafios já referidos anteriormente:

Então acho que é totalmente uma política de promoção da saúde!! Agora acho que um pouco essa tradução que falta ser feita, dessa prevenção e dessa potencialidade ainda precisa ser feita até pela cultura das caixinhas, cada rede de serviços, fica tudo muito fragmentado... E eu acho que essa efetividade pode ganhar peso

mesmo porque depende das nossas estratégias, o que eu acho particularmente na questão da saúde, a gente ganha peso na questão do município, do diálogo na esfera municipal, na estadual acho que tem dificuldades imensas, mas acho que quando a gente conseguir essa nossa estruturação, vai pegar, eu acho que tem tudo para pegar... Quando a gente fala para os prefeitos que investir na SAN é gastar menos com a saúde, eles já se interessam!! Como o que é? Eu vou gastar menos...?!! Acho que tem tudo: é um terreno muito fértil, que a gente pode trabalhar muito bem!! Eu vejo isso vingando na esfera do município, no estado eu não... Só se vier uma outra gestão lá na frente, mas o que está posto, a gente não tem muitas esperanças não...É meio frustrante; tem muito discurso mas não tem investimento!! (Entrevistado n.º 09 gov. - nível estadual)

Eu considero que a PESAN, além da questão da alimentação, que é da promoção da saúde, tem que ter mais ações da saúde mesmo, com acompanhamento do órgão executivo da saúde, não tenha dúvida... Mas meu entendimento é que sim... Quanto maior o investimento que os prefeitos tiverem com a SAN, menos gasto para trazer as pessoas para cá, menos médicos... Mas tem gente que não gosta disso, né? (Entrevistado n.º 02 gov. - nível estadual)

A entrevistada registra que na sua compreensão existem grandes dificuldades para que o processo se consolide no nível estadual, em função justamente da dificuldade inerente à construção intersetorial e à falta de priorização do tema dentro do contexto político no qual se encontra a Secretaria de Saúde do Paraná, mas joga um peso no processo municipal, *locus* aonde os processos necessitam acontecer e ser operacionalizados tendo em vista um determinado território. Há também o interesse pragmático dos prefeitos no sentido de reduzirem as despesas com a área da saúde e a potencialidade que a SAN tem de contribuir nesse processo, questão presente nos dois depoimentos. Sobre a atuação da SESA na construção da PESAN-PR seguem também comentários de informantes-chave do nível estadual:

[...] eu acho que esta foi outra grande debilidade e mais uma vez eu acho que nesse caso a gente depende muito mais do governo e isso tudo se agravou no Paraná porque a saúde estava aquém das demais políticas no contexto estadual... O desempenho da Secretaria da Saúde consegue ser pior do que da agricultura e da educação e das demais... Então no nosso estado, decididamente não foi... Certamente que nós tentamos todo o tempo e aí que nós tivemos os destaques da melhor das nossas câmaras temáticas que foi a da saúde. (Entrevistado n.º 05 soc. civil - nível estadual)

[...] então eu acho que na saúde é ainda muito precária essa área... da vigilância... ela é ainda muito pequena. A gente vê até pela fala dos profissionais, essa questão do problema do agrotóxico no nosso estado que é abusivo, são setores que ainda não tem pernas para dar conta... Ficou ministério e município, descentralizou, mas o nível estadual e regional tem um peso muito importante, a SESA... Se colocar isso como prioridade você avança muito, o próprio SISVAN... Você vê que tudo é difícil, a gente vê que é uma área que está realmente muito fragilizada assim na SAN, é uma área que a gente vai precisar ter algumas estratégias para avançar... com certeza... Acho que é um olhar assim... o que a gente tem acompanhado, vejo como a área mais precária para nós, a saúde!!! (Entrevistado n.º 09 gov. - nível estadual)

Os entrevistados fazem uma análise sobre a atuação da SESA no período do estudo e avaliam que, dentre todas as secretarias de Estado, foi a que apresentou o desempenho mais problemático em termos da participação efetiva e política da construção da PESAN-PR, considerando sobretudo a importância que a SAN deveria ter para o setor Saúde e a importância da Saúde como um dos componentes fundamentais da SAN. Vê-se, nesse cenário estadual, a reprodução da situação nacional; a sua explicação deve-se, portanto, aos mesmos elementos, somados às características peculiares do contexto histórico-político institucional atual do setor Saúde no Paraná.

Apesar de o processo de construção intersetorial da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional estar ainda num patamar de estruturação e fortalecimento institucional, percebe-se que a existência das potencialidades para essa concretização são bastante grandes, desde que sejam construídos e alimentados espaços institucionais, mecanismos e processos que facilitem essa integração de diferentes setores. O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com a CAISAN e suas instâncias de participação e controle social, os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEAs), adquire um papel estratégico na construção da abordagem intersetorial necessária para a efetivação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Sobre esse aspecto, um entrevistado faz mais algumas colocações:

Os CONSEAS estão mais aparentes, penso que pelo próprio trabalho e atuação em defesa da causa, da construção do processo, estão tendo mais divulgação, permeabilidade e confiabilidade.

Entendo que o SISAN é uma forma de monitorar todas as ações de SAN, e também de acompanhar e avaliar a implantação e implementação da Política de SAN. (Entrevistado n.º 04 nível estadual)

Por outro lado você tem lá o protagonismo da PNAN, lá na saúde, então quer dizer, um pouco do que eu entendi da tua pergunta, um pouco a saúde nessa articulação com a SAN. Então esse é um pano de fundo aí, um pouco das dificuldades que vão sendo superadas, eu acho que estão sendo superadas e a Câmara Interministerial tem um papel relevante nisso, tá? Não só para a saúde, mas a saúde é um protagonista para ajudar a vencer isso dentro do governo federal, porque na verdade, a Câmara é um embrião da intersectorialidade, ela de fato não ocorre, as pessoas vão lá para a reunião da Câmara Intersectorial, uma parte deles participa ativamente, outra parte não está entendendo direito o que é aquilo ainda, né? Então isso é uma coisa. Outra coisa: SISVAN, que é um instrumento que precisaria disseminar mais, estar mais disponível, não que não esteja disponível, mas os outros setores enxergarem isso como instrumento acessível e tal e aí, tem alguma coisas que avançam pouco, podiam ter avançado mais: aí você pega assim, olha: Bolsa Família! O BF no desenho institucional dele, ele previu uma intersectorialidade, "... Era a saúde e a educação como os responsáveis, como condicionalidades e as instituições tendo responsabilidade em acompanhar o que era o cumprimento da condicionalidade... Então na verdade cada um está cumprindo o seu papel, mas isso não se transforma em uma ação intersectorial de fato, né? É uma percepção de que de fato esse debate de que... porque que eu estou falando do BF também, porque é um programa de SAN vital, né? E aí ele tem instrumento institucional para no mínimo articular educação, saúde, transferência de renda e políticas de assistência social e acho que ainda tem muito por avançar... nessa coisa! Agora eu acho que sempre teremos que respeitar e destacar a saúde enquanto setor, como sendo fundamental para essa discussão que a gente faz de SAN, em que ela tem muito a contribuir, até por ser setorial, em desmistificar esse papel dela setorializado e estar em prol da intersectorialidade! Acho que a saúde é um elemento-chave nessa coisa; isso também é com a educação; quando a educação começar a levar a educação nutricional para dentro das escolas e agora por força de lei, você, não tenha dúvida nenhuma que se isso acontece, nós vamos ter uma outra geração dessa garotada, diferente da nossa, né? Que muito cedo vai começar a pensar coisas que, não sei se na sua, mas na minha época não se pensava... Então você pegar uma criança hoje na escola pública e ele já nos primeiros anos da escola começar a ter noções de SAN, se isso for bem organizado, se os professores forem qualificados, porque senão fazem bobagem, né? Acaba saindo errado, né? Mas é um mecanismo de intersectorialidade violento, né? (Entrevistado n.º 20 gov. – nível nacional)

Considerando os desafios levantados e as necessidades explicitadas, alguns dos entrevistados registram seu entendimento sobre aspectos fundamentais para auxiliar a construção da intersetorialidade e avançar na efetivação da Segurança Alimentar e Nutricional:

Olhe, eu acho que a participação da sociedade civil é fundamental...!!! Não tem nem como descrever!! Porque é tão potente, a capacidade que tem a sociedade civil, quer dizer nesses processos, que eu acho que não se dará a intersetorialidade se não for garantida a participação da sociedade civil. Então, assim, essa junção da sociedade civil representada pelos Conselhos, pelos movimentos sociais, essa tentativa de formação de redes, que hoje se diz dessa formação de redes que junta muitos movimentos, que tenta fazer várias pautas conjuntas, eu acho que isso é o futuro das políticas sociais, porque assim, a gente tem, alguns pesquisadores, algumas pessoas falam assim, que o Brasil tem se fragmentado tanto que tem faltado coesão social em algumas coisas... Quer dizer, você tem diversidade de um lado, mas as pautas precisam ser pautas mais coesas, para que a coesão social seja garantida, então, eu acho que é por aí, essa capacidade de olhar as políticas sociais de uma forma integrada e não segmentada, então aí é ela que vai dar o toque, no meu ponto de vista. Porque o Estado, eu vejo assim, porque o Estado está limitado setorialmente, a organização do Estado é setorial, discute setorialmente e ele tenta... Eu acho que o maior avanço que a Constituição de 88 trouxe foi a constituição de um Sistema de Seguridade Social, juntando ali dentro assistência, previdência, e saúde, quer dizer fazendo uma coesão desse sistema e hoje estamos correndo um sério risco de tê-lo seriamente dividido, fragmentado, juntar tudo isso mais a SAN eu acho que é o caminho...!!! Isso é fundamental mesmo!! A SAN tentar casar bem com esse conceito de promoção da saúde, mas nessa promoção ampliada de enfrentar determinantes e é dessa promoção que eu estou falando, eu acho que a SAN é capaz de responder, com toda a necessidade do que ela ainda tem de avançar. (Entrevistado n.º 19 gov. – nível nacional)

[...] uma marca distintiva da experiência brasileira é a da democracia participativa. E, em vários campos e não só da segurança alimentar. Você sempre poderá dizer que ela tem limites, sempre pode dizer que vez por outra ela é manipulada, Conselho Municipal que o prefeito controla, que o secretário de saúde controla, que tem conselho de desenvolvimento rural tomado por dois ou três, você pode dizer isso, sempre vai poder, os processos são assim mesmo... Agora, você pode também dizer que são pouco efetivas as concretizações das coisas, eventualmente... mas isso é uma diferença brutal!! E isso cria perspectivas diferenciadas para a participação social. E acho que nesse campo nós estamos bem! O campo do CONSEA tem dificuldades vez por outra, eu já discuti isso, eu acho que a gente vai bem nessa direção, sabe fazer, fundamentalmente algum setor ainda tenha dificuldades em fazer propostas, mas isso vem avançando e nesse sentido, acho que a potencialidade é enorme ao dar contribuição na formulação e também na implementação dos programas. (Entrevistado n.º 14 soc. civil – nível nacional)

Os informantes ressaltam o diferencial que passa a existir na implantação e implementação das políticas públicas quando a participação social realmente acontece. Especialmente no caso da Segurança Alimentar e Nutricional, que necessita da construção intersetorial, ela é referida como "fundamental"; o entrevistado ressalta a questão do Estado operar por setores, unidades, departamentos e, por isso, apresentar resistência e dificuldade para construir processos de trabalho transversalmente. Sobre essa questão, Almeida Filho (2000, p.12) faz uso de uma paráfrase atribuída a Carlos Matus explicitando tal entendimento: "a ciência tem disciplinas, a universidade tem departamentos, o governo tem setores, porém a realidade tem problemas". Ou seja, torna-se necessária uma visão integral da realidade, considerando toda a sua complexidade para que possam ser pensadas políticas públicas adequadas às demandas existentes.

É obvio que, em se tratando de questões referentes ao Estado, a questão do poder conta também na construção de processos intersetoriais gerando resistências pessoais e institucionais, uma vez que a divisão ou compartilhamento de poder, de informações, de recursos, de espaços institucionais, pode ocasionar perda de prestígio e de capacidade de ação no campo político, segundo a visão tradicionalmente atribuída à política, que se refere na verdade a determinadas práticas distorcidas ligadas ao clientelismo. Sobre esse aspecto, refere-se um informante-chave do cenário estadual:

Entendo que o processo é intersetorial, pois envolve todos, a SAN é um tema muito amplo. A questão está em como fazer a intersetorialidade. Penso que deveria começar com cada ator envolvido saindo de sua posição, primeiro de defesa, do seu cargo, titulação, órgão que trabalha ou representa, no sentido de se despir de pré conceitos e julgamentos, e desta maneira, poder conhecer o que cada um faz e contribui dentro do tema, e assim juntos procurar o "como fazer" sem acusações ou procura de culpados. Falta amadurecimento. (Entrevistado n.º 04 gov. - nível estadual)

A despeito das dificuldades apresentadas pelos governos, em fazer avançar a intersetorialidade, cabe ressaltar que a sua obtenção é considerada tão importante e estratégica pelo movimento da Saúde como pelo movimento

da SAN. Em 2005, o Fórum da Reforma Sanitária Brasileira propôs nove (9) estratégias programáticas para a retomada de questões fundamentais para a democratização da saúde que se iniciam por um tópico que propõe "romper o insulamento do setor Saúde" (PAIM, 2008, p.300). Parte do discurso de Sergio Arouca, citado por Paim (2008) em seu livro, propõe a revisão da pauta de lutas do movimento pelo direito à Saúde e destaca a importância da intersetorialidade para a melhoria das condições de vida da população brasileira:

Retomar os princípios da Reforma Sanitária que não se resumiam à criação do SUS. O conceito saúde/doença está ligado ao trabalho, saneamento, lazer e cultura. Por isso, temos que discutir a saúde não como política do Ministério da Saúde, mas como uma função de Estado permanente. À Saúde cabe o papel de sensor crítico das políticas econômicas em desenvolvimento. O conceito fundamental é o da intersetorialidade. (RADIS ENTREVISTA⁵³: entrevista de Sérgio Arouca..., 2002, p.18 citada por PAIM, 2008, p.319).

5.6 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, MODELO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL E A PROMOÇÃO DA SAÚDE: CONVERGÊNCIAS NECESSÁRIAS

A problematização e a discussão dos processos de enfrentamento das dificuldades relacionadas ao campo específico da Saúde e o processo da sua democratização, assim como a participação da Saúde na construção da política do Estado do Paraná e nacional de SAN, trazem para o debate a questão da priorização necessária das políticas sociais no projeto nacional de desenvolvimento. Conforme se observará nas citações que seguem, o tema obteve um tratamento diferenciado no cenário internacional a partir dos anos 2000, quando comparado às décadas anteriores:

⁵³ AROUCA, S. O eterno guru da reforma sanitária. **RADIS**, n.3, out. 2002. Entrevista.

Já são muitos os sinais, captados aqui e ali, que indicam um certo esgotamento do ciclo recente de transformações impulsionadas pelo paradigma neoliberal marcado pelo baixo crescimento e pelo desemprego crônico; pelo aumento da desigualdade e pela incapacidade de redução significativa da pobreza; pela imposição e/ou crença em um único ou poucos modelos de reformas de programas sociais (pró-mercado).

[...]

Provavelmente, coube ao sistema das Nações Unidas e suas agência o crédito maior de retomar, reconceituar e disseminar ativamente tal enfoque, sob a conhecida tese de que a política social constitui condição do desenvolvimento econômico. Formulada há mais de quarenta anos sob o conceito de "desenvolvimento social", a tese ganhou amplitude e complexidade, impregnada mais recentemente pelos princípios dos direitos sociais e dos direitos humanos, e fertilizada ainda pelos novos conceitos de "desenvolvimento humano", "investimento em pessoas" e, de modo mais amplo, "coesão social" (DRAIBE, 2008, p.28/30).

