

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

**GABRIELA SANTOS MARTEL**

**SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL:  
A ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE IPÊ/RS**

**PORTO ALEGRE**

**2017**

**GABRIELA SANTOS MARTEL**

**SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL:  
A ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE IPÊ/RS**

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Administração Pública e Social apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção de grau de bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

**PORTO ALEGRE**

**2017**



## AGRADECIMENTOS

É uma tarefa de extrema complexidade resumir os agradecimentos depois desses (quase) 6 anos de Escola de Administração da UFRGS em poucas palavras.

Primeiramente gostaria de expressar minha gratidão pela oportunidade que tive de estudar em uma universidade pública, gratuita e referência em qualidade de ensino para todo o nosso país. Os últimos 6 anos foram marcados por altos e baixos, mas carrego a certeza que a UFRGS me proporcionou incontáveis experiências, aprendizados e amizades que levarei para sempre. Espero poder retribuir à sociedade, através do título de Administradora Pública e Social, tudo o que a UFRGS me proporcionou durante meu período como sua aluna.

Agradeço aos meus pais, Marlise e Marcelo, ambos professores, que desde muito cedo ensinaram-me a abraçar diferentes experiências, a nunca abaixar a cabeça diante de desafios e a ter gosto pelo estudo e pela pesquisa. Mãe, muito obrigada por ser minha força, minha maior fonte de incentivo e acreditar nas minhas lágrimas, sorrisos e sonhos “doidos” muitas vezes em que ninguém mais acreditou, nem eu mesma. Pai, obrigada pelas piadas sem graça, pelos almoços vegetarianos (que eu sei que tu não gostas e tantas vezes foi por mim), pela Itália e por ter me ensinado a persistir e nunca deixar de ser fiel a mim mesma, através do teu exemplo. Amo vocês dois até a lua (ida e volta).

À minha irmã gêmea, Isabela, a melhor amiga que a vida poderia ter me proporcionado. Obrigada pelas aventuras, pelos puxões de orelha (os necessários), por me compreender de um jeito tão nosso que ninguém mais entende e por me inspirar com teu dom com as palavras a sempre buscar ouvir e contar histórias. Teu amor pelas pessoas e a bondade do teu coração me tocam profundamente e com certeza influenciaram no desenvolvimento da minha paixão pelo tema desse trabalho.

À minha avó, Asta, que sempre acreditou em mim quando eu dizia que queria ser um passarinho. Obrigada, vó, por sempre segurar na minha mão, desde quando cantavas “que sera, sera” para me dizer que tudo ficaria bem. Se hoje consigo voar, é por tua influência e por saber que depois de cada voo, a volta sempre vai ser tranquila pois tenho o teu abraço e o teu carinho à minha espera.

À minha família, que por mais que não tenha entendido ao todo o que é Segurança Alimentar e Nutricional, nunca deixou de estar unida e comemorar comigo todas as vitórias, seja nos cafés das quintas-feiras na casa da vó ou nos almoços de domingo nas casas das tias Leca e Magda. Eu amo vocês. Um agradecimento especial aos meus “tios de coração”, Carlo Casti e Daniela Rubino que plantaram a sementinha do meu amor pelo estudo e trabalho sobre a alimentação: grazie per aver introdotto quella ragazzina di 12 anni a Milano, 12 anni fa, al mondo del buono, pulito e giusto. Ho per voi un’infinita ammirazione e affetto.

Aos meus amigos e amigas que estiveram comigo em várias das memórias mais felizes da minha vida nesses últimos seis anos: minha gratidão individual a cada um não cabe aqui, mas eu adoro cada um de vocês não importa se em Porto Alegre, Milão, Grenoble, Veneza ou qualquer outro lugar do mundo. Obrigada por somarem tanto e por terem me tornado uma pessoa melhor. Um agradecimento especial ao Pedro, por estar sempre tão presente apesar da distância, por nunca deixar de acreditar e pelos sonhos compartilhados.

Obrigada por me ensinar a ter paciência e acreditar no tempo. Foste a melhor surpresa no meio desse último ano de desafios. Saudade não se traduz.

Agradeço ao meu orientador, Diogo Joel Demarco, pelas conversas, trocas de ideias e risadas. Minha primeira oportunidade acadêmica surgiu graças a ti e para mim é uma honra ter sido tua aluna, bolsista e orientanda. Agradeço à equipe do meu trabalho, do OBSSAN no PGDR/UFRGS, por todo o aprendizado em Segurança Alimentar no ano de 2017. Em especial às minhas queridas severinas, Natany e Jaqueline, pelo trabalho em equipe e pelas gargalhadas mesmo nos dias mais difíceis, e à Professora Fabiana Thomé por ter me aconselhado no desenvolvimento desse trabalho, sempre com muita disponibilidade, calma e carinho. É maravilhoso e motivador poder trabalhar com desenvolvimento rural com mulheres fortes como vocês.

Por fim, dedico esse trabalho aos meus colegas de profissão. Que lembremos sempre de ser, além de bons administradores, administradores do bem.

*O Brasil tem fome de ética e passa  
fome em consequência da falta de  
ética na política.*

(Herbert de Souza)

## RESUMO

O presente estudo realizou um mapeamento das dificuldades e potencialidades na Administração Pública municipal da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no município de Ipê, no Rio Grande do Sul. Ipê foi escolhido como objeto devido a uma forte contradição encontrada. Por um lado, o município é um grande produtor de alimentos, sendo inclusive considerado a Capital Nacional da Agroecologia do Brasil. Por outro, indicadores e dados governamentais dos últimos anos, que serão apresentados ao longo do trabalho, classificam o município como em alta vulnerabilidade em SAN e como estando fora do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). É dever do Estado garantir o acesso de todos os cidadãos sem quantidade suficiente, com qualidade e regularidade, à alimentação. Considerando-se esse direito constitucional, o estudo de caso buscou sistematizar um levantamento de dados quantitativos e qualitativos sobre a SAN em Ipê, identificando as ações e políticas de SAN que são efetuadas, e relacionando a sua ausência ou presença, a dados e relatos oficiais sobre a realidade da SAN local. Tal levantamento foi realizado buscando-se a formulação de um diagnóstico municipal sobre o assunto. Os resultados e a análise feitos apontaram para debilidades na ação da Administração Pública municipal e dos demais atores locais, principalmente na articulação, monitoramento e implementação de ações contínuas a longo prazo. O estudo visa auxiliar o município gaúcho, e também transcender a análise aos demais municípios do estado, a promover uma cultura local de SAN, complementando os estudos já existentes sobre a Administração Pública municipal de SAN e realizando algumas recomendações específicas, assim como incentivando o fortalecimento do SISAN e a adesão de mais municípios ao sistema.

**Palavras-chave:** Segurança Alimentar e Nutricional. Administração Pública municipal. Ipê. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

## ABSTRACT

The present study mapped the difficulties and potentialities in the municipal Public Administration of Food Security in the municipality of Ipê, in Rio Grande do Sul. Ipê was chosen as the study object due to a strong contradiction. On one side, the municipality is a major producer of food, and is even considered Brazil's National Capital of Agroecology. On the other hand, government indicators and data from the last years, which will be presented throughout the study, classify the municipality as being in high vulnerability in Food Security and as being outside the National System of Food and Nutrition Security (SISAN). It is the duty of the State to ensure that all citizens have access to sufficient food, with quality and regularity. Considering this constitutional right, the case study sought to systematize a survey of quantitative and qualitative data on Food Security in Ipê, identifying actions and policies that are carried out, and relating their absence or presence to official data and reports about the local reality in Food Security. This investigation was carried out seeking the formulation of a municipal examination on the subject. The results and analysis have pointed to weaknesses in the actions of the municipal Public Administration and of other local stakeholders, mainly in the articulation, monitoring and implementation of continuous long-term actions. The study aims to help the municipality located in Rio Grande do Sul, and also to transcend the case to other municipalities in the state, to promote a local Food Security culture, to complement existing studies on the topic of municipal Public Administration of Food Security and making some specific recommendations, as well as encouraging the strengthening of SISAN and the adhesion of more municipalities to the system.

**Keywords:** Food Security. Municipal Public Administration. Ipê. National System of Food and Nutrition Security.



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– População residente no município por faixa etária entre 2000 e 2010 (Ipê, Rio Grande do Sul) .....	57
Gráfico 2	– Área ocupada pelos estabelecimentos (hectares x percentual em relação ao total) em Ipê, Rio Grande do Sul .....	64
Gráfico 3	– Número de estabelecimentos (unidades x percentual em relação ao total) em Ipê, Rio Grande do Sul .....	64

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Relação: Instância x Principais Atribuições .....	32
Quadro 2	– Órgãos e Entidades de SAN que atuam nas Esferas da Federação e suas funções.....	33
Quadro 3	– Fluxograma da metodologia da coleta de dados .....	48
Quadro 4	– Associações de Agricultores Ecologistas e Número de Família envolvidas em suas atividades (Município de Ipê) .....	54
Quadro 5	– Indicadores de apuração do MapaINSAN utilizados na composição da Tabela 3.....	58
Quadro 6	– Sistematização das Perguntas e Respostas da Oficina do Seminário Municipal de Ipê .....	82

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Características Populacionais de Ipê, Rio Grande do Sul .....	55
Tabela 2	– Dados do Mapa INSAN em Ipê, Rio Grande do Sul .....	59
Tabela 3	– Produtos de origem animal (Ipê, Rio Grande do Sul) .....	61
Tabela 4	– Produtos da horticultura, em toneladas (Ipê, Rio Grande do Sul) .....	62
Tabela 5	– Produtos das lavouras temporárias e permanentes, em toneladas (Ipê, Rio Grande do Sul) .....	63
Tabela 6	– Trabalhadores empregados na produção agrícola (Ipê, Rio Grande do Sul) .	65
Tabela 7	– Percentual de pessoas economicamente ativas (acima de 10 anos) em Ipê, Rio Grande do Sul .....	66
Tabela 8	– Dados de rendimento médio: Ipê x Rio Grande do Sul.....	66
Tabela 9	– Dados de Extrema Pobreza (Ipê, Rio Grande do Sul) .....	67
Tabela 10	– Abastecimento de água nos domicílios em Ipê, Rio Grande do Sul .....	67
Tabela 11	– Abastecimento de água nas escolas da educação básica em Ipê, Rio Grande do Sul (ano de referência: 2013) .....	67
Tabela 12	– Dados sobre o Acesso aos serviços de saúde (Ipê, Rio Grande do Sul).....	68
Tabela 13	– Dados sobre a Rede de Atenção à Saúde (Ipê, Rio Grande do Sul).....	68
Tabela 14	– Controle Social da Saúde (Ipê, Rio Grande do Sul).....	69
Tabela 15	– Dados sobre Crianças Cadastradas no CadÚnico .....	70
Tabela 16	– Percentual de pessoas com mais de 15 anos não alfabetizadas (Ipê, Rio Grande do Sul) .....	70
Tabela 17	– Dados de escolaridades (Ipê, Rio Grande do Sul).....	71
Tabela 18	– Número de famílias de GPTEs residentes no município (Ipê, Rio Grande do Sul) .....	72
Tabela 19	– Dados sobre número de pessoas beneficiárias do BPC (Ipê, Rio Grande do Sul) .....	74
Tabela 20	– Dados sobre agricultores fornecedores no PAA (Ipê, Rio Grande do Sul) ...	76

## LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

AAE	– Associação de Agricultores Ecologistas
AF	– Agricultura Familiar
ANF	– Agricultura Não Familiar
ATER	– Assistência Técnica e Extensão Rural
AVISA	– Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CADÚNICO	– Cadastro Único do Programa Bolsa Família
CAISAN	– Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAISAN-RS	– Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Sul
CNSAN	– Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COMSEA	– Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA	– Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CRAS	– Centro de Referência de Assistência Social
DHAA	– Direito Humano à Alimentação Adequada
EAN	– Educação Alimentar e Nutricional
EMATER/RS	– Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul
EMBRAPA	– Empresa Brasileira de Pesquisa em Agropecuária
FAO	– Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FPM	– Fundo de Participação dos Municípios
GPTE	– Grupo de Populacional Tradicional e Específico
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOSAN	– Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MapaINSAN	– Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional
MapaSAN	– Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS	– Ministério do Desenvolvimento Social
MS	– Ministério da Saúde
OBSSAN	– Observatório Socioambiental em Segurança Alimentar e Nutricional
OMG	– Organização Mundial da Saúde
ONU	– Organização das Nações Unidas
PAA	– Programa de Aquisição de Alimentos

PBF	– Programa Bolsa Família
PGDR/UFRGS	– Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
PIB	– Produto Interno Bruto
PLAMSAN	– Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
PLANSAN	– Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAE	– Programa Nacional de Alimentação Escolar
SAN	– Segurança Alimentar e Nutricional
SESAN	– Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	– Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	– Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SUS	– Sistema Único de Saúde
SUAS	– Sistema Único de Assistência Social
TearSAN Nutricional	– Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional
UFRGS	– Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSC	– Universidade Federal de Santa Catarina

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
1.1	OBJETIVO GERAL.....	23
1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	23
<b>2</b>	<b>REVISÃO TEÓRICA .....</b>	<b>24</b>
2.1	SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN) E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (DHAA).....	24
2.2	FORMALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SAN NO BRASIL .....	26
<b>2.2.1</b>	<b>O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).....</b>	<b>29</b>
2.4	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: PAPEL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	36
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>44</b>
3.1	MÉTODO DA PESQUISA.....	44
3.2	INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	45
3.3	COLETA DE DADOS .....	46
3.4	TRATAMENTO DOS DADOS.....	48
<b>4</b>	<b>CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO: O MUNICÍPIO DE IPÊ .....</b>	<b>51</b>
4.1	ASPECTOS GEOGRÁFICOS E HISTÓRICOS.....	51
4.2	CAPITAL NACIONAL DA AGROECOLOGIA.....	52
4.3	ASPECTOS DEMOGRÁFICOS .....	55
4.4	MAPAINSAN .....	57
4.5	PRODUÇÃO DE ALIMENTOS.....	59
<b>4.5.1</b>	<b>Alimentos produzidos pela Agricultura Familiar (AF) e agricultura não familiar (ANF).....</b>	<b>59</b>
<b>4.5.2</b>	<b>Área ocupada e número de estabelecimentos agrários.....</b>	<b>63</b>
<b>4.5.3</b>	<b>Trabalhadores empregados na produção agrícola .....</b>	<b>64</b>
4.6	RENDA E CONDIÇÕES DE VIDA.....	65
4.7	ACESSO À ÁGUA .....	67
4.8	SAÚDE, NUTRIÇÃO E SERVIÇOS RELACIONADOS.....	67
4.9	EDUCAÇÃO.....	70

4.10	POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS.....	71
<b>5</b>	<b>PROGRAMAS E AÇÕES DE SAN.....</b>	<b>73</b>
5.1	PANORAMA ATUAL DO SISAN NO MUNICÍPIO.....	73
5.2	PROGRAMAS E AÇÕES SEGUNDO AS DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE SAN .....	73
5.2.1	Políticas de promoção ao acesso universal à alimentação .....	74
5.2.2	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) .....	75
5.2.3	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) .....	76
5.3	POLÍTICAS DA PROMOÇÃO DO ACESSO À ÁGUA.....	76
5.4	OUTRAS POLÍTICAS E AÇÕES .....	77
<b>6</b>	<b>SEMINÁRIO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE IPÊ.....</b>	<b>78</b>
<b>7</b>	<b>ANÁLISE DO CENÁRIO DE SAN NO MUNICÍPIO DE IPÊ: AÇÕES, DIFICULDADES E POTENCIALIDADES.....</b>	<b>84</b>
7.1	ESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....	84
7.2	PRODUÇÃO, OFERTA E ACESSO A ALIMENTOS .....	89
7.3	EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL (EAN).....	94
7.4	ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES CONJUNTAS ENTRE OS ATORES LOCAIS .....	99
<b>8</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>102</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>105</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), a agenda governamental envolve decisões sobre quais políticas públicas devem ser formuladas, e quais devem ser deixadas de lado. Uma agenda governamental é definida a partir de um conjunto de temas ou problemas em pauta. Segundo o cientista político americano John Kingdon, tal agenda diz respeito a todos os temas para os quais o governo volta a sua atenção durante um período de tempo (KINGDON, 2003). Contudo, dada a grande variedade de questões que vão surgindo, e sendo assumidas socialmente como problemas, somente algumas delas são de fato consideradas na agenda de ação governamental, ou seja, apenas questões selecionadas serão englobadas como políticas públicas e determinarão procedimentos e especificação de alternativas por parte da Administração Pública (SILVA; NAGEM, 2011).

Quando a temática da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é analisada, sua inserção na agenda governamental, tanto nacional, quanto internacional, sempre é permeada por inúmeros interesses e pelo envolvimento de diferentes atores sociais com maior ou menor poder de influência no que diz respeito à decisão política (IPEA, 2014).

Antes de continuar, é importante para a compreensão inicial sobre o assunto discorrer sobre a definição de SAN e suas implicações. Os conceitos de segurança alimentar evoluíram nos últimos trinta anos para refletir as mudanças oficiais sobre a formulação de políticas públicas (CLAY, 2002; HEIDHUES, 2004). O termo originou-se em meados dos anos 1970, quando a Conferência Mundial de Alimentos (1974) definiu a segurança alimentar apenas relacionando o seu significado em termos de fornecimento de alimentos, na questão de assegurar a estabilidade dos preços dos produtos alimentícios em níveis internacional e nacional (FAO, 2006). Entretanto, no decorrer dos anos seguintes aconteceram diversas discussões acerca dessa definição, buscando-se um conceito multidimensional para a natureza da SAN.

O conceito de SAN foi ampliado durante a Cúpula Mundial da Alimentação (*World Food Summit*), de 1996, promovido pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) em Roma, definindo-se:



Segurança Alimentar existe quando todas as pessoas, a todo momento, tenham acesso físico e econômico a alimentação suficiente, segura e nutritiva, ao encontro de suas necessidades biológicas para uma vida ativa e saudável. (...) A Segurança Alimentar deve ter três propósitos específicos: assegurar a produção alimentar adequada; obter a máxima estabilidade no fluxo desses alimentos e garantir o acesso aos alimentos daqueles que os necessitem (FAO, 1996).

Essa ampliação no significado de SAN inclui elementos que afetam, além da disponibilidade dos alimentos, a sua qualidade nutritiva. Ela enfatiza os aspectos do acesso, qualidade e suficiência, valorizando hábitos alimentares. Além disso, a evolução do conceito de SAN tem se aproximado da abordagem do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), que teve origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU em 1966. Nessa perspectiva, SAN passou também a considerar a questão da equidade e da justiça, inserindo-se no direito à vida, à dignidade, à autodeterminação e à satisfação de outras necessidades básicas (MEDEIROS, 2014).

No contexto brasileiro, houve um longo processo de disputas sobre a temática da SAN, acentuado a partir da década de 1970, que resultou em conquistas importantes, ao longo dos anos, com relação à inserção na agenda em nível federal (BURLANDY, 2009). Em 1939 foi criado o Serviço Central de Alimentação (SCA), marco da primeira vez que a alimentação foi inserida na agenda do governo federal e, no ano seguinte, houve uma evolução com a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS). Porém, a partir da destituição de Getúlio Vargas, o SAPS entrou em crise, até ser extinto em 1962 (SILVA, 2014).

Ao longo da segunda metade do século XX, os rumos que as estratégias de políticas de assistência alimentar no Brasil tomaram indicaram muito bem seu papel marginal em termos de agenda de governo, estando sempre subjugadas ao processo de crescimento econômico. A partir desse momento, em geral, a SAN no Brasil resultou em estruturas e políticas públicas com pouco poder quanto a recursos, baixo poder de cobertura, falta de critérios bem definidos de elegibilidade, além de serem marcadas por uma institucionalidade frágil (Ibid., 2014). Todas essas questões tiveram como consequência um ambiente político-institucional pautado por discontinuidades, entre trocas de governos, com avanços e retrocessos de acordo com as diretrizes de governo assumidas, sem que o problema da fome e da miséria fosse eficientemente combatido no país. Alguns exemplos de tentativas e estruturas que tomaram esse rumo são a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) e o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) criados e extintos na década de 1970; o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC) instituído no Governo de José Sarney e extinto no

Governo Fernando Collor; o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), instituído pelo Governo de Itamar Franco e extinto no Governo de Fernando Henrique Cardoso; e a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) com duração apenas no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (Ibid., 2014).

Todas essas tentativas de inserção do tema da SAN na agenda governamental federal, resultaram no fortalecimento da discussão do tema. Na última década, sobretudo a partir de 2003, com a implementação do Programa Fome Zero e através da reconstituição do CONSEA, observou-se uma ressignificação do tema da segurança alimentar e sua ascensão a uma posição destaque na agenda de governo federal em relação aos anos anteriores (SATTAMINI, 2013). Entre os resultados atingidos, através dos esforços promovidos por essa *nova visão* da administração de políticas públicas de SAN no Brasil, o país saiu do Mapa Mundial da Fome das Nações Unidas em 2014 (PORTAL BRASIL, 2014) e somando-se à eleição (em 2012) e reeleição (em 2015) do brasileiro José Graziano da Silva como diretor-geral da FAO, o país consolidou-se como referência internacional no combate à fome e à pobreza (PORTAL BRASIL, 2015).

A administração da SAN atualmente é organizada pelo Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) que estabelece políticas públicas e planos de SAN intersetoriais, com articulação entre as esferas federal, estadual e municipal, articulação interna em cada um desses níveis e com a sociedade civil. É uma perspectiva de um novo modelo de organização da sociedade, um sistema pelo qual as políticas públicas e planos de SAN são concebidos, elaborados e colocados em prática, acompanhados e avaliados (CONSEA, 2014a). O papel do SISAN é articular a sociedade civil com o governo e o Sistema é constituído por cinco instâncias: a Conferência de SAN; o Conselho de SAN (CONSEA); a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); Órgãos/Entidades Governamentais; Órgãos/Entidades Privadas (Ibid., 2014a).

O sistema municipal de SAN integra os sistemas nacional e estadual de segurança alimentar e nutricional sustentável, instituídos pela Lei Orgânica de SAN (LOSAN), Nº 11.346/2006 (BRASIL, 2006). No Rio Grande do Sul, o SISAN foi instituído pela Lei 12.861/2007 (RIO GRANDE DO SUL, 2007). No estado, a instância governamental do Sistema, a Câmara Intersecretarias de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CAISAN-RS), regulamentada pelo Decreto no 52.110/2014 (RIO GRANDE DO SUL, 2014). Em 2013, o Rio Grande do Sul realizou 14 seminários regionais sobre o SISAN com o intuito de levar conhecimento sobre o funcionamento e os objetivos do Sistema aos municípios. A CAISAN-RS também promoveu encontros de sensibilização com gestores

municipais para adesão ao SISAN. Entretanto, até novembro de 2014, as únicas adesões de municípios haviam sido de: Caxias do Sul, Canoas, Rio Grande e Porto Alegre e apenas poucos dos outros 493 municípios do estado (IBGE, 2016) manifestaram interesse de aderir ao SISAN.

O processo de adesão municipal requer uma reorganização da governança das ações de SAN nos municípios para que sejam criados os componentes deste Sistema (Câmara Intersetorial de SAN e Conselho Municipal de SAN), além de assumir o compromisso de realização de conferências de SAN e de elaboração do Plano de SAN em até um ano. Isso requer a publicação de normativas (leis ou decretos) e assinatura do termo de adesão pelo gestor local.

A continuidade dos avanços do SISAN e do fortalecimento das políticas públicas relacionadas à SAN demanda maior capacidade de gestão de programas e de coordenação de esforços entre os diversos atores do SISAN. Foi com o objetivo de levantar informações acerca de diferentes aspectos do SISAN que a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS propuseram e realizaram o Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSAN) no país em 2014. Gestores de estados e municípios responderam questionários eletrônicos para identificação e caracterização dos órgãos gestores da Política de SAN, das institucionalidades e da disponibilidade de equipamentos públicos de SAN (BRASIL/MDS, 2015).

O retrato fornecido pelo MapaSAN, em 2014, evidencia como os avanços institucionais da Política de SAN estão se concretizando em termos operacionais pelo país e quais são os desafios necessários para sua consolidação. No Rio Grande do Sul, o relatório do mapeamento evidenciou que o estado ainda não possuía um Plano Estadual de SAN até 2014, o que demonstrou a não consolidação da CAISAN-RS e a falta de entendimento e conciliação dos gestores quanto à importância e necessidade de elaboração do plano e deliberação das ações. Mais preocupante que isso, foi o levantamento feito em relação aos municípios. Apesar da alta qualidade das informações mapeadas, que mostram especialmente as principais dificuldades enfrentadas, apenas 19,9%<sup>1</sup> dos municípios do Rio Grande do Sul responderam ao MapaSAN (BRASIL, 2015).

Promover a SAN nos municípios é uma necessidade cada vez mais importante na sociedade atual, frente aos diversos desafios que têm ligação direta com a alimentação, à interdisciplinaridade e abrangência próprias ao assunto e às desigualdades existentes. Quando

---

<sup>1</sup>Percentual de municípios gaúchos respondentes ao MapaSAN de 2014 em relação ao número total de municípios do Estado do Rio Grande do Sul, ou seja, apenas 99 dos 497 municípios gaúchos.

falamos em SAN, em nível local, é possível dizer que os governos municipais são colocados idealmente (geralmente, mandatados) como responsáveis por diversas variáveis que figuram na equação de segurança alimentar (SCHAFFNIT-CHATTERJEE, 2009). Eles são responsáveis por fornecer infraestrutura de apoio à produção e à distribuição de culturas alimentares (como, por exemplo, através de estradas, maquinários etc.); avaliam disputas por títulos de propriedade, fornecem espaços de discussão para a sociedade civil (incluindo grupos comunitários, como cooperativas de agricultores); são incumbidos do monitoramento da segurança alimentar local, assim como de boa parte da gestão das políticas públicas (IIED, 2013).

O governo municipal é o ator mais próximo e, por conseguinte, o mais diretamente responsável pelos pequenos agricultores. Por essa razão, deve ter os conhecimentos e os incentivos necessários para abordar as questões relacionadas à SAN. Esse nível de governo também é mais suscetível a compreender e priorizar variáveis como os padrões de plantio de culturas, os fluxos comerciais locais e diferentes sinergias, bem como detectar as parcelas da população mais afetadas pela insegurança alimentar crônica (incapacidade contínua para adquirir alimentos) ou transitória (diminuição temporal de acesso a alimentos suficientes), destacadas pela pobreza e falta de poder aquisitivo (SHAW, 2007). Será defendido nesse trabalho que as intervenções locais bem sucedidas também deveriam ser partilhadas com outros governos locais e integradas em planos nacionais de desenvolvimento para construir sistemas *bottom-up* de segurança alimentar e nutricional.

Entretanto, na realidade brasileira e com foco especial no contexto gaúcho, segundo o CONSEA (2010), a efetivação das políticas públicas que compõem o SISAN constitui um desafio aos gestores públicos e, principalmente, aos municipais. O SISAN deveria ser capaz de articular e promover as relações administrativas entre todos os entes federados, sendo que todos idealmente devem ter como meta comum a realização plena do DHAA. Porém, nota-se que factualmente isso não ocorre na maioria dos casos. No próprio Plano de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio Grande do Sul de 2015, o único a ser elaborado após o monitoramento do MapaSAN, são citadas como metas do SISAN RS e, concomitantemente, como desafios: estimular e apoiar a elaboração dos Planos Municipais de SAN, apoiar a criação e o fortalecimento das CAISANS municipais e criar mecanismos e estímulos orientadores para que os municípios gaúchos estruturem seus CONSEAS Municipais e CAISANS Municipais de forma colaborativa e dentro da legalidade (CAISAN-RS, 2014).

Há diversas limitações no que vem sendo pesquisado sobre a gestão municipal de SAN no Rio Grande do Sul. A maior parte da bibliografia disponível sobre gestão municipal de SAN relaciona-se a estudos de caso tendo como objeto a análise de políticas públicas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e outros, nos municípios (MACHADO, 2015; SILVA, 2015; OURIQUES, 2014; COUTO, 2012). Dois projetos maiores se destacam na área desde 2015 até o presente momento: o OBSSAN – Observatório Socioambiental de Segurança Alimentar e Nutricional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que se propõe a atuar como um instrumento de monitoramento da implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Rio Grande do Sul; e a TearSAN - Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional, coordenada pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que tem como objetivo fazer um diagnóstico da implantação do SISAN nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul (OBSSAN, 2017; TEARSAN, 2017). Ambos os projetos são espaços de diálogo entre os CONSEAs estaduais, academia, instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), setores governamentais e a sociedade civil para o estabelecimento de um fluxo de informações sobre as condições de SAN nos municípios (OBSSAN, 2017).

Apesar de estudos pontuais e do recente esforço de pesquisadores e do governo para incluírem SAN nas agendas de debate e pesquisa, ainda existe uma forte lacuna para o entendimento de como as políticas públicas e a administração pública municipal dialogam na área de SAN. A questão da SAN está presente na maioria das inúmeras pesquisas relacionadas à alimentação e políticas públicas de desenvolvimento ou combate à pobreza, porém sua abordagem referente aos municípios muitas vezes é feita de forma tímida, e frequentemente segmentada em suas diferentes implicações. A falta de entendimento sobre o assunto reflete-se também em dados: de acordo com dados da CAISAN (2016), apresentados em estudo técnico do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), 257 municípios gaúchos estão em média ou alta vulnerabilidade social no que tange à segurança alimentar e nutricional. É possível, portanto, dizer que os municípios estão conseguindo trabalhar o assunto?

Se um dos principais desafios da SAN no Rio Grande do Sul sob a perspectiva da administração pública municipal é a existência de dados referentes ao seu monitoramento (CONSEA, 2014b), visto a complexidade da mensuração das diferentes dimensões que compõem a SAN e à falta de participação dos municípios em mapeamentos como o MapaSAN, o que esse estudo busca abordar é como as políticas de SAN se relacionam com a

realidade municipal da gestão pública e do contexto social em que estão inseridas. É provável que todos os municípios gaúchos já tenham desenvolvido em diferentes graus de abrangência políticas e ações de SAN, mas não as identifiquem como tal, de modo que o tema torna-se estranho aos gestores e por consequência a implementação do SISAN se distancia e aparenta ser complicada e irrelevante aos seus olhos.

No âmbito da administração pública municipal de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional, entender como a dinâmica se traduz da teoria à prática é uma tarefa indispensável, visto que SAN representa um conceito bastante abrangente, comportando as noções do alimentar e do nutricional; enfatizando os aspectos do acesso e da disponibilidade em termos de suficiência, continuidade e preços estáveis e compatíveis com o poder aquisitivo da população; ressaltando a importância de qualidade; valorizando os hábitos alimentares adequados; colocando a segurança alimentar e nutricional como uma prerrogativa básica para a condição de cidadania e buscando um trabalho colaborativo entre as diferentes partes da gestão pública. Em suma, SAN incorpora a sustentabilidade ecológica, social e econômica do sistema alimentar (LIMA et al., 2012).