Quanto a isso, há de se tomar em conta dois distintos contextos político-econômicos internacionais. Primeiramente, a entrada em vigência das políticas sociais de tendência pós-neoliberal fomentadas por agências internacionais. Ultrapassada a fase de ênfase absoluta na contenção do gasto e no arrocho fiscal, de um lado, e nos correspondentes pacotes de mínimos sociais, de outro, políticas típicas dos anos 1980 e 1990, as agências puderam, na atual década, reconhecer e convalidar um sentido mais amplo da proteção social a ser adotada pelos países. Não se trata apenas de combater a pobreza absoluta, mas também de pôr em prática estratégias de diminuição das drásticas desigualdades de renda e de condições de vida, entre as diversas camadas da população de cada país. Aqui, este objetivo está marcado muitas vezes por uma concepção muito estreita de desigualdade social, bastante centrada em aspectos de renda e de nível educacional, mas que não cabe analisar no âmbito dessa discussão. O que se deve notar é que a OMS entrou definitivamente nessa arena de promoção de políticas públicas de combate às desigualdades sociais, colocando a saúde em associação com a renda e a educação, mas agregando dimensões adicionais tais como o trabalho e a proteção social ampla (NOGUEIRA, 2009, p.400).

Assim, com a ascensão e o crescimento das políticas sociais após a década de 1990 em diferentes partes do mundo e, dentre elas, na América Latina, surgem também os questionamentos por parte dos setores mais conservadores sobre como será gerado o recurso para a sua manutenção. Tal questão remete às discussões do campo das teorias sobre o desenvolvimento, dentro do qual se insere a Teoria da Dependência, com origem na Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL),

que entende a economia mundial estruturada segundo os papéis ocupados pelos países centrais e periféricos nesse contexto (FURTADO, 1967). Segundo essa teoria, os países centrais contariam com um alto grau de industrialização, elevado nível tecnológico e científico e maior concentração de renda e os países periféricos apresentariam um baixo nível de industrialização e potencial tecnológico e científico pouco desenvolvido e teriam a função dentro desse modelo de fornecer matérias-primas para os países centrais reproduzirem o seu modelo de desenvolvimento. O caminho para maior autonomia, por parte dos países periféricos, seria a concepção de projetos nacionais de desenvolvimento, fundamentados no desenvolvimento da indústria nacional.

Como o enfrentamento político das causas da pobreza e das desigualdades sociais traz tensão para os governos, pois implicaria a efetivação de políticas estruturantes que impedissem a concentração de capital e fomentassem a desconcentração das riquezas e a sua redistribuição com base no conceito de equidade, dentre outras medidas essenciais, o debate tende a concentrar toda a atenção nos processos de estímulo ao crescimento econômico, mediante a industrialização e (ou) exportação de minerais e de *commodities*, sobretudo pelos países de mais baixa renda.

Alguns autores fazem a crítica à ideia/afirmação de que não é possível investir no desenvolvimento social sem que antes se verifique um crescimento econômico condizente com o que será gasto, uma vez que para os países da América Latina isso passa a significar muitas vezes a exploração desequilibrada de recursos naturais e minerais, o que gerará desdobramentos em relação à qualidade de vida de sua população. Sobre esse tipo de situação que se verifica no momento e dentro da qual se encontra o Brasil, Gudynas faz determinadas reflexões:

As exportações aumentam, a economia cresce, mas a qualidade de vida e o meio ambiente não melhoram substancialmente. Desenvolvimento sustentável é aliar o desempenho econômico com a qualidade de vida das pessoas. Logo, o objetivo do desenvolvimento agropecuário não deve ser exportar alimentos como mercadorias, mas dar de comer à população e erradicar a fome. No processo

atual, as expansões econômicas geram maiores problemas sociais e ambientais. Um exemplo é a vergonhosa realidade do Brasil e da Argentina, que são grandes exportadores agrícolas, mas com pobreza rural e insegurança alimentar. Isso mostra como a idéia de desenvolvimento está ultrapassada. A tarefa não é pensar em desenvolvimento alternativo, mas alternativas de desenvolvimento. O Estado absorve uma fatia maior da riqueza gerada por esse extrativismo e quase sempre investe boa parte do dinheiro na manutenção do próprio Estado e em especial em programas de assistência social para os mais pobres. O novo extrativismo se distancia da esquerda clássica por se basear na exportação de matérias-primas e na alta dependência de empresas transnacionais, mas se aproxima dessa esquerda por destinar recursos financeiros gerados nessas atividades aos programas sociais. Os exemplos mais claros são a expansão mineral e petrolífera de Bolívia, Equador e Venezuela, a mineração, o petróleo e a agroindústria para exportação da Argentina e Brasil. Até o Uruguai, que não possuía mineração em grande escala, começará a explorar o ferro. Em quase todos esses países, o papel das matérias-primas na base produtiva e exportadora aumentou sob os atuais governos progressistas. (GUDYNAS, 2011, p.34).

O autor faz críticas à visão defendida atualmente pela CEPAL, que vem encorajando a exportação de matérias-primas para incremento da renda dos países em desenvolvimento da América Latina, defendendo outras ideias visando alternativas de desenvolvimento que rompam esse paradigma:

Como entendo que o problema não é apenas político e partidário, mas que estamos imersos numa cultura, numa ideologia de progresso, as mudanças devem começar por aí. É importante denunciar que o meio ambiente, incluindo as pessoas, tem sido visto de forma utilitária, quase sempre por seu valor econômico. É indispensável uma ruptura com essa perspectiva. O segundo passo é forçar a discussão e a análise desses temas. A ética é quase sempre um campo abandonado. Supõe-se que é entretenimento de filósofos em universidades, quando deveria ser questão central para governantes, economistas, meios de comunicação e movimentos sociais. Proponho em contraposição ao antropocentrismo, no qual todas as medidas estão em função da utilidade para o homem, o biocentrismo, que reconhece o valor de tudo o que nos rodeia. A clássica separação entre natureza e sociedade não se aplicaria, e nos reconheceríamos como imersos num ambiente. Assim, o que antes era apenas valorizado por sua utilidade econômica se reveste em outros valores. Os seres vivos e o meio ambiente têm valores próprios, independentes da percepção ou ação humana.

[...]

Há um fortalecimento da aliança com os novos movimentos sociais, especialmente os que se interessam pelos temas de gênero, direitos das minorias, meio ambiente e, junto com eles, organizações indígenas, camponesas e pequenos agricultores. Existem diferenças de mobilizações entre os países. O debate sobre alternativas ao

desenvolvimento está mais forte e variado nos países andinos do que no Brasil e na Argentina. No Equador, por exemplo, se discute como medida de proteção social e ambiental o abandono do petróleo. Uma proposta desse tipo no Brasil do pré-sal resultaria em muita tensão. É por isso que o Cone Sul perdeu a liderança nesse debate (GUDYNAS, 2011, p.34/46).

Em relação ao impacto do modelo de produção convencional, há muito tempo no Brasil já estão sendo evidenciados problemas de caráter social e ambiental em função do avanço do agronegócio. No Paraná, conforme verificado no Capítulo 2, a situação avança na mesma direção, uma vez que seu governo tem feito a mesma opção por fortalecer o agronegócio e a agroindústria em detrimento do apoio nas dimensões necessárias à agricultura familiar e de base ecológica e justifica essa opção como uma estratégia para gerar divisas, mediante a arrecadação de impostos, com vistas ao equilíbrio dos gastos públicos.

Além da questão econômica, existem outros aspectos que são utilizados como justificativa para a continuidade do atual modelo de produção, conforme demonstra Menezes:

Construir um modelo sustentável para o sistema alimentar encerra muitas dificuldades. A principal delas está na própria hegemonia ideológica alcançada pelo modelo vigente. VEIGA⁵⁴ (1995, p.8), referindo-se ao caso brasileiro, afirma: "É ilusório imaginar que possa perder força um modelo que garantiu a segurança alimentar de outros povos. Enquanto existir o desafio de alcançar a segurança alimentar, a pressão social não será forte na direção da agricultura sustentável no Brasil. Por força da hegemonia ideológica já aludida, essa referência acaba por se combinar com a crença de que a saída para a segurança alimentar é produzir cada vez mais alimentos e, só então, será cabível pensar em práticas sustentáveis na agricultura (MENEZES, 1998, p.253).

As justificativas que fundamentam a manutenção do modelo convencional de produção de alimentos partem de premissas equivocadas e que são questionadas por técnicos, agricultores, pesquisadores e consumidores

⁵⁴ VEIGA, J. E. Agricultura sustentável. **Jaguariúna**, v.2, n.1, p.5-10, 1995. Entrevista.

que defendem a viabilidade de um outro modelo de produção baseado nos princípios agroecológicos, uma vez que são inúmeras as experiências hoje em curso no Brasil e em outros países que demonstram a viabilidade da agricultura de base ecológica realizada pela agricultura familiar. O que ainda dificulta o avanço de tal proposta é a decisão política de assumir esse processo de reconstrução ecológica da agricultura, que envolve (assim como o agronegócio) a necessidade de suporte institucional mediante as políticas públicas, produção de conhecimento e assistência técnica, crédito para a agricultura familiar e a existência de uma política nacional, regional e local de abastecimento voltada para a Soberania e a SAN (KATHOUNIAN, 2001; AZEVEDO; RIGON, 2011). Por outro lado, necessitam ser feitas algumas reflexões por parte dos gestores e da população com base no conhecimento do impacto do modelo convencional sobre a saúde e o ambiente em relação ao que pode ser ofertado por esse sistema agroalimentar sustentável, uma vez que a globalização dos processos alimentares contribuiu para a incorporação de práticas alimentares exógenas e exóticas e que muitas vezes não condizem com as características geográficas do território e com as possibilidades de produção. Na realidade, torna-se necessário assumir uma perspectiva de análise sistêmica, englobando no resultado final dessa equação, a questão da promoção da saúde e da manutenção do meio ambiente, para compreender o porquê da emergência de um outro modelo de produção e consumo, que esteja comprometido com a vida e com a efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável (AZEVEDO; RIGON, 2011).

As implicações negativas do atual modelo de produção de alimentos para a saúde da população deveriam ser mais evidenciadas e discutidas coletivamente, no entanto o debate sobre ele se restringe, muitas vezes, aos campos técnicos mais específicos como o da área de saúde ambiental. Beck e Giddens⁵⁵ são autores que trabalham com o atual conceito de "sociedade

⁵⁵ BECK, U. **World risk society**. Londres: Polity Press, 1999; GIDDENS, A. Living in a Post-Traditional Society. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. **Reflexive Modernization: Politics, Traditions and Aesthetics in the Modern Social Order**. Cambridge: Polity Press, 1994.

de risco" em função dos processos tecnológicos gerados no período da alta modernidade e sobre os quais existe controle restrito, percepções variadas e mecanismos complexos de adaptação e (ou) manejo (GUIVANT, 2002).

Pesquisas sobre os riscos alimentares e a "moderna" agricultura brasileira registraram

uma condição multivariada de fatores que determinam a presença de um quadro de insegurança alimentar e uma situação de risco alimentar grave, minimizada por sistemas peritos e comunicada de uma maneira superficial para a população leiga (GUIDUCCI FILHO; GUIDUCCI, 2008, p.1).

Merecem destaque aqui não somente as questões que se referem à ingestão de substâncias químicas presentes nos alimentos consumidos e que oferecem risco à saúde como agrotóxicos, fertilizantes químicos, resíduos de drogas veterinárias, aditivos químicos entre outros, mas também os processos de disponibilização de alimentos produzidos pelo sistema agroalimentar moderno que, aliados à situação de baixa renda do consumidor e limitações relacionadas a um modo de vida condicionado pelo capitalismo, induzem a aquisição de alimentos e preparações industrializadas com elevados teores de sal, açúcar e gorduras e à deterioração das práticas alimentares (MONTEIRO, 2010). Tais processos vêm sendo registrados não só nos países da América Latina, mas também nos países do hemisfério do Norte (CASH; GODDARD; LEROHL, 2006; NESTLE, 2007; PATEL, 2009; LANG; BARLING; CARAHER, 2009).

Para Breilh, as questões que se referem à forma de relação que a sociedade estabelece com a natureza são fundamentais e não podem ser apartadas da discussão geral da determinação social da saúde e consequentemente da promoção da saúde:

No és completa la acció per la salut humana, sin integrar-la a la lucha por la defensa de la vida en la madre naturaleza, o en otras palabras, que no és adecuado y viable para la salud colectiva em el plazo mediano, enfocar todas nuestras operaciones con un sentido antropocentrico en la promoción e defensa de la vida humana, sin proteger y ampliar la reproducción defensa da la vida en la naturaleza. Podria reforzarze este argumento diciendo: no es posible hacer una epidemiologia crítica eficaz e efectiva, sin

trabajar efectivamente con una ecología crítica orientada a la sustentabilidad; no es viable orientar modos de vida plena y sostenidamente saludables, con sólo construir una sociedad solidaria, sin que esta sea sustentable (BREILH, 2010, p.7).

Breilh defende a necessidade de construção de uma sociedade solidária, sustentável e saudável. No entanto, coloca uma interdependência entre esses três parâmetros/princípios, uma vez que, na sua compreensão, *"no es posible forjar una sociedad sustentable, sin una construcción social solidaria y que esas dos son precondiciones para una sociedad saludable"* (BREILH, 2010, p.12). Portanto, retorna-se à questão do modelo de desenvolvimento em pauta e necessário para o Brasil, no sentido da busca da construção de uma proposta que atenda ao paradigma da complexidade e que esteja a serviço de um desenvolvimento social, com solidariedade, sustentabilidade e justiça social.

O documento base para a III CNSAN, realizada em Fortaleza-CE, em julho de 2007 faz uma clara explicitação ao problema de fundo que precisa ser considerado nas discussões sobre as bases de um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil

A crescente relevância dada às políticas sociais no Brasil tem sido acompanhada de conflitos com a orientação econômica hegemônica, que colocam o risco de as políticas sociais ficarem restritas a ações de proteção frente aos efeitos danosos da política macroeconômica. As diferentes áreas responsáveis pela formulação das políticas econômicas e sociais e a hierarquização entre elas, agravadas pela baixa participação da área econômica nos espaços institucionais que definem as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional e de outras políticas sociais, acentuam os problemas apontados e impedem que a Segurança Alimentar e Nutricional possa exercer, mais efetivamente, o papel de um dos componentes na construção de um novo modelo de desenvolvimento (CONSEA, 2007a, p.8).

Considerando o processo histórico de construção das políticas públicas no Brasil e a existência de governos de composição eleitos na última década, a explicitação de tal preocupação é legítima e se baseia nas concepções suprarreferidas, considerando, no entanto, ser necessário que a Política de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional seja um dos componentes na

construção de uma alternativa de desenvolvimento para o Brasil. Tal opção promoveria uma das bases necessárias à efetivação da Promoção da Saúde no país, seria pautada em um modelo de produção de alimentos efetivado predominantemente pela agricultura familiar e voltado à reconstrução ecológica da agricultura, contribuindo também para a preservação ambiental. A explicitação da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional como integrantes do processo de desenvolvimento nacional é necessária, pois considerando a continuidade (ainda que insustentável) do modo de produção capitalista na maior parte dos países, ainda que com formatações diferenciadas, torna-se fundamental haver a decisão política por parte do Estado e da sociedade civil em efetivar o direito humano à alimentação adequada e saudável mediante a efetivação de uma ampla política pública que combata a mercadorização do alimento e da nutrição.

Tal proposta não se mostra inviável, sendo inclusive racional. Apesar da experiência brasileira de construção de uma política e de um sistema voltado à efetivação do DHAA ser considerada hoje a mais significativa referência desse processo no âmbito internacional, outras iniciativas importantes vêm sendo registradas, ainda que em escala bem menor. No Canadá, várias províncias vêm desenvolvendo ações voltadas à Segurança Alimentar e Nutricional e, em especial, na Província de Ontário, a cidade de Toronto já conta com uma proposta em andamento de desenvolver e ampliar os sistemas produtivos sustentáveis de alimentos no cinturão verde dessa metrópole, tendo em vista como referencial de todos os processos desenvolvidos, desde a produção até o consumo, a promoção da saúde dos cidadãos (FRIEDMANN, 2000; TORONTO PUBLIC HEALTH, 2010).

O estabelecimento de uma relação cooperativa e intersetorial entre as grandes redes do SUS, SUAS, SISA para a construção das políticas sociais brasileiras, que transcendam a estrutura de assistência desses sistemas e avancem na promoção efetiva dos direitos sociais, como objetivo maior da sua existência, apresenta um potencial multiplicado e multiplicável de difícil mensuração. Tal articulação pode promover mudanças importantes na estrutura da sociedade brasileira, se caminhar ao encontro de políticas

econômicas redistributivas, que visem à desconcentração de riquezas e à promoção da equidade e que tenham um compromisso com a construção de uma sociedade justa, solidária, sustentável e saudável.

Tais confluências, que estão em processo de construção, apesar de ainda demandarem enormes desafios, parecem estar dando mostras de que mudanças paradigmáticas significativas que influenciarão os campos da teoria e da *práxis* estão novamente em curso e que envolvem o exercício efetivo da participação social e a intersetorialidade. Cabe aos CONSEAs o desafio de promover a sua construção juntamente com os governos em sintonia com esses princípios, para que de fato a SAN se concretize como política abrangente, transformadora e de promoção e garantia de direitos, contribuindo da maneira necessária para a promoção da saúde.

Os objetivos da promoção da saúde e das políticas públicas saudáveis partem do pressuposto de que a saúde é um meio para o desenvolvimento da vida (WESTPHAL, 2000). Justamente em função desse conceito, compreende-se que a efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar constitui pilar básico para a promoção da saúde, conforme coloca o entrevistado do nível estadual:

[...] porque a SAN passa por essa pergunta bem existencial: o que seremos no futuro? Então ela é radical, é uma questão radical a SAN, lá na raiz, na raiz da situação humana, né? E aí quando você pergunta sobre a Soberania Alimentar, eu acho que é uma luta, é uma causa que é preciso ter cada vez mais consciência social a respeito, do que vem a ser isso, porque como a gente ficou aculturado nessa ideia de que o desenvolvimento, que ele sempre vem do moderno, do maquinário, da tecnologia, então é a nuvem de fumaça sobre os nossos corações e mentes e a soberania alimentar é um descortinar disso...!! É aquela mesma pergunta, para onde estamos indo, o que nós vamos querer como saúde, né? É a questão da luta pela soberania alimentar! Claro que eu estou querendo sempre fazer um recorte que acaba caindo na saúde, eu sei que soberania alimentar é extremamente discutida na questão do modelo agrário, na questão do direito de ter a sua produção, a forma, vai para o agrário, mas eu acho que soberania alimentar é uma questão de saúde também, porque é pela soberania alimentar que você tem um caminho de que a matéria-prima básica para reposição, para reprodução do teu corpo seja saudável!! Então ela não é só uma questão assim, de outros campos maiores do desenvolvimento, ela é uma questão de saúde também, eu acho!!

[...] a SAN, ela é o horizonte do futuro, da sobrevivência, não só do ser humano, que se fez como centralidade desse mundo, mas do próprio mundo que a gente habita, nesse espaço. Então eu acho que é uma questão central do desenvolvimento das nações, pensar a SAN como uma questão estratégica, de manutenção da vida e claro, isso leva consigo, uma questão de buscar uma vida com qualidade [...] (Entrevistada n.º 08 soc. civil - nível estadual)

6 CONCLUSÕES

Ideias progressistas são fundamentais e abrem caminhos para a concretização de políticas públicas transformadoras, mas é necessário para a sua efetivação contar com instituições fortalecidas e atuantes, com uma sociedade civil ativa e mobilizada e, sobretudo, com uma decisão governamental realmente comprometida com a construção da Segurança Alimentar e Nutricional. Os resultados do estudo nos permitem chegar a essas conclusões sobre o processo de construção intersetorial da PESAN-PR e confirmam a necessidade do uso de uma abordagem multicausal para a explicação e o entendimento dos aspectos que concorrem para a formulação e implementação das políticas públicas, sobretudo das políticas sociais.

A discussão sobre as políticas promotoras de saúde envolve várias questões, dentre as principais adquire destaque o aspecto de que a promoção da saúde encontra-se inserida numa mudança de paradigma sobre a compreensão do que vem a ser a saúde, dentro da qual se ampliam as percepções para além do processo saúde-adoecimento, numa esfera na qual se inscreve o entendimento positivo de saúde, a saúde como um meio para a qualidade de vida e para a obtenção do desenvolvimento das potencialidades dos seres humanos. Assim, de acordo com os referenciais que fundamentaram este trabalho é possível caracterizar uma Política Pública Promotora de Saúde, conforme as seguintes diretrizes:

- a) trabalha com a perspectiva de transformação dos processos de determinação saúde/doença para realizar a promoção da saúde;
- b) considera a participação social uma questão estruturante para a sua construção e monitoramento;
- c) apoia-se na construção da intersectorialidade, como forma de assegurar uma atuação integrada da saúde com outros setores e garantir a realização de políticas de outros setores com a incorporação do objetivo da promoção da saúde no planejamento de seus programas e ações;

- d) está voltada para a população em geral e não para grupos de risco; mas tem o compromisso de transformar a desigualdade social e a iniquidade, e por isso tem a efetivação da equidade como questão a ser priorizada;
- e) assume uma abordagem socioambiental da saúde, considerando a preservação do meio ambiente questão fundamental para a promoção da saúde.

Dessa forma, a identificação do processo saúde-adoecimento consiste numa questão primordial para o desenvolvimento de uma política promotora de saúde. No caso da construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná, buscou-se realizar um levantamento das principais questões que promovem a insegurança alimentar e nutricional nesse território, considerando as características históricas de formação do seu sistema agroalimentar e suas características atuais. As informações obtidas revelaram que o sistema agroalimentar do Paraná tem sua origem em uma formação econômica e social estruturada por sucessivas fases econômicas em que predominaram a mineração, a agropecuária e o tropeirismo, a exportação da erva-mate, a extração de madeira, a produção de café, o desenvolvimento do complexo agroexportador do soja, o crescimento de sua agroindústria alimentar e mais recentemente a expansão do setor sucroalcooleiro e dos grandes reflorestamentos, muitas vezes em áreas de produção de alimentos. Praticamente todas essas fases, com algumas exceções, foram marcadas pela priorização dos resultados econômicos em detrimento das necessidades sociais; opção que determinou a existência de problemas relacionados à concentração de terras por grandes proprietários com uma produção voltada à exportação, insuficiente produção de alimentos para o consumo da população, desestruturação de pequenas propriedades e êxodo rural e às situações de insegurança alimentar e nutricional tanto no campo como na cidade. Assim, na atualidade derivam desse modelo de produção graves ameaças à saúde pública em função do uso de agrotóxicos nas culturas desenvolvidas, da degradação ambiental e do plantio e da disseminação de

sementes transgênicas e do aumento do sobrepeso e da obesidade na população, em praticamente todas as fases do ciclo da vida, contribuindo para o aumento da incidência e prevalência de sérios agravos no quadro epidemiológico. A situação torna-se ainda mais preocupante nos segmentos da população que sofreram e sofrem uma forte exclusão social, como, por exemplo, as populações negra e indígena.

A identificação da existência de tais desafios demonstra que ainda predomina a construção de projetos de desenvolvimento econômico que não consideram a necessidade da existência de uma relação sustentável entre sociedade e natureza como questão básica para a obtenção de um presente e de um futuro com qualidade de vida para todos. Ainda ocorre uma reprodução de propostas baseadas em concepções em que os aspectos social e ambiental devem estar subordinados à questão econômica, desconsiderando o território e suas características e as reais necessidades da população e da própria natureza para a manutenção de uma vida com qualidade para todos, em suas várias dimensões.

As principais ideias que fundamentaram o processo de construção da PESAN-PR foram concebidas de forma coletiva por uma comunidade de política de âmbito nacional, constituída por integrantes de diferentes setores, mas sobretudo da saúde e da área de produção de alimentos e de abastecimento. O encontro e a convergência de olhares sobre o tema da fome, compreendida por essa comunidade como uma resultante de um processo de determinação social e econômica, denominado "insegurança alimentar e nutricional," contribuíram para a construção do conceito brasileiro de SAN, que contempla a ideia de que a SAN é um direito humano básico e essencial, sendo assim um dever do Estado a sua efetivação. A SAN é entendida como resultante do acesso regular e permanente a uma alimentação de qualidade e em quantidade suficiente, sem o prejuízo de outras necessidades essenciais. Para isso, torna-se necessária a criação das condições para o desenvolvimento de práticas alimentares de referência cultural que sejam promotoras de saúde e a reestruturação do sistema agroalimentar visando à sua sustentabilidade em termos sociais, econômicos, culturais e ambientais. Duas questões tornam-se

fundamentais para a efetivação do conceito da SAN: a promoção do direito humano à alimentação adequada e saudável e a garantia da soberania alimentar. No caso do Paraná, a ocupação de terras agricultáveis pelo agronegócio visando à produção e a exportação de alimentos e de outros bens, o crescimento acelerado da agroindústria alimentar e a desestruturação dos sistemas agroalimentares tradicionais vêm se constituindo em uma preocupante ameaça à soberania alimentar, e tais aspectos necessitam ser contemplados na PESAN-PR para que os elementos estruturantes da insegurança alimentar e nutricional sejam enfrentados adequadamente. Apesar de o presente trabalho não ter tido por objetivo realizar uma avaliação da PESAN-PR, pôde ser observado pelas informações levantadas que, de fato, existem lacunas importantes em relação ao tema, quando se trata do desenvolvimento de ações efetivas para a promoção e manutenção da soberania alimentar.

Outra questão que fundamenta essa mesma discussão sobre as ideias que sustentaram o processo de construção da PESAN-PR é a preocupação com o enfrentamento dos elementos estruturantes que geram a insegurança alimentar e nutricional com políticas afirmativas que asseguram a garantia desse direito e a ênfase dada à observância de certos princípios que necessitam estar presentes no processo de construção da SAN. Nesse sentido, têm-se como princípios constituintes do processo nacional de construção, com repercussão no nível estadual, o desenvolvimento de ações conjuntas entre Estado e sociedade; a intersetorialidade; a equidade, superando as desigualdades econômicas, sociais, de gênero e étnicas; a abrangência e a articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais, e a articulação entre orçamento e gestão.

O estudo de caso aqui apresentado buscou verificar a confirmação ou não do pressuposto de que a construção intersetorial de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional consiste em uma necessidade premente para a promoção da saúde da população paranaense e que a sua efetivação encontra-se dependente do desenvolvimento de uma relação Estado-sociedade, pautada numa ativa participação social. Os resultados verificados com a

pesquisa possibilitaram a confirmação do pressuposto supramencionado. As informações levantadas pelo estudo de caso, juntamente com as reflexões obtidas a partir dos marcos teóricos utilizados, demonstraram que, no período de 2003 a 2010, foram desenvolvidos no Paraná, significativos programas na área de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) por iniciativa do Poder Executivo federal, estadual e também municipal (alguns deles inclusive com gestão intersetorial). Apesar disso, pôde ser verificado que avanços decisivos no estabelecimento de institucionalidades fundamentais à construção da SAN numa perspectiva estruturante, integradora e intersetorial, como a aprovação dos marcos legais para a instituição do Sistema e da Política Estadual de SAN, que serão responsáveis pela continuidade do processo em curso, foram iniciativas do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná (CONSEA-PR), em trabalho conjunto com determinados setores progressistas do governo estadual e do Legislativo, como a Coordenação de Enfrentamento da Pobreza e Combate à Fome e o Departamento de SAN na Secretaria de Estado do Emprego, Trabalho e Promoção Social (SETP) e a Frente Parlamentar de SAN do Paraná.

Na sequência apresentam-se os principais avanços conquistados nesse período:

- realização da I Conferência Estadual de SAN – 2004;
- realização da II Conferência Estadual de SAN – 2006;
- articulação para a criação da Frente Parlamentar de SAN do Paraná – 2007;
- institucionalização das Comissões Regionais de SAN do Paraná – 2007;
- sanção da Lei Estadual n.º 15.871 que instituiu a Política Estadual de SAN do Paraná – 2008;
- apoio à realização do I Encontro Estadual da Rede de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná – 2009;
- sanção da Lei Estadual n.º 16.565 que instituiu o Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – 2010;

- criação da Câmara Governamental Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná (CAISAN-PR) mediante sanção do Decreto Estadual n.º 8745 - 2010.

Apesar dessa constatação, é fundamental destacar o fato de que coube ao Estado assumir as responsabilidades pela implantação da Política de SAN, conforme ocorreu tanto no contexto federal quanto no estadual em 2003. Sem a tomada dessa decisão política não haveria como fazer o processo avançar. Mas, também, a sociedade civil teve um papel decisivo nesse processo, tanto na definição da agenda quanto na implementação da política, tendo sido a sua participação essencial no monitoramento do processo para garantir o seu avanço, uma vez que a instabilidade do contexto político promove muitas vezes desvios e mudanças de rota.

Assim, dentre as instituições que apresentaram um papel decisivo na construção do processo da PESAN-PR e que foram identificadas pelo estudo em questão, têm-se no âmbito federal o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) e posteriormente o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), como representantes de governo e o CONSEA nacional; no âmbito do Estado do Paraná, a SETP como governo e o CONSEA-PR, sendo registrado o importante apoio da FPSAN-PR e das outras secretarias de Estado vinculadas à questão da SAN. Como principal instituição de representação da sociedade civil que atuou mais diretamente no processo deve ser registrada a contribuição essencial do FESAN-PR. No entanto, deve ser ressaltado neste registro que, em termos governamentais, nas etapas iniciais de construção da PESAN-PR, houve o predomínio da atuação de um Ministério no âmbito federal e de uma Secretaria de Estado no contexto do Paraná, ainda que outros ministérios e secretarias estaduais tenham se envolvido e colaborado, sinalizando que a construção de uma ação governamental transversal mostrou-se ainda incipiente para as necessidades existentes. Tal constatação torna ainda mais importante e significativa a necessidade da atuação e do fortalecimento político das Câmaras Interministeriais

e Intersectoriais de SAN, como instâncias de representação do governo no Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional.

A identificação dos interesses que motivaram tais instituições a se envolverem no processo de construção da Política de SAN revelou a existência de diferentes aspectos, em função da diversidade de atores sociais inseridos nessa dinâmica, tanto da sociedade civil como do governo. Se, por um lado, é reconhecido pelas teorias estruturalistas que o Estado capitalista depende dos processos de acumulação para a geração de divisas e garantia da sua manutenção e das classes dominantes, é também considerada no cálculo político da sua burocracia a necessidade das políticas sociais, uma vez que estas são necessárias para a reprodução das classes sociais que sustentam a economia e a manutenção das estruturas e instituições societais. A questão estratégica que pode ser construída a partir desse tipo de constatação é a concepção de políticas sociais emancipadoras, que levem ao empoderamento dos segmentos sociais historicamente excluídos do processo de desenvolvimento econômico. Tal possibilidade gera um acúmulo de forças, por parte das classes trabalhadoras e de outros segmentos sociais, de forma a permitir que efetivem pressão na direção das transformações sociais, que tornem o país menos desigual e mais justo, e da construção gradativa de um outro modelo de desenvolvimento, que combata a concentração de renda, a pobreza, a insegurança alimentar e nutricional, os problemas de saúde e a degradação ambiental. Assim, pode-se compreender que o envolvimento do Estado nesse processo de construção pode ser interpretado como uma questão necessária à sua manutenção e também à sua legitimidade, no sentido do que lhe cabe como dever na proteção e promoção dos direitos sociais, mas com um diferencial trazido pelo perfil dos governos que estiveram à frente no âmbito federal e estadual no período de 2003 a 2010, no sentido de afirmarem um compromisso em seus planos de governo com as demandas populares. Por outro lado, conforme já discutido no decorrer do trabalho, os interesses da sociedade civil envolvida nessa construção são diversos e podem estar relacionados também a uma certa racionalidade necessária à manutenção de seus segmentos em diversos sentidos. Mas, pelo processo

histórico aqui resgatado, foi possível verificar que as motivações que predominaram foram aquelas relacionadas à construção da cidadania e das políticas públicas necessárias à transformação social e econômica dos elementos que no Paraná causam a insegurança alimentar e nutricional.