A Carta Política da 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a última conferência do SISAN realizada em Brasília em novembro de 2015, ressalta em seu ponto 26 que a consolidação institucional do SISAN:

[...] requer tornar mais efetiva a participação social, superando a fragilidade institucional e política dos CONSEAs, assegurando que sua composição traduza a pluralidade da sociedade brasileira e acolhendo suas deliberações quanto à formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas. Os espaços de gestão intersetorial das políticas públicas devem ser fortalecidos para garantir a articulação entre os diversos equipamentos públicos, sistemas e programas governamentais, com orçamento específico tripartite e mecanismos ágeis de financiamento. Os CONSEAs e demais instâncias do SISAN devem promover o debate e agir sobre os conflitos de interesses, com vistas a tornar democrática e justa a relação público-privada. O país ainda carece de instrumentos de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada e saudável que possibilitem aos titulares de direito exigir sua garantia e proteção, assim como de indicadores de monitoramento do alcance dos planos, programas e ações na realização deste direito (CONSEA, 2015).

Além disso, o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) vigente no momento (2016-2019) apresenta entre os 9 grandes desafios da área no Brasil, o Desafio 8: Consolidar a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), aperfeiçoando a gestão federativa, a intersetorialidade e a participação social (CAISAN, 2017).

Nesse contexto, esta monografia busca respostas para entender a SAN no espaço da administração pública dos municípios do Rio Grande do Sul. Para isso, será abordado o estudo de um caso bastante emblemático, com fortes contradições internas no que tange questões relacionadas à SAN: o caso do município de Ipê, localizado no território rural Campo de Cima da Serra. Como será mostrado, o município analisado é conhecido como a Capital Nacional da Agroecologia e possui índices de produção de alimentos excelentes em relação à sua dimensão territorial, destacando-se na classificação de produção de diversos alimentos no RS. Entretanto, o paradoxo que gera incompreensão é que Ipê foi classificado como um dos municípios gaúchos na faixa de alta vulnerabilidade em insegurança alimentar (CAISAN, 2016). Assim, diante deste cenário, se busca compreender o por quê tal contexto se manifesta em Ipê, visando entender o quê vem sendo realizado no âmbito de SAN no município, quais são os problemas enfrentados e, por fim, possíveis estratégias para a superação da insegurança alimentar.

Pretende-se integrar com esse estudo o que já vem sendo pesquisado sobre o tema e apresentar os resultados ao CONSEA e à CAISAN-RS, visando instigar o debate e a promoção de um aumento da participação dos municípios gaúchos no SISAN. Assim, este estudo busca preencher uma lacuna teórico-empírica nas pesquisas que têm como foco a SAN nos municípios gaúchos, traçando uma alternativa de análise nos municípios que contempla as múltiplas dimensões das ações e políticas de SAN. Também visa apresentar ao município de Ipê uma análise estruturada sobre a sua realidade em SAN, de modo a fornecer apoio didático às suas ações de SAN e às diferentes etapas de sua desejada adesão ao SISAN, visto que o município ainda não faz parte do sistema e seus gestores apresentaram desejo de incluir o município mediante parceria constituída com o Projeto Vulnerabilidades do OBSSAN UFRGS. Acrescenta-se à justificativa da pesquisa, conforme a Carta Política (CONSEA, 2015) indica, que o vigente trabalho ajudará a fortalecer institucionalmente o SISAN e incentivar a formação de uma “cultura” de SAN nas gestões públicas municipais, através da estruturação de temas para possíveis diretrizes a serem abordadas por um Plano Municipal e um Conselho Municipal de SAN.

Por fim, é importante ressaltar que este trabalho não possui a pretensão de esgotar a análise ou fazer o diagnóstico absoluto dos impactos das políticas de SAN em Ipê ou nos municípios do Estado. Este recorte busca trilhar passos para dar luz a algumas lacunas, indicando uma metodologia de análise que possa contemplar a amplitude e complexidade da avaliação de SAN nesta dimensão. Desta forma, busca-se enriquecer os estudos na área e incentivar continuidade com futuras pesquisas que poderão contemplar as reflexões aqui

levantadas, agregando dados e formas de análise e reacendendo o debate sobre a profundidade do impacto da gestão dos municípios em SAN.

### 1.1 OBJETIVO GERAL

Identificar quais são as principais dificuldades e potencialidades em Segurança Alimentar e Nutricional na gestão pública do município de Ipê.

### 1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Visando alcançar o objetivo geral e, conseqüentemente, responder à questão principal deste estudo, complementar-se-á com a descrição dos seguintes objetivos:

- a) identificar, sistematizar e analisar dados sobre SAN no município;
- b) utilizar os dados para identificar quais ações e políticas de SAN o município já efetua e relacionar a presença ou a ausência de políticas e ações com os dados;
- c) identificar como a estrutura da Administração Pública de Ipê se relaciona, internamente e com diferentes atores, para formular e implementar ações de SAN;
- d) fazer recomendações à administração pública municipal visando potencializar a SAN no município.



## 2 REVISÃO TEÓRICA

Com o objetivo de fundamentar o presente estudo e de auxiliar no raciocínio que está sendo desenvolvido na interpretação dos dados coletados e na posterior análise da questão da pesquisa, essa revisão teórica foi dividida em quatro partes centrais. Na primeira serão expostos os principais conceitos e conhecimentos relacionados à Segurança Alimentar no âmbito global. Na segunda, será incorporada ao projeto a visão de SAN no Brasil e seu histórico na inserção da agenda governamental brasileira. Foco especial será dado ao SISAN, com um subcapítulo visando explicar seu funcionamento nos diferentes entes da Federação. Na terceira, será introduzido o conceito de Agroecologia e serão abordados alguns de seus principais desdobramentos como protagonista no desenvolvimento rural sustentável e mecanismo de promoção de SAN. Por fim, é feita uma aproximação com o tema da Administração Pública Municipal de Políticas Públicas, construindo-se então uma base para o entendimento da fundamentação da proposta do vigente projeto.

### 2.1 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN) E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (DHAA)

A alimentação é uma necessidade básica e essencial não só à garantia da qualidade de vida das pessoas, mas à própria sobrevivência humana. Todos têm o direito de se alimentar de maneira adequada a fim de garantir sua dignidade e possibilitar o exercício de direitos como a vida, a saúde, a educação. Neste sentido:

Sem alimentação o ser vivo passa carência, pois a manutenção de seu corpo e as atividades, mesmo as mais simples, exigem energias para sua realização. Quando a falta de alimentação de mostra presente a fome se denota como circunstância violadora do direito à vida e a esta com dignidade. Sem alimentação não há vida. Sem vida é impossível haver qualquer outro direito ou bem jurídico a ser protegido ou mesmo tutelado juridicamente por lhe faltar a condição fundamental de titularidade: o sujeito (VIEIRA, 2012).

O direito à alimentação é uma extensão do direito à vida e essencial a todos os seres humanos. A universalidade deste primeiro direito foi afirmada ao final da Segunda Guerra Mundial, na Assembleia das Nações Unidas, que proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948). Esse instrumento trouxe, em seu Artigo 25, a alimentação como direito humano. A partir disso, reconheceu-se a indispensabilidade da alimentação à dignidade e à plena realização das faculdades físicas, mentais e culturais de cada povo. Com

este marco histórico, o direito à alimentação foi inserido em diversos instrumentos internacionais<sup>2</sup>, passando-se a utilizar a expressão “Direito Humano à Alimentação Adequada” (DHAA) em âmbito internacional a partir da redação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em seu Artigo 11 (ONU, 1966). Através dessa nova abordagem, este direito passou a representar o acesso amplo e irrestrito à alimentação adequada em termos culturais, ambientais, sanitários e nutricionais.

Cabe ressaltar que, entre o final da Segunda Guerra e o início dos anos 1990, o enfoque principal dado ao direito à alimentação era sobre produção e armazenagem dos alimentos, para fins de erradicação da fome gerada pela crise alimentar do pós-guerra. Este fato colocava o direito humano em segundo plano e desconsiderava a interdisciplinaridade do direito alimentar (VIANA, 2016). Foi apenas no início dos anos 1990 que o DHAA passou por um processo de reafirmação, sendo que, no ano de 2002, o Relator Especial da ONU para o direito à alimentação definiu o DHAA nos seguintes termos:

O direito à alimentação adequada é um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garantam uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva (ABRANDH, 2007).

Desse modo, o conceito de DHAA garante não só o direito ao acesso e disponibilidade de alimentos, mas uma diversidade de direitos como a vida, a saúde, o meio ambiente equilibrado, a afirmação cultural. O conceito ainda pode ser dividido em duas dimensões: o direito a não sofrer com a fome e a desnutrição e o direito à alimentação adequada. Neste sentido, não basta a erradicação da fome e da miséria; é preciso, também, garantir uma alimentação sustentável, segura, com qualidade nutricional e com aceitabilidade cultural. O alimento, a partir deste novo paradigma, tornou-se instrumento de justiça social e de cidadania. Portanto:

[...] a promoção da garantia do DHAA passa pela promoção da reforma agrária, da agricultura familiar, de políticas de abastecimento, de incentivo a práticas agroecológicas, de vigilância sanitária dos alimentos, de abastecimento de água e saneamento básico, de alimentação escolar, do atendimento pré-natal de qualidade, da viabilidade de praticar o aleitamento materno exclusivo, da não discriminação de povos, entre outros (LEÃO, 2013).

---

<sup>2</sup> O direito à alimentação adequada é trazido em múltiplas disposições internacionais como no art. 12 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher; no art. 12 do Protocolo de São Salvador; no art. 24 da Convenção sobre os Direitos da Criança.

Nestes termos, é importante observar que, para a realização de todos esses atributos decorrentes do DHAA, são necessárias políticas públicas articuladas e intersetoriais, que contemplem todas as áreas e âmbitos da sociedade. Com isso, a partir de sua reafirmação, ocorrida nos anos 1990, o DHAA passou a abranger o conceito de segurança alimentar, de forma que esta foi vislumbrada como estratégia de tutela deste direito humano, vale dizer, como objetivo a ser perseguido pelos Estados por meio de políticas públicas.

A SAN é [...] um objetivo que expressa um direito de toda a população, tem natureza estratégica e deve ser buscada de forma permanente, com base no exercício das políticas soberanas. De acordo com essa concepção, pode-se afirmar que há uma questão alimentar nos processos de desenvolvimento dos países e que a maneira como eles a enfrentam pode contribuir para que tais processos promovam a crescente equidade social e melhoria sustentável da qualidade de vida de sua população (ROCHA et al., 2013).

Para a realização de uma política de SAN, torna-se essencial a tutela da soberania alimentar, que é compreendida pela ideia de que cada Estado é soberano para garantir a SAN, devendo respeitar as diversas culturas alimentares de seu povo (LEÃO, 2013). Nesta medida, é possível perceber a relação de interdependência e inter-relação entre os conceitos de DHAA, SAN e Soberania Alimentar e a impossibilidade de tratá-los de forma isolada. Conforme o conceito de DHAA foi sendo desenvolvido – na medida em que a experiência da fome e da produção de alimentos modificavam seus fundamentos e paradigmas – também o conceito de SAN sofreu modificações e adaptações, ambos incorporando a noção de soberania alimentar as suas compreensões. Com a Cúpula Mundial de Alimentação de 1996, finalmente, associou-se o papel fundamental do Direito Humano à Alimentação Adequada à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (VIANA, 2016).

## 2.2 FORMALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SAN NO BRASIL

O conceito de SAN é variável dependendo do contexto organizacional ou instituição em que se insere. Ressalva-se, no entanto, que o termo SAN é aplicado apenas no Brasil, já que, em outros países, o adjetivo nutricional não se faz presente, utilizando-se apenas a expressão *food security*<sup>3</sup>. O termo SAN foi instituído no Brasil com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que, em seu Artigo 3º, definiu seu significado como:

---

<sup>3</sup>Segurança alimentar, em tradução livre.

Segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base políticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

A SAN se constitui nos meios de promover políticas públicas alimentares e, neste sentido, possui três vieses centrais: o direito à saúde, à afirmação cultural e à sustentabilidade econômica e ambiental. Ademais, ainda se pode verificar que o conceito engloba duas óticas distintas, vale dizer, a problemática do acesso e a da disponibilidade (ROCHA et al., 2013). Na primeira, percebe-se que a LOSAN tutela, não só a alimentação, mas o comer bem, com qualidade e de acordo com os hábitos culturais, de forma a promover uma vida saudável. Já pela segunda ótica, deve-se levar em conta a forma como o alimento é produzido, posto em comercialização e consumido, impondo-se que o alimento deve ser sustentável de forma a garantir o equilíbrio socioambiental em todas estas etapas.

A recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 2003, que havia existido durante um curto período (de 1993 a 1995, durante o Governo de Itamar Franco) com o objetivo de ser um órgão de assessoramento imediato à Presidência da República, foi o primeiro passo para a fundamentação do SISAN. Neste mesmo ano, também foi lançado o programa Fome Zero e criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Além disso, foi apresentada a proposta da PEC 047/2003 (BRASIL, 2003), que propôs a alteração do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, com a inclusão da alimentação como direito social (CAISAN, 2011a). A aceitação da proposta foi de grande importância institucional, pois apesar do reconhecimento nos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo governo brasileiro, o CONSEA havia avaliado a urgência da inclusão de referência explícita ao direito à alimentação no campo dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição, fazendo com que o problema da fome e da segurança alimentar e nutricional para que se transformasse de uma questão de governo para uma questão de Estado, almejando-se fortalecer as políticas públicas de SAN no país e evitar possíveis retrocessos na sua continuidade.

A alimentação tornou-se, com a LOSAN, um direito no Brasil. A garantia de uma alimentação adequada e saudável é condição fundamental para uma vida digna e para o bem-estar da sociedade. A vigente Constituição brasileira classifica todos iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. São direitos sociais a educação, a

saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados

Em 2004 foi instituído o Programa Bolsa Família (BRASIL, 2004), que se transformou no principal programa de transferência direta de renda às famílias brasileiras dos últimos governos. Como consequência, no mesmo ano foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), através da Medida Provisória nº 163, transformada posteriormente na Lei no 10.868, de 13 de maio de 2004. O MDS passou a responder pelas políticas de SAN, pela política nacional de assistência social e pela política nacional de desenvolvimento social, assumindo assim um conjunto amplo e estratégico de políticas e programas. O Ministério passou a contar com instrumentos financeiros e com importantes espaços de participação social (CAISAN, 2011b).

Em março de 2004 foi realizada a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN) em Olinda, que deliberou pela criação da LOSAN, bem como pela necessidade de criação do SISAN. Foi definido, então, um grupo de trabalho para a elaboração da proposta de lei (SIQUEIRA, 2014).

Em 2014, um estudo divulgado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) revelou que o Brasil saiu do mapa mundial da fome: caiu para menos de 5% o indicador de população em subalimentação, limite abaixo do qual se considera que a fome já não é um problema estrutural no país. Além disso, a meta 2 do primeiro objetivo do milênio da ONU (“Redução da Fome à metade do nível de 1990 até 2015”) também foi alcançada pelo Brasil, pois entre 1989 e 2006, a prevalência da desnutrição infantil aguda, principal indicador desta meta, foi reduzida a um quarto do valor inicial, de 7,1% para 1,8% (PORTAL BRASIL, 2014).

O indicador da pobreza e da extrema pobreza tem importante relação com a segurança alimentar e nutricional, pois no Brasil, e em muitos países, a ausência de renda é o principal fator que impede os indivíduos de terem acesso aos alimentos. Isso porque há alimentos em quantidade suficientes à disposição, mas a falta de renda e sua injusta distribuição impossibilitam o acesso a parcelas específicas da população. O índice de extrema pobreza no Brasil reduziu de 7,6% em 2004 para 2,8% em 2014 e o de pobreza de 22,3% para 7,3% em 2014 no mesmo período<sup>4</sup> (SIQUEIRA, 2014).

No entanto, apesar das inúmeras conquistas que ocorreram nos últimos anos relativas à erradicação da fome e à diminuição significativa da extrema pobreza (que teve como

---

<sup>4</sup> Cálculo feito pelo MDS, com base nos dados da PNAD 2014 e considerando a linha de extrema pobreza de R\$77,00 e a de pobreza de R\$154,00.

consequência mais evidente a saída do Brasil do Mapa da Fome das Nações Unidas), muitos ainda são os desafios que devem ser enfrentados no campo da SAN no país: a ampliação e fortalecimento dos sistemas de produção e distribuição de alimentos de bases mais sustentáveis e de agricultura familiar, o crescente aumento do sobrepeso/obesidade e das doenças crônicas não transmissíveis, a promoção da oferta de alimentos saudáveis para toda a população, a insegurança alimentar e nutricional de populações tradicionais e específicas e a intensificação dos mecanismos institucionais de SAN (CAISAN, 2017).

Além disso, em 16 outubro de 2017, data em que se celebra o Dia Mundial da Alimentação, a FAO lançou o relatório “Panorama da Segurança Alimentar e Nutricional na América Latina e no Caribe 2017. Nesse documento, recomenda-se que o Brasil incentive o cuidado com a alimentação e mantenha e expanda os programas governamentais para garantir a SAN dos brasileiros, visando acabar com a fome, que hoje atinge cerca de 3% da população (FAO, 2017), e completar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável de Número 2, Fome Zero, até 2030 (ONU, 2015).

A partir do momento em que o país saiu do Mapa da Fome e a fome deixou de ser uma situação estrutural, insere-se na agenda governamental outras dimensões da má nutrição, que não a desnutrição, que passa a ser localizada e focal. O foco governamental torna-se o trabalho para resolver o que ainda existe de desnutrição somado a outras formas da má nutrição, como a deficiência de nutrientes, sobrepeso e obesidade. O Brasil é um país que lida com dois extremos, são 7,2 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar grave. Por outro lado, 60% dos brasileiros estão com sobrepeso e 20%, obesos. Além disso, um terço das crianças está acima do peso (TOKARNIA, 2017).

Isso tudo torna necessário o fortalecimento da institucionalidade e das políticas públicas de SAN, sistematizadas no Brasil através do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

### **2.2.1 O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)**

O Brasil fez a escolha de gerir redes de políticas públicas, que se relacionam entre si, por meio de sistemas integrados e participativos, dos quais alguns dos exemplos mais conhecidos são o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Essa abordagem sistêmica permite à Administração Pública coordenar as interações entre os setores de governo e também entre as suas diferentes esferas. Pelo modelo sistêmico a política é definida como resposta de um sistema político a forças geradas no ambiente:

O sistema é o conjunto de estruturas e processos inter-relacionados que funcionam para produzir alocações de valores para a sociedade. O conceito de sistema implica uma série de instituições e atividades na sociedade que funcionam para transformar demandas em decisões imperativas requerendo suporte legitimador da sociedade como um todo. Implica também que os elementos do sistema são inter-relacionados, que ele pode responder a forças do seu ambiente e que fará isso para se autopreservar. As forças que afetam o sistema político são os inputs e o ambiente é qualquer condição ou circunstância definida como limite externo ao sistema político. Os outputs do sistema político são alocações imperativas de valores do sistema, expressas como decisões e políticas públicas. Os inputs são recebidos pelo sistema na forma de demandas e apoios; as demandas emergem quando indivíduos ou grupos, em resposta às condições ambientais, agem para afetar o conteúdo da política pública (RUA, 2009).

A abordagem sistêmica confere, portanto, racionalidade, coerência e economicidade a ações conjuntas que podem melhor alcançar objetivos que quase sempre envolvem múltiplas dimensões, permitindo também a participação da sociedade no processo de construção coletiva (CAISAN, 2011b). É nessa direção que surgiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) por meio da Lei nº 11.346/2006 (BRASIL, 2006), chamada de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). A lei define o SISAN como o sistema público que reúne diversos setores de governo em órgãos intersetoriais e seus congêneres nas esferas estaduais e municipais. Também se traduz através de instâncias de participação social no formato de Conselhos e Conferências, onde representantes da sociedade civil e do setor privado, além de especialistas e profissionais de variada formação, se reúnem com administradores públicos para construir proposições voltadas ao objetivo de assegurar e proteger o DHAA a todas as pessoas que vivem no território brasileiro (BURLANDY, 2009).

O novo marco institucional representado pelo SISAN em 2006, lançou o suporte organizacional para que o país estruturasse de modo articulado e coerente, um conjunto de políticas públicas de SAN que pudessem enfrentar a fome e a desnutrição, mas também promover a produção diversificada e sustentável de alimentos, além do acesso universal, a uma alimentação adequada e saudável (CAISAN, 2011b). Para entender seu funcionamento é necessário, primeiramente, dar atenção especial a sua estrutura institucional.

O SISAN tem o objetivo de assegurar que todas as pessoas que vivem em território nacional estejam livres da fome e terem o direito a comida saudável e de qualidade, por meio de uma gestão intersetorial das políticas públicas (CONSEA, 2017). A lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do SISAN, 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 a alimentação como um direito social.

De acordo com a LOSAN, integram o SISAN: a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN); o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); os órgãos e entidades de SAN da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN (BRASIL, 2006). De maneira objetiva, são os integrantes do SISAN:

**Figura 1 – Integrantes do SISAN**



Fonte: Elaborada pela autora com base em BRASIL (2006)

O CONSEA é um espaço de articulação entre governo e sociedade civil. É um órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, onde são feitos os debates e as reflexões que podem incidir sobre a formulação de políticas públicas no campo da SAN e no monitoramento das violações ao DHAA. É composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais e sua presidência é exercida por um representante da sociedade civil, indicado entre os seus membros e designado pela Presidência da República (CONSEA, 2017), além de observadores (organismos internacionais, representantes do Ministério Público Federal etc.). O Conselho tem caráter consultivo e dentre suas competências, cabe propor à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com base nas



deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (cuja convocação também é de sua responsabilidade).

A Conferência Nacional deve indicar as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN. Sua convocação é feita pelo CONSEA e ela deve ser precedida pelas Conferências Estaduais, Distrital e Municipais, nas quais são escolhidos os delegados para o evento nacional. Até o momento, já ocorreram 5 Conferências Nacionais: Brasília em 1994, Olinda em 2004, Fortaleza em 2007, Salvador em 2011 e, a mais recente, em Brasília em 2015 (SILVA, 2014). A Política Nacional de SAN está prevista na LOSAN e consiste em um conjunto de ações planejadas para garantir a oferta e o acesso aos alimentos para toda a população, promovendo a soberania e a segurança alimentar e nutricional. A LOSAN estabelece que a Conferência Nacional é a instância do sistema que define as diretrizes e as prioridades para a Política. Por outro lado, o Plano é o principal instrumento de planejamento do governo para assegurar as políticas públicas de SAN. Ele consolida os programas, ações e os seus respectivos orçamentos e é elaborado a cada quatro anos. O Plano mais recente foi lançado em 2016 e tem vigência até 2019 (CAISAN, 2017).

De maneira resumida, os quadros abaixo nos mostram quais são as instâncias do SISAN e suas respectivas atribuições principais (Quadro 1) e quais são os órgãos de SAN que atuam em todas as esferas da federação e suas funções (Quadro 2):

**Quadro 1 – Relação: Instância x Principais Atribuições**

INSTÂNCIA	PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES
<b>Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CNSAN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Indicações das diretrizes e prioridades da PNSAN e do Plano Nacional de San;</li> <li>b) Avaliação da implementação da PNSAN, do Plano e do SISAN</li> </ul>
<b>Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Apreciação e acompanhamento da elaboração do Plano Nacional de SAN e manifestação sobre o seu conteúdo final, bem como avaliação da sua implementação e proposição de alterações visando ao seu aprimoramento;</li> <li>b) Contribuição para a proposição e disponibilização de mecanismos e instrumentos de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada e monitorar sua aplicação.</li> </ul>
<b>Câmara Interministerial da Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Instituição e coordenação de fóruns tripartites para a interlocução e pactuação, com representantes das câmaras governamentais intersetoriais de SAN estaduais, municipais e do Distrito Federal, das respectivas políticas e planos;</li> <li>b) Interlocução e pactuação com os órgãos e entidades do Governo Federal sobre a gestão e a integração dos programas e ações PLANSA;</li> <li>c) Apresentação de relatórios e informações ao CONSEA, necessários ao acompanhamento e monitoramento do PLANSA.</li> </ul>
<b>Instituições privadas com ou sem fins lucrativos</b>	O Decreto nº 7.272 não definiu atribuições para estas instituições.

Fonte: Elaborado pela autora com base em ABRANDH (2010)

**Quadro 2 – Órgãos e Entidades de SAN que atuam nas Esferas da Federação e suas funções**

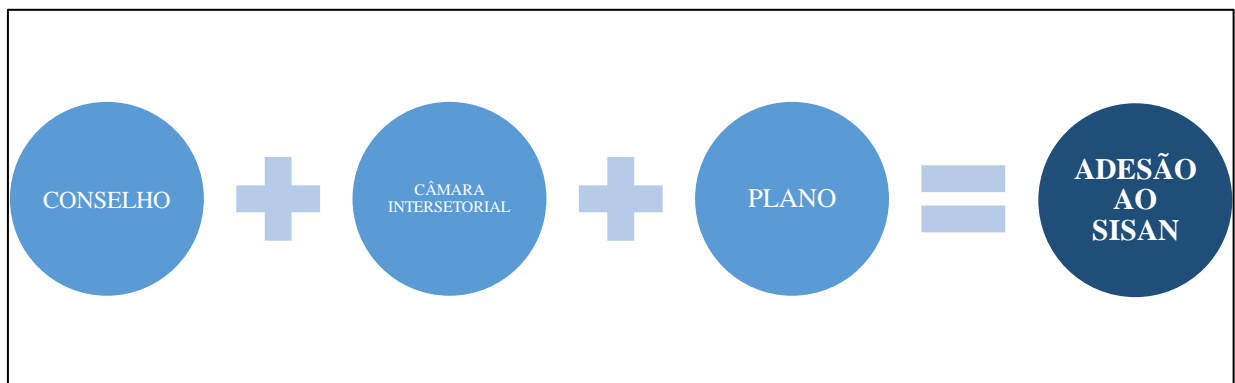
<b>ÓRGÃOS E ENTIDADES DE SAN QUE ATUAM EM TODAS AS ESFERAS DA FEDERAÇÃO</b>	
<b>Órgãos e entidades do Poder Executivo Federal responsáveis pela implementação dos programas e ações integrantes do Plano Nacional de SAN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Participação na CAISAN com vistas à definição pactuada de suas responsabilidades e mecanismos de participação na PNSAN e no PLANSAN;</li> <li>b) Participação na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do PLANSAN, nas suas respectivas esferas de atuação;</li> <li>c) Interlocução com os gestores estaduais, distritais e municipais do seu respectivo setor para a implementação da PNSAN e do PLANSAN;</li> <li>d) Monitoramento e avaliação dos programas e ações de sua competência, bem como o fornecimento de informações à CAISAN e ao CONSEA;</li> <li>e) Criação, no âmbito de seus programas e ações, de mecanismos e instrumentos de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada.</li> </ul>
<b>Órgãos e entidades dos Estados e do Distrito Federal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Implantação de câmaras governamentais intersetoriais de segurança alimentar e nutricional, com atribuições similares à CAISAN;</li> <li>b) Instituição e apoio ao funcionamento de conselhos estaduais ou distrital de SAN;</li> <li>c) Elaboração, implementação, monitoramento e avaliação dos respectivos Planos de SAN, com base no disposto neste Decreto e nas diretrizes emanadas das respectivas conferências e conselhos de SAN;</li> <li>d) Interlocução e pactuação com a CAISAN, nos fóruns tripartites, por meio das respectivas câmaras governamentais intersetoriais, sobre os mecanismos de gestão e de cooperação para implementação integrada nos planos nacional, estaduais, distrital e municipais de SAN;</li> <li>e) No caso dos estados, instituição de fóruns bipartites para interlocução e pactuação com representantes das câmaras governamentais intersetoriais de SAN dos municípios sobre os mecanismos de gestão e de implementação dos planos estaduais e municipais;</li> <li>f) Criação, no âmbito, dos programas e ações de SAN, de mecanismos, e instrumentos de exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada;</li> <li>g) Monitoramento e avaliação dos programas e ações de sua competência, bem como o fornecimento de informações às respectivas câmaras governamentais intersetoriais e aos conselhos de SAN.</li> </ul>
<b>Órgão e entidades dos Municípios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Implantação de câmara ou instância governamental de articulação intersetorial dos programas e ações de SAN, com atribuições similares à CAISAN;</li> <li>b) Implantação e apoio ao funcionamento de conselhos municipais de SAN ou definição de instância de participação e controle social responsável pela temática;</li> <li>c) Elaboração, implementação, monitoramento e avaliação dos respectivos planos de SAN, com base no disposto neste Decreto e nas diretrizes emanadas das respectivas conferências e dos conselhos de SAN;</li> <li>d) Interlocução e pactuação, nos fóruns bipartites, com as câmaras governamentais intersetoriais de SAN dos seus estados, sobre os mecanismos de gestão e de cooperação para implementação integrada dos planos nacional, estaduais e municipais de Segurança Alimentar e Nutricional;</li> <li>e) Monitoramento e avaliação dos programas e ações de sua competência, bem como o fornecimento de informações às respectivas câmaras ou instâncias governamentais de articulação intersetorial e aos conselhos de SAN.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora com base em ABRANDH (2010)

É de extrema importância o papel e a responsabilidade dos estados, Distrito Federal e municípios na garantia do DHAA, por serem as esferas da administração pública mais próximas da sociedade, porém, diferente de outros sistemas de políticas públicas importantes, como o SUS e o SUAS, a adesão ao SISAN por esses entes não é obrigatória, e sim voluntária. Estados, Distrito Federal e municípios que queiram aderir o SISAN devem manifestar seu interesse e cumprir com requisitos básicos, determinados pelo Decreto nº 7.272 e normativos da CAISAN (CONSEA, 2017).

A CAISAN é responsável pela coordenação do processo de adesão ao SISAN por partes de estados e municípios, através do instrumento legal: o Termo de Adesão, instituído por lei através de Decreto. De acordo com o Decreto, são requisitos básicos para a adesão ao SISAN: a Instituição de um conselho de SAN estadual, distrital ou municipal, composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais; a instituição de câmara ou instância governamental de gestão intersetorial de SAN; e o compromisso de elaboração do plano estadual, distrital ou municipal de SAN, no prazo de um ano a partir da sua assinatura (BRASIL, 2010). A figura abaixo sintetiza os requisitos básicos de adesão ao SISAN:

**Figura 2 – Os requisitos para a adesão de Estados e Municípios ao SISAN**



Fonte: Elaborada pela autora, com base em CONSEA (2013)

Para aderir ao SISAN, tais requisitos devem estar assegurados por Lei. A Resolução 09 diz que os entes federados, para aderir ao sistema, devem apresentar uma lei estadual ou do Distrito Federal e seus regulamentos, que disponham sobre a criação ou fixação dos componentes do SISAN, estabelecendo seus objetivos e sua composição, bem como os parâmetros para a instituição e a implementação do Plano de SAN (CAISAN, 2011b). Isso deve assegurar, pelo menos, a instituição: da Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional do estado ou do Distrito Federal; do CONSEA; da CAISAN. É importante

ressaltar que deve existir coerência entre as normas estaduais, distrital e locais com as normas federais que instituem e regulamentam a Política Nacional de SAN. É fundamental que exista compatibilidade entre os componentes estaduais e municipais do SISAN, bem como dos planos estaduais e municipais com os componentes federais do sistema e o PLANSAN.