Tendo presente essa constatação e outras obtidas por diferentes estudos é que as discussões contemporâneas sobre essa temática partem do pressuposto que deve ocorrer uma relação orgânica entre Estado e sociedade civil no decorrer de todo o processo de construção das políticas públicas, de modo que as contribuições da sociedade civil sejam incorporadas no momento da formulação e de que seja efetivado o monitoramento do processo de implementação da política garantindo o seu controle social. Esse processo justifica-se em função da necessidade de uma aproximação maior da máquina estatal do cotidiano de vida da população, a fim de que possam ser compreendidas as reais necessidades existentes e assim concebidas e efetivadas políticas que promovam, de fato, as mudanças sociais e econômicas indispensáveis. Conforme já mencionado, novos desenhos de políticas precisam emergir para atender a essas demandas, destacando-se aqui a questão da intersetorialidade e de uma abordagem baseada no conceito de complexidade como imprescindíveis para o enfrentamento do problema da insegurança alimentar e nutricional. Como exemplos de avanços no desenho de políticas públicas promovidos pela participação social, podem ser utilizados o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e a sanção da Lei federal n.º 11.947, em 2009, que se refere à obrigatoriedade de a compra de 30% dos alimentos consumidos nas escolas ser efetivada diretamente da agricultura familiar. São duas iniciativas com base em marcos legais, com grande capacidade de realização de transformações estruturais e que foram propostas pelo CONSEA nacional. Ou seja, é no encontro periódico e sistemático proporcionado pela existência desse espaço público de diálogo do governo com a sociedade que pode realmente advir o novo.

A construção da SAN no Brasil é um processo que conta com o protagonismo da sociedade civil e são atores que fizeram parte dessa história de construção que assumiram o governo em 2003, trazendo para o

interior da agenda governamental o acúmulo de conhecimentos que se fez nas décadas de 1980 e 1990 por uma comunidade de políticas públicas. Tais ideias e concepções defendidas por essa comunidade sustentaram a elaboração do conceito brasileiro de SAN, construído de forma histórica, processual e coletiva, que se tornou a base para o avanço das propostas que fundamentaram a Lei Orgânica de SAN (LOSAN), sancionada em 2006. Atualmente, o país encontra-se na fase da construção do processo proposto por esse marco legal, buscando consolidar tais ideias e concepções de referência na efetivação da Política e do Sistema Nacional de SAN. Assim, considerando as demandas que se apresentam e as proporções continentais do Brasil, fica evidente a necessidade da colaboração do nível estadual na construção desse processo maior.

Conforme pode ser visto pelos depoimentos dos informantes-chave do nível estadual, o processo no Paraná, apesar de já existente anteriormente ao ano de 2003, toma um impulso estratégico a partir dessa data, com o suporte dado pela dinâmica nacional, protagonizada pelo governo federal e pelo CONSEA nacional. Um aspecto particular do Paraná consiste na eleição de um governador, em 2002, que apresenta em seu discurso de posse e plano de governo o compromisso com o enfrentamento da pobreza, registrando dessa forma uma abertura para acolher positivamente a proposta do governo federal e com esse apoio efetivar ações desse campo no nível estadual. Esse aspecto, no entanto, não garante por si só o apoio necessário para o avanço do processo de construção da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Paraná. Diversas dificuldades de caráter político, institucional e técnico-operacional surgiram no decorrer de todo o período de 2003 a 2010, demandando uma mobilização constante por parte da sociedade civil e em algumas situações o seu protagonismo em termos de iniciativa e proposição. E deve-se aqui registrar, também, que ainda que não tenha havido apoio maciço do governo estadual ao processo de implantação da Política e do Sistema no Paraná, houve sim a presença e a contribuição de setores e atores de dentro do governo, que tiveram um papel estratégico e fundamental atuando de maneira decisiva para viabilizar a construção dos

caminhos possíveis, apesar das limitações encontradas, estando em sintonia e em concordância com as proposições do CONSEA-PR e da FPSAN-PR.

Na construção da relação entre Estado e sociedade civil no campo da SAN, o espaço público do CONSEA-PR foi evidenciado pelo estudo de caso como o mais estratégico para fazer avançar o processo de construção intersetorial da PESAN-PR. No entanto, não sem antes ter sido encontrada uma série de dificuldades, como a situação de sua institucionalidade parcial, gerada por uma limitada participação dos conselheiros governamentais, expressando uma resistência no reconhecimento dessa arena por parte do Estado; a falta de uma estrutura de trabalho que possibilitasse uma interlocução maior e mais frequente com o nível regional e municipal, garantindo um trabalho em rede mais próximo das bases; as limitações no processo de representatividade das organizações da sociedade civil; os desafios referentes à disseminação da abordagem da SAN, considerada inovadora e pouco conhecida pelo próprio governo e por grande parte da sociedade. Um aspecto fundamental levantado como limitação constituiu-se nas dificuldades de realização do controle social dos programas de SAN desenvolvidos no Paraná, atribuída à opção por uma preocupação quase obsessiva do CONSEA-PR pela formulação intersetorial da PESAN-PR, processo que demandou muito esforço e tempo para a efetivação de um avanço fundamental no campo dos marcos legais, mas que é ainda inicial, diante das demandas existentes.

Além dos desafios que necessitaram ser enfrentados pela sociedade civil para consolidar uma atuação mais ativa no processo, devem ser registradas as dificuldades verificadas no âmbito governamental. Um primeiro ponto já foi mencionado e consiste no desconhecimento do tema pelo governo, no nível estadual e na ausência ou insuficiência de gestores preparados para atuar nesse campo das políticas públicas a partir de um enfoque adequado. Uma segunda questão refere-se à necessidade da construção da institucionalidade da SAN no Estado, considerando sobretudo a sua natureza intersetorial, uma vez que a partir de 2003 é que se inicia o processo de criação de instituições no governo para atuar nesse campo – aspecto que irá gerar uma defasagem da ação governamental em relação à atuação da

sociedade civil, que somente de forma gradativa foi sendo superada. Foram observadas também questões referentes à existência de um insulamento por parte de setores do governo, assim como de aspectos burocráticos que ainda persistem para o distanciamento da população e da sociedade civil organizada dos gestores, limitando o acesso às políticas públicas, principalmente por parte dos segmentos mais excluídos da população e o seu controle social. Houve, também, registro de interferência de questões de caráter político-partidário, que geraram descontinuidade de processos em andamento. Foram constatadas, ainda, dificuldades relativas à construção da intersectorialidade, em função da estrutura organizativa do Estado e da sua segmentação e setorialização. E, finalmente, a questão de fundo e de maior relevância verificada foi a existência de uma resistência por parte do Estado, em realizar a partilha de poder com a sociedade civil e de promover a democratização dos processos de decisão que se realizam no interior do governo. Tal questão encontra-se relacionada a uma estrutura de Estado centralizadora e que conta com uma rede de instâncias regionais com condições de trabalho restritas e com pouca autonomia e com dificuldades para dialogar com seus pares no desenvolvimento das políticas afins. Como desdobramento desse quadro, ocorre uma dificuldade por parte do Estado e conseqüentemente de suas regionais em construir e estabelecerem um processo de trabalho com a sociedade civil, no sentido do desenvolvimento das políticas e do seu controle social. Somando-se a essa situação devem ser referidas as limitações e fragilidades apresentadas pela sociedade civil para manutenção de uma articulação permanente que garanta a manutenção de espaços para a construção de consensos e estratégias comuns em relação ao processo de implementação da política de SAN, favorecendo, assim, uma participação social mais efetiva (como fóruns, comissões regionais, entre outros). Tais aspectos consistem nas marcas de um modelo histórico de Estado autoritário-burocrático, que se encontra em revisão, e que vem sendo transformado nos últimos vinte anos a partir do marco da Constituição de 1988.

Considerando os avanços obtidos e os desafios enfrentados, torna-se necessário também discutir, nas conclusões deste estudo, como se deu a

atuação do setor Saúde na construção da PESAN no Paraná, tendo em vista a importância estratégica dessa temática para a promoção da saúde. Nesse sentido, pode-se afirmar que a participação do setor Saúde no processo foi parcial e insuficiente. Não houve uma adesão institucional à proposta, numa perspectiva mais abrangente. Tal aspecto reflete uma questão maior, que é a dificuldade do reconhecimento institucional da importância estratégica da área de Alimentação e Nutrição para o desenvolvimento do trabalho da Secretaria de Estado da Saúde.

A situação observada no nível estadual, guardada a especificidade do contexto político-institucional do Paraná, encontra-se relacionada ao processo nacional. As avaliações oficiais referidas neste trabalho sobre os dez anos de atuação da PNAN registraram a sua contribuição para a institucionalização e expansão da Rede de Alimentação e Nutrição nos estados e municípios, aumentando a capilaridade das ações da política em todo o país. No entanto, apesar desses avanços obtidos, a PNAN ainda não atingiu o reconhecimento institucional necessário para a efetivação de todas as suas demandas e potencialidades no âmbito do Ministério da Saúde e do próprio SUS. Até o presente momento o financiamento das suas ações não ocorre de maneira suficiente, assim como persiste a ausência de uma estrutura administrativa adequada, nos três níveis de gestão, que viabilize a consecução de seus objetivos. Esse fato compromete o acesso da população às ações da PNAN, bem como limita a atuação da Política nos processos de regulação e regulamentação de produtos e serviços relacionados à área de alimentação e nutrição inseridos no sistema agroalimentar. Tal situação é também reveladora das prioridades do Ministério da Saúde e indica uma subvalorização da área de alimentação e nutrição nesse contexto. Diferentes motivos podem ser elencados para explicar a determinação de tal situação, mas, sobretudo, o predomínio do modelo biomédico, curativista, hospitalocêntrico, que ainda carrega a maior parte dos recursos e dos esforços do SUS para a alta complexidade, deixando a promoção da saúde e suas principais estratégias e ações, e dentre elas a alimentação e nutrição, em uma posição secundária em termos de priorização. Tais conclusões, no entanto, não têm a pretensão

de subestimar os importantíssimos avanços conquistados pela PNAN até o momento, tampouco desconsiderar o entendimento de que todas as questões aqui tratadas constituem-se em processos resultantes de uma construção social. O simples reconhecimento do papel vital da nutrição para a saúde não é suficiente para garantir a sua priorização no SUS, sendo necessária a construção política desse processo. É preciso ainda considerar que o SUS constitui-se em um projeto da sociedade brasileira, que também se encontra em construção, e cujo avanço depende de difíceis disputas no campo político-institucional.

A outra questão de igual importância e que tem uma implicação no quadro mencionado refere-se ao desafio da construção e atuação intersetorial da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Assim, deve ser considerado estratégico o fortalecimento dos espaços institucionais que têm o potencial para promover a intersetorialidade, como a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional e os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, instâncias do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, assim como a Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição (CIAN), vinculada ao Conselho Nacional de Saúde (CNS). O espaço dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional e dos Conselhos de Saúde torna-se especialmente promissor em função da participação social, aspecto colocado como fundamental para impulsionar a construção transversal da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e das Políticas de Alimentação e Nutrição e de Promoção da Saúde. Entretanto, conforme pode ser verificado, para que esse processo seja consolidado, torna-se essencial a institucionalização da área de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção do SUS, para que o setor saúde possa também dar a sua contribuição efetiva e indispensável ao processo de erradicação da insegurança alimentar e nutricional no Brasil e avançar como agente propulsor da promoção da saúde. Para isso, o aprofundamento do entendimento da interdependência entre saúde e segurança alimentar e nutricional, tendo como base a perspectiva da promoção da saúde, e a conexão dessas duas grandes redes de políticas

públicas, que envolvem governo e sociedade civil, são centrais para viabilizar uma ação mais integrada e transformadora.

Ainda sobre esse aspecto, é fundamental ter em conta que a potencialização da ação dessas redes de políticas públicas somente garantirá os direitos sociais, se estiver inserida numa proposta de modelo de desenvolvimento comprometido com a construção de uma sociedade justa, solidária, sustentável e saudável no Brasil, pautada em novos paradigmas. Essa construção somente ocorrerá quando o desenvolvimento econômico, obtido de maneira mais equânime e sustentável e sob concepções mais éticas e em favor da manutenção da vida, estiver a serviço do desenvolvimento social e da preservação ambiental.

Finalmente, gostaríamos de resgatar as principais características do processo de construção e da proposta da PESAN-PR que fazem dela uma Política Pública Promotora de Saúde:

1. Conta com uma base de compreensão da IAN, que considera a sua determinação social, e, orientada por esse entendimento, propõe e desenvolve mecanismos para o enfrentamento dos elementos estruturantes que geram a insegurança alimentar e nutricional (IAN) e afetam negativamente a saúde;
2. Propõe e desenvolve processos e ações que repercutem positivamente na promoção da saúde, em função de seus horizontes norteadores e estratégias que contêm uma intencionalidade voltada à promoção da saúde, a saber:
 - 2.1 quando em sua proposta afirma a necessidade de se garantir uma produção de alimentos limpa, saudável e socialmente justa, com a realização da reforma agrária, o fortalecimento da agricultura familiar e com a reconstrução ecológica da agricultura e com o combate ao uso de substâncias e procedimentos que interferem a saúde e o meio ambiente negativamente;
 - 2.2 quando reforça o direito de acesso da população à alimentação adequada e saudável, mediante políticas de geração de

trabalho, emprego e renda e de segurança alimentar e nutricional, de fortalecimento da economia solidária e a estruturação de ambientes e serviços que ofereçam alimentos e refeições saudáveis e que favoreçam o desenvolvimento de práticas alimentares promotoras de saúde e de referência cultural;

2.3 quando registra a necessidade de que a educação para a SAN seja acessível a todos os segmentos da sociedade e que permeie os processos formativos e institucionais de construção da cidadania;

2.4 quando afirma o direito à saúde e de acesso à atenção nutricional nos diferentes níveis de atenção à saúde no SUS, da necessidade da realização da vigilância nutricional e do repasse dessa informação para o autocuidado em nutrição e para a utilização coletiva desses dados para a gestão das políticas de alimentação e nutrição conforme as diretrizes da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN).

3. Quando considera e busca a construção da intersetorialidade como o caminho para o desenvolvimento de ações efetivas de promoção da SAN e conseqüentemente, de promoção da saúde.
4. Quando reconhece o fenômeno da produção social da saúde e, portanto, considera a participação social como um elemento basal para a construção de uma política de SAN que contemple a diversidade de todos os segmentos que compõem a população, e adequação às suas necessidades básicas, mas, sobretudo, como um instrumento de empoderamento, de combate às desigualdades sociais e iniquidades e de democratização das decisões tomadas no âmbito dos governos no que se referem ao bem comum.
5. Quando tem como basal a questão ambiental como um fator fundamental para a sua promoção e para a promoção da saúde, graças ao reconhecimento da alimentação e nutrição como questões mediadoras da relação sociedade e natureza e do

reconhecimento da total dependência que a sociedade apresenta da biodiversidade e da manutenção de todos os elementos que compõem a biosfera, os biomas e os agroecossistemas para manutenção das diferentes formas de vida no planeta e da vida das futuras gerações.

Assim, considerando todas essas reflexões é possível concluir que, apesar de a PESAN-PR constituir-se em termos de conceitos, propostas e conteúdos em uma Política Pública Promotora de Saúde e o processo de sua gradativa e difícil construção estar em sintonia com as proposições defendidas pelo campo da promoção da saúde, sua completa efetivação ainda se constitui em um desafio, apesar dos significativos avanços conquistados e das potencialidades verificadas. Talvez o que se destaque com maior intensidade, emergindo de todo o processo estudado, seja o reconhecimento de que a conquista dos direitos humanos mais essenciais, no contexto das sociedades desiguais, tende a se consolidar mediante o trilhar de um longo e dialético processo de aprendizado social, voltado ao empoderamento e à emancipação dos mais diferentes segmentos da população na direção da construção coletiva da cidadania e de uma maior coesão social, sem o qual a necessária "reinvenção solidária e participativa do Estado" torna-se improvável e até mesmo impossível.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Torna-se importante registrar que o que se pretendeu com este trabalho foi realizar um estudo aprofundado sobre o processo de construção de uma política pública promotora de saúde, demonstrando a complexidade que envolve essa construção. No entanto, deve ser mencionado que esse desvelamento do processo com base na busca de uma visão crítica não deve resultar em interpretações pessimistas sobre a experiência vivenciada, no sentido de gerar um desistímulo à opção por esse tipo de trajetória. Ao contrário, o balanço que pode ser feito do processo estudado demonstra que muito se avançou na institucionalidade da PESAN-PR, considerando-se, sobretudo, o perfil histórico e político-institucional da sociedade brasileira, e a dificuldade intrínseca que envolve a construção da democracia e da cidadania, em ambientes nos quais são muitas ainda as iniquidades existentes.

Há necessidade também de ser feito um esclarecimento sobre a questão da participação social no processo estudado. Optou-se por fazer o estudo da relação Estado-sociedade na construção da PESAN-PR, por ela ser visceral quando se trata do tema das políticas públicas. No entanto, essa escolha implica não ser possível dar o devido tratamento a toda uma dinâmica existente nos movimentos exclusivos da sociedade civil, relacionados à construção da SAN. Espera-se que esse recorte não seja confundido com uma visão mais restrita da dinâmica estudada, no sentido de levar à interpretação de que os processos que envolvem a construção da SAN são exclusivamente nucleados pelo Estado. Espera-se, ainda, que o que foi resgatado no trabalho, em relação à participação da sociedade civil na construção nacional da SAN e também no Paraná, tenha conseguido dar a dimensão adequada a esse elemento constituinte do processo em estudo, no sentido de não reduzi-lo ao que foi possível desenvolver no texto, mas de conferir a essa categoria uma perspectiva aberta, que permita ao leitor considerar o que foi lido como um ponto de partida.

Finalmente, torna-se fundamental fazer uma menção à questão da temporalidade sobre a qual se refere esse trabalho. É necessário novamente recordar que o período cronológico que correspondeu ao desenvolvimento do estudo em questão se referiu ao espaço existente entre o ano de 2003 e o ano de 2010. No entanto, é sempre importante ressaltar que a construção social das políticas públicas não se restringe a esse tipo de limite. Muitas mudanças ocorreram no contexto mundial e nacional nesse período, que irão gerar desdobramentos sobre o futuro da política de SAN e sobre a Promoção da Saúde.

Em relação ao Brasil, houve, em 2011, a realização da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, assim como o lançamento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – 2012/2015, constituem eventos que desencadearão processos importantes para o campo da SAN e da promoção da saúde. Especialmente em relação à saúde e à área de alimentação e nutrição, torna-se necessário registrar que o processo de avaliação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição realizado em 2010, com a publicação da nova versão em 2011, abrem perspectivas muito positivas para o seu fortalecimento institucional. Outros dois elementos devem ser registrados, em termos de perspectiva estratégica para a efetivação da SAN e da Promoção da Saúde, a elaboração do Plano Intersetorial de Controle e Prevenção da Obesidade, assim como o fato de haver uma Programação Temática para a Segurança Alimentar e Nutricional no Plano Plurianual de 2012-2015. Com certeza, tais planejamentos e suas respectivas ações irão proporcionar um exercício de construção da intersetorialidade e, com isso, avanços concretos na institucionalização dessa abordagem e da sua prática.

Considerando o cenário mundial, não haveria como não registrar os processos sociais e políticos que ocorreram em 2011, e que expressaram a insatisfação de importantes segmentos da população mundial, com os resultados do avanço do neoliberalismo e da globalização da economia. Tais mobilizações sociais fizeram com que esse ano se tornasse um marco, um verdadeiro "divisor de águas" na história mais recente da sociedade

moderna. Os acontecimentos vivenciados em 2011 constituíram-se em um prenúncio de que a humanidade, no século XXI, precisará realizar revoluções paradigmáticas de caráter essencial. Diante dessa encruzilhada que já está delineada, há sempre uma esperança, fundamentada nas conquistas sociais obtidas em certos episódios da História, de que tais mudanças de rumo aconteçam na direção de uma verdadeira democratização dos meios de vida para o conjunto da população mundial.

REFERÊNCIAS

ABDALLA, M. H.; GUTIERREZ-MOHAMED, M. L.; FARAH, I. O. Association of pesticide exposure and risk of breast cancer mortality in Mississippi. **Biomedical Sciences Instrumentation Journal**, v.39, p.397-401, 2003.

ALAVANJA, M. C. R.; SAMANIC, S.; DOSEMECI, M.; LUBIN, J.; TARONE, R.; LYNCH, C. F.; KNOTT, C.; THOMAS, K.; HOPPIN, J. A.; BARKER, J.; COBLE, J.; SANDLER, D. P.; BLAIR, A. Use of agricultural pesticides and prostate cancer risks in the agricultural health study cohort. **American Journal of Epidemiology**, v.157, n.9, p.800-814, 2003.

ALBERTI, J.; TABATCHEIK, G.; BREMBATTI, K.; KOHLBACH, K. **Diários secretos**: uma experiência de reportagem investigativa a partir de dados e da integração jornal – televisão. Conferência. São Paulo, 30 de julho de 2010.

ALMEIDA FILHO, N. Intersetorialidade, transdisciplinaridade e saúde coletiva: atualizando um debate em aberto. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.34, n.6, p.11-34, nov./dez. 2000.

AMORIM, S. T. P.; MOREIRA, H.; CARRARO, T. E. A formação de pediatras e nutricionistas: a dimensão humana. **Revista de Nutrição**, Campinas, v.14, n.2, p.111-118, 2001.

ANDRADE, P. A. **Análise da política nacional de ciência, tecnologia e inovação em saúde (1990 a 2004)**: a influência de atores e agendas internacionais. 2007. 224p. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, DF.

ANDRIOLI, A. I.; FUCHS, R. **Transgênicos**: as sementes do mal – a silenciosa contaminação de solos e alimentos. São Paulo: Expressão Popular: 2008. 276p.

ANSALONI, J. A. Propaganda, transição nutricional e segurança alimentar na sociedade brasileira. In: TADDEI, J. A. A. C. (Org). **Revista das Jornadas Científicas do Núcleo Interdepartamental de Segurança Alimentar e Nutricional 2006-2007**. São Paulo: Manole, 2007. p.19-32

ANVISA - AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Relatório Anual do Programa Nacional de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos da Agência de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde 2008**. Disponível em: <http://www.anvisa.gov.br/toxicologia/residuos/resultadosPARA_2009.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2011.

ARNAIZ, M. G. Em direção a uma nova ordem alimentar? In: CANESQUI, A. M.; GARCIA, R. W. D. (Orgs.). **Antropologia e nutrição**: um diálogo possível. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005. p.147-164.

ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **BIB - Boletim Informativo Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n.39, p.3-40, 1995.

ARRUDA, B. K. G.; ARRUDA, I. K. G. Políticas de alimentação e nutrição no Brasil: breve enfoque dos delineamentos conceituais e propositivos. In: TADDEI, J. A. A. C.; LANG, R. M. F.; LONGO-SILVA, G.; TOLONI, M. H. A. **Nutrição em saúde pública**. Rio de Janeiro: Rubio, 2011. p.397-422.

ASCHERIO, A.; CHEN, H.; WEISSKOPF, M. G.; O'REILLY, E.; McCULLOUGH, M. L.; CALLE, E. E.; SCHWARZSCHILD, M. A.; THUN, M. J. Pesticide exposure and risk for Parkinson's disease. **Annals of Neurology**, v.60, n.2, p.197-203, 2006.

AZEVEDO, E.; RIGON, S. Sistema alimentar com base no conceito de sustentabilidade. In: TADDEI, J. A. A. C.; LANG, R. M. F.; LONGO-SILVA, G.; TOLONI, M. H. A. **Nutrição em saúde pública**. Rio de Janeiro: Rubio, 2011. p.543-560.

BAATRUP, E.; JUNG, M. An Exploratory analysis of the effect of pesticide exposure on the risk of spontaneous abortion in na Ontario farm population. **Environmental Health Perspectives**, v.109, n.8, p.851-858, 2002.

BALDI, I.; LILLEUL, L.; MOHAMED-BRAHIM, B.; FABRIGUOLE, C.; DARTIGUES, J. F.; SCHWALL, S.; DREVET, J. P.; SALAMON, R.; BROCHARD, P. Neurophysical effects of long-term exposure to pesticides: results from the French Phytoner Study. **Environmental Health Perspectives**, v.109, n.8, p.839-844, 2001.

BANCO MUNDIAL. **Novos parâmetros para definição da linha da pobreza**. Informe. 2008

BATISTA FILHO, M. **Alimentação e nutrição no Brasil – 1974 a 1984**. Brasília: INAN/Ministério da Saúde, 1986.

BAUMAN, Z. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008. 190p.

BECKER, B. K. A (dê)s ordem global, o desenvolvimento sustentável e a Amazônia. In: BECKER, B. K.; CHRISTOLFOLETTI, A.; DAVIDOVICH, F. R.; GEIGER, P. P. (Org.). **Geografia e meio ambiente no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2002. p.21-45.

BEGHIN, N. **Privatização do público ou publicização do privado?**: as parcerias público-privadas para o combate à pobreza no Brasil. Proposta de Projeto de Tese de Doutorado para Qualificação. Doutorado em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.

BENAKOUCHE, R. A economia da hegemonia do dólar. **Textos de Economia**, Florianópolis, v.12, n.2, p.80-97, jul./dez. 2009.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 2006. CD-ROM.

BÓGUS, C. M. Os Conselhos de Saúde e o fortalecimento da democracia brasileira. **O Mundo da Saúde**, São Paulo, v.29, n.1, jan./mar. 2005.

BÓGUS, C. M. Participação social e cidadania em movimentos por cidades saudáveis. In: FERNANDEZ, J. C. A.; MENDES, R. (Orgs.). **Promoção da saúde e gestão local**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild; CEPEDOC, 2007. p.61-83.

BOOG, M. C. F. Educação nutricional: passado, presente e futuro. **Revista de Nutrição da PUCCAMP**, v.10, p.5-19, 1997.

BOSI, M. L. M. **A face oculta da nutrição**: ciência e ideologia. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional n.º 64, de 4 de fevereiro de 2010. Dá nova redação ao art. 6 da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 fev. 2010a.

BRASIL. Decreto n.º 6.273, de 23 de novembro de 2007. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 nov. 2007.

BRASIL. Decreto n.º 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Sisan com vistas a assegurar o Direito Humano a Alimentação Adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Pnsan, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 ago. 2010b.

BRASIL. Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 2006.

BRASIL. Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis n.ºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória n.º 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei n.º 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2009.

BREILH, J. **Las três "S" de la determinación de la vida y el triângulo de la política**. Conferência do Seminário "Rediscutindo a questão da determinação social da saúde." Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES), Salvador (Bahia, Brasil), 19-20 março, 2010.

BURLANDY, L. **Comunidade solidária e os programas de alimentação e nutrição: focalização e parcerias**. 2003, 307p. Tese (Doutorado em Ciências na área de Saúde Pública) - Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro.

BURLANDY, L. Segurança alimentar e nutricional: intersectorialidade e ações de nutrição. **Saúde em Revista**, Piracicaba, v.6, n.13, p.09-15, 2004.

BURLANDY, L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.16, n.1, p.63-72, 2011.

BURLANDY, L.; MALUF, R. Soberania alimentar: dimensões de um conceito em construção e suas implicações para a alimentação no cenário contemporâneo. In: TADDEI, J. A. A. C.; LANG, R. M. F.; LONGO-SILVA, G.; TOLONI, M. H. A. (Eds.). **Nutrição em saúde pública**. Rio de Janeiro: Rubio, 2011. p.457-469.

BUSS, P. Uma introdução ao conceito de promoção da saúde. In: CZERESNIA, D.; FREITAS, C. M. (Orgs.). **Promoção da saúde**: conceitos, reflexões, tendências. 2.ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009. p.19-42.

CABALLERO, B. Subnutrição e obesidade em países em desenvolvimento. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, v.2, p.10-13, 2006.

CAMARGO, A. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, S. (Orgs.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p.306-347.

CAMPOS, G. W. de S. Saúde pública e saúde coletiva: campo e núcleo de saberes e práticas. **Ciência e Saúde Coletiva**, v.5, n.2, p.219-230, 2000.

CANADIAN CANCER SOCIETY. **Pesticides and Cancer 2009**. Disponível em: <http://www.cancer.ca/Canadawide/Prevention/Specific%20environmental%20contaminants/Pesticides/Pesticide%20exposure%20%20and%20cancer.aspx?sc_lang=em#link1>. Acesso em: 10 fev. 2010.

CAPELLA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. p.87-122.

CARVALHO, S. R. **Saúde coletiva e promoção da saúde**: sujeito e mudança. 3.ed. São Paulo: Hucitec, 2010. 183p. (Saúde em Debate, n.163)

CASH, S. B.; GODDARD, E. W.; LEROHL, M. Canadian Health and Food: the links between Policy, Consumers and Industry. **Canadian Journal of Agricultural Economics**, v.54, p.605-629, 2006.

CASTELLANOS, P. L. Epidemiologia, saúde pública, situação de saúde e condições de vida: considerações conceituais. In: BARATA, R. B. (Org.). **Saúde e movimento: condições de vida e situação de saúde**. Rio de Janeiro: ABRASCO, 1997.

CASTRO, J. **Geografia da fome**. 10.ed. Rio de Janeiro: Antares Achiamé, 1982. (Clássicos das Ciências Sociais no Brasil).

CECCIM, R. B.; FEURWERKER, L. C. M. Mudança na graduação das profissões de saúde sob o eixo da integralidade. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.20, n.5, p.1400-1410, 2004.

CFN – CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS. **Inserção profissional dos nutricionistas no Brasil**. Brasília: CFN, 2006. Disponível em: <<http://www.cfn.org.br/novosite/pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2011.

CLAVAL, P. **Geografia cultural**. Florianópolis: UFSC, 1999.

COLBORN, T.; DUMANOSKI, D.; MYERS, J. P. **O futuro roubado**. Porto Alegre: L&PM, 1997.

CONSEA – CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL/SECRETARIA EXECUTIVA DA AÇÃO DA CIDADANIA. **Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Revisão de James A. Segurado Paranyba, Brasília, DF, 1995.

CONSEA – CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional**. Brasília (DF): 2004a.

CONSEA – CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Relatório da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: CONSEA, 2004b.

CONSEA – CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Documento Base para a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: CONSEA, 2007a.

CONSEA – CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Relatório da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: CONSEA, 2007b.

CONSEA – CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. A segurança alimentar e nutricional é o direito humano à alimentação adequada no Brasil: indicadores e monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais. **Resumo Executivo**. Brasília, DF: CONSEA, 2010a. 35p.

CONSEA – CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil**: indicadores e monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília, DF: CONSEA, 2010b. 284p.