Os estados e municípios devem assumir o compromisso de, em até um ano após a adesão, elaborar um plano estadual, distrital ou municipal de SAN, em observação à norma do Artigo 20 do Decreto nº 7.272 (BRASIL, 2010). Ter um plano de SAN nos estados e municípios é importante para coordenar o conjunto de programas e ações de SAN das diversas secretarias estaduais e municipais, evitando assim a fragmentação, sobreposição e esquecimento de esforços e assegurando a unidade da ação desses planos com o PLANSAN. Com isso, os entes da federação se fortalecem politicamente, bem como conseguem ampliar e racionalizar os recursos disponíveis para a realização do DHAA (CONSEA, 2014a).

Entre os benefícios citados na adesão de estados e municípios ao SISAN estão a possibilidade de receber apoio técnico e político para a implementação e aperfeiçoamento da gestão do SISAN e dos seus planos de segurança alimentar e nutricional; o recebimento de pontuação adicional para propostas de apoio a ações e programas incluídos nos seus respectivos planos de segurança alimentar e nutricional, quando habilitados em editais de chamada pública para descentralização de recursos federais de ministérios; a facilitação do acompanhamento e o monitoramento de indicadores, programas e orçamento de SAN e análise da situação de SAN; e a promoção de ações de educação permanente, formação e capacitação de gestores, profissionais e sociedade civil, em especial, conselheiros (CAISAN, 2017).

No final de 2011, a Secretaria Executiva da CAISAN, ligada ao MDS, deu início ao processo de adesão dos estados e Distrito Federal ao SISAN, que conforme citado anteriormente, é regulamentado pela Resolução nº 09 (CAISAN, 2011a). Em fevereiro de 2012, 23 Estados já haviam formalmente aderido ao SISAN. Em 2016, todos os 26 Estados da federação e o Distrito Federal já haviam aderido ao SISAN (BRASIL / MDSA, 2017).

Diante disso, os últimos 4 anos foram marcados por uma nova frente de atuação: a descentralização do SISAN. Todos os estados e o Distrito Federal já aderiram ao Sistema, além de 129 municípios (CONSEA, 2017). Câmaras Intersetoriais e Conselhos de SAN estaduais e municipais foram criados e Planos de SAN estaduais e municipais elaborados. Em relação ao funcionamento das CAISANs e CONSEAs estaduais, pode-se dizer que está ainda é uma realidade marcada por diferentes níveis de amadurecimento institucional e cenários

políticos. De forma geral, o CONSEA Nacional aponta que no momento estas instâncias estão em processo de estruturação e organização (CAISAN, 2017).

Nesse contexto, até 2017, 12 Unidades da Federação (Bahia, Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Tocantins) já elaboraram seus Planos Estaduais de SAN (CAISAN, 2017). No âmbito dos municípios, a CAISAN Nacional pactuou em 2013 um novo fluxo de adesão com as CAISANs Estaduais. O novo fluxo de adesão coloca os estados como partícipes do processo. Isso significa que, além da mobilização, os estados devem orientar, analisar e formalizar a adesão de seus municípios, enquanto a CAISAN Nacional ficou com a responsabilidade de referendar a adesão (CAISAN, 2017). No Rio Grande do Sul, em 2017, estão registrados (CONSEA-RS, 2017) apenas 5 municípios como parte do SISAN: Porto Alegre, Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Canoas e Rio Grande (além de São Francisco de Paula que está em processo de adesão).

### 2.3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: PAPEL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Assim como diversos termos referentes à Administração Pública, o conceito de políticas públicas possui entendimentos e concepções variadas (MEAD, 1995; LYNN, 1980; PETERS, 1986; DYE, 1984). Todas as políticas públicas possuem dois elementos fundamentais: a intencionalidade pública e o problema público. Mead (1995) as define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) na mesma linha: na sua concepção, política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Entretanto, a definição mais conhecida e abrangente sobre o que são políticas públicas consiste na visão de Laswell, que as define como decisões e análises que implicam, em linhas gerais, respostas às questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006). As políticas públicas normalmente são constituídas por instrumentos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação, encadeados de forma integrada e lógica através de planos, ações, programas e atividades articuladas pelo setor público voltadas para a sociedade (BRANCALEON et al., 2015).

Antes de entender como as políticas públicas são aplicadas, sob a perspectiva da Administração Pública Municipal, é necessário abordar sobre como é constituído o processo de elaboração de uma política pública. Para esse entendimento, será usada a concepção de ciclo das políticas públicas. O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes:

Essa tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública se constitui dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Essa abordagem enfatiza sobretudo a questão da definição de agenda (*agenda setting*) e pergunta por que algumas questões entram na agenda política enquanto outras são ignoradas (SOUZA, 2006).

A visão cíclica é interessante pois, a partir da sua concepção cada uma das etapas corresponde a um elo da sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito aos atores, às suas relações, seus recursos de poder, às redes políticas e sociais e às práticas que se encontram tipicamente em cada uma das fases. Os estudiosos da área enfatizam a importância de determinadas fases do ciclo de políticas, como a implementação ou a avaliação e o monitoramento como peças-chave para o sucesso de políticas públicas. Outros enfatizam a descentralização como indutora de maior democratização e eficiência das políticas públicas (RODRIGUES, 2015).

O Governo Federal brasileiro tem experimentado arranjos institucionais que tem como objetivo construir políticas públicas efetivas em um contexto territorial complexo. Neles há dois eixos centrais: a tentativa de articular temáticas intersetoriais e a construção de modelos de gestão de políticas públicas com coordenação entre os entes federativos e a sociedade civil (LOTTA; FAVARETTO, 2016).

A Constituição Federal de 1988 traduziu-se como um marco na formulação e implementação das políticas públicas, pois conferiu aos municípios maior autonomia político-administrativa. Essa situação trouxe consigo o desafio da coordenação intergovernamental na gestão pública. No contexto da redemocratização brasileira, a descentralização foi inserida como um processo, sobretudo político e não apenas técnico-administrativo. O objetivo maior foi restaurar a federação, através de uma proposta de aumento do poder político e tributário das entidades subnacionais e da consolidação democrática através da inclusão das comunidades locais no processo decisório das políticas públicas (SILVEIRA et al., [2011]). Além disso, a Constituição de 1988 teve o grande mérito de propor direitos sociais como

direitos universais e inalienáveis do cidadão, rompendo com a lógica da cidadania regulada e transformando propostas como a alimentação e a assistência social em direitos sociais, assegurados pela Constituição, devendo ser operacionalizados com obrigatoriedade pelo Estado por meio de políticas públicas (VAZ, 2010).

Uma das soluções propostas para enfrentar o desafio da coordenação das políticas públicas, provindas dessa descentralização federativa, é a criação de sistemas nacionais de políticas, tal como é o caso do SISAN, que reúnem os três entes da federação no financiamento e gestão do sistema, evitando assim possíveis sobreposições no oferecimento de políticas. Citando Borja (1988) como um dos teóricos que defendem a descentralização como uma forma de ampliar a participação, entre as principais vantagens deste fenômeno estão: a superação das tendências a setorialização, ao burocratismo estatal e à distância entre os atores sociais, consistindo na criação de instituições com capacidade de atuação global que sejam representativas e que correspondam aos atores sociais; a ampliação de uma maior proximidade democrática no âmbito local; a redução dos problemas colocados pelas instituições nacionais de democracia representativa e; o desenvolvimento de comportamentos políticos e econômicos alicerçados em uma maior iniciativa e menor dependência do Estado.

Três artigos recentes fazem considerações que apontam para a necessidade de um processo de permanente inovação no campo de políticas públicas, sob tensão de os resultados positivos alcançados perderem sua capacidade de seguir melhorando os indicadores econômicos ou sociais a longo prazo. Um deles é o relatório "*Territorial Review – Brazil*" (OCDE, 2013). Nele há a confirmação de que a última década foi marcada por avanços nos indicadores agregados e de desenvolvimento regional no Brasil. Porém, ressalta-se que para que haja continuidade necessita-se de uma melhor articulação de programas e de iniciativas já existentes. O relatório da pesquisa "Coesão territorial para o desenvolvimento" chega a uma conclusão similar: quase todos os indicadores brasileiros melhoraram na década passada, mas sua manifestação espacial é relativamente heterogênea, e, além disso, o resultado dos programas tal como desenhados anos atrás parece estar alcançando um limite (FAVARETO et al., 2010). Por fim, segundo o relatório "*From Wealth to Well-being*", o país está entre os líderes mundiais em relação à "qualidade do crescimento" na década passada<sup>5</sup>, mas a posição do país no ranking despenca quando se trata de avaliar as perspectivas de sustentação a longo prazo do crescimento econômico (BEAL et al., 2013). Tudo indica, portanto, que a continuidade dos ganhos nos próximos anos dependerá de um conjunto de mudanças que

---

<sup>5</sup> Medida pela conversão em bem-estar para cada ponto percentual do PIB.

passam pela maior integração horizontal e vertical de políticas e por uma incorporação mais substantiva da dimensão territorial na concepção e execução de programas e políticas públicas (LOTTA; FAVARETTO, 2016).

Tendo em consideração essas questões, a administração pública municipal torna-se um tema central na formulação e na execução das políticas públicas brasileiras. Isso é consequência direta da redefinição do papel dos municípios brasileiros no provimento de bens e serviços públicos à população, causado principalmente pela ampliação de processos da descentralização federativa, da universalização dos direitos da cidadania e da instituição da seguridade social. Esses processos resultaram em importantes impactos nas relações fiscais da Federação brasileira, com a ampliação das competências tributárias e das responsabilidades de gastos municipais. No entanto, essas mudanças também afetaram as desigualdades na repartição dos recursos entre municípios, o que torna o tema ainda mais relevante e complexo (VELOSO et al., 2011).

Os 5.570 municípios brasileiros (IBGE, 2017) são muitos diversos para se falar na existência de apenas uma alternativa de administração pública municipal única para todos. Dentro dessa diversidade, que inclui aspectos geográficos, econômicos, sociais e culturais, é preciso identificar os problemas e as possíveis soluções factíveis às distintas realidades. Ou seja, é importante considerar o contexto das iniciativas federais, pois as soluções devem ser pensadas a partir do conjunto de responsabilidades e atribuições repassadas ao ente municipal pelo ente federado. Tendo em vista isso, questiona-se:

O que faz uma prefeitura? Ah, a prefeitura implementa políticas públicas... Ok. Mas se analisarmos uma prefeitura do ponto de vista administrativo podemos concentrar as suas ações em quatro grandes subáreas de gestão. Ela faz a gestão financeira (GF) que incide sobre alocação do orçamento, previsão, execução orçamentária, contabilidade, relatórios financeiros e gestão da dívida e do investimento. A segunda subárea é a gestão de capital (GC) que age sobre planejamento de longo prazo, justificativa de construção inicial ou de compra, interação entre capital e orçamento vigente, e manutenção. Atua na gestão de pessoas (GP) que aborda planejamento pessoal, contratação, retenção, recompensa, disciplina e treinamento. Esta é uma função inerente a qualquer administração municipal, a gestão de pessoas é cada vez mais um papel de todo gestor público e não um problema apenas do setor de RH. Gerir pessoas faz parte do papel de todo gestor público, por maior ou menor que seja a sua equipe. Por fim a gestão de tecnologia da informação (GTI) que se centra em utilização de sistemas de tecnologia da informação, na gestão de desempenho de hardware e software, na integração com outros sistemas de gestão, capacitação, custo e capacidade de comunicação. (DEMARCO, 2015).

Ao Município foi atribuída competência para legislar sobre assuntos de interesse local, para suplementar a legislação federal e estadual no que couber e a competência dita comum, exercida pelos diversos entes federativos, representada por longo rol de temas que devem ser



objeto de ação por essas esferas (IBAM, 2013). O aumento do papel da participação e responsabilização dos municípios nas políticas públicas iniciou-se com o processo de descentralização brasileiro, que teve por objetivo o fortalecimento financeiro e político dos estados e, principalmente, dos municípios em relação ao governo federal. Como em outros países da América Latina, esse processo esteve estreitamente relacionado ao objetivo mais amplo de reforma do Estado e de redemocratização da região, baseados no argumento de que a descentralização da gestão pública seria o caminho mais adequado para aumentar a eficiência no uso dos recursos, a eficácia das políticas públicas, a transparência das decisões e a geração de condições propícias à responsabilização dos governantes perante seus cidadãos (VELOSO et al., 2011).

No início dos anos 1980, houve um forte processo de desconcentração dos recursos (BOUERI et al., 2009). O aumento da receita disponível para os municípios deu-se, em parte, como consequência da Emenda Constitucional nº 23 (BRASIL, 1983), que elevou o percentual do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e fechou as brechas legais que permitiam à União reduzir as bases sobre as quais incidiam os percentuais destas e de outras participações dos municípios na receita tributária. A descentralização foi acelerada com a Constituição Federal de 1988, que transformou os municípios em entes autônomos, redefinindo o seu papel no federalismo brasileiro. Nesse contexto, Rezende (1997) destacou quatro importantes aspectos do processo de descentralização: o desequilíbrio entre a repartição de recursos e de atribuições; as assimetrias na repartição dos recursos entre municípios; o incentivo à criação de novos municípios; e a dissociação das tendências de concentração de demandas de recursos.

O primeiro aspecto refere-se ao desequilíbrio entre a repartição de recursos e de atribuições entre as esferas de governo. O processo de descentralização trazido pela Constituição não ocorreu de forma organizada, causando maior descentralização de recursos do que de atribuições. Esse desequilíbrio foi acentuado pelo concomitante aumento das responsabilidades do Estado, devido à universalização dos direitos da cidadania e à instituição da seguridade social (LOTTA; FAVARETTO, 2016). Na ausência de definições claras sobre como repartir os recursos e financiamentos, o governo federal financiou essas novas responsabilidades na forma de contribuições sociais (REZENDE, 1997). Segundo Afonso (2006), o cenário nos últimos anos está mudando, pois há uma tendência em direção a um relacionamento direto entre a esfera central e a local, considerando a natureza dos programas de benefícios da seguridade social, que possuem um foco bem localizado de diagnóstico e atuação. Rezende e Afonso (2002) apontam que razões políticas e argumentos de eficácia

resultaram em uma menor participação dos estados em relação aos municípios, já que estes possuíam as melhores condições de atender às necessidades da comunidade local. Estes argumentos resultaram no aumento das transferências da União para os municípios em detrimento do papel dos estados (VELOSO et al., 2011).

O segundo aspecto da descentralização diz respeito às assimetrias na disponibilidade de recursos entre os municípios, o que reflete a dificuldade de se conciliar a descentralização fiscal com as desigualdades regionais. Essas assimetrias, segundo Rezende (1997), são causadas por duas características: pela concentração da base produtiva, que limita as possibilidades de geração de recursos próprios em volume suficiente para atender às demandas da população; e por uma visão estereotipada das desigualdades regionais na qual são baseados os critérios de rateio das partilhas de receita e das transferências compensatórias, que não consideram as desigualdades internas às regiões.

Esse segundo aspecto corresponde contextualmente à formação de duas situações opostas. De um lado, há os municípios que possuem condições mais favoráveis para gerar receita própria, mas que ao mesmo tempo são os que reúnem maior contingente populacional, fator que acaba limitando as possibilidades de geração de recursos próprios em volume suficiente para atender às demandas populacionais. Do outro, os municípios dependentes de recursos provenientes de transferências federais, que em sua maioria não possuem base econômica desenvolvida e são desmotivados para o melhor uso das capacidades tributárias próprias (VELOSO et al., 2011). Tendo em vista que os critérios de rateio beneficiam os menores municípios em termos populacionais, o resultado da conjugação desses fatores se reflete através de uma acentuada assimetria na disponibilidade de recursos por habitante, o que dificulta a definição de padrão compatível com as demandas locais e as disponibilidades de recursos financeiros, humanos e gerenciais para atendê-las, comprometendo a gestão eficiente dos gastos públicos.

O terceiro aspecto da descentralização aborda a multiplicação de municípios. Apesar de gerar mais independência para algumas populações, este processo acentuou as desigualdades existentes. A criação de novas municipalidades foi impulsionada pelas regras de emancipação de antigos distritos da Constituição Federal de 1988 e incentivada pelas regras de rateio do FPM (REZENDE; AFONSO, 2002). No entanto, esse processo de multiplicação se dava em detrimento das áreas mais pobres dos municípios desmembrados, pois os novos geralmente se localizavam nas zonas de maior concentração das atividades econômicas. Assim, os municípios em questão passavam a absorver maior parcela da receita da unidade original, em função dos tributos próprios e dos compartilhados como as cotas-

parte do ICMS e do FPM. Isso resultou em um aumento da disparidade de recursos em termos per capita, dificultando a gestão local dos municípios situados nas áreas mais pobres, que passavam a contar com menos recursos para o atendimento das necessidades de sua população (VELOSO et al., 2011).

Por fim, o quarto aspecto remete à separação entre as tendências de concentração espacial dos recursos e de concentração das demandas por esses recursos. A descentralização fiscal, conforme apresentado no segundo aspecto, tende a favorecer os municípios pequenos. No entanto, a dinâmica socioeconômica concentra os problemas no sentido oposto (VELOSO et al., 2011). Observa-se que a demanda tende a se concentrar nos centros urbanos, devido ao ritmo de urbanização e ao processo de "metropolização" da pobreza (provado por diversos fatores, mas principalmente pelo crescimento do êxodo rural no Brasil), combinados com maiores custos de solução dos problemas enfrentados, que exigem maior complexidade tecnológica. Dessa forma, a atenção do Estado deveria voltar-se com prioridade para as populações menos favorecidas economicamente localizadas nos centros urbanos, o que não é observado no atual sistema de transferências. Nesse sentido, a concentração espacial dos recursos pode gerar distorções como maior dependência das regiões metropolitanas e das cidades de médio porte pela atuação direta da União e dos estados na solução de problemas sociais (VELOSO et al., 2011).

Pode-se observar que nas últimas três décadas houve uma redefinição do papel dos municípios brasileiros no provimento de bens e serviços públicos à população. A descentralização possibilitou aos municípios acesso a maior parcela de recursos públicos, e, concomitantemente, ampliou sua atuação direta em áreas que antes eram de responsabilidade do governo estadual ou federal. Com as novas responsabilidades e atribuições específicas assumidas, aumentaram tanto as exigências de profissionalização da gestão municipal quanto a necessidade de instituição de controles democráticos ou populares da ação pública (MORA; VARSANO, 2001).

Conforme apontado, essas exigências de capacitação e qualificação da gestão pública municipal têm sido um dos mais difíceis obstáculos para que as políticas de desenvolvimento, especialmente as políticas públicas sistêmicas, possam efetivamente alcançar de forma homogênea a população das diversas regiões do Brasil e, mais especificamente ainda, as populações de diferentes regiões de cada um dos entes federativos. Por conseguinte, o fortalecimento da capacidade de gestão municipal é condição imperativa de extrema importância para que o desenvolvimento ocorra de forma menos desigual em um país tão descentralizado administrativamente como o Brasil.

Outro problema que, em geral, também se abate sobre a gestão pública brasileira é o da falta de institucionalização desta, possibilitando que mudanças políticas causem descontinuidades nas ações públicas, principalmente no âmbito municipal. É assim presente a caracterização forte da falta de políticas de Estado, constantemente limitadas apenas a políticas de governo:

Esse problema está diretamente ligado às deficiências existentes na gestão, mas também é empecilho para que esta possa se desenvolver. Apesar do descrédito em relação à habilidade e à capacidade dos gestores locais de gerirem os recursos públicos de forma eficiente, muitas vezes as administrações locais fazem um bom trabalho no provimento de serviços. Infelizmente, no entanto, esses esforços são geralmente pouco notados dentro e fora dos municípios (VELOSO et al., 2011).

Observa-se que, apesar do esforço das pesquisas recentes, que abrangem a gestão pública municipal, ainda existe desconhecimento das reais necessidades dos gestores municipais (VELOSO et al, 2011). Isso se reflete na dificuldade, por parte dos gestores federais, de critérios mais adequados para direcionar as políticas públicas destinadas aos municípios. Dessa forma, observa-se a necessidade de melhor conhecer a forma com que as administrações municipais estão organizadas, para que se possa melhorar a efetividade, a eficiência e a eficácia das políticas públicas brasileiras.

No entanto, a melhoria do desempenho da gestão municipal passa pelo enfrentamento de diversas dificuldades, pois sugere maior eficiência nos gastos públicos, foco em estratégias alternativas de prestação de serviços, observância da existência de duplicação ou redundância nas atividades governamentais e maior transparência nas operações do governo. Além disso, ela não tende a ocorrer na ausência de uma capacidade organizacional fundamental, cuja criação ocorre no longo prazo e é baseada em sistemas e atividades institucionais, sendo a administração pública um de seus componentes principais (GUIMARÃES, 2002).

A partir da revisão da literatura aqui apresentada sobre o tema da descentralização e da Administração Pública municipal de políticas públicas, pode-se ressaltar, como entendimento de suma importância, o consenso em torno da necessidade e pertinência desse debate, além da importância da oportunidade e capacidade estratégica para superação dos conflitos de distribuição de poder, de serviços e de recursos entre as esferas estatais. O modo como os municípios administram as políticas sociais, vinculadas ou não a sistemas de políticas públicas, é de interesse primordial nesse trabalho, visto que serão buscadas respostas sobre como isso ocorre na prática.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa tem como intuito possibilitar uma aproximação e um entendimento da realidade investigada e processa-se por meio de aproximações sucessivas da realidade, fornecendo subsídios para uma intervenção na realidade. A pesquisa científica é o resultado de um inquérito ou exame minucioso, realizado com o objetivo de resolver um problema, recorrendo a procedimentos científicos. Nessa seção do estudo, serão expostos em ordem sequencial o método da pesquisa, os instrumentos de coleta de dados, o modo como a coleta será efetuada e, por fim, como será feito o tratamento dos dados.

#### 3.1 MÉTODO DA PESQUISA

O método utilizado no presente estudo, no que tange aos objetivos da pesquisa, é o de pesquisa descritiva, pois pretende-se descrever os fatos e fenômenos da realidade relacionados a um estudo de caso: à Segurança Alimentar e Nutricional no município de Ipê. Segundo Freitas et al. (2000), a pesquisa descritiva busca identificar quais situações, eventos, atitudes ou opiniões estão manifestos em uma determinada população, verificando se a percepção dos fatos está ou não de acordo com a realidade.

Já quanto à sua natureza, essa pesquisa é aplicada, visto que objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos, e envolvendo verdades e interesses locais.

Quanto à abordagem, a pesquisa será predominantemente quantitativa, mas com a complementação de instrumentos que resultarão em uma investigação através de método qualitativo. A abordagem articula as duas dimensões e, portanto, é de tipo quali-quantitativa. Os dados da pesquisa quantitativa se diferem da pesquisa qualitativa justamente pois podem ser quantificados, levando em consideração uma amostra representativa do objeto de análise através de dados brutos, recolhidos com o auxílio de instrumentos padronizados (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). Por outro lado, na pesquisa qualitativa, o pesquisador é ao mesmo tempo o sujeito e o objeto de suas pesquisas. O objetivo da amostra é de produzir informações aprofundadas e ilustrativas: seja ela pequena ou grande, o que importa é que ela seja capaz de produzir novas informações. No caso específico dessa pesquisa, pretende-se complementar a análise qualitativa de dados governamentais com pesquisa participante, visando-se identificar aspectos subjetivos do problema que não podem ser mensurados ou visualizados em sua totalidade apenas através de uma coleta de dados. Isso justifica-se

porque, conforme apontado pelo próprio CONSEA, atualmente não há consenso sobre os indicadores de avaliação e monitoramento da SAN em nível municipal. As propostas nacionais apresentam limitações para aplicação em municípios: parte significativa dos dados não está disponível em agregações territoriais menores - sendo alto o custo para coleta primária - e são insuficientes para demonstrar questões de relevância em nível local (CONSEA, 2010). Portanto, o projeto buscará preencher lacunas para respostas ainda não compreendidas em totalidade através da coleta de dados, feita em concordância com informações coletadas por método qualitativo.

### 3.2 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

As informações necessárias para a pesquisa dizem respeito às políticas públicas de SAN que estão sendo realizadas pela Administração Pública Municipal de Ipê e em como elas se traduzem e dialogam com alguns dados socioeconômicos da cidade.

Na parte quantitativa da pesquisa, é feita uma pesquisa de levantamento. Entre as vantagens dos levantamentos, estão o conhecimento direto da realidade, economia e rapidez, e obtenção de dados agrupados que possibilitam uma riqueza na análise estatística. Os estudos descritivos são os que mais se adequam aos levantamentos (GIL, 2010).

Em um segundo momento, após a análise quantitativa da pesquisa, é realizada a parte qualitativa da pesquisa, através de um processo de pesquisa participante. Reforça-se a ideia de que a pesquisa qualitativa servirá de modo a complementar os dados levantados, com aspectos que muitas vezes não conseguem ser propriamente mensurados ou que implicam maior subjetividade dos atores (GIL, 2008).

A pesquisa participante, de acordo com Fals Borda (1981) é:

[...] a pesquisa que responde especialmente às necessidades de populações que compreendem operários, camponeses, agricultores e índios - as classes mais carentes nas estruturas sociais contemporâneas - levando em conta suas aspirações e potencialidades de conhecer e agir. É a metodologia que procura incentivar o desenvolvimento autônomo (autoconfiante) a partir das bases e uma relativa independência do exterior.

A pesquisa participante foi realizada no dia 28 de setembro de 2017, durante o Seminário Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional promovido pela Prefeitura de Ipê e o OBSSAN. Segundo Gil (2008), a pesquisa participante, assim como pesquisa ação, caracteriza-se pela interação entre pesquisadores e membros das situações investigadas e a sua

importância da pesquisa participante está no fato de os objetos estudados serem sujeitos e não "sujeitos de pesquisa", no sentido passivo de fornecedores de dados, mas sujeitos de conhecimento. A pesquisa participante caracteriza-se por ser um processo de conhecer e agir. A população engajada na pesquisa participante simultaneamente aumenta seu entendimento e conhecimento de uma situação particular, bem como parte para uma ação de mudança em seu benefício. É, portanto, um processo coletivo. A ideia da pesquisa participante é aqui utilizada pois em diversos momentos do seminário serão discutidas as ações, desafios e potencialidades de SAN observados e vivenciados no município pelos atores presentes no encontro.

### 3.3 COLETA DE DADOS

Para a parte da pesquisa quantitativa, foi feita uma coleta de dados com o objetivo de testar hipóteses sobre as principais dificuldades e obstáculos da implementação de ações e políticas de SAN em Ipê. Essa parte foi realizada através de um levantamento de dados relevantes disponíveis em plataformas públicas do governo: o MapaSAN, o Panorama Municipal (o último disponibilizado online é segundo o Censo Demográfico de 2010) e o Relatório de SAN nos municípios (da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI/Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário - MDS). Também foram utilizadas as fontes de dados: Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA, FEEDADOS, DATASUS, Plano de Dados Abertos do FNDE, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP).

Para a parte qualitativa do trabalho, foi realizada a abordagem de observação participante durante o Seminário Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Ipê. Foi utilizada a técnica da observação participante, onde foi feita uma sistematização escrita das falas dos presentes em um caderno. Foram anotados todos os aspectos principais das apresentações feitas pelos palestrantes e, principalmente, as questões levantadas durante os debates, aos quais foi reservado um determinado momento do evento, baseado na ideia de concepção de uma construção de relações mais democráticas entre os atores no entendimento do problema. É importante salientar que o papel de investigação foi limitado ao de observador, mesmo estando misturado ao grupo observado no público do evento. A observação participante foi feita após a pesquisa dos dados quantitativos e baseando-se nesta análise para encontrar o que há de mais significativo nas falas, de modo que o que for observado no seminário instigasse o debate sobre os dados do trabalho quantitativo. O seminário também foi gravado, mas não transcrevido como uma entrevista (a

gravação foi utilizada como ferramenta para confirmar as anotações em casos pontuais em que determinados detalhes relevantes pudessem ter sido compreendidos de maneira incompleta).

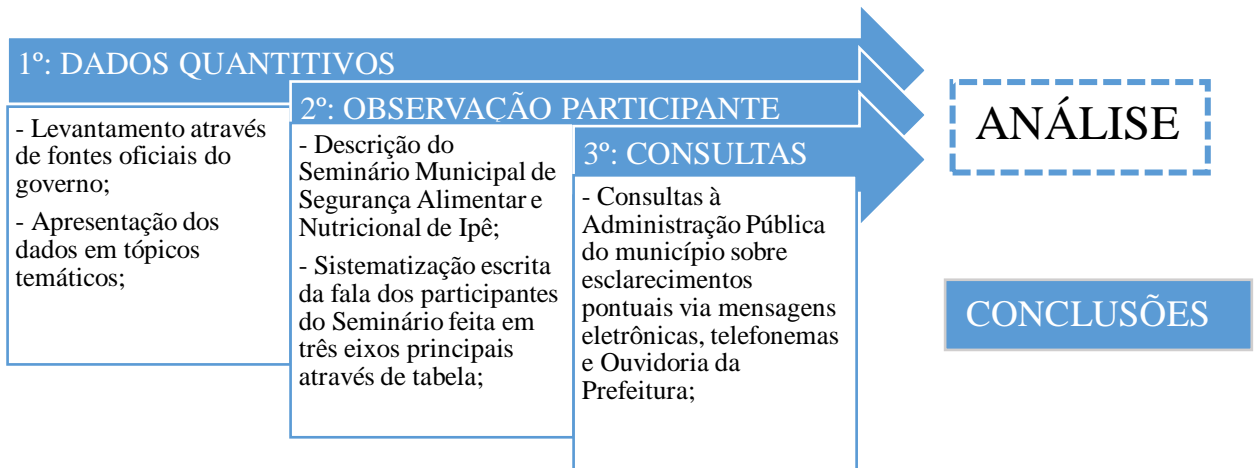
O seminário municipal de Ipê foi constituído como parte do Projeto “Observatório e Vulnerabilidades”, executado pelo OBSSAN e financiado pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do MDS. O projeto tem como objetivo desenvolver ações de formação em SAN nos municípios do Rio Grande do Sul identificados pelo MapaINSAN com alta ou média vulnerabilidade social, visando contribuir na melhoria destes indicadores bem como na implementação do SISAN. O evento buscou, portanto, atingir um público alvo de gestores públicos municipais, dirigentes municipais de conselhos de direitos e demais atores sociais das áreas que abrangem a SAN, como articuladores de políticas de educação, agricultura, saúde e assistência social. A metodologia utilizada no seminário foi definida previamente pelo OBSSAN e utilizada em todos os seminários municipais realizados pela sua equipe, em cerca de 43 municípios.

Além da técnica de observação participante, buscou-se, quando necessário, completar a coleta de informações com ajuda dos atores sociais locais, buscando-se esclarecer dúvidas pontuais por ligações e troca de mensagens eletrônicas (*e-mails*) a órgãos da Prefeitura, assim como solicitações de informações à Ouvidoria da Prefeitura de Ipê, com base na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Esses foram os mecanismos encontrados para o esclarecimento de dúvidas devido à dificuldade de deslocamento constante até o município de Ipê (situado a aproximadamente 184km de distância de Porto Alegre), assim como pela falta de agenda dos atores públicos locais. Nesses casos, será ressaltado que a informação foi obtida através desse tipo de consulta.

Buscando tornar mais visível a metodologia da coleta de dados para o leitor, foi construído o seguinte fluxograma dos processos metodológicos utilizados:



**Quadro 3 – Fluxograma da metodologia da coleta de dados**



Fonte: Elaborado pela autora

### 3.4 TRATAMENTO DOS DADOS

Com o levantamento de dados quantitativos obtidos, foi construído um diagnóstico de indicadores municipais de relevância científica e institucional, passível de cálculo através dos dados disponíveis. A proposta foi que a matriz envolvesse diversos indicadores, contemplando algumas dimensões básicas como: Produção de alimentos; Renda e condições de vida; Acesso à água; Saúde, nutrição e serviços relacionados; Educação; Políticas, programas e ações de SAN; Povos e comunidades tradicionais. Além disso, buscaram-se as informações disponíveis à respeito sobre a implementação de políticas públicas de SAN no município. Todos os indicadores foram calculados a partir de dados secundários públicos atualizados periodicamente em pesquisas financiadas pelas fontes originais. O intuito foi de organizar as informações com clareza, juntando diferentes fontes de modo a apresentar informações contemplando um quadro o mais completo possível do município.

Ao término dessa primeira parte quantitativa, foram tratados os dados qualitativos da observação participante. Referente à observação participante, primeiramente, foi feito um relato contextual do evento. Após isso, as anotações referentes ao debate principal instigado no evento entre os atores presentes foram divididas em três tópicos: as ações de SAN que o município já implementa; os principais desafios enfrentados; e possíveis potencialidades a serem exploradas. Os tópicos foram organizados em formato de uma grande tabela.

Para a análise, as informações que são retiradas das falas dos atores sociais possuem subjetividade e, conforme Romanelli (1998, p.130) *apud* Ribeiro (2008), coube à pesquisa

proceder a uma profunda avaliação, classificando e categorizando as respostas, e organizando-as de acordo com o conteúdo e com o tema, selecionando as palavras e solicitando maiores esclarecimentos, através de novos questionamentos, quando necessários.

A etapa do trabalho que enfoca o tratamento das informações obtidas pela coleta de dados visou apresentá-las de forma a poder compreender as causas da alta vulnerabilidade de Ipê em SAN. A abordagem hipotético-indutiva normalmente prevaleceu, ou seja, foram construídos indicadores a partir da observação do campo empírico, derivando daí novos conceitos e novas hipóteses que serão submetidas à comprovação pelo modelo estabelecido. Na sequência, em posse a algumas ideias conceituais a respeito do tema trabalhado que explicam o objeto de estudo, a abordagem hipotético-dedutiva passou a ter mais importância. Isso significa que a construção de indicadores partiu de um postulado ou conceito como modelo de interpretação do objeto estudado. Na realidade, as duas abordagens se articulam, pois, essa pesquisa científica comporta dedução e indução.

A análise nesse trabalho foi elaborada através do agrupamento das respostas referentes às três perguntas realizadas durante o Seminário Municipal de SAN em Ipê em quatro subcapítulos, intitulados: 1) Estruturação da Administração Pública Municipal; 2) Produção, Oferta e Acesso a Alimentos; 3) Educação Alimentar e Nutricional (EAN); e 4) Articulação de Políticas Públicas e Ações Conjuntas entre os atores locais.

Tal divisão foi elaborada baseando-se na estruturação de eixos temáticos das respostas, e não seguindo as três perguntas, pois buscou-se cruzar as respostas diferentes de ações concretizadas, problemas e potencialidades categorizando-as em assuntos específicos. Para cada um dos eixos analisados foi atribuído o objetivo específico de buscar identificar como a estrutura da Administração Pública de Ipê se relaciona, internamente e com diferentes atores, para formular e implementar ações de SAN.

Em cada um dos eixos buscou-se dialogar as respostas às perguntas do seminário, em referência às ações que já vem sendo realizadas e aos problemas enfrentados em SAN no município, com os dados quantitativos, na tentativa de relacionar as percepções dos atores locais com dados concretos. Entretanto, na medida em que existem fatores abordados pelos atores que não podem ser relacionados a dados, estes serão tratados de maneira empírica, salientando-se à necessidade de futuros registros oficiais sobre essas questões. No que se refere às potencialidades, foram feitas sugestões hipotético-dedutivas com base nas propostas levantadas durante o seminário, mas também a novos conhecimentos relativos ao objeto de análise desenvolvidos durante o estudo.

É necessário lembrar, entretanto, que o levantamento de fatores que constituem os eixos temáticos da análise é limitado aos pontos cruciais discutidos entre os atores locais durante o seminário. Certamente existem outros fatores sobre a SAN em Ipê, que podem ter sido esquecidos pelos participantes ou simplesmente não abordados no evento. Entretanto, a análise limitou-se a usar estes aspectos determinados como norteadores do estudo, sugerindo que posteriormente o município, assim como outros interessados a trabalhar com SAN municipal, possam ampliar a análise.

O objetivo amplo da análise foi procurar sentido e compreensão nos dados coletados, tanto do diagnóstico resultante do levantamento de dados, quanto da observação participante. A proposta é que os dados e as informações das duas partes da pesquisa, quantitativa e qualitativa, sejam juntados, comparados e relacionados, passando por um processo de complementação um ao outro. Tal análise foi organizada através de uma divisão em temas relacionadas às respostas dos atores locais às perguntas propostas durante o seminário. Dentro de cada um dos tópicos serão abordadas as suas questões chave. Tais questões chave foram identificadas por serem partilhadas nas duas partes da coleta de análise: por serem paradoxais no contexto da cidade como referência na produção de alimentos agroecológicos e ao mesmo tempo altamente vulnerável em SAN ou como questões que não são mensuráveis ou visíveis estatisticamente (no caso das informações qualitativas).

A análise buscou ir além da aceitação do valor aparente, procurando por temas com conteúdo comum e pelas funções destes temas. Por isso, ela analisou todo o conjunto de informações levantadas, visando identificar a ausência ou presença de políticas públicas com dados e determinar quais são os desafios mais recorrentes no que tange à Administração Pública de SAN no município selecionado para o estudo de caso, buscando, por fim propor possíveis soluções, respostas e estudos futuros do ponto de vista da gestão municipal.

## 4 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO: O MUNICÍPIO DE IPÊ

Este capítulo tem como objetivo principal apresentar a caracterização do objeto do estudo de caso proposto, qual seja, o município de Ipê, realizada mediante um levantamento de dados quantitativos e qualitativos identificados em bancos de dados públicos e demais fontes consolidadas em consonância ao tema. Conforme mencionado na Introdução, a escolha do município ocorreu devido a ele ter sido caracterizado como parte do grupo de municípios alta vulnerabilidade pelo MapaINSAN (BRASIL / MDSA, 2015) e ao mesmo tempo ser conhecido no país como a Capital Nacional da Agroecologia, conforme será aprofundado.

Entre os fatores socioeconômicos e demográficos associados à insegurança alimentar no Brasil, de modo geral, estão a renda, o número de moradores no domicílio, o sexo, a cor ou raça, a escolaridade, residência rural e presença de menores de dezoito anos de idade no domicílio. Defende-se o ponto de vista de que identificar possíveis fatores envolvidos (ambientais, socioeconômicos, demográficos, culturais e étnicos) seja base para o norteamento de políticas públicas de SAN nos municípios, pois podem estar associados à ocorrência de insegurança alimentar, determinada principalmente pela pobreza e pela desigualdade social. A análise de dados torna-se, portanto, imprescindível, pois mostrará se alguns fatores têm ou não relação com a situação atual do município.

### 4.1 ASPECTOS GEOGRÁFICOS E HISTÓRICOS

Conforme os critérios de localização do IBGE, o município de Ipê, no Rio Grande do Sul, integra a Microrregião de Vacaria, situando-se na transição entre a encosta do Planalto Meridional (conhecida como Serra Gaúcha) e os chamados Campos de Cima da Serra (OLIVEIRA, 2007). O município foi criado em 1987, emancipando-se do município de Vacaria, pela Lei Estadual 8.482 (RIO GRANDE DO SUL, 1987).

Com dados e infográficos do IBGE (2010), o clima do município é classificado como subtropical úmido em transição para temperado, acompanhado do bioma Mata Atlântica, sendo a região marcada por invernos rigorosos em comparação a outras partes do Brasil. Os índices de pluviosidade oscilam entre 2.000 e 2.500 mm anuais, com possibilidade de episódios de estiagem durante os meses de verão. No inverno, a temperatura média é de 10°C.

Ipê possui uma área total de 601 km<sup>2</sup> que é dividida em três distritos administrativos (Sede, Vila Segredo e Vila São Paulo). A organização topográfica da cidade é acidentada,

com altitudes que variam de 400 metros acima do nível do mar (na ribanceira do Rio das Antas) até acima de 800 metros nas áreas de campo do município. Os solos do município no geral são ácidos (pH médio de 4,5), com alto teor de alumínio e com limitações amplas no que diz respeito à mecanização, à causa da sua declividade (SCHMITT, 2001).

No que tange ao desenvolvimento econômico, as principais atividades do município são a agricultura e a pecuária, que juntas correspondem por 75% da arrecadação municipal. Já em termos de indicadores sociais, em 2000 município apresentou um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)<sup>6</sup>, calculado pelas médias geométricas de renda, educação e longevidade, de 0,728, sendo a média brasileira 0,727 (PNUD et al., 2000). Segundo a classificação do PNUD, o município está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano (IDHM entre 0,5 e 0,8) e em relação aos outros municípios brasileiros, a cidade ocupa a 1040<sup>a</sup> posição, sendo que 1039 municípios (18,9%) estão em situação melhor e 4467 (81,1%) em situação igual ou pior. Em relação ao Rio Grande do Sul, Ipê apresenta uma situação intermediária, ocupando a 260<sup>a</sup> posição<sup>7</sup>.

No que tange a Administração Pública do município, além do Gabinete do Prefeito a Prefeitura é dividida em 6 Secretarias, conforme a Lei municipal 1.456 (IPÊ, 2013): Secretaria da Administração e Fazenda; Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente; Secretaria de Turismo, Desporto e Lazer; Secretaria de Educação e Cultura; Secretaria de Obras; e Secretaria de Saúde e Assistência Social. Cada uma dessas secretarias possui departamentos, divisões e estruturas diferentes, com competências e metas específicas.

#### 4.2 CAPITAL NACIONAL DA AGROECOLOGIA

De acordo com o “Dossiê Abrasco: um alerta sobre o impacto de agrotóxicos na saúde”, publicado em 2015 e que contém dados divulgados pela Associação Brasileira de Saúde Coletiva (CARNEIRO, 2015), o Brasil é desde 2008 o país que ocupa o primeiro lugar no *ranking* mundial de consumidores de agrotóxicos. Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), o uso dessas substâncias está altamente associado à incidência de doenças como o câncer e geral anualmente 70.000 intoxicações agudas e crônicas (ROSSI, 2015). No

<sup>6</sup> O IDHM foi criado nos anos 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e combina três componentes básicos do desenvolvimento humano: longevidade (que reflete as condições de saúde da população e expectativa de vida de recém-nascidos), educação (medida pela taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrículas nos diferentes níveis de escolarização) e a renda (medida pelo poder de compra da população, baseada no PIB per capita ajustado ao custo de vida local). Quanto mais próxima de 1 o valor deste indicador, maior será o nível de desenvolvimento da unidade geográfica municipal.

<sup>7</sup> IDHM no Rio Grande do Sul: 259 municípios (55,5%) estão em situação melhor e 207 municípios (44,5%) estão em situação igual ou pior.

Rio Grande do Sul, o uso de agrotóxicos chega a quase o dobro da média nacional (que é de 4,5 litros anuais por habitante), sendo a sua aplicação na lavoura o equivalente a 8,3 litros de veneno por ano para cada gaúcho (CIGANA, 2013). Além disso, mais da metade dos agrotóxicos usados no Brasil hoje são banidos em países como a União Europeia e os Estados Unidos por serem considerados substâncias altamente prejudiciais à saúde e, conforme divulgado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), 70% dos alimentos in natura<sup>8</sup> produzidos no Brasil estão contaminados por agrotóxicos (CARNEIRO, 2015).

Diante desses dados, a produção agroecológica ressurgiu como principal alternativa em correspondência a uma alimentação saudável e a uma produção de alimentos de forma sustentável, equilibrada e em harmonia com o meio ambiente e com os fatores sociais e culturais. A finalidade de um sistema de produção orgânica baseia-se na oferta de produtos saudáveis isentos de contaminantes intencionais, na preservação da diversidade biológica do solo e na promoção de um uso saudável deste, na manutenção da fertilidade do solo a longo prazo, na reciclagem e na redução ao mínimo de recursos não-renováveis na produção e no incentivo à integração entre os diferentes segmentos da cadeia produtiva e de consumo de produtos orgânicos e a regionalização da produção e comércio desses produtos.

Um aspecto que se destaca em relação ao município de Ipê é exatamente a questão da produção agroecológica, visto que atualmente ele é considerado a Capital Nacional da Agroecologia (TODOS PELO RIO GRANDE, 2017), através da Lei 12.238 (BRASIL, 2010). Juntamente com Antônio Prado, município vizinho, Ipê foi pioneiro na construção da proposta agroecológica na Serra gaúcha. As primeiras experiências ocorreram no início da primeira metade dos anos 1980, quando o Projeto Vacaria (atualmente denominado Centro Ecológico) foi implantado no município. Tal projeto tem, ainda hoje, como principal objetivo demonstrar a viabilidade técnica e econômica da Agricultura Ecológica, através da adoção de tecnologias alternativas orientadas pela filosofia da preservação ambiental e da justiça social (CENTRO ECOLÓGICO, 2017). Além disso, a presença de tais projetos frutificou na forma de inúmeras Associações de Agricultores Ecológicos (AAEs), que se caracterizam pela prática da agricultura ecológica, por estarem organizados em pequenos grupos, pela industrialização artesanal de seus produtos e por buscarem canais alternativos para a comercialização de sua produção. Na tabela a seguir é possível ver os grupos e quantas famílias da agricultura familiar são assessoradas e participam destes:

---

<sup>8</sup> Alimentos in natura são os produtos alimentares, tanto de origem vegetal como animal, que são distribuídos ou consumidos em seu estado natural, sem terem sido sujeitos a qualquer processo de transformação ou processamento.

**Quadro 4 – Associações de Agricultores Ecologistas e Número de Família envolvidas em suas atividades (Município de Ipê)**

<b>Associação</b>	<b>Número de famílias</b>
Associação dos Agricultores Ecologistas de Ipê e Antônio Prado (AECIA)	18
Associação dos Agricultores Ecologistas da Vila Segredo (APEVS)	5
Associação dos Produtores Ecologistas de Santo Antônio Abade (APESAA)	6
Associação dos Produtores Ecologistas da Capela Santa Catarina (APESC)	8
Associação dos Produtores Ecologistas da Capela São José (APEJ)	5
Associação dos Agricultores Ecologistas de São João Batista (AESBA)	5
Associação de Produtores Ecologistas da Linha Pereira de Lima (APEMA)	8
Associação dos Ecologistas da Sede de Ipê (APESI)	5
Associação de Agricultores Ecologistas Amigos da Terra	9

Fonte: Elaborado pela autora com base em Centro Ecológico (2017).

O surgimento das primeiras associações de agricultores ecologistas (AAEs), nos municípios de Ipê e Antônio Prado, foi um ponto importante na consolidação do trabalho do Centro Ecológico junto às comunidades rurais, feito em conjunto da Pastoral Rural de Antônio Prado e do escritório municipal da EMATER-RS em Ipê, agricultores e agricultoras da região começaram uma mobilização para comercializar sua produção na Feira dos Agricultores Ecologistas, em Porto Alegre, no final da década de 1980. Segundo informações do Centro Ecológico (2017), a grande maioria das unidades produtivas do município, desde 2006, se encontram inseridas na rede agroecológica, não utilizando agrotóxicos, adubos químicos e organismos geneticamente modificados em seus sistemas produtivos. Além da adoção de práticas produtivas alternativas, a proposta agroecológica na Região Serrana caracteriza-se pela organização de associações e cooperativas de agricultores e ecologistas e pela promoção de formas diferenciadas de inserção dos produtos ecológicos no mercado, entre as quais a agro industrialização de alimentos e a comercialização em canais de venda nos quais os produtores possuem mais autonomia e auto-gestão (OLIVEIRA, 2007).

Conforme consta no site institucional do município, também é interessante notar que dentro da Administração Pública municipal, existe um Departamento Municipal da Agroecologia, inserido no contexto da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente. Tal departamento possui uma equipe voltada para diversas questões específicas relacionadas à agroecologia, tais quais: coordenar, orientar e controlar a execução das políticas de desenvolvimento agroecológico na esfera do município, através de incentivo à educação nas escolas voltada às questões ambientais e agroecológicas; criação de programas que estimulem

mais famílias a aderirem à produção ecológica; promoção do consumo de produtos agroecológicos no município; realização de eventos ligados à agroecologia.

Soma-se às atribuições da Secretaria de Agroecologia realizar ou fomentar estudos, pesquisas e avaliações de natureza econômica, técnica e ambiental visando o planejamento, a diversificação, o aumento e a melhoria da produção agroecológica, inclusive através de parcerias com outras instituições públicas ou privadas, também estimulando o uso, conhecimento, pesquisa, cultivo e melhoramento de espécies nativas e ou crioulas. A fiscalização do cumprimento das normas que norteiam a produção, processamento, transporte e comercialização de produtos de agroecologia também faz parte de suas atribuições. Por fim, também lhe é incumbido o incentivo à implementação de programas e ações visando diminuir o uso de agrotóxicos objetivando minimizar os impactos ambientais por eles causados (IPÊ, 2017).

A formação da equipe da Secretaria é, por sua vez, multidisciplinar, sendo composta por engenheiros agrônomos, médica veterinária, fiscal ambiental e inspetoras veterinárias.

#### 4.3 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

Para compreender questões relacionadas à SAN é necessário ter conhecimento básico sobre as pessoas que vivem no município de Ipê.

A população do município ampliou, entre os Censos Demográficos de 2000 e 2010, à taxa de 0,98% ao ano, passando de 5.459 para 6.016 habitantes. Essa taxa foi superior à registrada no Estado, que ficou em 0,49% ao ano, e também superior à cifra de 0,88% ao ano da Região Sul (BRASIL / MDSA, 2010). As características populacionais foram organizadas mediante a seguinte tabela:

**Tabela 1 – Características Populacionais de Ipê, Rio Grande do Sul**

	<b>Número de habitantes</b>	<b>% em relação ao município</b>
<b>Urbana</b>	2.913	48,42
<b>Rural</b>	3.103	51,58
<b>Branco</b>	5.153	85,66
<b>Pardos</b>	712	11,84
<b>Negros</b>	131	2,18
<b>Amarelos</b>	19	0,32
<b>Indígenas</b>	-	-
<b>Extrema Pobreza (Rural)</b>	151	4,9
<b>Extrema Pobreza (Urbana)</b>	9	0,3
<b>Total em Extrema Pobreza</b>	160	2,7

Fonte: Elaborada pela autora com base em: IBGE (2010)



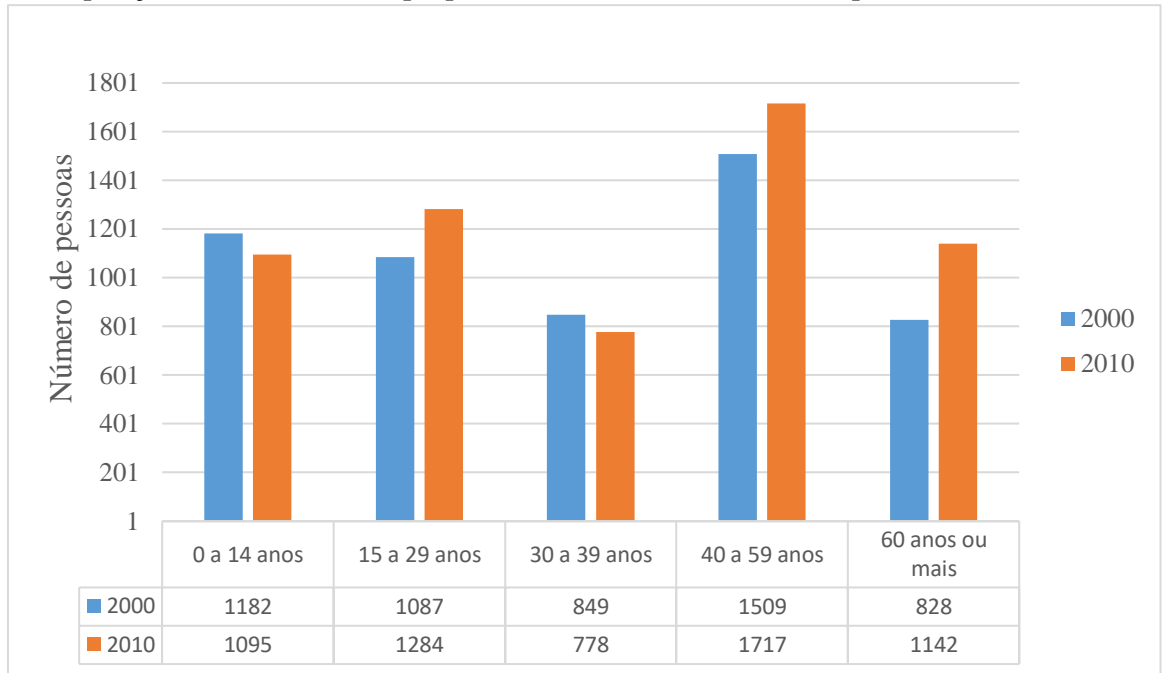
A taxa de urbanização apresentou alteração no mesmo período. A população urbana em 2000 representava 43,34% e em 2010 passou a representar 48,42% do total da população. Também é interessante salientar a ausência de habitantes indígenas em ambos os Censos.

Outro aspecto a ser ressaltado é relacionado à população em extrema pobreza (que constituía 2,7% do total da população do município em 2010), sendo predominantemente rural. Para delimitar os brasileiros que vivem em condição de extrema pobreza, estabeleceu a linha de pobreza em R\$ 70 per capita considerando o rendimento nominal mensal domiciliar. Desse modo, qualquer pessoa residente em domicílios com rendimento menor ou igual a esse valor é considerada extremamente pobre<sup>9</sup>. Ipê tem 160 habitantes em situação de extrema pobreza.

Além disso, na estrutura demográfica observa-se a ampliação da população idosa que, em termos anuais, cresceu 3,3% em média, representando em 2010 cerca de 19% do total da população municipal. Já o segmento etário de 0 a 14 anos registrou crescimento negativo no período (-0,8% ao ano). Em 2010, a participação deste grupo compunha 18,2% da população, totalizando 1.095 habitantes. Por fim, a população na faixa etária de 15 a 59 anos exibiu crescimento populacional (em média 0,93% ao ano), sendo de 3.779 pessoas em 2010 e representando 62,8% da população do município. O gráfico a seguir busca apresentar os dados referentes à composição da densidade demográfica do município, comparando os anos de 2000 e 2010:

---

<sup>9</sup> Além disso, para calcular as pessoas sem rendimento que, de fato, se incluem na linha de miséria, o IBGE realizou um recorte que considerou os seguintes critérios: residência sem banheiro ou com uso exclusivo; sem ligação de rede geral de esgoto ou pluvial e sem fossa séptica; em área urbana sem ligação à rede geral de distribuição de água; em área rural sem ligação à rede geral de distribuição de água e sem poço ou nascente na propriedade; sem energia elétrica; com pelo menos um morador de 15 anos ou mais de idade analfabeto; com pelo menos três moradores de até 14 anos de idade; com pelo menos um morador de 65 anos ou mais de idade.

**Gráfico 1 – População residente no município por faixa etária entre 2000 e 2010 (Ipê, Rio Grande do Sul)**

Fonte: Elaborado pela autora com base em: IBGE (2000); IBGE (2010)

#### 4.4 MAPAINSAN

O MapaINSAN (Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional) é um mapeamento da população, elaborado pela CAISAN (2014), que consiste na realização do mapeamento das famílias incluídas no Cadastro Único (CadÚnico) nas quais ainda persiste a insegurança alimentar e nutricional, considerando o índice de desnutrição de crianças menores de 5 anos acompanhadas pelas condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família (PBF). Para classificação dos municípios foi utilizado o método estatístico denominado “Análise de Cluster ou análise de agrupamentos”, cujo objetivo consiste em agrupar os municípios, a partir dos índices de déficit de altura para idade e déficit de peso para idade das crianças beneficiárias do PBF menores de 5 anos, onde cada grupo possui um perfil significativamente homogêneo dentro dele e significativamente heterogêneo entre si.

Através do MapaINSAN, todos os municípios brasileiros foram classificados como vulneráveis (em três níveis: muito alta, alta e média vulnerabilidade) apenas os municípios com média de déficit de altura para idade igual ou superior à média para o Brasil em 2014, ou seja, 10,1%. Os municípios com média até 13,1% foram classificados como de média vulnerabilidade; os com média de até 20%, como de alta vulnerabilidade; e os com média superior a 32,2%, como de muito alta vulnerabilidade. Os municípios com média abaixo de 10,1% foram excluídos da

análise. Nesse trabalho, por motivos de limitação de tempo e espaço, não serão aprofundadas as bases metodológicas do MapaINSAN, apenas utilizados seus resultados para análise.

Conforme já mencionado anteriormente, no Rio Grande do Sul 257 municípios foram classificados nos grupos de média e alta vulnerabilidade. Para um melhor entendimento dos resultados obtidos nesse mapeamento, primeiramente é necessário o entendimento de cada uma das variáveis levadas em consideração pelo MapaINSAN:

**Quadro 5 – Indicadores de apuração do MapaINSAN utilizados na composição da Tabela 3**

<b>Pessoas CAD</b>	Indica o número total de pessoas pertencentes ao Cadastro Único no município
<b>Nível de vulnerabilidade</b>	Indica o nível de Insegurança Alimentar e Nutricional (INSAN) municipal definido a partir da análise do déficit de altura para idade e do déficit de peso para idade de crianças menores de 5 anos acompanhadas pelas condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família (PBF)
<b>Estimativa de pessoas vulneráveis</b>	Indica o número absoluto de pessoas no município cujas famílias possuem pelo menos uma criança menor de 5 anos acompanhada pelas condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família (PBF) com déficit de altura para idade ou déficit de peso para idade
<b>Estimativa de famílias vulneráveis</b>	Indica o número absoluto de famílias no município que possuem pelo menos uma criança menor de 5 anos acompanhada pelas condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família (PBF) com déficit de altura para idade ou déficit de peso para idade
<b>Estimativa de família vulneráveis (Urbano)</b>	Indica o número absoluto de famílias no município que possuem pelo menos uma criança menor de 5 anos acompanhada pelas condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família (PBF) com déficit de altura para idade ou déficit de peso para idade cujos domicílios estão localizados na área urbana.
<b>Estimativa de família vulneráveis (Rural)</b>	Indica o número absoluto de famílias no município que possuem pelo menos uma criança menor de 5 anos acompanhada pelas condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família (PBF) com déficit de altura para idade ou déficit de peso para idade cujos domicílios estão localizados na área rural.
<b>Déficit de Peso para Idade crianças &lt; 5 anos</b>	Estima a proporção de crianças menores de cinco anos de idade que apresentam peso corporal abaixo do limite de normalidade aceitável para a idade, o que está associado/sensível à perda de peso recente, a deficiência de estatura ou a ambas (PBF).
<b>Déficit de Altura para Idade crianças &lt; 5 anos</b>	Estima a proporção de crianças menores de cinco anos de idade acompanhadas pelas condicionalidades de saúde do PBF que apresentam estatura abaixo do limite de normalidade aceitável para a idade, caracterizando um déficit crônico.
<b>Sem acesso à água % pessoas</b>	Indica o percentual de pessoas no município sem acesso à água, considerando para isso domicílios que não possuem acesso à rede geral, poço ou nascente, ou cisternas.
<b>Sem esgoto adequado % pessoas</b>	Indica o percentual de pessoas no município sem esgoto adequado, considerando para isso domicílios que não possuem acesso a esgotamento sanitário por rede coletora ou fossa séptica.
<b>Sem instrução ou fundamental incompleto % pessoas</b>	Indica o percentual de Responsáveis Familiares no Cadastro Único do município que possuem grau de instrução baixo, considerando para isso aqueles que autodeclararam não possuir instrução ou possuir o ensino fundamental incompleto.

Fonte: CAISAN (2014).

Em relação à Ipê, no MapaINSAN o município se encontra no grupo de vulnerabilidade muito alta, com média de déficit de altura para idade de 36,7% e de déficit de peso para idade de 2%. Assim estima-se que 58 famílias estejam em situação de insegurança alimentar e nutricional no Município, sendo 28 na área urbana e 30 na área rural, o que abrange um total de 175 pessoas. A tabela a seguir resume os resultados do MapaINSAN no município:

**Tabela 2 – Dados do Mapa INSAN em Ipê, Rio Grande do Sul**

<b>Pessoas CAD</b>	1.275
<b>Nível de vulnerabilidade</b>	Muito alta
<b>Estimativa de pessoas vulneráveis</b>	175
<b>Estimativa de famílias vulneráveis</b>	58
<b>Estimativa de famílias vulneráveis (área urbana)</b>	28
<b>Estimativa de família vulneráveis (área rural)</b>	30
<b>Déficit de peso para crianças &lt; 5 anos</b>	7,14%
<b>Déficit de altura para crianças &lt; 5 anos</b>	50%
<b>Sem acesso à água (% de pessoas)</b>	0,9%
<b>Sem esgoto adequado (% de pessoas)</b>	45%
<b>Sem instrução ou fundamental incompleto (% de pessoas)</b>	31,3%

Fonte: Elaborada pela autora com base em: CAISAN (2014)

#### 4.5 PRODUÇÃO DE ALIMENTOS

As condições em que os alimentos são ofertados, em quantidade e qualidade, bem como as condições de vida da população envolvida na produção, podem variar de acordo com o processo produtivo. Portanto, propõe-se neste diagnóstico avaliar a SAN a partir da Produção de Alimentos visualizando a distribuição do potencial produtivo local em termos de quantidades e diversidade da produção, ocupação do espaço agrário e inclusão de trabalhadores.

##### **4.5.1 Alimentos produzidos pela Agricultura Familiar (AF) e Agricultura Não Familiar (ANF)**

A diversidade da produção agrícola é um fator de relevância para a Segurança Alimentar e Nutricional, pois afeta a variedade de alimentos e micronutrientes disponíveis, além da sustentabilidade produtiva e valorização das culturas alimentares regionais.

É válido observar a participação dos segmentos na produção de gêneros que são destinados ao consumo in natura, atentando aos itens que compõem a mesa da população

residente, de modo que os dados possam refletir na contribuição para a oferta local de alimentos. Ainda deve-se verificar a produção de excedentes para exportação, os quais exercem papel na balança comercial, viabilizando a importação de gêneros não produzidos localmente.