CONSEA – CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil**: indicadores e monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais. Indicadores Estaduais. 2011a.

CONSEA – CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Documento base para a IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: CONSEA, 2011b.

CONSEA-PR – CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO PARANÁ. **Relatório da I Conferência Estadual de Segurança Alimentar**. Curitiba, PR, 2004.

CONSEA-PR – CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO PARANÁ. **Relatório da II Conferência Estadual de Segurança Alimentar**. Curitiba (PR), 2007.

CONSEA-PR – CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO PARANÁ. **Documento base da III Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná**. Curitiba: CONSEA-PR, 2011a.

CONSEA-PR – CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO PARANÁ. **Relatório da III Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná**. Curitiba: CONSEA-PR, 2011b.

COSTA, C. G. A. **Significados e apropriações do enfoque de segurança alimentar e nutricional**. 2008. 297p. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo.

COSTA, C. G. A. **Segurança alimentar e nutricional: significados e apropriações**. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2011. 329p.

COSTA, N. R. **Políticas públicas, justiça distributiva e inovação**. São Paulo: Hucitec, 1998. 173p.

COUTINHO, A. O. N. **A alimentação do brasileiro: uma visão histórica**. São Paulo, 1988.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática do Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.279-310.

DANIEL, J. M. P.; CRAVO, V. Z. O valor social da alimentação. In: CANESQUI, A.; GARCIA, R. W. (Org.). **Antropologia e nutrição: um diálogo possível**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005. p.57-68.

DEAN, H.; CIMADORE, A.; SIQUEIRA, J. **A pobreza do estado**. São Paulo: Cromosete/CLACSO, 2006. 303p.

DESLANDES, S. F. Concepções em pesquisa social: articulações com o campo da avaliação em serviços de saúde. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.13, n.1, p.103-107, jan./mar. 1997.

DESLANDES, S. F.; ASSIS, S. G. Abordagens quantitativa e qualitativa em saúde: o diálogo das diferenças. In: MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F. (Orgs.). **Caminhos do pensamento: epistemologia e método**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002. p.195 -226.

DIOUF, J. Crises de volatilidade de preço e alimentos representam uma ameaça à paz mundial e à segurança. **The Jakarta Post**, 28 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.thejakartapost.com/news/2011/01/28/price-volatility-and-food-crises-pose-a-threat-world-peace-security.html>>. Acesso em: 30 mar. 2011.

DRAIBE, S. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. p.27-64.

ELBAZ, A.; CLAVEL, J.; RATHOUZ, P. J.; MOISAN, F.; GALANAUD, J.; DELEMOTTE, B.; ALPÉROVITCH, A.; TZOURIO, C. Professional exposure to pesticides and Parkinson's disease. **Annals of Neurology**, v.66, n.4, p.494-504, 2009.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, n.24, p.85-116, 1991.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FAO - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO. **Relatório Mundial sobre a Fome**. Roma, 2008.

FAO - FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATIONS OF THE UNITED NATIONS. The State of Insecurity in the World – 2011. **World Hunger Report – 2011**, Roma, 2011.

FARIA, C. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n.51, p.21-29, 2003.

FERNANDEZ, J. C. A.; MENDES, R. Gestão local e políticas públicas para a qualidade de vida. In: _____ (Orgs.). **Promoção da saúde e gestão local**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild: CEPEDOC, 2007. p.41-60.

FERREIRA, V. A.; MAGALHÃES, R. Nutrição e promoção da saúde: perspectivas atuais. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.23, n.7, p.1674-1681, jul. 2007.

FERRERA, M. **Modelli di Solidarietà**. Bologna: Il Mulino, 1993.

FIBGE - FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estudo nacional de despesa familiar 1975**. Rio de Janeiro: IBGE, 1978.

FREY, C. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexão referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.21, p.212-258, 2000.

FRIEDMANN, H. Uma economia mundial de alimentos sustentável. In: BELIK, W.; MALUF, R. S. (Orgs.). **Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização**. Campinas: IE/UNICAMP, 2000. p.01-21.

FRIEDMANN, H.; McMICHAEL, P. Agriculture and State System. **Sociologia Ruralis**, v.29, n.2, 1989.

FUCHS, W.; OLIVEIRA, Z. **Histórico da mobilização pela segurança alimentar e nutricional sustentável no Paraná**. 2003. Não publicado.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Ed. Nacional, 1967.

GALBRAITH, J. K. **A natureza da pobreza das massas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. 139p.

GAMBARDELLA, A. M. D.; FERREIRA, C. F.; FRUTUOSO, M. F. P. Situação profissional de egressos de um curso de Nutrição. **Revista de Nutrição**, v.13, n.1, p.37-40, 2000.

GARINE, I. As modas alimentares: história da alimentação e dos modos de comer. In: POIRIER, J. **A história dos costumes: o homem e seu meio natural**. Lisboa: Estampa, 2000. p.121-214.

GOHN, M. G. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997. 383p.

GÖTTEMS, L. B. D.; EVANGELISTA, M. S. N.; PIRES, M. R. G. M.; SILVA, A. F. M.; SILVA, P. A. S. Trajetória da política de atenção básica à saúde no Distrito Federal, Brasil (1960 a 2007): análise a partir do marco teórico do neo-institucionalismo histórico. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.25, n.6, p.1409-1419, jun. 2009.

GREEN, D. **Da pobreza ao poder**: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo. São Paulo: Cortez; Oxford: Oxfam Internacional, 2009.

GUDYNAS, E. Rotas de saída. **Democracia Viva**, Rio de Janeiro, n.46, p.33-35, abr. 2011. Entrevista.

GUIDUCCI FILHO, E.; GUIDUCCI, R. C. N. Riscos alimentares e a "moderna" agricultura brasileira: elementos para o debate sobre a Insegurança Alimentar no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM SOCIEDADE E AMBIENTE, 4., 2008. Brasília, **Anais...** Brasília: ANPPAS, 2008. 18p.

GUIVANT, J. Riscos alimentares: novos desafios para a sociologia ambiental e a teoria social. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n.5, p.89-99, jan./jun. 2002.

HAESBAERT, R.; PORTO-GONÇALVES, C. W. **A nova dês-ordem mundial**. São Paulo: Editora Unesp, 2006. 157p.

HALL, P. (Org.). **The political power of economic ideas**. Princeton: Princeton University Press, 1989.

HALL, P. The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of industrialized nations. In: LICHBACH, M. I.; ZUCKERMAN, A. S. **Comparative Politics**: rationality, culture and structure. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p.174-207.

HALL, P.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, v.58, p.193-223, 2003.

HARDT, M.; NEGRI, A. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

HEGENBERG, L. A evolução histórica do conceito de doença. In: _____. **Doença: um estudo filosófico**. 1.^a reimpressão. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002. 137p.

HOBDELINK, H. **Biotecnologia**: muito além da Revolução Verde. Porto Alegre: Riocell, 1990.

HOBBSAUM, E. C. **A era dos extremos**: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying Public Policy**. Canadá: Oxford University Press, 1995.

IBASE – INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. **Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas**: Relatório final de pesquisa. Rio de Janeiro: Ibase: Redes; Brasília, DF: Finep, 2008.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisas Nacionais por Amostragem de Domicílios (PNAD) 2001-2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001-2006.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

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

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios/ Segurança Alimentar e Nutricional 2004/2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010b.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**: resultados preliminares. Rio de Janeiro: IBGE, 2010c.

IPARDES - INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Leituras regionais:** mesorregiões geográficas paranaenses - sumário executivo. Curitiba: IPARDES, 2004. 32p.

IPARDES - INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Primeiros resultados do censo agropecuário 2006 – Paraná. **Nota Técnica**, 02 out. 2009. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=86>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

IPARDES - INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Fortalecimento Institucional e qualificação da gestão municipal:** estado do Paraná. Curitiba: IPARDES, 2010a. 38p. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/modules/conteudo/conteudo/conteudo.php?conteudo=86>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

IPARDES - INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Notas sobre Federalismo e as Políticas Sociais. **Nota Técnica**, n.15, 2010b. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/modules/conteudo/conteudo/conteudo.php?conteudo=86>>. Acesso em: 14 abr. 2011.

IPARDES - INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Notas sobre a questão social no Paraná. **Nota Técnica**, n.17, 2010c. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/modules/conteudo/conteudo/conteudo.php?conteudo=86>>. Acesso em: 14 abr. 2011.

IPARDES - INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Agronegócio Paranaense: movimentos recentes e importância no âmbito nacional. **Nota Técnica**, n.2, out. 2010d. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/modules/conteudo/conteudo/conteudo.php?conteudo=86>>. Acesso em: 28 mar. 2011.

IPARDES - INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. A Macroeconomia Brasileira e Paranaense nos Anos. **Nota Técnica**, n.7, 2010e. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/modules/conteudo/conteudo/conteudo.php?conteudo=86>>. Acesso em: 28 mar. 2011.

IPARDES - INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Paraná em foco**. 2011. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/modules/conteudo/conteudo/conteudo.php?conteudo=86>>. Acesso em: 20 fev. 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de Segurança Alimentar. **Documento de Política**, Brasília, n.14, 1993.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília, DF: IPEA, 2007.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise – vinte anos da Constituição Federal. 2.ed. Brasília: IPEA, 2010, n.17, 2010. v.1.

JUNQUEIRA, L. A. P. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.34, n.6, p.35-61, nov./dez. 2000.

KATHOUNIAN, C. A. **A reconstrução ecológica da agricultura**. Botucatu: Agroecológica, 2001.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. New York: Longman, 1995.

KONDER, L. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LANG, T.; BARLING, D.; CARAHER, M. **Food Policy**: Integrating Health, Environment & Society. New York: Oxford University Press, 2009. 313p.

LANG, R. M. F.; RIBAS, M. T. G. O. O nutricionista e as ações de nutrição em saúde. In: TADDEI, J. A. A. C.; LANG, R. M. F.; LONGO-SILVA, G.; TOLONI, M. H. A. **Nutrição em saúde pública**. Rio de Janeiro: Rubio, 2011. p.437-453.

LEITE, M. C. B. **Avaliação da estrutura de governança da Rede de Políticas Públicas do Setor Saneamento por meio de métodos multicritérios de apoio à tomada de decisão**. 2010. 215p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília.

LIMA, E. S. **Mal de fome e não de raça**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000. 282p.

MALUF, R. S. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007. 174p.

MALUF, R. S.; MENEZES, F.; VALENTE, F. Contribuição ao tema de segurança alimentar no Brasil. **Cadernos de Debate**, Campinas, n.4, p.66-88, 1996.

MARQUES, E. C. Redes sociais e instituições na construção do estado e da permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais - ANPOCS**, v.14, n.41, p.45-67, 1999.

MARSHALL, T. H. **Cidadania e classe social, cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATUS, C. Fundamentos da planificação situacional. In: RIVERA, F. J. U. **Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico**. São Paulo: Cortez, 1989. p.107-124.

MDA - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Fome Zero: a experiência brasileira**. José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França (Orgs.). Brasília: MDA, 2010.

MELLO, E. L. Dimensão econômica da produção do espaço: a agricultura familiar no estado do Paraná. **Cadernos PDE** - o professor PDE e os desafios da Escola Pública Paranaense. Produção didático-pedagógica 2007. Disponível em: <http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernospde/pdebusca/producoes_pde/2007_ufpr_geo_md_enivaldo_lucas_mello.pdf>. Acesso em: 19 out. 2011.

MENDES, E. V. As redes de atenção à saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.15, n.5, p.2297-2305, 2010.

MENDES, R.; AKERMAN, M. Intersetorialidade: reflexões e práticas. In: FERNANDEZ, J. C. A.; MENDES, R. (Orgs.). **Promoção da saúde e gestão local**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild; CEPEDOC, 2007. p.61-83.

MENEZES, F. Sustentabilidade alimentar: uma nova bandeira? In: FERREIRA, A. D.; BRANDENBURG, A. (Org.). **Para pensar outra agricultura**. Curitiba: UFPR, 1998. p.249-270.

MENICUCCI, T. M. G. A implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. p.303-325.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 8.ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MONTEIRO, C. A. The big issue is ultra-processin [Commentary]. **World Nutrition**, v.1, n.6, p.237-269, nov. 2010.

MORELLI, M. Segurança alimentar e a construção da social-democracia brasileira: memória e legado do Betinho. In: TADDEI, J. A. A. C. (Org.). **Revista das Jornadas Científicas do Núcleo Interdepartamental de Segurança Alimentar e Nutricional 2004-2005**. São Paulo: Manole, 2006. p 9-20.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. 5.ed. Lisboa: Instituto Piaget, 2008. 177p.

MS - Ministério da Saúde. **As Cartas da Promoção da Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 1996.

MS - MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Brasília, DF: MS, 2000.

MS - MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Política Nacional de Promoção da Saúde**. Brasília, DF: MS, 2006a.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria Executiva. Departamento de Apoio à Descentralização. Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Descentralizada. **Diretrizes Operacionais dos Pactos pela Vida, em Defesa do SUS e de Gestão**. Brasília: MS, 2006b. 76p. (Série A - Normas e Manuais Técnicos).

MS - MINISTÉRIO DA SAÚDE. Conselho Nacional de Saúde. **Relatório Final da XIII Conferência Nacional de Saúde**. Brasília: MS, 2009. (Série C - Projetos, Programas e Relatórios).

MS - MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição. **Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional**. Brasília: MS, 2010a.

MS - MINISTÉRIO DA SAÚDE. Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição. Conselho Nacional de Saúde/Comissão de Alimentação e Nutrição. **Relatório Final do Seminário Nacional de Alimentação e Nutrição no SUS – PNAN 10 Anos**. Brasília: MS, 2010b. 82p.

MS - MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Brasília: MS, 2011a.

MS - MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Coordenação de Alimentação e Nutrição. **Relatório de Gestão 2007-2010**. Brasília: MS, 2011b.

NESTLE, M. **Food Politics**: how the food industry influences nutrition and health. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2007. 486p.

NOGUEIRA, R. P. Determinantes, determinação e determinismo sociais. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v.33, n.83, p.397-406, set./dez. 2009.

OLIVEIRA, R. C. Famílias, poder e riqueza: redes políticas no Paraná em 2007. **Sociologias**, Porto Alegre, v.9, n.18, p.150-169, jun./dez. 2007.

OMS - ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE LA SALUD. **Carta da VI Conferência Internacional sobre Promoción de la Salud**. Bangkok, 2005. 6p.

PAIM, J. **Reforma sanitária brasileira**: contribuição para a compreensão e crítica. Salvador, Rio de Janeiro: Edufba/Fiocruz, 2008. 355p.

PAIM, J. S. Vigilância da saúde: dos modelos assistenciais para a promoção da saúde. In: CZERESNIA, D.; FREITAS, C. M. (Orgs.). **Promoção da saúde**: conceitos, reflexões, tendências. 2.ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009. p.165-181.

PAIM, J. S. Planejamento e gestão: para além da comunicação. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.15, n.5, p.2275-2284, 2010.

PARANÁ. Decreto n.º 1.556, de 9 de julho de 2003. Institui o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná. **Diário Oficial do Paraná**, Curitiba, 9 jul. 2003.

PARANÁ. Decreto n.º 2.587, de 20 de fevereiro de 2004. Amplia o número de conselheiros do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná. **Diário Oficial do Paraná**, Curitiba, 20 fev. 2004.

PARANÁ. Decreto n.º 8.745 de 16 de novembro de 2010. Institui a Câmara Governamental Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná. **Diário Oficial do Paraná**, Curitiba, 16 nov. 2010.

PARANÁ. Lei n.º 15.791, de 1.º de abril de 2008. Institui, no âmbito do Estado do Paraná, a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, conforme especifica e adota outras providências. **Diário Oficial do Paraná**, Curitiba, n.7691, 1.º abr. 2008.