Nessa parte serão analisados dados disponibilizados pelo último Censo Agropecuário (IBGE, 2006a). As informações apresentadas referem-se à produção do município de Ipê em produtos de origem animal, produtos de horticultura e produtos de lavouras permanentes e temporárias. É importante ressaltar que já se passaram dez anos desde que os últimos dados do IBGE disponibilizados sobre o assunto foram pesquisados e publicados e, espera-se que estes sejam atualizados mediante a coleta de dados do novo Censo Agropecuário, que teve início no dia 2 de outubro de 2017. Essa nova coleta terá duração de 5 meses, devendo ser feita por 19 mil recenseadores em mais de 5,3 milhões de estabelecimentos agropecuários em todo o país (OLIVEIRA, 2017). Entretanto, a maioria das pesquisas que levam em consideração dados quantitativos de produção de alimentos no Brasil, no momento utiliza os dados de 2006 e o presente trabalho também utilizará desses dados.

A investigação do Censo Agropecuário 2006 compreendeu todas as unidades de produção dedicadas, total ou parcialmente, à exploração agropecuária, florestal e aquícola, independentemente de seu tamanho. O questionário censuário foi preenchido em cada um dos estabelecimentos agropecuários visitados, mas foi estruturado de modo a permitir maior detalhamento para questões referentes aos efetivos e à produção, nos casos em que os dados indicavam valores acima dos limites de corte, para as respectivas variáveis: bovinos com mais de 50 cabeças; leite de vaca para mais de 5 vacas ordenhadas; aves com mais de 2 000 cabeças; outras aves com mais de 100 cabeças; lavoura permanente para os produtos com mais de 50 pés; silvicultura para os produtos com mais de 500 pés. Para a horticultura, caso a produção fosse somente para consumo, não era necessário o detalhamento, no entanto, era obrigatório o registro do valor da produção e a informação detalhada apenas para estabelecimentos com comercialização de tais produtos (IBGE, 2006b).

No que se refere aos produtos de origem animal, foram pesquisadas diversas tabelas do Censo referentes aos diferentes tipos de animais, unindo dados de Agricultura Familiar (AF) e Agricultura Não Familiar (ANF)<sup>10</sup>. Utilizando-se a organização dos dados em formato de

---

<sup>10</sup>De acordo com a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário do Governo Federal, a agricultura familiar tem dinâmica e características distintas em comparação à agricultura não familiar. Nela, a gestão da propriedade é compartilhada pela família e a atividade produtiva agropecuária é a principal fonte geradora de renda. Além disso, o agricultor familiar tem uma relação particular com a terra, seu local de trabalho e moradia.

tabelas, também foram calculados, via o editor de planilhas Microsoft Excel, para cada um dos alimentos a referente posição de produção de Ipê entre os 497 municípios gaúchos:

**Tabela 3 – Produtos de origem animal (Ipê, Rio Grande do Sul)**

	<b>Cabeças de aves</b>	<b>Cabeças de suínos</b>	<b>Cabeças de bovinos</b>	<b>Dúzias de ovos</b>	<b>Mil litros de leite</b>
<b>AF</b>	42.313 (232° RS)	15.758 (73° RS)	3.328 (94° RS)	546.459 (21° RS)	685 (88° RS)
<b>ANF</b>	96.697 (69° RS)	721 (242° RS)	8.091 (92° RS)	307.507 (68° RS)	157 (152° RS)
<b>AF + ANF</b>	139.010	16.479	11.419	853.966	842

Fonte: Elaborada pela autora com base em: IBGE (2006a)

Nos produtos de origem animal, é interessante notar como o município tem em geral posições melhores na Agricultura Familiar (com exceção da produção de aves e bovinos).

Aos dados de Produtos da Horticultura, também levantados mediante acesso ao Censo Agropecuário, foi dado trato semelhante. Na área de Horticultura, o Censo considerou a produção de 50 produtos. Para a horticultura, caso a produção fosse somente para consumo, não era necessário o detalhamento, no entanto, era obrigatório o registro do valor da produção e a informação detalhada apenas para estabelecimentos com comercialização de tais produtos. Foram mencionados todos os produtos analisados pelo Censo em referência em que Ipê produz em grande quantidade, sendo o critério o da produção por tonelada(s). Ao todo, foram identificados 29 produtos como integrantes da produção da horticultura em Ipê:

**Tabela 4 – Produtos da horticultura, em toneladas (Ipê, Rio Grande do Sul)**

<b>Produto</b>	<b>AF</b>	<b>ANF</b>	<b>AF + ANF</b>
<b>Abobrinha</b>	6 (57° RS)	1 (16° RS)	7
<b>Alcachofra</b>	3 (4° RS)	-	3
<b>Alface</b>	24 (101° RS)	2 (64° RS)	26
<b>Alho-poró</b>	9 (6° RS)	-	9
<b>Almeirão</b>	10 (16° RS)	-	10
<b>Batata-baroa</b>	1 (7° RS)	-	1
<b>Batata doce</b>	5 (145° RS)	-	5
<b>Beterraba</b>	823 (4° RS)	3.031 (3° RS)	3.854
<b>Brócolis</b>	21 (53° RS)	3 (16° RS)	24
<b>Caruru</b>	1 (2° RS)	-	1
<b>Cebolinha</b>	2 (75° RS)	1(17° RS)	3
<b>Cenoura</b>	347 (11° RS)	3.981 (3° RS)	4.328
<b>Chicória</b>	3 (28° RS)	-	3
<b>Chuchu</b>	11 (9° RS)	-	11
<b>Couve</b>	1 (90° RS)	-	1
<b>Couve-flor</b>	15 (69° RS)	6 (16° RS)	21
<b>Ervilha (vagem)</b>	4 (6° RS)	1 (4° RS)	5
<b>Espinafre</b>	6 (18° RS)	1 (8° RS)	7
<b>Milho verde (espiga)</b>	16 (53° RS)	2 (18° RS)	18
<b>Morango</b>	3 (69° RS)	718 (1° RS)	721
<b>Mostarda (semente)</b>	1 (20° RS)	-	1
<b>Pepino</b>	7 (113° RS)	1 (29° RS)	8
<b>Pimentão</b>	24 (27° RS)	8 (9° RS)	32
<b>Rabanete</b>	9 (27° RS)	-	9
<b>Repolho</b>	32 (100° RS)	2 (37° RS)	34
<b>Rúcula</b>	10 (34° RS)	1 (15° RS)	11
<b>Salsa</b>	2 (67° RS)	-	2
<b>Tomate (estaqueado)</b>	277 (16° RS)	188 (5° RS)	465
<b>Vagem (feijão vagem)</b>	6 (38° RS)	-	6

Fonte: Elaborada pela autora com base em: IBGE (2006a)

Nesse item é interessante notar a diversidade produtiva, além da elevada produção de alimentos por parte do município. Tal padrão elevado de produção e diversificação (foi identificada a produção de 21 alimentos) também foi verificado nos produtos das lavouras temporárias<sup>11</sup> e permanentes<sup>12</sup> do município:

<sup>11</sup> São as culturas de curta duração (geralmente inferior a 1 ano) e que só produzem uma vez, pois, na colheita, destrói-se a planta.

<sup>12</sup> São as culturas de longa duração, ou seja, aquelas que após a colheita não necessitam de novo plantio, produzindo por vários anos consecutivos.

**Tabela 5 – Produtos das lavouras temporárias e permanentes, em toneladas (Ipê, Rio Grande do Sul)**

<b>Produto</b>	<b>AF</b>	<b>ANF</b>	<b>AF + ANF</b>
<b>Abóbora, moranga, jerimum</b>	77 (34° RS)	1.426 (2° RS)	1.503
<b>Alho</b>	443(6° RS)	1.132 (2° RS)	1.575
<b>Ameixa</b>	9 (16° RS)	35 (5° RS)	38
<b>Amendoim (em casca)</b>	1(263° RS)	-	1
<b>Amora</b>	32 (4° RS)	27 (4° RS)	59
<b>Batata-inglesa</b>	13 (132° RS)	3 (57° RS)	16
<b>Caqui</b>	284 (8° RS)	93 (9° RS)	377
<b>Cebola</b>	1.269 (9° RS)	513(4° RS)	1782
<b>Feijão preto</b>	42 (221° RS)	203(21° RS)	245
<b>Feijão de cor em grão</b>	11(102° RS)	1 (50° RS)	12
<b>Kiwi</b>	7 (11° RS)	-	7
<b>Laranja</b>	3 (289° RS)	-	3
<b>Maçã</b>	4.017 (4° RS)	2.236 (10° RS)	6.253
<b>Mandioca, aipim, macaxeira</b>	3 (431° RS)	-	3
<b>Milho (em grão)</b>	4.311(223° RS)	3.133 (121° RS)	7.444
<b>Nectarina</b>	14 (6° RS)	-	14
<b>Pêssego</b>	179 (16° RS)	42 (18° RS)	221
<b>Soja (em grão)</b>	1.465 (242° RS)	3.070 (192° RS)	4.535
<b>Trigo (em grão)</b>	195 (204° RS)	-	195
<b>Uva (mesa)</b>	28 (62° RS)	-	28
<b>Uva (vinho ou suco)</b>	2.655 (19° RS)	297 (28° RS)	2.952

Fonte: Elaborada pela autora com base em: IBGE (2006a)

#### **4.5.2 Área ocupada e número de estabelecimentos agrários**

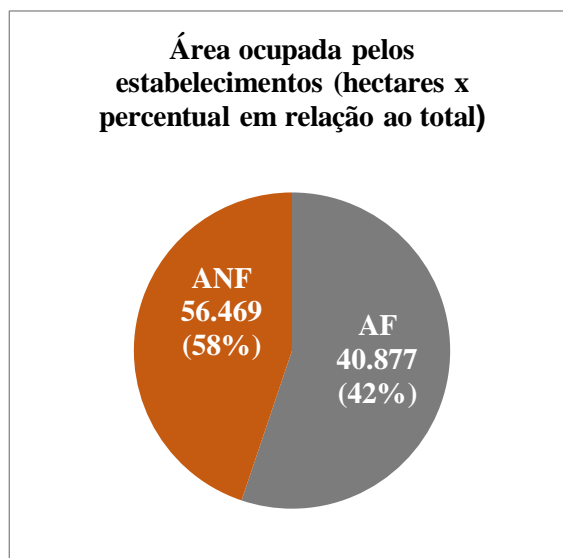
O acesso à terra e ao território também é fator preponderante para a garantia de SAN. Situações de pobreza extrema e insegurança alimentar grave muitas vezes estão diretamente relacionadas às dificuldades relacionadas à impossibilidade deste acesso de forma plena. Portanto, estes resultados podem contribuir para avaliar a ocupação social do espaço agrário, refletindo na equidade e na inclusão social.

No município de Ipê, o Censo mapeou a existência de um total de 97.346 hectares destinados a estabelecimentos agrários, sendo 56.469 hectares área de estabelecimentos de Agricultura Não Familiar (58% do total) e 40.877 hectares área de estabelecimentos da Agricultura Familiar (42%).

No que tange ao número de estabelecimentos, foram mapeados um total de 2.843 unidades, sendo 163 destas unidades da Agricultura Não Familiar (6%) e 2.690 unidades (94%) da Agricultura Familiar. Os gráficos a seguir ilustram esses dados:

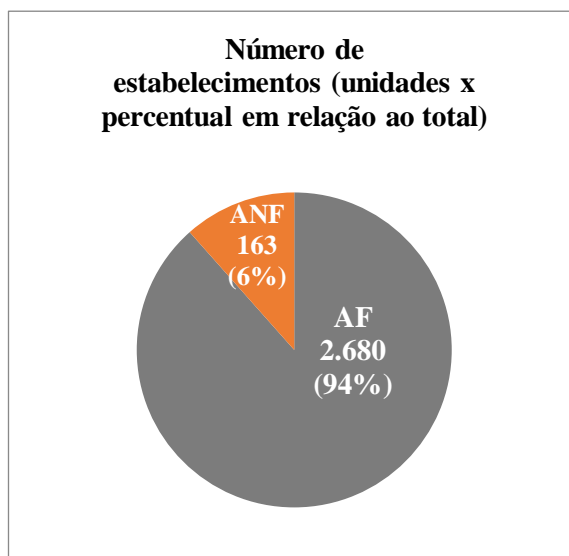


**Gráfico 2 – Área ocupada pelos estabelecimentos (hectares x percentual em relação ao total) em Ipê, Rio Grande do Sul**



Fonte: Elaborado pela autora com base em: IBGE (2006a)

**Gráfico 3 – Número de estabelecimentos (unidades x percentual em relação ao total) em Ipê, Rio Grande do Sul**



Fonte: Elaborado pela autora com base em: IBGE (2006a)

#### **4.5.3 Trabalhadores empregados na produção agrícola**

Cabe observar que a SAN abrange tanto os segmentos sociais que irão consumir os alimentos, quanto os responsáveis pela produção: os agricultores. Este segmento é formado por um contingente significativo de trabalhadores, portadores de direitos, que asseguram sua reprodução social e econômica através da agricultura como atividade empregatícia.

Para uma avaliação mais aprofundada é também possível observar a questão de gênero, tendo em vista que existe uma tendência global em que as mulheres apresentam maior vulnerabilidade à insegurança alimentar (FAO e ADB, 2013), tendo maior probabilidade de serem afetadas por questões como fome, má nutrição e pobreza. Nesse sentido, cabe abrir uma breve ressalva que apesar de estarem diretamente envolvidas com a produção, em algumas situações permanece sua dificuldade no acesso às políticas públicas voltadas à categoria da Agricultura Familiar, cabendo atenção para garantir que as agricultoras saiam da situação de invisibilidade (CANAL RURAL, 2017). Um exemplo é que de acordo com o último Censo Agropecuário, enquanto três milhões de homens são apontados como donos de pequenas propriedades, apenas 600 mulheres tinham tal título no Brasil.

O Censo Agropecuário identificou um total de 2.777 trabalhadores empregados na produção, mais da metade homens (1.723) e as demais mulheres (1.054). Tanto os trabalhadores homens (1.270) quanto às trabalhadoras mulheres (837), a maioria é empregada na Agricultura Familiar. Por outro lado, na Agricultura Não Familiar são empregados 453 homens e 217 mulheres, sendo um total de 24,13% dos trabalhadores rurais empregados no município.

**Tabela 6 – Trabalhadores empregados na produção agrícola (Ipê, Rio Grande do Sul)**

	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>	<b>Total</b>
<b>AF</b>	1.270	837	2.107
<b>ANF</b>	453	217	670
<b>Total</b>	1.723	1.054	2.777

Fonte: Elaborada pela autora com base em: IBGE (2006a)

#### 4.6 RENDA E CONDIÇÕES DE VIDA

Os indicadores relacionados a renda possuem importante relação com a SAN, pois no Brasil, e, em muitos países, a ausência de renda suficiente é um dos principais fatores que impedem os indivíduos de terem acesso aos alimentos tanto em quantidade quanto em qualidade (MARTIN, 2010). Ou seja, há alimentos suficientes à disposição, mas a falta de renda e sua injusta distribuição, assim como a volatilidade de preços, impossibilita muitas vezes este acesso parcelas da população.

Os dados referentes ao percentual de pessoas economicamente ativas foram levantados pelo Censo Demográfico de 2010. A população economicamente ativa é predominantemente masculina (41,88% da população total do município). Além disso, em relação ao total ela é majoritariamente rural (39,37% da população total do município):

**Tabela 7 – Percentual de pessoas economicamente ativas (acima de 10 anos) em Ipê, Rio Grande do Sul**

	<b>Total</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>
<b>Total</b>	75,75	36,38	39,37
<b>Homens</b>	41,88	19,36	22,52
<b>Mulheres</b>	33,87	17,03	16,85

Fonte: Elaborada pela autora com base em: IBGE (2010)

O Coeficiente de Gini consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade (no caso do rendimento, por exemplo, toda a população recebe o mesmo salário) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde poucos ou alguns recebem muito mais que os outros). Em Ipê o Índice de Gini resultou em 0,47, não estando nem entre os 20% mais pobres nem entre os 20% mais ricos, mas possuindo um grau de desigualdade médio sob o ponto de vista deste indicador (SUS, 2010). Além disso, no que se refere ao PIB per capita e aos rendimentos mensais per capita (urbano e rural, mulheres, brancos e negros), todos os dados ficaram abaixo da média do Rio Grande do Sul.

**Tabela 8 – Dados de rendimento médio: Ipê x Rio Grande do Sul**

	<b>Ipê</b>	<b>Rio Grande do Sul</b>
<b>PIB per capita (2010)</b>	R\$18.141,28	R\$31.927,00
<b>Índice de Gini (2010)</b>	0,47	0,48
<b>Rendimento mensal per capita urbano (2010)</b>	R\$890,86	R\$ 1.191,99
<b>Rendimento mensal per capita rural (2010)</b>	R\$ 1.033,97	R\$ 701,80
<b>Rendimento médio mensal das mulheres (2010)</b>	R\$593,84	R\$ 692,58
<b>Rendimento médio mensal dos brancos (2010)</b>	R\$806,43	R\$ 977,49
<b>Rendimento médio mensal dos negros (2010)</b>	R\$528,64	R\$ 575,78

Fonte: Elaborada pela autora com base em: IBGE(2010); SUS (2010)

O Cadastro Único (CadÚnico) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras. É o principal instrumento para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais. Em relação aos dados de extrema pobreza, em Ipê o total de famílias inscritas no CadÚnico em setembro de 2017 era de 426, o que corresponde a 1.129 pessoas com renda familiar mensal conferida conforme a seguinte tabela:

**Tabela 9 – Dados de Extrema Pobreza (Ipê, Rio Grande do Sul)**

<b>Famílias com renda até R\$ 85,00 por pessoa</b>	<b>Famílias com renda R\$85,01 - 170,00 por pessoa</b>	<b>Famílias com renda R\$170,01 - meio salário por pessoa</b>	<b>Famílias com renda acima de meio salário por pessoa</b>
52	83	83	208

Fonte: Elaborada pela autora com base em: BRASIL / MDSA (2017)

#### 4.7 ACESSO À ÁGUA

A universalização do acesso à água para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar é essencial para o pleno desenvolvimento humano e à segurança alimentar e nutricional de famílias, especialmente aquelas que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Existe uma forte relação entre falta de água e segurança alimentar no sentido de que a escassez de recursos hídricos provoca impactos na economia e na disponibilidade de produtos. Nesse sentido, é importante analisar como está o abastecimento de água nos domicílios em Ipê, assim como nas escolas:

**Tabela 10 – Abastecimento de água nos domicílios em Ipê, Rio Grande do Sul**

	<b>Outra Forma</b>	<b>Poço ou Nascente</b>	<b>Rede Geral</b>
<b>Urbana</b>	24	90	965
<b>Rural</b>	0	208	416
<b>Total</b>	24	298	1.381

Fonte: Elaborada pela autora com base em: FEE DADOS (2010).

**Tabela 11 – Abastecimento de água nas escolas da educação básica em Ipê, Rio Grande do Sul (ano de referência: 2013)**

<b>Percentual de escolas da educação básica com abastecimento de água por meio de rede geral de distribuição (%)</b>	41,43%
<b>Percentual de escolas da educação básica com abastecimento de água por meio de poço artesiano (%)</b>	28,57%
<b>Percentual de escolas da educação básica com abastecimento de água por meio de cacimba (%)</b>	14,29%
<b>Percentual de escolas da educação básica com abastecimento de água por meio de rio (%)</b>	0%
<b>Percentual de escolas do ensino básico com pelo menos um dos tipos de abastecimento de água (%)</b>	100%

Fonte: Elaborada pela autora com base em: MDS (2015)

#### 4.8 SAÚDE, NUTRIÇÃO E SERVIÇOS RELACIONADOS

O Sistema Único de Saúde (SUS) é o sistema público de saúde existente no Brasil desde 1988, quando foi criado pela Constituição Federal de 1988. Seu funcionamento está

baseado no atendimento integral do cidadão brasileiro, por meio das unidades básicas e postos de saúde funcionando como portas de entrada no sistema. É meta do SUS tornar-se um importante mecanismo de promoção da equidade no atendimento das necessidades de saúde da população, ofertando serviços de qualidade adequados às necessidades, independentemente do poder aquisitivo do cidadão. O SUS se propõe a promover a saúde, priorizando as ações preventivas, democratizando as informações relevantes para que a população conheça os seus direitos e os riscos à saúde.

Como já abordado no referencial teórico, o conceito de SAN em vigor no Brasil interliga vários aspectos que se relacionam à promoção da saúde. Nesse contexto, entende-se que as práticas alimentares devem ser promotoras de saúde, assim como é necessário que a população disponha de boas condições de saúde para que o objetivo final do processo alimentar ocorra satisfatoriamente.

Dessa forma, o fortalecimento e investimento em ações e serviços de saúde, desde a atenção básica à alta complexidade, passando pela vigilância, controle e regulação em saúde, contribuem para a garantia da SAN da população brasileira. O dado mais alarmante referente à saúde foi o do percentual de ações da Vigilância Sanitária atendidas (somente 42,86%), além da falta de cobertura do Serviço de Atendimento Médico Urgente (SAMU):

**Tabela 12 – Dados sobre o Acesso aos serviços de saúde (Ipê, Rio Grande do Sul)**

<b>% Cobertura das Equipes de Atenção Básica</b>	98,45
<b>% Cobertura do Acompanhamento condicionalidades do PBF</b>	96,8
<b>Unidade Básica de Saúde (UBS) com serviço de notificação de violências (doméstica, sexual e outras)</b>	1
<b>% Cobertura do Centro de Atenção Psicossocial (CAPS)</b>	-
<b>% Acesso hospitalar de óbitos por acidente</b>	33,3
<b>% Cobertura SAMU</b>	0
<b>% de Cura de casos novos de tuberculose pulmonar</b>	-
<b>% de ações da Vigilância Sanitária atendidas</b>	42,86

Fonte: Elaborada pela autora com base em: SUS (2013)

**Tabela 13 – Dados sobre a Rede de Atenção à Saúde (Ipê, Rio Grande do Sul)**

<b>% partos normais</b>	<b>% nascidos vivos com 7+ consultas pré-natal</b>	<b>Óbitos maternos</b>	<b>% Óbitos em internação por Infarto Agudo do Miocárdio</b>	<b>% óbitos de menores de 15a em UTI</b>	<b>Óbitos prematuros (30 &gt; 69a) por Doenças Crônicas</b>
26,47	89,71	0	0	0	16

Fonte: Elaborada pela autora com base em: SUS (2013)

Sobre as redes de controle social, o municipal já possui um Conselho Municipal de Saúde cadastrado. Entretanto, em 2013 (último dado disponível) ainda não havia enviado Plano Municipal de Saúde nem implementado uma Ouvidoria.

**Tabela 14 – Controle Social da Saúde (Ipê, Rio Grande do Sul)**

<b>Conselho Municipal de Saúde (CMS) cadastrado</b>	<b>Envio de Plano Municipal de Saúde ao CMS</b>	<b>Ouvidoria implantada</b>
Sim	Não	Não

Fonte: Elaborada pela autora com base em: SUS (2013)

A vigilância nutricional da população é realizada com o emprego do método antropométrico, aplicável em todas as fases dos ciclos de vida, baseada na mensuração de variações físicas e na composição corporal global, permitindo a classificação de indivíduos e grupos segundo seu estado nutricional. De tal forma, diagnósticos individuais podem ser agregados permitindo diagnósticos de coletivos e traçar o perfil nutricional de grupos populacionais.

O Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) é responsável por monitorar a situação nutricional de grupos populacionais (por ciclos de vida) de acordo com características definidas (como raça, escolaridade e público beneficiário do PBF). Além disso, o SISVAN deve subsidiar ações para a promoção da saúde e alimentação saudável, prevenção e controle de agravos nutricionais.

A vigilância alimentar e nutricional consiste na descrição contínua e na predição de tendências das condições de alimentação e nutrição da população e os seus fatores determinantes. Possui um enfoque ampliado, incorporando a vigilância nos serviços de saúde e a integração de informações derivadas de sistemas de informação em saúde, dos inquéritos populacionais, das chamadas nutricionais e da produção científica. No SUS, o SISVAN é um instrumento para obtenção de dados de monitoramento do estado nutricional e do consumo alimentar das pessoas que frequentam as Unidades Básicas de Saúde.

No Brasil a média de déficit de altura para idade e de peso para idade em menores de cinco anos é de 6,7% e 1,8%, respectivamente, segundo a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (PNDS) do Ministério da Saúde (2006). A seguir são apresentados os dados das crianças menores de 5 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família acompanhadas nas condicionalidades de saúde pelo SISVAN no município de Ipê:

**Tabela 15 – Dados sobre Crianças Cadastradas no CadÚnico**

<b>Crianças cadastradas no CadÚnico</b>	<b>% Ipê</b>	<b>% RS</b>
<b>Déficit de altura para idade em crianças menores de 5 anos</b>	50	9,84
<b>Déficit de peso para idade em crianças menores de 5 anos</b>	7,14	2,37
<b>Crianças menores de 5 anos com sobrepeso</b>	26,18	10,65
<b>Crianças menores de 5 anos com obesidade</b>	4,76	7,78

Fonte: Elaborada pela autora com base em: SISVAN (2015)

Chama-se atenção para o percentual de crianças com sobrepeso ou obesidade (30,94%), ser maior do que o percentual de crianças com déficit de peso ou altura.

Outro indicador de saúde relevante para a Segurança Alimentar e Nutricional é o número de óbitos de crianças menores de um ano de idade. No município, ocorreu apenas 1 óbito infantil no ano de 2014 (BRASIL / MDSA, 2017), o último onde a informação está disponível publicamente pelo Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde (MS).

#### 4.9 EDUCAÇÃO

A educação tem uma relação forte com os fatores determinantes da SAN. Por exemplo, a renda domiciliar per capita, a escolaridade média do domicílio, bem como o número de crianças e idosos determinam o padrão de consumo familiar, influenciando a probabilidade de segurança alimentar de um domicílio. Reforça-se a importância da educação no consumo alimentar. Alguns estudos no Brasil já apontam que a prevalência de insegurança alimentar é maior entre crianças de famílias maiores, com pior nível socioeconômico e cujas mães tinham menor escolaridade (SOUZA et al., 2012). Por isso, é importante acompanhar as tendências expressas por alguns de seus principais indicadores. Na primeira tabela é possível ver que o maior percentual de pessoas não alfabetizadas com mais de 15 anos é de mulheres brancas (2,06%), seguidas pelos homens (2,04%):

**Tabela 16 – Percentual de pessoas com mais de 15 anos não alfabetizadas (Ipê, Rio Grande do Sul)**

	<b>Total</b>	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>
<b>Branca</b>	4,15	2,04	2,06
<b>Preta</b>	0,12	0,07	0,06
<b>Amarela</b>	0,02	0	0,02
<b>Parda</b>	1,14	0,69	0,44
<b>Indígena</b>	0	0	0

Fonte: Elaborada pela autora com base em: IBGE (2010)

Além da taxa de analfabetismo no município, também é importante entender o grau de escolaridade da população. De acordo com o Censo de 2010, 63,52% da população de Ipê com 15 ou mais anos de idade não tem instrução ou possui o ensino fundamental incompleto. Em oposição a isso, apenas 4,45% possui ensino superior completo:

**Tabela 17 – Dados de escolaridades (Ipê, Rio Grande do Sul)**

Percentual de pessoas de 25 anos ou mais de idade			
<b>Sem instrução e fundamental incompleto</b>	<b>Fundamental completo e médio incompleto</b>	<b>Médio completo e superior incompleto</b>	<b>Superior completo</b>
63,52	16,52	15,5	4,45

Fonte: Elaborada pela autora com base em IBGE (2010)

#### 4.10 POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Nos últimos anos, povos e comunidades tradicionais passaram a acessar serviços públicos dos quais, antes, estavam excluídos. A construção de uma política para esses segmentos deve ser voltada para o atendimento das necessidades socioambientais destes grupos sociais, com priorizações de regularização fundiária, infraestrutura, inclusão social e produção sustentável, incluindo processos industriais, mercados institucional e diferenciado, organização social e produtiva.

O quadro abaixo apresenta o número de famílias do Município pertencentes aos Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTEs) inseridas no Cadastro Único em setembro de 2017:



Tabela 18 – Número de famílias de GPTEs residentes no município (Ipê, Rio Grande do Sul)

<b>GPTEs</b>	<b>Nº de famílias</b>
<b>Indígenas</b>	0
<b>Quilombolas</b>	0
<b>Ciganas</b>	0
<b>Comunidades de Terreiro</b>	0
<b>Extrativistas</b>	0
<b>Pescadores artesanais</b>	0
<b>Ribeirinhas</b>	0
<b>Agricultores familiares</b>	69
<b>Assentadas</b>	0
<b>Beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário</b>	0
<b>Acampadas</b>	0
<b>Atingidas por empreendimentos de infraestrutura</b>	0
<b>Com pessoa presa no sistema carcerário</b>	0
<b>Em situação de rua</b>	0
<b>Catadores de material reciclável</b>	0
<b>TOTAL</b>	<b>69</b>

Fonte: Elaborada pela autora com base em: MDS (2015)

Como é possível perceber, o único GPTE presente em Ipê é o de agricultores familiares, com 69 famílias cadastradas pelo governo.

## **5 PROGRAMAS E AÇÕES DE SAN**

Para que os dados já apresentados sobre os municípios sejam compreendidos com mais profundidade, no que se refere à ação governamental, é importante visualizar o que o município já tem articulado ou vem articulando do ponto de vista de políticas, programas e equipamentos públicos de SAN. Essa atividade de mapeamento de ausência ou presença de ações da Administração Pública é uma tarefa pouco simples, dada a falta de dados oficiais referentes à SAN no âmbito dos municípios. Nesse capítulo, serão apresentados os dados disponibilizados em fontes oficiais do governo sobre o Município de Ipê.

### **5.1 PANORAMA ATUAL DO SISAN NO MUNICÍPIO**

Segundo dados coletados no Relatório Municipal de Informações de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN nos Municípios (BRASIL / MDSA, 2017), Ipê não respondeu ao Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional de 2014 (BRASIL / MDS, 2015), o que dificulta o mapeamento de suas ações de SAN. O relatório possui poucas informações, mas explica que atualmente as ações e políticas de SAN são coordenadas pela Secretaria de Saúde. Além disso, não há informação sobre Lei municipal de SAN ou Lei Orgânica de SAN (LOSAN) e não há informação sobre Câmara Intersetorial/Intersecretarial de SAN (CAISAN/Municipal). Também não há informação sobre Conselho Municipal de SAN (COMSEA), nem sobre a formulação e implementação de um Plano Municipal de SAN (PLAMSAN).

Em suma, no vigente momento Ipê não integra um dos seis municípios gaúchos que já aderiram ao SISAN.

### **5.2 PROGRAMAS E AÇÕES SEGUNDO AS DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE SAN**

Tendo em vista a abrangência das dimensões da SAN, além do caráter multisetorial de suas políticas, são muitas as ações implementadas nos municípios que podem ser relacionadas à Política Nacional de SAN (PNSAN). Porém, muitas vezes, desconhecem-se as conexões institucionais, o que dificulta sua identificação e conseqüentemente uma maior articulação para potencializar seus impactos.

Para maior compreensão, serão citadas algumas políticas integradas à agenda da SAN para uma visão geral sobre as possíveis conexões institucionais encontradas no município.

### 5.2.1 políticas de promoção ao acesso universal à alimentação

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa que contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Todos os meses as famílias atendidas pelo Programa recebem um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo governo federal. Podem fazer parte do programa todas as famílias cuja renda mensal seja de até R\$85,00 por pessoa e famílias com renda média entre R\$ 85,01 e R\$ 170 mensais por pessoa, desde que tenham, em sua composição, crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. Em setembro de 2017, o total de famílias beneficiárias do PBF no Município de Ipê era de 96, o que corresponde a um valor total repassado no mês de R\$ 12.512,00 (MDS, 2015).

O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) é um benefício individual, não vitalício e intransferível. Instituído pela Constituição Federal de 1988, ele garante a transferência de um salário mínimo à pessoa idosa, com sessenta e cinco anos ou mais, e à pessoa com deficiência de qualquer idade. O requisito é que os beneficiários comprovem não possuir meios de se sustentar ou de serem sustentados pela família. Além disso, para ter direito ao benefício, o solicitante precisa comprovar que a renda mensal por pessoa da família é inferior a  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário mínimo. No município de Ipê foram identificadas 44 pessoas beneficiárias:

**Tabela 19 – Dados sobre número de pessoas beneficiárias do BPC (Ipê, Rio Grande do Sul)**

	Número de beneficiários
<b>Idosos</b>	19
<b>Pessoas com Deficiência</b>	25

Fonte: BRASIL / MDSA (2017).

Os Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional são estruturas físicas e espaços destinados, no todo ou em parte, à provisão de serviços públicos ao cidadão com vistas à garantia DHAA, destinados à oferta, à distribuição e à comercialização de refeições ou de alimentos. Entretanto, como o município de Ipê não respondeu ao MapaSAN, não há um registro governamental ou da Administração Pública Municipal sobre a existência de tais equipamentos no município. Seria necessário, portanto, mapear se existem: Bancos de alimentos; Cozinhas comunitárias; Restaurantes populares; Unidades de apoio à distribuição

da Agricultura Familiar; Feiras livres; Feiras livres que comercializem exclusivamente orgânicos e/ou agroecológicos; Sacolões públicos ou quitandas públicas; e mercados públicos ou populares.

Além disso, pela mesma ausência de participação do município no MapaSAN, também não há registro governamental dos instrumentos de agricultura urbana. Agricultura Urbana é um conceito multidimensional, que inclui a produção, transformação e prestação de serviços, de forma segura, para gerar produtos agrícolas (hortaliças, frutas, plantas medicinais, ornamentais, cultivados ou advindos do agro extrativismo, etc.) e pecuários (animais de pequeno porte) voltados ao autoconsumo ou comercialização, aproveitando-se de forma eficiente e sustentável dos recursos e insumos locais (solo, água, resíduos, mão de obra, saberes etc.). Essas atividades podem ser praticadas nos espaços interurbanos, urbanos ou periurbanos<sup>13</sup>, estando vinculadas às dinâmicas urbanas ou das regiões metropolitanas e articuladas com a gestão territorial e ambiental das cidades.

Como o município não respondeu ao MapaSAN, também não existem informações oficiais disponíveis sobre: agricultura periurbana; produção de insumos; hortas nas escolas; hortas comunitárias em espaços privados e públicos; produção de plantas medicinais ou transformação em remédios caseiros e outras iniciativas em agricultura urbana e periurbana.

### **5.2.2 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**

O PAA, instituído em 2003 pelo governo federal, tem como objetivo a compra de alimentos da agricultura familiar pelo poder público e a sua posterior doação à população em insegurança alimentar e nutricional, por meio da rede socio assistencial, de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e da rede pública e filantrópica de ensino. Através do acesso à Matriz de Informações de Dados do MDS, é possível notar que nenhuma entidade recebe doações de alimentos do PAA no Município de Ipê.

Entretanto, identificou-se que há uma participação, mesmo que pequena, dos agricultores familiares de Ipê fornecedores do PAA, apesar da produção não se manter no município:

---

<sup>13</sup>Por periurbano entende-se “uma área que se localiza além dos subúrbios de uma cidade onde as atividades rurais e urbanas se misturam e não é possível definir os limites físicos e sociais destes dois espaços.” (PENSAMENTO VERDE, 2014)

**Tabela 20 – Dados sobre agricultores fornecedores no PAA (Ipê, Rio Grande do Sul)**

	Número de agricultores familiares fornecedores
<b>Execução CONAB/MDA</b>	0
<b>Execução Estadual</b>	0
<b>Execução Municipal</b>	5
<b>PAA Leite</b>	0

Fonte: BRASIL / MDSA (2017)

Além disso, em 2015 o Total de Atendimentos no PAA Municipal foi 30.455 através do fornecimento desses 5 agricultores familiares do município (BRASIL / MDSA, 2017).

### **5.2.3 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**

O PNAE atende alunos de toda a educação básica matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público), por meio da transferência de recursos financeiros provenientes de verba federal. Em Ipê, de acordo com o PNAEweb, o valor repassado financeiramente pelo programa para o município no ano de 2015 foi de R\$ 54.520,00 (BRASIL / MDSA, 2017).

Além disso, com a aprovação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no âmbito do PNAE deve ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, com dispensa de licitação. Calcula-se que em 2015, Ipê tenha tido um percentual de 63% na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e que os valores dessas aquisições tenham sido de R\$22.651,00 (BRASIL / MDSA, 2017).

Também não houveram valores repassados ao município para alunos indígenas e quilombolas no município, visto que não foram registradas pessoas desses dois grupos.

### **5.3 POLÍTICAS DA PROMOÇÃO DO ACESSO À ÁGUA**

O Programa Nacional de Universalização do Acesso à Água tem o objetivo de promover a universalização do acesso à água em áreas rurais para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar, visando ao pleno desenvolvimento humano e à segurança alimentar e nutricional de famílias em situação de vulnerabilidade social. Em Ipê, a última data de referência foi entre os anos de 2013 a 2016, onde não foi registrada a execução de cisternas (tecnologias de armazenamento de água para consumo e produção) (BRASIL / MDSA, 2017).

#### 5.4 OUTRAS POLÍTICAS E AÇÕES

Por falta de participação do município no MapaSAN, também não foi possível mapear de maneira oficial dados mais específicos sobre a produção orgânica e agroecológica no município.

Em referência ao Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), ao Programa de Apoio à Conservação Ambiental Bolsa Verde e ao Fomento às Atividades Produtivas Rurais, não foram registrados beneficiários em Ipê nos dados da Matriz BSM do MDSA. Sabe-se que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) financia projetos e agricultores, mas por sua vez também não há registro municipal com dados oficiais relativos a número de beneficiados e valores (BRASIL / MDS, 2015).

Também não houve registros oficiais de ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN), como ações da educação no ambiente escolar ou ações da saúde na rotina de saúde na atenção primária (BRASIL / MDSA, 2017).

## **6 SEMINÁRIO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE IPÊ**

O Seminário Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Ipê foi realizado no dia 28 de setembro de 2017 no turno da manhã, das 9hrs às 13hrs, na Prefeitura Municipal de Ipê. Utilizando-se do método de observação participante, foram sistematizadas as informações sobre tudo o que ocorreu nas 4 horas do encontro e as principais interações entre os participantes, assim como registrou em gravador o evento.

Durante o início, foram recolhidas as assinaturas do público através de uma lista de presença, feita pela organização para a disponibilização de certificados de participação no final do evento. Estiveram presentes aproximadamente 20 pessoas no evento. Entre elas, 5 presentes eram parte da equipe responsável pela capacitação e organização do evento, 1 representante da SESAN, a secretaria de educação do município (responsável por organizar a logística do evento) e 7 servidores da prefeitura (2 assistentes sociais, 1 agente comunitário de saúde, 1 representante da secretaria da agricultura e do meio ambiente, a nutricionista do município e 2 merendeiras das escolas municipais). Além disso, estavam presentes 2 representantes das associações agroecológicas do município e 1 representante da EMATER-RS. O restante da audiência era composto por um público jovem da sociedade civil.

Em Ipê, o seminário foi dividido em quatro momentos distintos: o primeiro, em formato de palestra, foi constituído por uma contextualização do projeto englobado pelo seminário, assim como uma fala introdutória sobre os principais conceitos de SAN; o segundo, seguindo o formato do primeiro, foi uma apresentação feita por uma especialista sobre um tema específico de SAN demandado pela Prefeitura de Ipê; o terceiro, uma oficina (“*workshop*”) feita através de debate entre todos os presentes no seminário; e o quarto, o encerramento do evento e a distribuição dos certificados.

No primeiro momento, a palestra foi realizada por uma das assessoras do OBSSAN, mestranda da pós-graduação em desenvolvimento rural da UFRGS (PGDR-UFRGS) com um histórico de atuação em ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) no território da serra gaúcha de 5 anos. Essa parte teve duração de aproximadamente 45 minutos e enfatizou os aspectos: a questão do sobrepeso e da obesidade que tornam o índice de vulnerabilidade alto no Estado (o Rio Grande do Sul é o Estado com maior percentual de pessoas com excesso de peso); a necessidade de uma melhor articulação das ações direcionadas à SAN no município, visando uma futura inserção no SISAN; e os marcos legais e o histórico da SAN no Brasil, abordados de maneira objetiva e resumida. Além disso, falou-se sobre como a baixa adesão

dos municípios ao SISAN é um obstáculo para efetivar políticas de SAN a nível local, assim como ressaltada a relevância da formação de um Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) como espaço de governança onde a sociedade civil possa trazer demandas e onde as ações de SAN possam ser monitoradas e acompanhadas com tanto pelo poder público quanto pela sociedade.

O segundo momento do seminário foi caracterizado pela intervenção de uma doutoranda costa-riquense do PGDR-UFRGS, especialista sobre o tema da Soberania Alimentar e do DHAA. Essa parte teve duração de 50 minutos. Em reuniões prévias referentes à organização do seminário municipal, a equipe do projeto havia demandado que a Prefeitura apontasse um tema de SAN sensível a seu contexto municipal, procedimento padrão para todos os municípios visitados, para ser abordado com especificidade no dia do evento. Portanto, o tema desse segundo momento foi escolhido pelos gestores municipais.

A palestrante, com o uso de uma apresentação em *formato de slides*, abordou a questão das necessidades fisiológicas e básicas relacionadas à alimentação, que deve ser adequada atendendo diferentes dimensões como gênero, etnia, idade, composição física, etc. Foi reforçada a ideia de que a SAN é sempre integradora de diferentes áreas que dispõem entre disponibilidade, acessibilidade, consumo e utilização biológica dos alimentos. Além disso, foi desenvolvida a abordagem de que uma alimentação saudável e adequada é necessidade básica e, portanto, direito de todos, sendo o Brasil pioneiro na América Latina em tornar a alimentação um direito social. Especial foco foi conferido à questão da atuação com reflexividade e criticidade acerca da produção e consumo de alimentos, dadas as especificidades dos sistemas agroalimentares e também os conflitos de interesse por trás do consumo de alimentos (como por exemplo, práticas e sabores tradicionais contrastados com as ideias propagadas pela indústria de alimentos industrializados e ultra processados).

Esse segundo momento do evento foi finalizado com uma breve discussão entre os presentes gerada a partir do questionamento: há alguma dificuldade que se destaca no município para atingir o DHAA? Diante disso, os presentes questionaram a falta de informação sobre os produtores, sobre quem produz os alimentos e sobre a “história” do alimento que está na mesa. A discussão não se estendeu por muitos minutos, visto a limitação de horário do seminário, mas ajudou a introduzir o terceiro momento do seminário: a oficina.

A ideia da oficina adotada também é padrão do OBSSAN para todos os seminários municipais realizados: o que varia, em cada município, são as respostas e conclusões à atividade. Cabe ressaltar, também, que a oficina sempre é o terceiro momento dos Seminários Municipais para que antes sejam enfatizados alguns conceitos de SAN, através das palestras,



para evitar o máximo possível confusões e falta de entendimento a respeito da caracterização do tema. Foi feito um círculo de cadeiras entre todos os presentes e estendido sobre a parede um pedaço de tecido. Uma das integrantes da equipe do OBSSAN foi responsável por explicar à plateia o passo-a-passo do *workshop*: os atores deveriam discutir e expressar respostas a três perguntas relacionadas à SAN com base no contexto municipal de Ipê.

Cada pergunta seria abordada de modo exclusivo, em ordem, e as respostas e pontos principais debatidos pelo grupo deveriam ser escritas, utilizando-se poucas e objetivas palavras, em tarjetas de cartolina. As tarjetas foram distribuídas pela equipe do projeto, sendo de três cores diferentes (azul, amarelo e rosa), uma cor destinada para as respostas de cada uma das três perguntas (azul para a primeira pergunta, amarelo para a segunda pergunta e rosa para a terceira pergunta). Não foi colocado limite de número de tarjetas ou de respostas para cada questão. Ao final das respostas às três perguntas, o objetivo era que as tarjetas estivessem sistematizadas e coladas (com o uso de cola *spray*) no painel de tecido, divididas em nuvens temáticas de cada pergunta. Através disso, a equipe do projeto faria uma discussão com os temas obtidos, instigando participação dos atores locais para o entendimento da SAN no município de Ipê.

O objeto dessa oficina foi unir o conhecimento dos atores locais com o conhecimento acadêmico. De um lado, a equipe do projeto buscava entender melhor como formular uma metodologia de trabalho em SAN para os municípios, também o capacitando para refletir e buscar soluções e melhorias sobre seu contexto. Do outro, os envolvidos a nível local trariam seu conhecimento único sobre a situação no município, o que enriqueceria o debate com dados qualitativos, assim como identificariam possíveis fatores que poderiam estar sendo negligenciados ou esquecidos pela gestão pública municipal no tratamento de SAN.

A primeira pergunta abordada, cujas respostas foram escritas nas tarjetas azuis, foi: quais ações o município vem fazendo para realizar a SAN? Tal questão foi inserida na abordagem metodológica da oficina dada a dificuldade, que já foi mencionada no vigente trabalho algumas vezes, no mapeamento das ações, políticas e programas de SAN nos municípios.

A segunda pergunta, cujas respostas foram escritas nas tarjetas amarelas, foi: quais as principais fragilidades do município para realizar a SAN? Por sua vez, tal questão foi inserida na abordagem metodológica da oficina devido à dificuldade de entendimento da relação entre dados quantitativos (que, no caso da SAN, são todos de levantamentos realizados pelo Governo Federal) a contextos específicos locais (no caso do projeto, a contextos municipais), pois do ponto de vista da Administração Pública não é possível identificar e combater os reais

motivos da vulnerabilidade de determinados indicadores apenas com o uso de métodos estatísticos. Inseriu-se essa pergunta como a segunda também para que os presentes buscassem entender como e se as fragilidades do município podem estar relacionadas com a ausência ou presença de ações de SAN (respostas referentes à primeira pergunta).

Por fim, a terceira pergunta, cujas respostas foram escritas nas tarjetas rosas, foi: quais as ações que podem e precisam ser feitas para estruturar a SAN no município? Tal pergunta foi inserida de modo a incentivar uma reflexão e articulação dos atores municipais para a formulação concreta de soluções e ações promotoras de SAN.

Antes de apresentar o resultado final obtido com a sistematização das tarjetas no painel, é necessário ressaltar que houve uma grande participação dos presentes na atividade. Dado o número contido de pessoas no evento, todos os que ali se encontravam participaram ativamente no *workshop*, respondendo às perguntas, mas também expondo ideias fruto de reflexões pessoais sobre alguns assuntos relevantes à SAN.

Para um melhor entendimento da sistematização, buscou-se organizar as respostas em formato de tabela, espelhando-se à divisão como as tarjetas foram distribuídas no painel durante o evento. Cada traço “-“ no quadrante das respostas refere-se a uma tarjeta escrita durante o evento.

**Quadro 6 – Sistematização das Perguntas e Respostas da Oficina do Seminário Municipal de Ipê**

<b>PERGUNTAS</b>	<b>RESPOSTAS</b>
<b>Pergunta 1: Quais ações o município vem fazendo para realizar a SAN? (AZUL)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampla produção de alimentos;</li> <li>- Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);</li> <li>- Priorização de agricultura familiar e orgânicos no PNAE (1ª lei municipal no Brasil; origem de 40-70% dos alimentos servidos nas escolas);</li> <li>- Secretaria da Saúde fornece leite para aleitamento materno (iniciativa municipal);</li> <li>- Conselho dos Ecologistas e 8 associações agroecológicas;</li> <li>- Distribuição de cestas básicas;</li> <li>- Ação de produção de frutas silvestres para diversificar renda de famílias de baixa renda;</li> <li>- EMATER/RS = grupos de capacitação para mulheres agricultoras com trabalho em plantas medicinais, temperos tradicionais, oficinas para produção de sal e condimentos naturais;</li> <li>- Oficinas de aproveitamento de alimentos para reduzir desperdício (pasteurização de cascas de laranja e limão para produzir sabonetes).</li> </ul>
<b>Pergunta 2: Quais as principais fragilidades do município para realizar a SAN? (AMARELO)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificuldade de entendimento dos alunos e dos pais sobre alimentação saudável;</li> <li>- Falta de valorização dos produtos locais;</li> <li>- Pouco retorno na implementação de feira de produtos agroecológicos (todas as iniciativas foram canceladas por essa razão);</li> <li>- Fome como a uma das principais vulnerabilidades atendidas pela Assistência Social;</li> <li>- Falta de indicadores para avaliar a fome e a distribuição de cestas básicas;</li> <li>- Vulnerabilidade das famílias de trabalhadores migrantes de granja;</li> <li>- Falta de diálogo e ação conjuntas entre as secretarias da prefeitura;</li> <li>- Falta de continuidade nas ações;</li> <li>- Precariedade no trabalho agrícola e contaminações por agrotóxicos;</li> <li>- Falta de formação sobre os diversos programas e políticas de SAN;</li> <li>- Falta de recursos;</li> <li>- Falta de pessoal capacitado para elaborar projetos públicos;</li> </ul>
<b>Pergunta 3: Quais as ações que podem e precisam ser feitas para estruturar a SAN no município? (ROSA)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ações de educação em SAN;</li> <li>- Potencialização dos recursos financeiros;</li> <li>- Formação e capacitação de merendeiras;</li> <li>- Formação de atores públicos;</li> <li>- Aderir a programas federais;</li> <li>- Ações integradas entre as diferentes secretarias;</li> <li>- Cesta básica com produtos agroecológicos;</li> <li>- Hortas comunitárias;</li> <li>- Divulgar ações;</li> <li>- Formar um Conselho fortalecido para acompanhar o tema;</li> <li>- Adesão ao SISAN.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora

Conclui-se o seminário, no quarto momento, com a fala da mesma assessora do primeiro momento agradecendo a presença do público e ressaltando-se a importância da adesão ao SISAN e os benefícios que isso traria aos municípios, como pontos extras para

concorrer a editais do Governo Federal. Também requisitado que os presentes no público do seminário se articulassem e escolhessem 2 representantes (um da sociedade civil e um da administração pública, preferencialmente) para participarem de um Curso de Capacitação Presencial em SAN, com duração de 40 horas e agendado de 4 a 8 de dezembro de 2017 no Hotel Embaixador em Porto Alegre. O curso tem como objetivo principal a formação de multiplicadores municipais em SAN e agentes para a implantação do SISAN nos municípios em situação de vulnerabilidade do estado.

## **7 ANÁLISE DO CENÁRIO DE SAN NO MUNICÍPIO DE IPÊ: AÇÕES, DIFICULDADES E POTENCIALIDADES**

Conforme elucidado no capítulo metodológico, a análise do vigente trabalho foi dividida em quatro subcapítulos, que representam quatro eixos temáticos: 1) Estruturação da Administração Pública Municipal; 2) Produção, Oferta e Acesso a Alimentos; 3) Educação Alimentar e Nutricional (EAN); e 4) Articulação de Políticas Públicas e Ações Conjuntas entre os atores locais.

No primeiro eixo temático estão as questões relacionados ao trabalho das diferentes secretarias do município acerca de SAN, aos requisitos do SISAN, à formação de gestores públicos sobre programas e para a elaboração de projetos, à divulgação e transparência das ações municipais, etc. Esse será o primeiro eixo abordado pois será defendida a ideia de que a Administração Pública municipal precisa promover uma “cultura” de SAN, articulando suas diferentes secretarias e estrutura interna como primeiro passo em direção a isso, assim como incentivando a participação da sociedade civil e dos demais atores.

O segundo eixo temático aborda a questão de produção e oferta de alimentos, buscando cruzar o panorama municipal de produção com questões relativas à acesso, desenvolvimento local, valorização de produtos locais, vulnerabilidade de famílias migrantes e precariedade no trabalho agrícola. O terceiro eixo temático aborda a questão da Educação Alimentar e Nutricional (EAN), parte de um conjunto de estratégias do CONSEA criadas para promover o DHAA.

Por fim, o quarto eixo temático discorre sobre as demais políticas públicas de SAN no município (PAA, cisternas e distribuição de leite) ações conjuntas entre a administração pública municipal e outros atores locais, como EMATER/RS e as Associações de Agroecologia.

### **7.1 ESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Conforme demonstrado na apresentação dos dados quantitativos obtidos mediante plataformas e ferramentas públicas, Ipê ainda não aderiu ao SISAN, além de não ter iniciado a criação e realização de nenhum dos pré-requisitos da adesão ao sistema. O contexto no município constitui-se, no entanto, em um alerta vermelho para os Administradores Públicos e para a população da cidade: é necessária a formulação de um plano de ações para frear os fatores que categorizam o município como estando em alta vulnerabilidade em SAN.

Um dos principais objetivos que espera-se concretizar com a divulgação do presente trabalho é que o município de Ipê, com base nos dados apresentados e na análise feita, consiga articular ações para, em um futuro próximo, aderir ao SISAN. A adesão do município ao sistema é defendida porque, além da possibilidade de pontuação adicional para propostas de apoio a ações e programas incluídos no seu plano de SAN, quando habilitado em editais de chamada pública para descentralização de recursos federais de ministérios, Ipê viabilizaria a operacionalização de programas de forma integrada e sustentável, a partir de uma abordagem mais sistêmica (ADESAN, 2017). Não apenas a adesão, mas principalmente uma melhor articulação conjunta das políticas de SAN por parte da Administração Pública municipal facilitaria o acompanhamento e o monitoramento de indicadores, programas e orçamentos voltados para a SAN. Um primeiro passo ideal seria, na visão desse trabalho, que futuramente o município respondesse a documentos e levantamentos oficiais como o MapaSAN, de forma a reconhecer as ações já implementadas. Aprimorando o seu mapeamento de ações e políticas de SAN, Ipê também teria mais facilidade para identificar também problemas não contemplados e áreas prioritárias de ação, assim como detectar possíveis potencialidades municipais que poderiam beneficiar a sociedade.

Visando melhorar o quadro atual e aderir ao SISAN, é importante que a Administração Pública municipal se articule internamente para elaborar uma Lei Municipal de SAN, uma Câmara Intersetorial de SAN, um Plano de SAN e um Conselho de SAN.

No que tange à legislação, recomenda-se que Ipê torne a SAN uma política municipal, institucionalizando a responsabilidade da Administração Pública municipal na promoção do direito de todas as pessoas ao acesso regular e permanente a alimentos, em qualidade e quantidade. Para a elaboração da sua própria lei orgânica do assunto, o poder público municipal poderia recorrer à legislação de um dos seis municípios gaúchos que já aderiram ao SISAN como modelo de lei a ser adotada, como o outro município da Serra Gaúcha que está em fase final de adesão, São Francisco de Paula.

A forte intersectorialidade que abrange a SAN foi refletida nas discussões do seminário municipal, pois os atores locais destacaram como as poucas ações já realizadas ainda são poucas articuladas entre as diferentes secretarias da Prefeitura municipal. Essa falta de articulação acaba gerando ausência de abordagem a problemas urgentes (como explicado, por exemplo, no capítulo 7.2, no caso das famílias migrantes vulneráveis ou no atendimento incumbido exclusivamente ao CRAS às famílias em vulnerabilidade ou extrema pobreza) e, arrisca-se dizer, que não potencializa ou auxilia na gestão eficiente de recursos humanos e financeiros. Como apresentado no referencial teórico desse trabalho, o orçamento dos

municípios em geral é bastante limitado a repasses federais, por isso seria interessante buscar uma abordagem para otimizar os recursos disponíveis.

Em um contexto ideal onde o município priorizasse a SAN na Administração Pública municipal, seria recomendado que fosse criada uma Câmara Intersetorial Municipal, baseada na interlocução e pactuação com os órgãos e entidades sobre gestão e integração dos programas e ações de SAN. Entretanto, mesmo que a criação de uma Câmara, formalmente institucionalizada, seja uma realidade distante para o município agora, sugere-se com urgência que as secretarias se reúnam mensalmente para discutir e tratar assuntos relacionados à SAN, de modo a se manterem atualizadas sobre o trabalho uma das outras e também para que colaborarem trabalhando em conjunto. Além disso, as secretarias assegurar-se-iam pela produção e análise de dados e divulgação de informações, utilizando-as sistematicamente de mecanismos de avaliação e monitoramento contínuos das ações de SAN. Também se sugere que haja uma ação conjunta para incentivar continuidade nas ações, de modo que não sejam criadas e executadas apenas iniciativas pontuais e de curta duração e impacto limitado. Recomenda-se, por fim, um esforço para que seja mantido um relatório anual sobre a situação de SAN no município, apontando recomendações e adequações futuras.

Somada a uma articulação das Secretarias que formam a Prefeitura, a formação de um Conselho municipal de SAN possibilitaria a organização e maior participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas referentes à SAN. Os conselhos municipais, também chamados de conselhos de políticas públicas, são uma das ferramentas que possibilitam aos cidadãos uma participação ativa no processo de criação de políticas públicas no Brasil<sup>14</sup>. A organização da sociedade e o controle social são condições essenciais para as conquistas sociais e para a superação definitiva da pobreza. O CONSEA estimula a organização da sociedade para que ela faça a sua parte na formulação, execução e acompanhamento de políticas de SAN.

A Prefeitura de Ipê deve apoiar a criação Conselho, que por sua vez deve congrega três setores da sociedade: representantes do poder público; representantes de entidades ou de instituições que já atuam em segurança alimentar (igrejas, sindicatos, cooperativas, associações agroecológicas ONGs, etc.); e representantes da sociedade civil. De fato, a composição de um COMSEA é obrigatoriamente de 1/3 de representantes governamentais (das áreas ligadas diretamente ao tema da segurança alimentar) e 2/3 da sociedade civil (que

---

<sup>14</sup> Para mais informações sobre Conselhos Municipais, recomenda-se a página “Participação em Foco” do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea): <http://www.ipea.gov.br/participacao/outras-pesquisas-2/348-estudos-sobre-conselhos>.

tradicionalmente atue ou preste relevantes serviços no âmbito estadual ou municipal em questões relacionadas à segurança alimentar). Na formatação de um COMSEA, o município não precisa iniciar o processo do zero.

É aconselhável aprender com a experiência de conselhos já existentes, como o Conselho de Ecologistas e o Conselho de Alimentação Escolar, tirando lições de seus acertos e erros. Diante disso, um outro problema identificado durante o seminário é que pouco se sabe sobre a ação e a presença dos Conselhos no município. É recomendável que isso sofra uma modificação e que a Prefeitura utilize os canais de comunicação disponíveis, como a sua página institucional na internet, redes sociais e a rádio local, para atualizar os moradores sobre a atuação dos Conselhos. Além disso, é fundamental estabelecer contato com o CONSEA estadual, que poderá oferecer outros subsídios para a implantação do Conselho.

Por fim, ressalta-se a importância da formulação de um Plano municipal de SAN de modo a cumprir com os preceitos da legislação nacional e internacional que garantem o DHAA. O município é livre para aderir ou não ao SISAN, mas é sua obrigação, por lei, adotar mecanismos que expressem um conjunto de medidas que garantam a alimentação adequada de sua população.

A concepção de um Plano serve para a articulação e potencialização das diversas ações e programas de SAN que, como já descrito, são um tanto dispersos ou isolados no interior dos órgãos de governo municipal, em um Plano intersetorial com estratégias, objetivos e metas bem definidos. Com isso, gradualmente, quebram-se os paradigmas que ainda concebem as políticas e programas de forma linear e setorial, mediante a abertura e a reunião dos diferentes setores em torno da construção de políticas e planos intersetoriais e integrados, já que a SAN abrange as diferentes dimensões e setores das ações governamentais. Ademais, a adoção de um Plano possibilita a institucionalização de programas de SAN como políticas públicas permanentes no âmbito municipal. Na medida em que existe legislação respaldando as ações, se tem mais força para garantir a destinação de recursos públicos através da dotação orçamentária específica no Plano Plurianual para esta finalidade. Isso é importante pois cada vez mais o acesso aos recursos públicos estaduais e federais na área de SAN terão a tendência de estarem condicionados à adesão do município ao SISAN e à implementação de Planos municipais de SAN. Ou seja, municípios que possuem Planos se credenciarão para acessar editais públicos e recursos adicionais para a execução de iniciativas voltadas ao DHAA.

É sugerido, que o município oriente seu plano mediante 5 diretrizes gerais: promover a produção rural e urbana e a comercialização de alimentos realizadas em bases socialmente



equitativas; ampliar o acesso a uma alimentação de qualidade e regular as condições em que os alimentos são disponibilizados à população; promover a educação alimentar e a organização dos consumidores na defesa dos seus direitos; universalizar e assegurar a qualidade dos programas alimentares com caráter suplementar ou emergencial dirigidos a grupos populacionais específicos; estimular a participação da sociedade civil na formulação e na implementação da política de segurança alimentar e apoiar as iniciativas não-governamentais (COSTA; MALUF, 2001). Desse modo, as observações recolhidas durante o Seminário Municipal poderiam ser agrupadas e traduzidas em um plano oficial.

Uma melhor estruturação da Administração Pública para lidar com questões de SAN também contribuiria para a promoção de ações de educação permanente, formação e capacitação de gestores, profissionais e sociedade civil, em especial, conselheiros. Conforme problematizado pelos atores presentes no seminário, existe uma grande dificuldade no município no que tange à formulação de projetos para editais e chamadas públicas. Ressaltou-se que os servidores muitas vezes não possuem as competências e conhecimentos para lidar com a burocracia de editais e modelos de projetos. Seria necessário, portanto, que houvesse capacitações periódicas para os atores que compõem o quadro de trabalho da Prefeitura, visando uma maior inclusão do município em políticas e programas estaduais e federais além de possíveis fontes adicionais de recursos públicos (com a possibilidade também de auxílio em editais internacionais e de fundações e organizações não governamentais, como chamadas para envio de projetos das Nações Unidas, Programa Mundial de Alimentos, Banco Mundial, etc.). Para a realização dessas capacitações, que não precisam ser necessariamente voltadas apenas para a SAN e sim com formato voltado para políticas sociais no geral, o município poderia buscar auxílio de universidades do estado além da parceria com outras prefeituras vizinhas.