PARANÁ. Lei n.º 16.565, de 31 de agosto de 2010. Estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná (SISAN-PR), por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas a assegurar o direito humano à alimentação, o qual está consagrado como direito social na Constituição Federal. **Diário Oficial do Paraná**, Curitiba, 31 ago. 2010.

PATEL, R. **The value of nothing**: why everything costs so much more than we think. Toronto: Harper Collins Publishers, 2009. 250p.

PESSANHA, L.; WILKINSON, J.; CASTRO, B. A institucionalização do conflito em torno da biossegurança dos transgênicos na agricultura: os casos do Brasil e da Argentina. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM SOCIEDADE E AMBIENTE, 4., 2008. Brasília. **Anais...** Brasília: ANPPAS, 2008. 21p.

PINHEIRO, A. R. O. **A construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN**: uma análise do processo político 2003-2006. Proposta de Projeto de Tese de Doutorado para Qualificação. Doutorado em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.

PINHEIRO, A. R. O. **Análise histórica do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006)**: atores, idéias, interesses e instituições na construção de consenso político. 2009. 234p. Tese (Doutorado em Política Social) - Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília.

PINHEIRO, A. R. O.; CARVALHO, D. B. B. Estado e mercado: adversários ou aliados no processo de implementação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição? Elementos para um debate sobre medidas de regulamentação. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.17, n.2, p.170-183, 2008.

PINHEIRO, A. R. O.; RECINE, E. G.; CARVALHO, M. F. C. C.; PASQUIM, E. As práticas alimentares saudáveis: a promoção da saúde no contexto da segurança alimentar e nutricional. In: CASTRO, A.; MALO, M. (Orgs.). **SUS**: ressignificando a promoção da saúde. São Paulo: OPAS/Hucitec, 2006. p.187-207.

PIRES, D. X.; CALDAS, E. D.; RECENA, M. C. P. Uso de agrotóxicos e suicídios no Mato Grosso do Sul, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.21, n.2, p.598-605, 2005.

POIRIER, J. **A história dos costumes**: o homem e seu meio natural. Lisboa: Estampa, 2000. 259p.

POLLAN, M. **Em defesa da comida**: um manifesto. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008. 271p.

RADIMER, K. L.; OLSON, C. M.; GREENE, J. C.; CAMPBELL, C. C.; HABICHT, J. P. Understanding hunger and developing indicators to assess it in women and children. **Journal of Nutrition Education**, v.24, p.36-45, 1992.

RAMOS, P.; STOREL JÚNIOR, A. O. O açúcar e as transformações nos regimes alimentares. **Cadernos de Debate** (UNICAMP), Campinas, v.8, p.37-54, 2001.

RECINE, E.; VASCONCELOS, A. B. Políticas nacionais e o campo da alimentação e nutrição em saúde coletiva: cenário atual. **Ciência e Saúde Coletiva**, v.16, n.1, p.73-79, 2011.

RIVERA, J. U.; ARTMANN, E. Promoção da saúde e planejamento estratégico situacional: intersectorialidade na busca de maior governabilidade. In: CZERESNIA, D.; FREITAS, C. M. (Orgs.). **Promoção da saúde: conceitos, reflexões, tendências**. 2.ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009. p.183-206.

RIVERA, F. J. U.; ARTMANN, E. Planejamento e gestão em saúde: histórico e tendências com base numa visão comunicativa. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.15, n.5, p.2265-2274, 2010.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **Civitas**, Porto Alegre, v.5, n.1, p.11-28, jan./jun. 2005.

ROCHA, C. Food Insecurity as Market Failure: A contribution from Economics. **Journal of Hunger & Environmental Nutrition**, v.1, n.4, p.5-22, 2007.

SACARDO, D. P. Das políticas públicas às políticas públicas saudáveis: contribuições para a promoção da saúde. **O Mundo da Saúde**, São Paulo, v.28, n.1, p.5-13, jan./mar. 2004.

SANTOS, A. R. Tipos de pesquisa. In: _____. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. p.21-31.

SANTOS, B. S. Os modos de produção do poder, do direito e do senso comum. In: _____. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000. v.1. p.261-291.

SANTOS, B. S. **Reinventar a democracia – reinventar o estado**. Buenos Aires: CLACSO, 2006. 101p.

SANTOS, C. R. A. **Vida material e econômica**. Curitiba: SEED, 2001. 96p. (Coleção História do Paraná; textos introdutórios).

SANTOS, L. A. S. *et al.* Programa Nacional de Alimentação Escolar no contexto da municipalização. In: SANTOS, L. M. P.; SANTOS, S. M. C. (Orgs.). **Avaliação de políticas de segurança alimentar e nutrição da Bahia**. 2.ed. São Paulo: Prol, 2008. p.185-226.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 20.ed. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2011.

SANTOS, S. M. C.; SANTOS, L. M. P. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional e combate à fome no período de 1995-2002. 1 – Abordagem Metodológica. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.23, n.5, p.1029-1040, maio 2007.

SCHREINEMACHERS, D. M. Birth defects higher in babies Born to families living near farming areas using pesticides. **Environmental Health Perspectives**, v.111, n.9, p.1259-64, 2003.

SEED - SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. Coordenação de Alimentação e Nutrição Escolar. **I Monitoramento Nutricional dos Escolares da Rede Estadual de Ensino do Paraná**. Curitiba: SEED, 2010. Disponível em: <<http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo.php?conteudo=193>>. Acesso em: 10 dez. 2011.

SEDU - SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO PARANÁ. **Desenvolvimento urbano-regional do Paraná**. Curitiba: Escola de Governo/SEDU, 2007. (Apresentação em Power-Point).

SESA - SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DO PARANÁ. Superintendência de Política de Atenção Primária em Saúde. Divisão de Saúde da Família. **Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional do Paraná (SISVAN)**: série histórica de 2003 a 2008. Curitiba: SESA, 2009.

SESA - SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. Superintendência de Política de Atenção Primária em Saúde. Área Técnica de Alimentação e Nutrição. **Relatório de Atividades de Alimentação e Nutrição de 2010**. Curitiba: SESA, 2011.

SETP - SECRETARIA DE ESTADO DE EMPREGO, TRABALHO E PROMOÇÃO SOCIAL. **Segurança alimentar e nutricional**: construção participativa do SISAN e da PESAN do estado do Paraná. Curitiba: SETP, 2010. 38p.

SÍCOLI, J. L.; NASCIMENTO, P. Promoção de saúde: concepções, princípios e operacionalização. **Interface – Comunicação, Saúde, Educação**, v.7, n.12, p.101-22, fev. 2003.

SILVA, C. A. Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o Fórum Nacional da Reforma Urbana. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.143-186.

SMITH, J. M. **Roleta genética**: riscos documentados dos alimentos transgênicos sobre a saúde. São Paulo: João de Barros, 2009.

SOTO, W. H. G. **A produção de conhecimento sobre o "mundo rural" no Brasil**: as contribuições de José de Souza Martins e José Graziano da Silva. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.

SOUZA, P. A. Um marco na consolidação do estado de bem-estar brasileiro. **Democracia Viva**, Rio de Janeiro, v.3, n.39, p.18-23, jun. 2008.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v.8, n.16, p.20-45, 2006.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. p.65-86.

SPINELLI, H. Condiciones de salud y desigualdades sociales: Histórias de Iguales, Desiguales y Distintos. In: MINAYO, M. C. S.; COIMBRA, C. E. A. (Orgs.). **Críticas e atuantes**: ciências sociais e humanas em saúde na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005. p.315-331.

SPINK, M. J.; MENEGON, V. M. A pesquisa como prática discursiva: superando os horrores metodológicos. In: SPINK, M. J. (Org.). **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**: aproximações teóricas e metodológicas. São Paulo: Cortez, 1999. p.63-92.

STARFIELD, B.; SHI, L. Policy relevant determinants of health: an international perspective. **Health Policy**, v.60, p.201-216, 2002.

STIGLITZ, J. E. **A globalização e seus malefícios**. São Paulo: Parana, 2002. 327p.

TAPIA, J. R. B.; GOMES, E. Idéias, interesses e mudanças institucionais. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**, v.20, n.1, p.239-264, jun. 2008.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.47-103.

TEIXEIRA, A. C. C. a atuação das organizações não-governamentais: entre o estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.105-142.

TESTA, M. Diagnósticos de saúde. In: RIVERA, F. J. U. **Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico**. São Paulo: Cortez, 1989. p.59-104.

TORONTO PUBLIC HEALTH. **Food Connections: Toward a Healthy and Sustainable Food System for Toronto**. Relatório, 2010.

TRIVIÑOS, A. N. S. Pesquisa qualitativa. In: _____. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1995. p.117-175.

UNACC - UNITED NATIONS ADMINISTRATIVE COORDINATING COMMITTEE. Sub-Committee on Nutrition of the United Nations; Internacional Food Policy Research Institute. **Nutrition throughout the life-cycle: fourth report on the World Nutrition Situation**. Geneva: 2000.

VALENTE, F. L. S. **Fome e desnutrição: determinantes sociais**. São Paulo: Cortez, 1986.

VALENTE, F. L. S. **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002.

VALLA, V. V.; STOTZ, E. N.; ALGEBAILLE, E. B. **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto: Escola Nacional de Saúde Pública, 2005. 160p.

VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, Campinas, v.4, n.18, p.439-457, 2005.

VASCONCELOS, F. A. G. A inserção do nutricionista no Sistema Único de Saúde. In: TADDEI, J. A. A. C.; LANG, R. M. F.; LONGO-SILVA, G.; TOLONI, M. H. A. **Nutrição em saúde pública**. Rio de Janeiro: Rubio, 2011. p.423-435.

VIANA, A. L. A.; BAPTISTA, T. W. F. Análise de políticas de saúde. In: GIOVANELLA, L.; ESCOREL, S.; LOBATO, L. V. C.; NORONHA, J. C.; CARVALHO, A. I. (Orgs.). **Política e sistema de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. p.65-105.

VIANA, A. L. A.; LIMA, L. D.; FERREIRA, A. P. Condicionantes estruturais da regionalização na saúde: tipologia dos Colegiados de Gestão Regional. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.15, n.5, p.2317-2326, 2010.

WALDMAN, E. A. A transição epidemiológica: tendências e diferenciais dos padrões de morbimortalidade em diferentes regiões do mundo. **O Mundo da Saúde**, São Paulo, v.24, n.1, p.10-17, jan./fev. 2000.

WALLERSTEIN, I. A esquerda mundial após 2011. **Outras Palavras**, 06 jan. 2012. Disponível em: <[http://www.outraspalavras.net/?p=9102 &upm_e...](http://www.outraspalavras.net/?p=9102&upm_e...)>. Acesso em: 06 jan. 2012.

WESTPHAL, M. F. O. Promoção da saúde e a qualidade de vida. In: FERNANDEZ, J. C. A.; MENDES, R. (Orgs.). Promoção da saúde e gestão local. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, CEPEDOC, 2007. p.13-40 (Saúde em Debate, v.176. Linha de Frente, n.3).

WESTPHAL, M. F. O movimento cidades/municípios saudáveis: um compromisso com a qualidade de vida. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.5, n.1, p.39-51, 2000.

WHO - WORLD HEALTH ORGANIZATION. **World Health Statistics**. Geneva: WHO, 2010.

WITTMAN, H.; DESMARAIS, A. A.; WIEBE, N. Food Sovereignty: Reconnecting Food, Nature and Community. Pambazuba Press, 2010. 212p.

ZIMMERMANN, C. R. Desafios à implantação do direito à alimentação no Brasil. **Democracia Viva**, Rio de Janeiro, v.3, n. 39, p.14-17, jun. 2008.

ZIMMERMANN, S. A. Políticas públicas e arranjos institucionais: o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 7., 2007. Fortaleza, 4-6 set. 2007. Organização: EMBRAPA Agroindústria Tropical. Disponível em: <<http://www.cnpat.embrapa.br/sbsp>>. Acesso em: 10 out. 2010.

ZIONI, F.; WESTPHAL, M. F. O enfoque dos determinantes sociais da saúde sob o ponto de vista da teoria social. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.16, n.3, p.26-34, 2007.

ANEXOS

ANEXO 1

INSTRUMENTO DE PESQUISA 1

ROTEIRO PARA ENTREVISTAS COM INFORMANTES-CHAVE DO NÍVEL
ESTADUAL SOBRE O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA
ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO PARANÁ

1. O que você entende por insegurança alimentar e nutricional?
2. E a "segurança alimentar e nutricional"... O que seria? O que você entende por "soberania alimentar"?
3. Quais são os condicionantes da insegurança alimentar e nutricional no Paraná?
4. Fale um pouco sobre como as consequências dessa situação interferem na vida das pessoas que vivem no Paraná.
5. O processo nacional relativo à construção da Segurança Alimentar e Nutricional, iniciado em 2003, repercutiu de alguma forma no Paraná? Você poderia explicar de que forma isso aconteceu?
6. Vamos agora falar sobre a construção da PESAN no Paraná:
 - a) na sua percepção, quando e como esse processo começou?
 - b) quais foram as instituições/pessoas envolvidas com esse processo?
 - c) que ideias motivaram a construção da PESAN-PR? De que forma elas se concretizaram? Quais foram as principais dificuldades para a sua operacionalização?
 - d) você teria como registrar os principais marcos históricos (linha do tempo) para a construção da PESAN-PR?
 - e) o que fortaleceu o processo contribuindo para o seu avanço?
 - f) o que dificultou o processo ?

- g) como as dificuldades foram vencidas?
 - h) em que momento encontra-se o processo?
 - i) o que ainda precisa ser feito?
 - j) quem foram os principais atores?
 - k) qual foi a atuação do governo no processo? Da sociedade civil? Do legislativo?
 - l) como esses atores atuaram no processo?
 - m) que interesses motivaram a participação desses atores no processo de construção da PESAN-PR?
 - n) houve participação social no processo? Em caso afirmativo de que forma se deu?
 - o) a PESAN-PR pode ser considerada uma política intersetorial? Quais esforços foram efetivados nessa direção?
7. Agora vamos falar sobre a participação do CONSEA-PR em relação à construção da PESAN-PR:
- 7.1 De que forma o CONSEA-PR atuou no processo de construção da Segurança Alimentar e Nutricional no Paraná?
 - 7.2 De que maneira as discussões realizadas nas Conferências Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná (em 2004 e em 2006) influenciaram o trabalho do CONSEA-PR e a construção da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional?
 - 7.3 Quais os principais problemas e dificuldades o CONSEA-PR enfrentou/enfrenta para a realização do seu trabalho?
8. Abaixo estão listados os horizontes norteadores e os eixos estratégicos da PESAN-PR. Indique em quais aspectos foram obtidas avanços e em quais não foi possível avançar e comente o porquê.

Horizonte Norteador 1 "PRODUÇÃO E DISPONIBILIDADE DE ALIMENTOS"

Estratégias para a dinamização e consolidação do processo de Reforma Agrária

Estratégias para revisão do modelo produtivo alimentar com apoio à agricultura familiar e ecológica

Horizonte Norteador 2 "ACESSO AOS ALIMENTOS"

Estratégias para a Garantia de acesso a alimentos de qualidade no enfoque de promoção da saúde

Estratégias econômicas para a consolidação de uma política em favor da segurança alimentar e nutricional

Horizonte Norteador 3 "AÇÕES DE ALIMENTAÇÃO, NUTRIÇÃO E SAÚDE"

Estratégias para o Acesso à educação para SAN

Estratégias para a Promoção da alimentação saudável com valorização da cultura alimentar regional

Estratégias para a Ampliação e fortalecimento do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional e da assistência nutricional

Horizonte Norteador 4 "SOBERANIA ALIMENTAR"

- 8.1 Quais as principais dificuldades/problemas encontrados para a implementação da política pública de segurança alimentar e nutricional, considerando os princípios de referência aprovados nas conferências nacionais e estaduais de SAN?
- 8.2 De que forma o CONSEA nacional e dos CONSEAs Estaduais vêm atuando na implementação da política pública de segurança alimentar e nutricional?
- 8.3 O que é necessário para que o CONSEA-PR possa atuar de uma maneira mais incisiva/resolutiva em relação a sua missão:

"Assessorar o Governo do Paraná na elaboração e execução da Política Estadual de SAN, articulando, congregando órgãos públicos, entidades privadas e grupos organizados para assegurar o direito humano à alimentação adequada, fundamento da cidadania plena".