O último argumento é que a adoção do SISAN pela Administração Pública Municipal de Ipê expressaria uma opção política e uma visão estratégica do gestor público que aposta na SAN como um investimento público na qualidade de vida da população de seu município. Deste modo, investir em sistemas locais de SAN que envolvam desde a produção, passando pelo abastecimento, a transformação, a distribuição e o consumo é investir na prevenção da saúde e garantir que a população goze de boa qualidade de vida com soberania e segurança alimentar e nutricional.

## 7.2 PRODUÇÃO, OFERTA E ACESSO A ALIMENTOS

As iniciativas locais e a implementação descentralizada de programas nacionais ou estaduais permitem contemplar a diversidade das circunstâncias sócio espaciais próprias a cada municipalidade. Tal diversidade tem raízes principalmente culturais, mas pode refletir também distintas dotações de recursos naturais, ambos os fatores resultando na grande variedade de produtos e de hábitos alimentares presentes nas diversas regiões do país. Cabe às administrações municipais, individualmente ou agrupadas regionalmente, e às organizações sociais com atuação em âmbito local e regional, exercer um papel ativo na promoção do desenvolvimento do próprio município em que estão inseridos, incorporando o objetivo da SAN entre os eixos ordenadores das iniciativas. Particularmente promissoras são as possibilidades oferecidas pelos municípios de pequeno e médio porte, ponto de destino de boa parte dos atuais fluxos migratórios. É nesses municípios, também, que são mais estreitos e mais evidentes os vínculos entre os espaços urbano e rural.

Os reflexos da produção na SAN podem atingir a dimensão qualitativa da produção. Estudos têm evidenciado que a vulnerabilidade em SAN não se refere apenas à dificuldade em adquirir alimentos adequados e em quantidade, mas também no crescente acesso a alimentos de baixo teor nutricional. A escassa diversidade da produção agrícola é um fator que adquire grande relevância nesse sentido, pois afeta a variedade de alimentos e micronutrientes disponíveis. Porém, esse não é o caso desse município. Essa, é justamente uma das principais incoerências na categorização do município como estando em alta vulnerabilidade em segurança alimentar: como a Capital Nacional da Agroecologia, município que em termos de produção considerado um modelo a ser seguido, não consegue garantir a SAN localmente?

Referente à ampla quantidade produzida de diversos gêneros alimentares, o CONSEA (2010), como órgão federal responsável pela SAN, vem divulgando que a política agrícola deve ser orientada pela ótica da SAN e da promoção do DHAA. Para isso, sugere-se que a produção de alimentos deva atender alguns fatores: a oferta suficiente para atender a demanda; estabilidade e continuidade para garantir a oferta permanente; a autonomia para alcançar a autossuficiência de alimentos básicos; e a sustentabilidade do ponto de vista agroecológico, social, econômico e cultural, visando à garantia das condições de SAN às futuras gerações.

Os resultados observados em Ipê (Tabelas 4, 5 e 6) na produção de cabeças de animais, hortaliças, frutas, cereais e legumes corroboram com as afirmações da importância da

Agricultura Familiar, indicando seu fortalecimento como estratégia estrutural para o fortalecimento da SAN. Em Ipê, a AF produz 61.399 cabeças de animais, 1.292 toneladas de hortaliças e 15.058 toneladas de frutas, cereais e legumes. Em relação ao total da produção do município, a AF é responsável por 30,51% das cabeças de ave, 95,62% das cabeças de suínos, 29,14% das cabeças de bovinos, 63,99% da produção de ovos e 81,35% da produção de leite, sendo mais significativa na produção de suínos, ovos e leite. Com relação aos gêneros da horticultura (Tabela 5), observa-se menos de 50% da produção municipal sob responsabilidade da AF somente na produção de beterraba, cenoura e morango. Ou seja, apenas 3 dos 28 alimentos contemplados pela produção municipal não tem origem em 50% ou mais de AF. Nas lavouras temporárias e permanentes, é expressiva a contribuição da AF nesse mesmo sentido: apenas em 5 dos 21 alimentos produzidos municipalmente (abóbora, alho, ameixa, feijão preto e soja em grãos) a AF não produz 50% ou mais dos alimentos.

Os dados de Ipê demonstram que a produção realizada pela AF pode contribuir ainda mais para a SAN, tendo em vista que este segmento é responsável pelo cultivo da maior parte das hortaliças e frutas no município em questão de variedade e também em quantidade na maioria dos produtos. Desse modo, a AF disponibiliza uma ampla diversidade de alimentos de alto valor nutricional, atendendo às indicações de Mülbach (2009) que reafirma a importância da diversificação produtiva e valorização das culturas alimentares regionais para a garantia da SAN em âmbito local. Fica evidenciado nos dados, portanto, que Ipê dispõe de quantidade suficiente para a demanda. É possível dizer, portanto, que o problema está no acesso. Resta saber quais os fatores que mantêm a população longe do acesso aos alimentos produzidos localmente com alto valor nutricional, e se tal problema é devido às escolhas pessoais da população ou se é uma situação forçada por falhas sistêmicas de SAN. De fato, um estudo recente de pesquisadoras da Faculdade da Serra Gaúcha (POLTRONIERI; TUSSET, 2013) com uma amostra de 152 habitantes da cidade revelou que 52,6% dos adultos avaliados apresentam sobrepeso ou obesidade e 21% apresentam familiares com sobrepeso, sendo 21% hipertensos e 28% diabéticos. É necessário, portanto, que a Administração Pública municipal atue de maneira integrada e articulada para entender as causas e atuar na prevenção desse problema, inclusive buscando na prevenção uma maneira de otimizar os recursos voltados para a saúde.

Outra questão que deve ser destacada é que alguns dos itens que têm menor participação da AF correspondem a gêneros produzidos em quantidades muito expressivas (como a soja e as cabeças de bovinos e aves), que tem como característica a tendência à monocultura ou especialização da produção em grande escala. Além disso, a área ocupada

pelos 2.680 estabelecimentos de AF em Ipê é inferior à metade (42%) da área total de estabelecimentos no município, enquanto apenas 163 estabelecimentos de ANF ocupam 58% da área total. No entanto, dos 2.777 trabalhadores empregados na produção agropecuária, que foram censeados pela última vez em 2006, 2.107 (75,87%) são de AF e 670 (24,12%) da ANF.

Os dados despertam para um debate histórico muito mais amplo e polêmico, que diz respeito ao acesso e distribuição de terras e a como isso se reflete nas condições de vida da população local envolvida na produção de alimentos (em Ipê, 4,9% da população rural está em extrema pobreza). É inegável que uma solução no que tange a esse assunto iria muito além do que cabe à ação da Administração Pública municipal. Embora a ação direta dos municípios não dê conta do grande problema do acesso à terra no país, a base legal existente permite em alguns casos mobilizar áreas ociosas para fins de produção (agricultura urbana e semiurbana) e mesmo para o assentamento de famílias (formação de polos agrícolas e agroflorestais).

Existem algumas ações que poderiam ser feitas pelos gestores públicos para melhorar os indicadores das famílias da AF e dos demais trabalhadores da ANF. O município poderia incentivar a agroindustrialização e a comercialização por meio da elaboração de planos de negócios, pesquisa de mercado, consultorias, capacitação em viabilidade econômica, além de gestão e implantação/recuperação/ampliação de agroindústrias. Esta se constitui numa forma de promover atividades econômicas em bases equitativas, ampliar a oferta de alimentos que expressam a diversidade de hábitos de consumo e induzir a concorrência em mercados controlados por grandes corporações agroalimentares.

Além disso, o município deve buscar possibilidades para facilitar o acesso a créditos, principalmente aos pequenos produtores e às mulheres (mais vulneráveis na questão do trabalho rural). Soma-se isso o apoio às iniciativas de formas solidárias de organização dos produtores, que servem para amenizar os impactos negativos da volatilidade do apoio público em face das interrupções dos programas quando da renovação das administrações municipais.

Atividades não agrícolas, como turismo rural, artesanato e agroecologia, também podem ser apoiadas e potencializadas no município. O título de “Capital Nacional da Agroecologia” ainda é pouco explorado nesse sentido. O turismo rural, tal como presente em outros municípios da região serrana (como por exemplo, nas Rotas Românticas e no Vale dos Vinhedos) poderia ser explorado em Ipê, de modo a agregar valor aos produtos municipais e à renda das famílias. O Departamento de Turismo da Secretaria de Turismo, Desporto e Lazer da Prefeitura de Ipê deveria desenvolver e aplicar objetivos firmados no planejamento de turismo, de forma particular ou com parcerias com entidades públicas ou privadas buscando o

apoio técnico e logístico, na consolidação do turismo como importante fator de desenvolvimento sustentável, de distribuição de renda, de geração de emprego e da conservação do patrimônio natural, cultural e turístico Municipal.

Sugere-se que Ipê fortaleça seu apoio aos pequenos produtores rurais e urbanos de alimentos no sentido deles mesmos agregarem valor ao que produzem e se apropriarem deste valor, por exemplo, através do processamento ou da incorporação de serviços ao produto primário, do aprimoramento da qualidade, e da busca da diferenciação (produtos orgânicos, artesanais, etc.). Tais iniciativas não precisam ser direcionadas, exclusivamente, para os mercados de renda mais elevada, mas sim ser acompanhadas de instrumentos que ampliem a oferta de alimentos diversificados e com qualidade, acessíveis a todos, inclusive nos circuitos hoje caracterizados pela comercialização de produtos baratos e de baixa qualidade por fornecedores também empobrecidos.

A questão da Agroecologia também chama atenção para um problema de saúde específico, a questão das intoxicações por agrotóxicos. Não existem dados quantitativos específicos, mas no seminário esse foi um problema apontado e classificado como ‘recorrente’.

Sugere-se que a Prefeitura de Ipê continue a apoiar o trabalho das AAEs, que capacitam agricultores locais que possuem o desejo de produzir orgânicos. Para além disso, sugere-se que a Secretaria de Saúde realize capacitações sobre o manejo de agrotóxicos e fertilizantes, ensinando práticas de prevenção contra riscos à saúde aos trabalhadores assim e contra a contaminação do meio ambiente, como a prevenção das fontes de água corrente.

Durante o seminário foi abordado, por diversos atores presentes, que existe uma grande vulnerabilidade entre as populações migrantes na área rural. Os atores explicaram que uma onda de migrações internas vem ocorrendo nos últimos 10 anos com força na região dos Campos de Cima da Serra e no município. Tal fenômeno consiste na movimentação de famílias de fora e de outras regiões do Rio Grande do Sul para o município, por causa da pobreza e em busca de oportunidades de trabalho nas colheitas durante os períodos de safra. Os relatos feitos durante o seminário foram arrebatadores: os trabalhadores dessas famílias chegam no município e acabam sendo vítimas da super exploração de sua força de trabalho, fruto da exclusão social, uma vez que empregadores lhes pagam salários muito baixos (quando pagam, pois, muitas vezes instituem a chamada servidão por dívida<sup>15</sup>), além de

---

<sup>15</sup>É uma característica comum de “escravidão moderna”. É uma forma de trabalho forçado, na medida onde pessoas são enganadas por falsas promessas de trabalho e, ao chegar ao local determinado pelo empregado tudo o que precisam para sobreviver e trabalhar, como comida e instrumentos para o trabalho, é anotado como

mantê-los em situação de informalidade e em condições de trabalho insalubres nas chamadas “granjas”<sup>16</sup>. Com a falta de renda e demais condições não favoráveis, vem a insegurança alimentar transitória (temporária) em forma de fome e mal nutrição, que, se não solucionada, pode evoluir para um quadro de insegurança alimentar crônica.

Não se pretende menosprezar a complexidade das dinâmicas e questões migratórias, tampouco resolver ou ter a presunção de evitar que o fenômeno social das migrações ocorra, até mesmo pela convicção de que migrações sempre existiram na história da humanidade, sendo o que difere são suas causas. No entanto, busca-se propor aqui que a Administração Pública do município possa tomar algumas medidas para auxiliar esse novo conjunto de famílias que vem se agregando à composição populacional do município, prevenindo e dando auxílio para que não fiquem em situação altamente vulnerável.

Sugere-se, primeiramente, que o município internalize a situação da vulnerabilidade, trabalhando com a conscientização de seus servidores sobre a população migrante, que não deve ser apenas visível na medida em que problemas se manifestem. Aconselha-se que o município busque ajuda de especialistas no assunto, para que possa fazer o que cabe em suas competências legais para a proteção desses trabalhadores e de suas famílias. Além disso, ressalta-se a importância de um trabalho em conjunto do município com o governo estadual e federal no combate a esse tipo de prática, assim como o trabalho de denúncia e fiscalização juntamente ao Ministério Público e a outros municípios da região buscando soluções para o enfrentamento da mesma questão.

O psicólogo do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) presente no seminário, relatou que nos atendimentos domiciliares às famílias, a Assistência Social descobriu que esses trabalhadores em geral não possuem carteira de trabalho assinada, não utilizam equipamentos de proteção no trabalho; carregam pesos exorbitantes e muitas vezes começam a trabalhar na madrugada sem hora para parar, sob muita pressão e ameaças psicológicas e físicas. Muitas vezes eles estão empregados em colheitas temporárias ou sazonais, o que acaba gerando um agravamento da situação fora das épocas específicas de colheitas, pois o trabalhador migra e acaba ficando sem ocupação, e conseqüentemente sem nenhum tipo de renda, por semanas. Além disso, a remuneração que recebem nunca é suficiente para cobrir os custos e eles sempre continuam devendo. A maioria dessas famílias mora em casebres humildes ao redor da área urbana da cidade, mas os atores municipais

---

dívida. Os trabalhadores forçados são frequentemente submetidos a diferentes formas de abuso, incluindo longas horas de trabalho, violência física e violência psicológica (REPÓRTER BRASIL, 2007).

<sup>16</sup> Propriedades caracterizadas por dependências onde se alojam os animais, os cereais e as alfaías agrícolas de uma herdade.

presentes no seminário afirmaram que possivelmente há trabalhadores que também vivem nas propriedades em que trabalham.

No que tange diretamente a SAN, foi relatado pelo psicólogo do CRAS e pelas funcionárias da Secretaria de Saúde que a fome é a principal vulnerabilidade atendida atualmente no município. O município atende no combate à fome através da distribuição gratuita de cestas básicas<sup>17</sup>, também objetivando melhorar a qualidade nutricional. O funcionário do CRAS manifestou que a questão das cestas básicas é delicada, pois não há indicadores para avaliar a fome em sua distribuição (feita mensalmente): para receber uma cesta, cada família precisa apenas “comprovar vulnerabilidade socioeconômica” (o que acaba passando por uma análise totalmente subjetiva quando não há existência de indicadores embasados para definir tal vulnerabilidade). Também não há um acompanhamento nem registro das famílias: as cestas são concedidas a quem lhes solicita. O único dado relatado foi que em agosto de 2017 entregaram 124 cestas básicas e que o número de solicitações vem aumentando.

Nesse sentido, recomenda-se fortemente que a Prefeitura estabeleça parâmetros para a distribuição das cestas, buscando fazer uso mais eficiente dos recursos financeiros (foi relatado pelo psicólogo que há demanda de cestas por parte de famílias que, financeiramente, não precisariam do auxílio, mas que como não existem critérios claros, a Assistência Social acaba concedendo todos os pedidos inclusive por medo de represálias em caso de suspensão). A identificação dos grupos de risco através dos serviços de saúde e de outros instrumentos de investigação é, portanto, indispensável. Além disso, também se sugere que a Assistência Social e Saúde trabalhem juntas, acompanhando mensalmente as famílias beneficiadas de modo a registrar o impacto dessa política pública de caráter municipal, e também registrando se a distribuição de cestas, alinhada a outras políticas públicas, a longo prazo modifica as questões de déficit de peso e altura em menores de 5 anos de idade, que influencia diretamente na categorização do nível de vulnerabilidade em SAN.

### 7.3 EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL (EAN)

Um dos assuntos abordados com mais ênfase pelos atores locais durante o seminário municipal foi a questão da educação alimentar e nutricional (EAN). Conforme apresentado, o município já executa o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), priorizando

---

<sup>17</sup> Cestas básicas

também a AF e os alimentos agroecológicos<sup>18</sup> na compra de alimentos na sua implementação. A proposta do PNAE é garantir alimentação escolar a todos os alunos da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio de educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas, por meio da transferência mensal de recursos financeiros, para vinte dias letivos, para as escolas.

Entretanto, os atores municipais ressaltaram uma forte ausência de ações de educação em SAN, tanto com os atores que trabalham diretamente com SAN nas escolas (merendeiras e nutricionista), quanto com os alunos, professores e os pais.

Foram relatados diversos episódios, que refletem a dificuldade de entendimento de alunos e pais sobre alimentação saudável. As merendeiras citaram a dificuldade de fazer com que as crianças comam os pratos ofertados pelo PNAE nas refeições feitas na escola, especialmente quando estes consistem em pratos com base em frutas, legumes e alimentos frescos no geral. A maioria das crianças recusa-se a comer inclusive um dos pratos base na culinária brasileira: a combinação rica em nutrientes do arroz com feijão. Não existindo modo de obriga-las a comer, visto que essa responsabilidade não cabe às escolas, a maioria dos alunos acaba desperdiçando o alimento servido em seus pratos. A nutricionista também relatou como o dia da “merenda livre”, um dia específico em cada semana onde os alunos podem trazer um lanche de casa, retrata como os alunos da rede escolar pública em sua maioria trazem apenas alimentos ultra processados (como salgadinhos, bolachas recheadas, refrigerantes, etc.) e com pouca qualidade nutricional. Tal aspecto também retrata a dificuldade de entendimento dos pais sobre alimentação dos pais, visto que muitas vezes eles são os responsáveis por comprarem e darem tais alimentos para que os filhos levem para serem consumidos em ambientes escolares.

Tais depoimentos podem ser comprovados se cruzados com os dados quantitativos (Tabela 3 e Tabela 16) apresentados na descrição do município que mostram que entre as crianças cadastradas no CadÚnico, Ipê tem um índice de 7,14% de déficit de peso e déficit de altura de 50% para crianças menores de 5 anos. Os índices de Ipê estão muito acima dos índices do Rio Grande do Sul, que respectivamente de 2,36% e 9,84%. Além disso, entre as crianças menores de 5 anos que habitam no município, 26,18% apresentam sobrepeso e 4,76% obesidade. O índice de crianças em sobrepeso se sobressai em relação ao índice do RS (10,65%) e é inferior em relação à obesidade (7,78% no RS). Entretanto, todos os dados

---

<sup>18</sup>De acordo com os atores municipais, Ipê teve a 1ª lei municipal do Brasil que estipula de um mínimo de 50% dos alimentos servidos nas escolas de origem agroecológica. Entretanto, para a realização desse trabalho não se conseguiu acesso a essa legislação.



corroboram para a confirmação da hipótese de que há um problema de educação alimentar no município.

O ato de comer, além de satisfazer necessidades biológicas, constitui-se em fonte de prazer, socialização e expressão cultural. As características dos modos de vida contemporâneos influenciam significativamente o comportamento alimentar, com oferta ampla de opções e preparações alimentares, além do apelo midiático, influência do *marketing* e da tecnologia de alimentos. O desenvolvimento de um entendimento sobre alimentação saudável e adequada é uma habilidade pessoal relacionada ao comportamento alimentar, tanto individual quanto coletivo, e a autonomia relacionada a outros aspectos, como a preparação dos alimentos, deve contemplar esses fatores. É necessário, portanto, buscar compreender como os diversos fatores culturais, econômicos e sociais estão contribuindo para uma má alimentação da população no município e como isso se reflete na alimentação escolar, buscando-se a formulação de uma linha de ações voltadas a amenizar ao máximo tais reflexos negativos.

A EAN é um campo de conhecimento e prática contínua, permanente, intersetorial e multiprofissional que utiliza diferentes abordagens educacionais problematizadoras e ativas visando principalmente o diálogo e a reflexão em conjunto com indivíduos em todas as fases da vida. Ela não deve ser atribuída, portanto, como incumbência de um único ator, como pode-se equivocadamente fazer atribuindo sua responsabilidade apenas à nutricionista escolar. A educação nutricional, além de educar para que o indivíduo saia da sua condição nutricional insatisfatória, apresenta uma função social de eliminar os desníveis de conhecimentos técnicos e populares existentes, fazendo que, através da socialização desses conhecimentos, ocorram alterações significativas nas formas de reflexão e ação não apenas dos indivíduos, mas também dos atores públicos locais. Do ponto de vista de sua importância, a EAN é apontada como estratégia de ação, no campo da educação em saúde, a ser adotada prioritariamente em saúde pública para conter o avanço da ocorrência de doenças crônico-degenerativas, uma vez que a alimentação de má qualidade é considerada um fator de risco para inúmeras doenças.

A EAN estabeleceu-se como um campo de prática profissional cujas ações podem e devem envolver nutricionistas e outros profissionais, permitindo, ainda, que estes tenham acesso a programas de formação e educação permanente. Nesse contexto, destacam-se: a formulação e ampliação do acesso a métodos de ensino específicos para a formação em EAN; a ampliação e a valorização de atividades de integração teórico-práticas; a articulação do ensino de EAN com os campos de conhecimento em ciências humanas (Sociologia,

Antropologia, Ética e Filosofia); a ampliação da utilização de referências teóricas da área de Pedagogia e Educação; e o investimento na educação permanente dos docentes responsáveis pela disciplina (CERVATO-MANCUSO; VINCHA; SANTIAGO, 2016).

Considerando-se o impacto do comportamento alimentar na saúde, é necessário o desenvolvimento de estratégias de intervenção nutricional de sucesso para a adoção de práticas alimentares saudáveis por parte da população. Sugere-se que o município utilize as escolas como base de trabalho no campo de EAN. O primeiro passo sugerido é a nutricionista do município, juntamente com outros atores, realize uma capacitação e conscientização dos funcionários das escolas, com as merendeiras e os professores. Com relação às merendeiras seria interessante abordar possíveis receitas que tornem os alimentos saudáveis aos olhos das crianças, assim como ajudem na evolução e aceitação de sabores mais amplos em seus paladares. Também incentiva-se à inserção de produtos locais e regionais às receitas e ao planejamento dos cardápios, buscando-se promover a cultura local entre os habitantes, assim como receitas buscando o aproveitamento máximo dos alimentos, de modo a evitar desperdícios.

Em relação aos professores e diretores das escolas, é necessário que estes estejam conscientes da importância da merenda escolar para a formação de bons hábitos alimentares e higiênicos, objetivando-se instruir os alunos sobre valores nutritivos, hábitos à mesa e demais assuntos relacionados à alimentação adequada. Seria interessante se estes fossem capacitados, de modo a incluir a alimentação e a produção de alimentos aos currículos escolares, dada à grande dimensão do trabalho relacionado à agricultura e pecuária no município (conforme os dados apresentados, dos 6.016 habitantes de Ipê, 2.777 são trabalhadores empregados na agricultura), de modo que as crianças possam desenvolver desde cedo uma cultura de SAN. Uma possível ferramenta para auxiliar a EAN por parte dos educadores seria a utilização de hortas comunitárias nas escolas, conforme será ressaltado no próximo subcapítulo desse trabalho.

Diante da compreensão de que não adianta enfrentar o problema da alimentação inadequada apenas na frente da escola, seria interessante que fosse realizado um trabalho com os pais dos alunos, de modo que estes pudessem continuar o trabalho de EAN em suas próprias casas e também servissem como multiplicadores de conhecimentos ao resto da população, através de sua ação e influência em diversos círculos de interação social (como nas famílias, vizinhanças, etc.). A escola poderia convocar os pais para reuniões periódicas para tratar do assunto e acompanhar quais as dificuldades enfrentadas pelas famílias (como falta de

tempo disponível para destinar à compra e à preparação das refeições, a falta de recursos financeiros, etc.), visando melhorar a qualidade alimentar nas casas.

Para o trabalho com os pais dos alunos, recomenda-se o uso do Guia Alimentar Para a População Brasileira, publicado pelo MS (2014). O Guia é um documento oficial que aborda os princípios e recomendações de uma alimentação adequada e saudável para a população brasileira, configurando-se como instrumento de apoio às ações de EAN. O documento salienta a escolha de alimentos in natura ou minimamente processados para a preparação das refeições, atribuindo a isso diversas razões biológica, culturais, sociais e ambientais<sup>19</sup>. Para ter acesso ao Guia, basta acessar o site do MS, pois ele está disponibilizado *online* ou o município também pode solicitar uma cópia física ao Ministério.

É importante constar que durante o seminário municipal os atores sociais citaram que algumas ações de EAN já são contempladas e executadas no município, porém com baixa frequência e pouca continuidade. Além disso, não há nenhuma forma de acompanhamento e avaliação dessas ações, de modo que não existe um registro oficial do que é feito. Propõe-se que a Secretaria de Educação e Cultura, que é uma única só em Ipê, realize o acompanhamento dessas ações, mediante o Conselho Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Alimentação Escolar<sup>20</sup>.

Também é recomendável que todas as capacitações citadas levem em consideração os diferentes perfis socioeconômicos da população do município, sendo formuladas de modo a serem acessíveis e condizentes com a realidade dos diferentes grupos e incluindo os mais vulneráveis (como os 2,7% da população em extrema pobreza e as famílias migrantes). A abordagem pedagógica deve, portanto, estar adaptada conforme os perfis e demandas principais advindas dos pais dos alunos. Também poderia ser indicado que nos casos identificados como mais críticos de obesidade infantil, a nutricionista escolar pudesse fornecer um aconselhamento nutricional específico aos alunos em questão e aos seus responsáveis.

Fora do ambiente escolar, seria interessante se fossem ofertados cursos e atividades sobre alimentação saudável a todo o público do município. Também seria uma abordagem interessante envolver os funcionários municipais da Saúde e da Assistência Social a realizarem intervenções sobre alimentação saudável durante seus atendimentos, visando

---

<sup>19</sup> Para uma compreensão mais aprofundada do Guia Alimentar para a População Brasileira, consultar o documento na íntegra, disponível nas Referências Bibliográficas desse trabalho.

<sup>20</sup> Ambos os Conselhos existem e estão registrados no site institucional da Prefeitura. Salienta-se que devem ser fortalecidos e acompanhar suas respectivas políticas públicas, além de efetuar o controle social.

prevenir e orientar sobre a importância da SAN na prevenção de doenças como diabetes e hipertensão.

A EAN é considerada estratégica em relação aos problemas alimentares contemporâneos, auxiliando no controle e na redução da prevalência de doenças crônicas não transmissíveis, redução de custos, promoção de uma cultura de consumo sustentável, hábitos alimentares saudáveis e valorização da cultura alimentar tradicional de regiões e territórios. Diante disso, e da demanda feita por parte dos atores sociais no seminário, é necessário que a EAN seja instituída como um dos pilares para o fortalecimento da SAN no município assim como um dos eixos de ação de uma possível incorporação ao SISAN.

#### 7.4 ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES CONJUNTAS ENTRE OS ATORES LOCAIS

Conforme visto através do levantamento de dados, são poucos os registros das ações que Ipê já realiza em SAN. Os escassos dados governamentais não apontam a existência de Equipamentos Públicos de SAN, como bancos de alimentos, cozinhas comunitárias, restaurantes populares, unidades de apoio à distribuição da AF, feiras de produtos da agricultura convencional ou feiras de produtos agroecológicos, sacolões e mercados públicos. Além disso, com exceção do PNAE que já está bastante consolidado no cenário municipal, os outros programas que compõem a Política Nacional de SAN ou não são executados no município (como o PAT, Bolsa Verde, Programa Cisternas e PRONAF) ou tem seu alcance atual muito limitado ou pouco expressivo (como o PAA, que só tem 5 agricultores familiares fornecedores e apenas para Execução Municipal, ou o fornecimento de leite para aleitamento materno pela Secretaria da Saúde, que não é uma ação vinculante, sendo passiva de extinção diante de qualquer mudança de governo).

Diante disso e buscando o aproveitamento e inclusão máximo do município nas políticas públicas de SAN, sugere-se que as Secretarias novamente trabalhem em conjunto na implementação, controle e monitoramento dessas atividades. Para isso, o município pode buscar auxílio e informação nas cartilhas e publicações referentes a cada uma das políticas, assim como apoio dos governos estadual e federal.

Entretanto, não é apenas a Administração Pública ou as políticas públicas que devem buscar promover o DHAA no município: a sociedade civil por meio de organizações, cooperativas, associações, sindicatos, movimentos sociais e populares, pessoas engajadas na

promoção da segurança alimentar e nutricional sustentável também deve estar ativamente presente nesse contínuo processo.

Ipê conta com um Conselho dos Ecologistas e 8 associações de agroecológicas, tendo, portanto, uma consolidação forte na questão da produção de orgânicos e agroecológicos. Também conta com o apoio da EMATER/RS, que realiza grupos de capacitação para mulheres agricultoras com trabalho em plantas medicinais, ervas e temperos além de oficinas para a produção de condimentos naturais. Ambos os atores também já realizaram oficinas de aproveitamento de alimentos para reduzir o desperdício de alimentos (como através da pasteurização de cascas de laranja e limão para a produção de sabonetes) e também capacitaram algumas famílias em situação de vulnerabilidade na produção de frutas silvestres para incremento da renda, conforme relatos durante o Seminário.

É importante que os demais atores locais continuem a propor e aplicar ações de SAN ativamente no município, inclusive se possível aumentando e diversificando o número de atividades e intervenções, como cursos, palestras e demais capacitações, de acordo com as necessidades e o contexto locais. Também se necessita que a Administração Pública municipal apoie essas iniciativas, desde a sua divulgação até em auxílio logístico e técnico, na medida em que elas estiverem dentro de suas limitações de recursos. Essa proposta supõe a articulação da descentralização e intersetorialidade, dando-se através da articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações. Os objetivos das ações de SAN devem ser sempre voltados a alcançar resultados integrados, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social e promovendo melhores condições de vida para a população, num movimento reverso à exclusão social. Defende-se, portanto, que durante todo o processo haja espaços de diálogo e cooperação entre a Administração Pública municipal e a sociedade civil.

Um exemplo interessante de ação conjunta entre diferentes tipos de atores locais foi levantado durante o seminário municipal. Diante da confirmação de que a Prefeitura concede diversas cestas básicas às famílias vulneráveis, os representantes das Associações Agroecológicas presentes no evento sugeriram que as cestas fornecidas pudessem ser compostas por produtos agroecológicos, visando a oferta de alimentos saudáveis e livre de agrotóxicos. No momento em que isso foi comentado, a ideia foi reconhecida como positiva por todos os presentes e houve uma troca imediata de contatos entre os atores da prefeitura e os atores das AEs, buscando que uma articulação seja feita para a sua realização em um futuro próximo.

Uma dificuldade reconhecida pelos atores durante o seminário foi o baixo retorno da população em feiras de produtos agroecológicos, o que levou ao cancelamento de diversas

tentativas de feiras no município. Defende-se que com uma articulação conjunta entre produtores e Prefeitura, concomitantemente a ações de EAN e conscientização da população, tais iniciativas possam ser consolidadas no futuro. Somado a isso, a percepção do papel das administrações municipais na promoção de mercados para os pequenos produtores é recente, sendo que a mais importante delas expressa-se nas compras públicas de alimentos. Uma perspectiva bastante útil, que poderá somar-se ao que já vem sendo feito e planeja-se fazer, mas que ainda está limitada a algumas redes de entrepostos de abastecimento, é a da atuação das prefeituras, em conjunto com entidades de apoio, na montagem de sistemas regionalizados de informações de mercado apropriados para os pequenos produtores.