- 8.4 O CONSEA-PR buscou garantir a participação social na construção da PESAN-PR? E no decorrer de sua gestão/atuação?
- 8.5 O CONSEA-PR trabalhou com o princípio da intersetorialidade no decorrer de sua gestão? Houve essa preocupação no processo de discussão, implantação e implementação da PESAN-PR? No caso afirmativo, de que maneira isso ocorreu?
- 8.6 Como foi a atuação do CONSEA-PR em relação aos processos de discussão, implantação e implementação da PESAN-PR e do SISAN-PR e aprovação da Lei Estadual de SAN?

ANEXO 2

INSTRUMENTO DE PESQUISA 2

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM INFORMANTES-CHAVE DO CONSEA NACIONAL

1. Como o CONSEA atuou no processo de construção de estratégias para avanço da segurança alimentar e nutricional no Brasil?
2. Como é a relação do CONSEA nacional com os CONSEAs estaduais? Quais são as potencialidades dessa relação? E as principais dificuldades, quais são?
3. Como é a situação atual dos CONSEAs estaduais em termos de capacidade de atuação em relação à construção e implementação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional? Quais as suas principais contribuições? Existem dificuldades?
4. Quais são as principais dificuldades que os CONSEAs estaduais enfrentam para poderem atuar ? A situação dos CONSEAs estaduais em todo o Brasil é similar ou diferenciada?
5. Como se encontra o processo da Segurança Alimentar e Nutricional no nível municipal? E a situação dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional, como está em nível nacional?
6. Em que momento encontra-se a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)?
7. E o processo de construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) como está?

8. Na sua opinião: as ideias, princípios e propostas acumuladas nas discussões do campo da SAN em relação à PNSAN estão sendo concretizadas? Quais têm sido os avanços, desafios e potencialidades que puderam ser evidenciados até o momento?
9. Em relação à construção participativa da Política de SAN: comente quais são os principais avanços, desafios e potencialidades que, na sua opinião, puderam identificados até o momento.
10. Em relação à construção intersetorial da Política de SAN: comente quais são os principais avanços, desafios e potencialidades que, na sua opinião, puderam identificados até o momento.

ANEXO 3

INSTRUMENTO DE PESQUISA 3

ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA GESTORES DA ÁREA DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

1. A área de nutrição é uma área do conhecimento integrante da grande área da Saúde. Como a área de nutrição é compreendida/vista pela área da saúde? Qual é o seu status considerando as atuais discussões sobre a integralidade da saúde?
2. Como você conceituaria "promoção da saúde"? De que forma ela pode ser efetivada?
3. Como você definiria segurança alimentar e nutricional?
4. Como você compreende a relação existente entre a segurança alimentar e nutricional e a saúde? Quais seriam as potencialidades desta relação?
5. De que forma esta relação está sendo concretizada atualmente em termos de políticas públicas, considerando sua efetivação nos três níveis de gestão? Ocorreram avanços? No caso afirmativo, quais teriam sido os principais avanços obtidos? Quais foram os atores responsáveis?
6. O que seria necessário para que o processo referido acima pudesse avançar mais?
7. De que forma você entende o processo intersetorial de construção da Política de SAN? Na sua opinião têm ocorrido avanços em relação a esse processo? No caso afirmativo quais teriam sido os atores responsáveis?
8. A participação da sociedade civil teve alguma incidência nesse processo? Em caso afirmativo, explicita.

ANEXO 4

PARECER DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA COEP/FSP

COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA – COEP/FSP
Universidade de São Paulo
Faculdade de Saúde Pública

OF.COEP/168/09

São Paulo, 05 de junho de 2009.

Prezado(a) Pesquisador(a) e Orientador(a),

O Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo – COEP/FSP, **analisou** em sua **4.ª/09 Sessão Ordinária** realizada em **29/05/2009**, de acordo com a Resolução N.º 196/96 do Conselho Nacional de Saúde – CNS e suas complementares o protocolo de pesquisa n.º **1957**, intitulado **"A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PROMOTORAS DE SAÚDE - UM ESTUDO DE CASO SOBRE A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO PARANÁ"**, área temática **GRUPO III**, sob responsabilidade do(a) pesquisador(a) **Silvia do Amaral Rigon** e orientação do(a) Professor(a) **Claudia Maria Bógus**, considerando-o **APROVADO**.

Cabe lembrar que conforme Resolução CN /196/96, são deveres do (a) pesquisador (a): **1. Comunicar**, de imediato, qualquer alteração no projeto e aguardar manifestação deste CEP (Comitê de Ética em Pesquisa), para dar continuidade à pesquisa; **2. Manter sob sua guarda e em local seguro**, pelo prazo de 5 (cinco) anos, os dados da pesquisa, contendo fichas individuais e todos os demais documentos recomendados pelo CEP, no caso eventual auditoria; **3. Comunicar**, formalmente a este Comitê, quando do encerramento deste projeto; **4. Elaborar e apresentar relatórios parciais e final**; **5. Justificar**, perante o CEP, interrupção do projeto ou a não publicação dos resultados.

Atenciosamente,

Cláudio Leone
Professor Associado
Coordenador do Comitê de Ética em Pesquisa - COEP

Ilm.ª Sr.ª
Prof.ª Dr.ª **Cláudia Maria Bógus**
Departamento de Prática de Saúde Pública
Faculdade de Saúde Pública – USP

ANEXO 5

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Introdução e esclarecimentos

Título da Pesquisa: A construção de políticas públicas promotoras de saúde: um estudo de caso sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná.

Esta pesquisa realizada no Curso de Pós-Graduação do Departamento de Prática de Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da USP tem como pesquisadora a aluna Silvia do Amaral Rigon e orientadora a Prof.^a Dr.^a Cláudia M. Bógus, telefone (11) 3061-7761.

A pesquisa objetiva analisar o processo de construção da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná, considerada uma política promotora de saúde. O conhecimento produzido pela pesquisa poderá contribuir para avanços importantes em relação à concepção e orientação metodológica dos processos de construção de políticas públicas.

A pesquisa que faremos será gravada. Os pesquisadores se comprometem a manter a confidencialidade dos entrevistados. A pesquisadora compromete-se a esclarecer qualquer dúvida acerca da pesquisa, divulgar os resultados em eventos e artigos científicos e a apresentar os mesmos à autoridades competentes e aos sujeitos da pesquisa, após o término da mesma.

Não há nenhum pagamento para o entrevistado e nem ressarcimento de qualquer despesa. A participação não é obrigatória, ficando o(a) entrevistado(a) livre para desistir a qualquer momento da entrevista se assim o desejar.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____
afirmo que após ter sido informado sobre os objetivos e procedimentos metodológicos da pesquisa acima referida, concordei em conceder entrevista à pesquisadora responsável e/ou entrevistador cadastrado/a na referida pesquisa, que expressou seu compromisso em resguardar a minha identidade enquanto entrevistado, zelar pelo sigilo em torno das informações confidenciais recolhidas, bem como providenciar a divulgação dos resultados da pesquisa.

Isto esclarecido, declaro que, após ter sido convenientemente esclarecido(a) pela pesquisadora, aceito participar desta pesquisa, estando ciente de que, com a minha autorização a entrevista poderá ser também gravada.

Curitiba, _____ de _____ de _____

Nome do Entrevistado (a)

Assinatura do Entrevistado (a)

Assinatura da Pesquisadora (o)

PESQUISADORA RESPONSÁVEL

Silvia do Amaral Rigon – aluna do Programa de Doutorado da Faculdade de Saúde Pública – USP/ Telefone: (41) 3238-5453 ou 9174-9853/ e-mail: silviarigon@gmail.com

ORIENTADOR

Prof.^a Cláudia Maria Bógus (Faculdade de Saúde Pública)
Fome: (11) 30617761/ e-mail: claudiab@usp.br

CURRÍCULO LATTES

Silvia do Amaral Rigon

Nutricionista pela Universidade Federal do Paraná, especialista em Saúde Pública e mestre na área de Geografia Humana pela Universidade Federal do Paraná. Doutoranda em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo. É professora do Departamento de Nutrição da Universidade Federal do Paraná na Área de Saúde Pública. Realiza atividades de ensino, pesquisa e extensão relacionadas à temática da saúde pública, segurança alimentar e nutricional, sistemas alimentares e a relação campo-cidade.

(Texto informado pelo autor)

Última atualização do currículo em 08/02/2012

Endereço para acessar este CV:

<http://lattes.cnpq.br/1888440081450276>

**Certificado
pelo autor em
08/02/12**

[Rede de Colaboração](#)

[Diretório de grupos de pesquisa](#)

Dados pessoais

Nome Silvia do Amaral Rigon

Nome em citações bibliográficas RIGON, S. A.

Sexo Feminino

Endereço profissional Universidade Federal do Paraná, departamento de nutrição.
Av Pref Lothário Meissner, 3400
Jardim Botânico
80210-170 - Curitiba, PR - Brasil
Telefone: (041) 3604055

Formação acadêmica/Titulação

- 2008** Doutorado em andamento em Saúde Pública (Conceito CAPES 5) .
Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Título: Construção participativa de Políticas Promotoras de Saúde: um Estudo de Caso sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná, *Orientador:* Cláudia Maria Bógus.
- 2003 - 2005** Mestrado em Geografia (Conceito CAPES 5) .
Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Título: Alimentação como forma de mediação da relação sociedade natureza - Um estudo de Caso sobre a produção ecológica de alimentos e o autoconsumo em Turvo -Pr, *Ano de Obtenção:* 2005.
Orientador: Luis Lopes Diniz Filho.
Palavras-chave: agricultura ecológica; autoconsumo; segurança alimentar.
Grande área: Ciências Humanas / *Área:* Geografia / *Subárea:* Geografia Humana / *Especialidade:* Geografia Agrária.
Grande área: Ciências da Saúde / *Área:* Nutrição / *Subárea:* Análise Nutricional de População.
Setores de atividade: Agricultura, Pecuária, Silvicultura, Exploração Florestal; Desenvolvimento Rural; Nutrição e Alimentação.
- 1996 - 1997** Especialização em Saúde Pública .
Universidade de Ribeirão Preto, UNAERP, Brasil.
Título: Perfil Nutricional de Crianças monitoradas pelo Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional de Araucária.
- 1996 - 1996** Aperfeiçoamento em Aperfeiçoamento em SISVAN .
Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Título: Vigilância Nutricional - Um estudo de caso. Ano de finalização: 1996.
Bolsista do(a): Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição .
- 1983 - 1986** Graduação em nutrição .
Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.

Formação complementar

- 2010 - 2010** Extensão universitária em Evolução do Sistema de Proteção Social no BR. (Carga horária: 20h).
Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
- 2010 - 2010** Extensão universitária em Determinação Social da Saúde. (Carga horária: 24h).
Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
- 2008 - 2008** Preparação Pedagógica para o Programa de Aperfeiço. (Carga horária: 8h).
Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
- 2007 - 2007** Programa de Orientação Itinerante. (Carga horária: 4h).
Conselho Federal de Nutricionistas.
- 2006 - 2006** Extensão universitária em "Somos o que comemos ou comemos o que somos?". (Carga horária: 8h).
Centro Colaborador de Alimentação e Nutrição da Região Sul.
- 2006 - 2006** Extensão universitária em Ruralidade e Meio Ambiente.
Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade.

Cláudia Maria Bógus

Cláudia Maria Bógus possui graduação em Pedagogia (1987) pela Faculdade de Educação da USP, Especialização em Saúde Pública (1988), Mestrado (1992) e Doutorado (1997) em Saúde Pública e Livre-Docência (2009) em Promoção da Saúde pela Faculdade de Saúde Pública da USP. Participou do Programa de Formação em Saúde Internacional da Organização Pan-Americana de Saúde em WDC (EUA) em 2001. É docente da Faculdade de Saúde Pública da USP desde 2004 e credenciada como orientadora de Mestrado e Doutorado junto ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da USP desde 2005. Atua na área de saúde coletiva e saúde pública com ênfase em promoção da saúde, educação em saúde, participação social em saúde e políticas públicas em saúde.

(Texto informado pelo autor)

Última atualização do currículo em 06/02/2012

Endereço para acessar este CV:

<http://lattes.cnpq.br/2777821546207314>

**Certificado
pelo autor em
06/02/12**

[Rede de Colaboração](#)

[Diretório de grupos de pesquisa](#)

[SciELO - artigos em texto completo](#)

Dados pessoais

Nome	Cláudia Maria Bógus
Nome em citações bibliográficas	BÓGUS CM; BÓGUS C; BÓGUS, CLÁUDIA MARIA; Bógus, Cláudia Maria
Sexo	Feminino
Endereço profissional	Universidade de São Paulo, Faculdade de Saúde Pública, Departamento de Prática de Saúde Pública. Av. Dr. Arnaldo, 715 Cerqueira Cesar 01246-904 - Sao Paulo, SP - Brasil Telefone: (11) 30617955 Fax: (11) 30833501 URL da Homepage: http://www.usp.br/fsp

Formação acadêmica/Titulação

- 2009** Livre-docência.
Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Título: Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Município de São Paulo: identidade, limitações e potencialidades na perspectiva da Promoção da Saúde, *Ano de obtenção:* 2009.
Palavras-chave: participação social; conselhos de saúde; políticas públicas; promoção da saúde.
Grande área: Ciências da Saúde / *Área:* Saúde Coletiva / *Subárea:* Saúde Pública / *Especialidade:* Saúde Pública.
Setores de atividade: Saúde humana e serviços sociais.
- 1993 - 1997** Doutorado em Saúde Pública (Conceito CAPES 5) .
Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Título: A formação política e o fortalecimento da participação popular em saúde: o caso dos cursos de formação política de conselheiros de saúde da zona leste de São Paulo, *Ano de Obtenção:* 1997.
Orientador: Marcia Faria Westphal.
Bolsista do(a): Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior ,CAPES ,Brasil .
Palavras-chave: conselhos de saúde; participação social; processo educativo.
Grande área: Ciências da Saúde / *Área:* Saúde Coletiva / *Subárea:* Saúde Pública.
Setores de atividade: Saúde e Serviços Sociais.
- 1989 - 1992** Mestrado em Saúde Pública (Conceito CAPES 5) .
Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Título: Reforma sanitária e a Educação Continuada: a importância do investimento nos recursos humanos locais de saúde, *Ano de Obtenção:* 1992.
Orientador: Marcia Faria Westphal.
Bolsista do(a): Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico ,CNPq ,Brasil .
Palavras-chave: educação em saúde; participação social; processo educativo.
Grande área: Ciências da Saúde / *Área:* Saúde Coletiva / *Subárea:* Saúde Pública.
Setores de atividade: Saúde e Serviços Sociais.
- 2001 - 2001** Especialização em Training Program in International Health . (Carga Horária: 1840h).
Pan-American Health Organization.
Bolsista do(a): Pan-American Health Organization .
- 1988 - 1988** Especialização em Saude Publica . (Carga Horária: 1124h).
Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Título: TCM no distrito de Borebi no município de Lençóis Paulista.
Orientador: Orientador do TCM - Roberto Castelanos.
- 1984 - 1987** Graduação em Pedagogia .
Universidade de São Paulo, USP, Brasil.

Formação complementar

- 2011 - 2011** Extensão universitária em Noções de Planej. e Escrita de Pesq. Qualit. em SP. (Carga horária: 24h).
Faculdade de Saúde Pública da Usp.