Finalmente, a última questão levantada durante o seminário municipal como possível ação para potencializar a SAN é a das hortas comunitárias. As Hortas Comunitárias se desenvolveriam a partir da utilização de áreas públicas, como terrenos escolares e pátios de patrimônio público, dentro do município. O seu aproveitamento seria para a produção de alimentos, através do trabalho voluntário e solidário da comunidade monitorados por uma equipe de técnicos ou de trabalhadores já experientes com plantações. Além de terem sido apontadas como uma possibilidade de ferramenta de EAN nas escolas, de modo a ensinar as crianças e os adolescentes todo o processo da produção de certos tipos de alimentos *in natura*, elas também poderiam ser uma fonte complementar de alimentos nas refeições escolares.

Além disso, Hortas Comunitárias fora do ambiente escolar poderiam contribuir no combate à fome e à desnutrição de famílias que estejam em situação de vulnerabilidade social ou em estado de insegurança alimentar e nutricional e promover práticas de Gestão Solidária visando a participação efetiva dos participantes da horta em sua gestão, de maneira tal que possam conseguir sua sustentabilidade econômica e ambiental. A preocupação com a origem da comida é outro fator de desenvolvimento deste tipo de prática, que frequentemente é feita em sintonia com as premissas da agricultura agroecológica e com bases orgânicas, sem adição de produtos químicos. Sugere-se que a Administração Pública reconheça e incentive a criação de Hortas Comunitárias, a serem realizadas em conjunto com os demais atores sociais presentes no município e sendo citadas como estratégia de SAN caso o município elabore um Plano Municipal de SAN.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo de SAN no contexto dos municípios brasileiros é uma abordagem de extrema importância para a implementação e monitoramento de políticas públicas intersetoriais que traduzam com eficiência planos, programas e sistemas nacionais para o nível local. Entender e ouvir as demandas da Administração Pública municipal é necessário para que uma abordagem mais direcionada a seus problemas específicos seja realizada dentro do enquadramento em uma temática mais ampla e geral para todos os municípios. Os baixos dados de adesão municipal ao SISAN, cuja instituição já completou 11 anos, em todo o território brasileiro, apontam para a necessidade de que seja feita uma problematização entre a avaliação e leitura dos governos federal e estaduais sobre o que é SAN e seus critérios em contraste à realidade municipal e as suas características, limitações e potencialidades.

É necessário, portanto, que da ótica da Administração Pública busquem-se soluções que realmente adentrem às diferentes realidades municipais do país em SAN, reduzindo ao máximo a falta de sintonia entre os entes federativos na implementação de políticas públicas de SAN, em especial no SISAN. Projetos como o TearSAN e o OBSSAN cumprem papel indispensável sob essa perspectiva e devem ser replicados para que mais municípios sejam atendidos. Entretanto, as descobertas dessas iniciativas não devem ser restringidas apenas ao meio acadêmico: devem ser utilizadas para que os mecanismos e ações públicas melhorem. Diante disso, a ampliação de espaço de diálogos de SAN entre o governo e a sociedade civil deve ser sempre incentivada.

Esse trabalho evidenciou uma grande contradição, mostrando que mesmo um município com índices altos de produção de alimentos como Ipê pode apresentar um alto grau de vulnerabilidade em SAN caso a Administração Pública não esteja articulada para assegurar o DHAA a toda a sua população. A falta de entendimento sobre o assunto, assim como a inexistência de uma aproximação multidisciplinar da Administração Pública municipal destacaram-se durante a pesquisa realizada. Isso traduziu-se principalmente na atribuição da SAN como uma responsabilidade única a atores específicos, como à nutricionista escolar ou a Secretaria de Agricultura, e à limitação inicial do assunto apenas à questão da fome. Disso surge a necessidade de que exista um arranjo institucional de SAN na Administração Pública: daqui decorre o entendimento da importância da adesão ao SISAN pelo município para dar estabilidade e fluidez ao trabalho além de compartilhar a responsabilidade da área entre diversos atores e áreas.

É importante também evidenciar alguns desafios enfrentados durante a realização da pesquisa. A primeira questão refere-se à limitação do objeto de estudo. A ideia inicial constituía-se em analisar dados de SAN de três municípios, estabelecendo critérios de comparação entre eles. Buscar-se-ia comparar um município que ainda não aderiu, um em processo de adesão e um com adesão completa ao SISAN, de modo a identificar ações, potencialidades e, especialmente, desafios comuns para a adesão ao sistema. Dada a limitação de tempo e o escopo ser um projeto de conclusão de graduação, decidiu-se limitar o estudo a apenas um município. Nessa limitação, Ipê foi escolhido por ser um caso bastante emblemático sob diversos aspectos e por estar em alta vulnerabilidade em SAN de acordo com levantamentos oficiais do governo. Entretanto, sugere-se que mais estudos, tanto de casos quanto comparativos entre municípios, sejam realizados, de modo a contribuir ainda mais para a formulação de um “diagnóstico” da ação da Administração Pública municipal em SAN.

Um segundo aspecto diz respeito às lacunas de dados. Ipê não respondeu à maioria dos mapeamentos de SAN realizados até o momento, possivelmente por serem opcionais. Demonstra-se presente mais uma vez a falta de uma “cultura” municipal de SAN (ou até mesmo problemas de comunicação e acesso entre o Governo Federal, que focaliza essas ferramentas, e os municípios). Além disso, durante o seminário, questionou-se sobre a veracidade de alguns dados oficiais, o que sugere que haja um problema referente ao processo de coleta da prefeitura.

Soma-se à essa lacuna, a falta de atualização de dados (como por exemplo o último Censo Agropecuário, do ano de 2006), que podem ter sido sujeitos a mudanças, tanto positivas quanto negativas, ao longo dos últimos anos. Além disso, reconhece-se a dificuldade no acesso às plataformas de dados do governo, que muitas vezes encontram-se fora do ar ou fora de funcionamento. Tais dificuldades ocasionaram que não houvesse uma linearidade anual nos lados levantados. No decorrer da pesquisa, recorreu-se à busca mais atualizada possível de cada um dos dados selecionados, sempre buscando-se utilizar os mais recentes disponibilizados.

Os dados também geraram, durante o seminário, um estranhamento quanto à vulnerabilidade. Isso porque não há nenhuma especificação oficial sobre quem são os grupos de pessoas vulneráveis. Há, portanto, uma grande dificuldade de entendimento sobre quem são as pessoas que estão em insegurança alimentar no município. O principal reflexo disso é a falta de uma abordagem que leve em consideração as especificidades municipais, levando em conta o conhecimento exclusivo dos atores locais para a realização de ações focais. Conforme



sugerido na análise, é essa a importância da inclusão do município ao SISAN: a identificação e a atuação locais, onde o alcance estadual e federal é limitado.

Foi identificada também uma reticência do poder público do município para a contribuição no trabalho. Em um primeiro momento, foi incluída na construção metodológica do trabalho a realização de entrevistas com a Administração Pública municipal. Entretanto, após inúmeros agendamentos cancelados, somados as dificuldades logísticas de acesso ao município, decidiu-se por realizar a análise com base nos dados qualitativos e nas observações sistematizadas durante o Seminário Municipal.

O contexto atual brasileiro é de inúmeras transformações institucionais na área do desenvolvimento rural, como a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário e cortes financeiros em diversos programas e políticas públicas que englobam e afetam diretamente a SAN nos municípios. Diante disso, é ainda mais difícil fortalecer um sistema nacional sem a adesão dos municípios. Espera-se que, com esse trabalho, a importância da ação da Administração Pública municipal seja reconhecida para a promoção da SAN e do DHAA, não se limitando apenas a Ipê, mas englobando diversos outros municípios.

## REFERÊNCIAS

ACÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS (ABRANDH). **A exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/exigibilidade.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

ACÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS (ABRANDH). **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://plataforma.redesan.ufrgs.br/biblioteca/pdf\\_bib.php?COD\\_ARQUIVO=17307](http://plataforma.redesan.ufrgs.br/biblioteca/pdf_bib.php?COD_ARQUIVO=17307)>. Acesso em: 11 jun. 2016.

AFONSO, J. R. Novos desafios à descentralização fiscal no Brasil: as políticas sociais e as de transferências de renda. In: FORUM OF FEDERATIONS E AS FAZENDAS ESTADUAIS BRASILEIRAS (CONFAZ), 2005 (Org.). FÓRUM MUNDIAL SOBRE FEDERALISMO FISCAL, 14-15 dez. 2005. Fev. 2006.

BEAL D.; RUEDA-SABATER, E.; SANTO, T. E. **From Wealth to Well-being**. Introducing the BCG Sustainable Economic Development Assessment. 201. The Boston Consulting Group. Disponível em: <<http://www.bcgteleviv.com/documents/file122227.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2017.

BORJA, J. **Estado y Ciudad <sup>3</sup>/<sub>4</sub> Descentralización Política y Participación**. Barcelona, PPU, 1988.

BOUERI, R. et al. A CF/88 e o federalismo fiscal. In: CARDOSO JR., J. C.; CASTRO, P. R.; MOTTA, D. M. **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental**. Brasília: Ipea, 2009. p. 61-89. v. 2.

BRANCALEON, B. et al. **Políticas públicas: conceitos básicos**. São Paulo: USP, 2015. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/303682/mod\\_resource/content/1/MaterialDidatico\\_EAD%2017%2004%202015.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/303682/mod_resource/content/1/MaterialDidatico_EAD%2017%2004%202015.pdf)> . Acesso em: 11 jun. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/a-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-o-direito-humano-a-alimentacao-adequada-no-brasil-1/relatorio-consea.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **Carta Política: comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar**.

Brasília, 2015. Disponível em:

<<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2015/novembro/divulgada-carta-politica-da-5a-conferencia-nacional>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **Legislação básica do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

**Observatório socioambiental em segurança alimentar e nutricional**: análise dos indicadores de produção dos indicadores de produção de alimentos em nível municipal no Rio Grande do Sul. Brasília: 2014b. Disponível em:

<<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2014-1/observatorio-socioambiental-em-seguranca-alimentar-e-nutricional-analise-dos-indicadores-de-producao-dos-indicadores-de-producao-de-alimentos-em-nivel-municipal-no-rio-grande-do-sul>>. Acesso em: 18 abr. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **Orientações para um Plano Nacional de Segurança Alimentar nos estados e municípios**. Texto para discussão. Brasília, DF: CAISAN; 2014a. Disponível em:

<[https://issuu.com/informecaisan/docs/orientacoesplansan\\_2014](https://issuu.com/informecaisan/docs/orientacoesplansan_2014)>. Acesso em: 18 nov. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: 2013. Disponível em:

<<http://www4.planalto.gov.br/consea/acao-a-informacao/institucional/conceitos/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

BRASIL. **Decreto Lei nº 12.238, de 19 de maio de 2010**. Confere ao Município de Ipê, no Estado do Rio Grande do Sul, o título de Capital Nacional da Agricultura Ecológica.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12238.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12238.htm)>. Acesso em: 15 set. 2017.

BRASIL. **Decreto Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em: 21 ago. 2017.

BRASIL. **Decreto-lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**.

Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Lex: coletânea de legislação: edição federal, Brasília. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm)>. Acesso em: 01 maio 2017.

BRASIL. **Decreto-lei nº 7.272, de 25 de agosto de 2010**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à

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. Lex: coletânea de legislação: edição federal, Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.html)>. Acesso em: 01 jun. 2017.

BRASIL. Departamento de Atenção Básica. Sistema de Vigilância Nutricional e Alimentar (SISVAN). **SISVAN Web: Relatórios Públicos**. 2015. Disponível em: <[http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape\\_vigilancia\\_alimentar.php?conteudo=sisvan](http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape_vigilancia_alimentar.php?conteudo=sisvan)>. Acesso em: 08 out. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº047 de 29 de abril de 2003**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/pec-alimentacao/pec-047-2003-senador-antonio-carlos-valadares-psb-se>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº23, de 1 de dezembro de 1983**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc23-83.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc23-83.htm)>. Acesso em: 11 jun. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). **Guia Alimentar para a População Brasileira**. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia\\_alimentar\\_populacao\\_brasileira\\_2ed.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). **Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (PNDS)**. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/pnds/index.php>>. Acesso em: 10 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Sistema Único de Saúde (SUS). **DataSUS: Índice de Gini da Renda Domiciliar per capita - Rio Grande do Sul**. 2010. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginirs.def>>. Acesso em: 07 out. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Sistema Único de Saúde (SUS). **DataSUS: Informações de Saúde**. 2013. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sim/cnv/obt10RS.def>>. Acesso em: 07 out. 2017.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). **Panorama Municipal segundo Censo Demográfico 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php?file=entrada&relatorio=121>>. Acesso em: 05 out. 2017.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). **Relatório Municipal de Informações de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN nos Municípios**. Brasília, 2017.

Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>>. Acesso em: 08 out. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Mapeamento da Segurança Alimentar e Nutricional – MapaSAN 2014**. Brasília: 2015. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/MapaSAN\\_final.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/MapaSAN_final.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSA). **Municípios de três estados aderem ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2016/municipios-de-tres-estados-aderem-ao-sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

BRASIL. SISTEMA DE ADESÃO AO SISAN (ADESAN). **Benefícios da Adesão**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/adesan/index.php>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 851-860, jun. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s1413-81232009000300020>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – CAISAN. **Estudo Técnico CAISAN: mapeamento da insegurança alimentar e nutricional com foco na desnutrição a partir da análise do Cadastro Único e do SISVAN**. 2014. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-san/artigo.php?link=15>>. Acesso em: 05 out. 2017.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – CAISAN. **Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN**. Brasília, 2011b.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – CAISAN. **MAPAINSAN**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-san/artigo.php?link=15>>. Acesso em: 14 de ago. de 2017.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN). **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan) 2016-2019**. Brasília, 2017. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca\\_alimentar/caisan/plansan\\_2016\\_19.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/plansan_2016_19.pdf)>. Acesso em: 19 ago. 2017.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN). **Resolução nº 09 – CAISAN de 13 de dezembro de 2011**. Brasília, 2011a.

Disponível em:

<<http://www.stds.ce.gov.br/phocadownload/segalimentar/legislacao/estadual/decretoderesolucaoCAISAN.pdf>> Acesso em: 09 jun. 2017.

CÂMARA INTERSECRETARIAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO RIO GRANDE DO SUL (CAISAN-RS). **Plano de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio Grande do Sul – 2015**. Porto Alegre: 2014. Disponível em:

<<http://www.sdstjd.rs.gov.br/upload/arquivos/201605/31140844-plano-estadual-de-seguranca-alimentar-2015.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2017.

CANAL RURAL. **ONU defende empoderamento das mulheres do campo no Brasil**. 10 de outubro de 2017, Agência Brasil. Disponível em:

<<http://www.canalrural.com.br/noticias/noticias/onu-defende-empoderamento-das-mulheres-campo-brasil-69302>>. Acesso em: 06 out. 2017.

CARNEIRO, F. F (Org). **Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

CENTRO ECOLÓGICO. **Histórico**. [2017]. Disponível em:

<<http://www.centroecologico.org.br/historico.php>>. Acesso em: 05 out. 2017.

CERVATO-MANCUSO, A. M.; VINCHA, K. R. R.; SANTIAGO, D. A. Educação Alimentar e Nutricional como prática de intervenção: reflexão e possibilidades de fortalecimento. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 225-249, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v26n1/0103-7331-physis-26-01-00225.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

CIGANA, C. Uso de agrotóxicos no Rio Grande do Sul chega a quase o dobro da média nacional. **Zero Hora**, Porto Alegre, 24 nov. 2013. Disponível em:

<<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2013/11/uso-de-agrotoxicos-no-rio-grande-do-sul-chega-a-quase-o-dobro-da-media-nacional-4343596.html>>. Acesso em: 05 out. 2017.

CLAY, E. Food security: concepts and measurement. **Trade Reforms and Food Security: Conceptualising The Linkages**, Roma, p.25-33, 2002. Disponível em:

<<http://www.fao.org/3/a-y4671e.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

COSTA, C.; MALUF, R. **Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar e nutricional**. São Paulo: Pólis, 2001. Disponível em:

<<http://www.polis.org.br/uploads/994/994.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

COUTO, S. F. **Experiências na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em São Lourenço do Sul/RS**. 2012. 32 f. TCC (Graduação Gestão em Saúde) –

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=000871661&loc=2013&l=8fb1257801fe3ad7>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

DEMARCO, D. J. **A prefeitura municipal do século XXI**. Curitiba: Seminário Imap, 2015.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N. J.: PrenticeHall, 1984.

FALS BORDA, O. Aspectos teóricos da pesquisa participante: considerações sobre o papel da ciência na participação popular. In: BRANDÃO, C. R. (Org.). **Pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1981. p. 42-62.

FAVARETO, A. et al. **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil Avanços e Desafios**. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável). Brasília, v. 12, n. 0, p. 2-222, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Série-DRS-vol-12-Políticas-de-Desenvolvimento-Territorial-Rural-no-Brasil-Avanços-e-Desafios.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2017.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Food Security**. Policy Brief, Roma, v. 2, n. 1, p.1-4, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.fao.org/forestry/13128-0e6f36f27e0091055bec28ebe830f46b3.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y El Caribe**. Santiago de Chile, 2017. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i7914s.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2017.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). World Food Summit. **Rome Declaration on World Food Security**. Nov. 1996. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO); ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB). **Gender equality and Food Security: Women's empowerment as a tool against hunger**. Manila, 2013. Disponível em: <<http://www.fao.org/wairdocs/ar259e/ar259e.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2017.

FREITAS, H. et al. O método de pesquisa survey. **Revista de administração**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 105-112, jul./set. 2000.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). **Dados e Mapas**. [2017]. Disponível em: <<http://feedados.fee.tcche.br/feedados/#!pesquisa=0>>. Acesso em: 16 set. 2017.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2008. Disponível em: <<https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9cnicas-de-pesquisa-social.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2017.

GUIMARÃES, M. C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organizações & Sociedade (O&S)**, v. 9, n. 23, 2002. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10595/0>>. Acesso em: 01 out. 2017.

HEIDHUES, F. et al. **Development Strategies and Food and Nutrition Security in Africa**. In: HEIDHUES, Franz et al. Washington Dc: International Food Policy Research Institute, 2004. p. 1-60. Disponível em: <<http://ageconsearch.tind.io/bitstream/42270/2/2020dp38.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). **Gestão Municipal: Manual do Prefeito**. Rio de Janeiro, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2000 – Ipê, Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/pt/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=783e>>. Acesso em: 05 out. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010 – Ipê, Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=431043&search=rio-grande-do-sul|ipe>>. Acesso em: 05 out. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Rio Grande do Sul**. 2016. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?coduf=43>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Rio Grande do Sul, Ipê, Censo Agropecuário – 2006**. 2006a. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/33OSY>>. Acesso em: 06 out. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Tabela 1 - Número de municípios, população residente, por situação do domicílio, taxa de crescimento e razão de dependência, segundo as Unidades da Federação e classes de**



**tamanho da população dos municípios – Brasil.** Brasília, 2017. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores\\_sociais\\_municipais/tabela1a.shtml](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtml)>. Acesso em: 11 jun. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo agropecuário 2006:** resultados preliminares. Rio de Janeiro, 2006b. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/\\_arquivos/censo\\_agropecuaria\\_2006\\_28.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/_arquivos/censo_agropecuaria_2006_28.pdf)>. Acesso em: 06 out. 2017.

INTERNATIONAL INSTITUTO FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (IIED). **The role of local government in local Food Security.** Londres: Briefing, set. 2013. Disponível em: <<http://pubs.iied.org/pdfs/17171IIED.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

IPÊ. Prefeitura Municipal. [2017]. Disponível em: <<http://www.ipe-rs.com.br/secretarias.php?tipo=2>>. Acesso em: 15 de out. 2017.

IPÊ. Prefeitura Municipal. **Decreto-Lei 1.456, de 22 de junho de 2013.** Reestrutura a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Ipê. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4067/leis-de-ipe>>. Acesso em: 12 set. 2017.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies.** 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

LEÃO, Marília. **O direito humano à alimentação adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília: ABRANDH, 2013. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/DHAA\\_SAN.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2017.

LIMA, S.C. et al. **Segurança Alimentar e Nutricional na comunidade dos países de língua portuguesa:** desafios e perspectivas. Oficina de Segurança Alimentar e Nutricional na CPLP, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <[http://actbr.org.br/uploads/conteudo/941\\_livro\\_seguranca\\_alimentar.pdf](http://actbr.org.br/uploads/conteudo/941_livro_seguranca_alimentar.pdf)>. Acesso em: 17 ago. 2017.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy:** a casebook on the role of policy analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MACHADO, L. S. **Perfil da aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos na alimentação escolar em municípios do Rio Grande do Sul**. 2015. 63 f. TCC (Graduação em Nutrição), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em:

<<http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=000997915&loc=2016&l=4f9c04594cd87d3a>>. Acesso em: 18 abr. 2017.

MARTIN, W. Food Security and Poverty: a precarious balance. **The World Bank**, 11 de Oct. 2010. Disponível em: <<http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/food-security-and-poverty-a-precarious-balance>>. Acesso em: 07 out. 2017.

MEAD, L. M. Public Policy: vision, potential, limits. **Policy Currents**, p. 1-4. Feb. 1995.

MEDEIROS, T. M. **Segurança Alimentar e Nutricional**: indicadores e gestão no rural de Gravataí, Rio Grande do Sul. 2014. 179 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=000947009&loc=2015&l=e707c9959efb729c>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

MORA, M.; VARSANO, R. **Fiscal Decentralization and Subnational Fiscal Autonomy in Brasil**: some facts of the nineties. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

MÜLBACH, R. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Instituto Giramundo Mutuando, 2009.

OBSERVATÓRIO SOCIOAMBIENTAL EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (OBSSAN) / Porto Alegre. **Observatório Socioambiental em Segurança Alimentar e Nutricional**. [2017]. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/obssan/>>. Acesso em: 01 mai. 2017.

OLIVEIRA, Daniela. **Mercados e Reprodução Social**: um estudo comparativo entre agricultores ecologistas e não ecologistas de Ipê – RS. Porto Alegre, 2007. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/16026>>. Acesso em: 10 out. 2017.

OLIVEIRA, N. IBGE realiza novo Censo Agropecuário depois de dez anos. **EBC Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 2 out. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-10/ibge-realiza-novo-censo-agropecuario-depois-de-dez-anos>>. Acesso em: 06 out. 2017.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Territorial Review**: Brazil. Paris: OCDE, 2013. Disponível em: <[http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-brazil\\_9789264123229-en](http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-brazil_9789264123229-en)>. Acesso em: 4 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 2030**. Nova Iorque, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 26 out. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948. Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm)>. Acesso em: 29 maio 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Assembleia Geral das Nações Unidas, 1966. Disponível em: <<http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/PIDESC.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2017.

OURIQUES, L. A. X. **Avaliação das dificuldades de inserção dos alimentos provindos da agricultura familiar na alimentação escolar, nos municípios dos Territórios da Cidadania e Rurais do Rio Grande do Sul**. 2014. 44 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Nutrição) – Faculdade de Medicina, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=000949685&loc=2015&l=f004947c9c2ab076>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

PENSAMENTO VERDE. **Você sabe o que é agricultura urbana ou periurbana?**. São Paulo, 24 de abril de 2014. Disponível em: <<http://www.pensamentoverde.com.br/meio-ambiente/voce-sabe-o-que-e-agricultura-urbana-ou-periurbana/>>. Acesso em: 08 out. 2017.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

POLTRONIERI, T. S.; TUSSET, C. **Avaliação do Índice de Massa Corpórea em Habitantes de Ipê no Estado do Rio Grande do Sul**. São Paulo: 2013. Disponível em: <<http://ojs.fsg.br/index.php/pesquisaextensao/article/view/406>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

PORTAL BRASIL. **Graziano eleito diretor-geral da FAO com maior votação da história**. Brasília: 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/06/graziano-eleito-diretor-geral-da-fao-com-maior-votacao-da-historia>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

PORTAL BRASIL. **Relatório indica que Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome em 2014**. Brasília: 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/09/relatorio-indica-que-brasil-saiu-do-mapa-mundial-da-fome-em-2014>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2010. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/ipe\\_rs](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/ipe_rs)>. Acesso em: 05 out. 2017.

REPÓRTER BRASIL. **A servidão por dívida caracteriza o trabalho escravo no Brasil, diz coordenador do ministério**. São Paulo, 23 de janeiro de 2007. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2007/01/servidao-por-divida-caracteriza-o-trabalho-escravo-no-brasil-diz-coordenador-do-ministerio/>>. Acesso em: 06 nov. 2017.

REZENDE, F. **Federalismo fiscal**: novo papel para estados e municípios – o município no século XXI – cenários e perspectivas. São Paulo: Cepam, 1997. p. 87-96. v. 1.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. **A federação brasileira**: fatos, desafios e perspectivas. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

RIBEIRO, E. A. A perspectiva da entrevista na investigação qualitativa. **Evidência**: olhares e pesquisa em saberes educacionais, Araxá/MG, n. 04, p.129-148, maio 2008.

RIO GRANDE DO SUL. CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA-RS). **Institucional**. Porto Alegre, 2017. Disponível em: <<http://www.sdstjd.rs.gov.br/consea-rs>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto-lei nº 12.861, de 18 de dezembro de 2007**. Institui o Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Rio Grande do Sul - SISANS-RS. Lex: coletânea de legislação: edição estadual, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/areas/dirhum/arquivos/112861.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto-lei nº 52.110, de 1 de dezembro de 2014**. Cria no âmbito do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, a Câmara Intersecretarias de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN. Lex: coletânea de legislação: edição estadual, Porto Alegre. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=61670&hTexto=&Hid\\_IDNorma=61670](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=61670&hTexto=&Hid_IDNorma=61670)>. Acesso em: 01 maio 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto-lei nº 8.482, de 12 de dezembro de 1987**. Cria o Município de Ipê. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx>>. Acesso em: 14 set. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. **Expo Ipê será lançada nesta quinta-feira no Palácio Piratini**. Porto Alegre, 16 mar. 2017. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/255314/expo-ipe-sera-lancada-nesta-quinta-feira-no-palacio-piratini/>>. Acesso em: 05 out. 2017.

ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. **Segurança alimentar e nutricional**: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013.

RODRIGUES, I. V. D. **Políticas Públicas e o Ciclo das Políticas**: o Caso do Brasil. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/politicas-publicas-e-o-ciclo-das-politicas-o-caso-do-brasil/129584>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

ROSSI, Marina. O "alarmante" uso de agrotóxicos no Brasil atinge 70% dos alimentos. **El País**, São Paulo, 30 abr. 2015. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/29/politica/1430321822\\_851653.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/29/politica/1430321822_851653.html)>. Acesso em: 06 out. 2017.

RUA, M. G. **Políticas Públicas**. UFSC: UAB; Brasília: CAPES, 2009.

SATTAMINI, I. F. **A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**: Análise das propostas políticas do CONSEA de 2004 a 2007. 2013. 119 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública e Meio Ambiente) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca - Fiocruz, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<bvssp.icict.fiocruz.br/lildbi/docsonline/get.php?id=3466>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

SCHAFFNIT-CHATTERJEE, C. The global food equation: Food security in an environment of increasing scarcity. **Deutsche Bank Research**, Frankfurt, v. 1, n. 0, p.1-40, set. 2009. Disponível em: <[https://www.dbresearch.com/PROD/DBR\\_INTERNET\\_EN-PROD/PROD000000000247631.pdf](https://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000247631.pdf)>. Acesso em: 21 abr. 2017.

SCHMITT, C. J. **Tecendo as redes de uma nova agricultura**: um estudo socioambiental da Região Serrana do Rio Grande do Sul. 2001. 395 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

SHAW, J. **World Food Security**: a history since 1945. Editorial Palgrave Macmillan Houndmills. 2007. Disponível em: <[http://observatorioseguridadalimentaria.org/sites/default/files/publicaciones/archivos/Shaw\\_A\\_History\\_o7\\_f\\_Food\\_Security\\_since\\_1945\\_2007.pdf](http://observatorioseguridadalimentaria.org/sites/default/files/publicaciones/archivos/Shaw_A_History_o7_f_Food_Security_since_1945_2007.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2017.

SILVA, S. P. **A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Brasília, DF: IPEA; 2014. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD\\_1953.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2017.

SILVA, S. P.; NAGEM, F. A. **A economia solidária na agenda das políticas públicas nacionais**: uma análise do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15154](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15154)>. Acesso em: 29 abr. 2017.

SILVA, T. M. **A contribuição do Programa Nacional de Alimentação Escolar no desenvolvimento rural dos territórios do Litoral e dos Campos de Cima da Serra, no Rio Grande do Sul.** 2015. 60 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Nutrição) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=000974858&loc=2015&l=61369b5916ee7678>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

SILVEIRA, H. R.; COSTA, R. E.; OLIVEIRA, V. S. **A descentralização de políticas públicas no Brasil e o Sistema Único de Assistência Social.** [2011]. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos>>. Acesso em: 15 set. 2017.

SIQUEIRA, A. C. **O Rio Grande do Sul entre toneladas, hectares e trabalhadores: Desafios para a análise do estado de Segurança Alimentar e Nutricional sob a ótica da Produção de Alimentos.** Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/109002>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias.** Porto Alegre, n.16, p.20-45, jun./dez. 2006.

SOUZA, N. N. et al. Perfil socioeconômico e insegurança alimentar e nutricional de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de Viçosa, Estado de Minas Gerais, Brasil, em 2011: um estudo epidemiológico transversal. **Epidemiologia e Serviços de Saúde,** Brasília, v. 21, n. 4, p. 655-662, out./dez. 2012. Disponível em: <<http://scielo.iec.pa.gov.br/pdf/ess/v21n4/v21n4a15.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2017.

TEIA DE ARTICULAÇÃO PELO FORTALECIMENTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (TEARSAN) / Florianópolis. **Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional.** [2017] Disponível em: <<http://www.tearsan.ufsc.br/>>. Acesso em: 01 mai. 2017.

TOKARNIA, M. FAO recomenda que Brasil invista em segurança alimentar. **EBC Agência Brasil.** 16 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-10/alimentacao-fao-recomenda-que-brasil-garanta-seguranca-nutricional>>. Acesso em: 26 out. 2017.

VAZ, J. E. P. F. O Direito Social à Alimentação. **Revista Páginas de Direito,** Porto Alegre, ano 10, n. 1018, 11 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.tex.pro.br/home/artigos/37-artigos-ago-2010/3661-o-direito-social-a-alimentacao>>. Acesso em: 16 set. 2017.

VELOSO, J. F. A. et al. **Gestão municipal no Brasil:** um retrato das prefeituras. Brasília: Ipea, 2011.

VIANA, R. L. B. **O uso de agrotóxicos na produção agrícola brasileira**: uma análise constitucional sobre a ótica da justiça ambiental e da segurança alimentar e nutricional. São Leopoldo, 2016.

VIEIRA, A. L. V. **Direito social à alimentação**: tutela jurisdicional e efetividade do direito fundamental. 2012. 301 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2012.