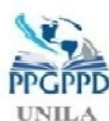


REVISTA ORBIS LATINA



ISSN 2237 - 6976

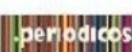
DOSSIÊ
**O CAMINHO
INCERTO DO
CAMPO À MESA**
UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE
SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL NO BRASIL



REVISTA ORBIS LATINA
ISSN: 2237 6976
Volume 15, Número 2
Junho - Julho, 2023



INDEXADORES E BASES BIBLIOGRÁFICAS:





REVISTA ORBIS LATINA
ISSN: 2237-6976
Volume 15, Número 2
Junho - julho, 2025



Os artigos publicados na *Revista Orbis Latina* são de responsabilidade plena de seus autores. As opiniões e conclusões neles expressas não refletem necessariamente a interpretação do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

Conselho Editorial

Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira (UTFPR)
Dr^a. Claudia Lucia Bisaggio Soares (UNILA)
Dr. Dirceu Basso (UNILA)
Dr. Exzolvildres Queiroz Neto (UNILA)
Dr. Gilcélia Aparecida Cordeiro (UNILA)
Dr. Gilson Batista de Oliveira, Editor (UNILA)
Dr^a. Janine Padilha Botton (UNILA)
Dr. Lucas Lautert Dezordi (UP/PR)
Dr. Luiz Alberto Esteves (UFPR)
Dr. Mauro Cardoso Simões (UNICAMP)
Dr. Regis Cunha Belém (UNILA)
Dr. Rodrigo Bloor (UNILA)

Edição e Capa

Gilson Batista de Oliveira

Revista Orbis Latina

web site: <https://revistas.unila.edu.br/index.php/orbis>

Volume 15, Número 2 (Especial), Dossiê, Junho - Julho de 2025.

Foz do Iguaçu – Paraná – Brasil

Periodicidade Semestral

Multidisciplinar. Interdisciplinar. Planejamento Urbano e Regional.

ISSN 2237-6976

I. Conteúdo interdisciplinar com ênfase em racionalidades, desenvolvimento, fronteiras, políticas públicas, planejamento urbano e regional.

II. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento – PPGPPD/UNILA.

Endereço para correspondência:

Revista Orbis Latina – **Editor** Prof. Dr. Gilson Batista de Oliveira

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD/UNILA)

Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)

Avenida Tancredo Neves, nº 3147/Bloco B, Sala A131

CEP 85867-000 / Porto Belo - Foz do Iguaçu/Paraná – Brasil

E-mail: orbislatina@gmail.com e ou gilson.oliveira@unila.edu.br



Revista Orbis Latina – ISSN 2237-6976 – Disponível no website <https://revistas.unila.edu.br/index.php/orbis>



REVISTA ORBIS LATINA
ISSN: 2237-6976
Volume 15, Número 2
Junho - julho, 2025



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

O CAMINHO INCERTO DO CAMPO À MESA: políticas públicas e outras formas de organização da produção para a garantia de Segurança Alimentar e Nutricional	
Mirian Beatriz Schneider, Exzolvildres Queiroz Neto e Gilson Batista de Oliveira	03

ARTIGOS CIENTÍFICOS

O CAMINHO INCERTO DO CAMPO À MESA NA AMÉRICA LATINA: INSEGURANÇA ALIMENTAR E POLÍTICAS PÚBLICAS	
Larissa Calandrelli Silva Ramos e Mirian Beatriz Schneider	06
SEGURANÇA ALIMENTAR E OS MECANISMOS PARA CONSOLIDAÇÃO DO ACESSO AO DIREITO SOCIAL À ALIMENTAÇÃO	
Bianca Mayara David Alvarez e Escarlet Luiza de Lemos	21
SEGURANÇA ALIMENTAR: UM EXAME DAS PERDAS VISANDO A REDUÇÃO DO DESPERDÍCIO E OTIMIZAÇÃO PARA O CONSUMO NO MERCADO DE ALIMENTOS DE BANDIM, GUINÉ-BISSAU	
Melo Armindo Monteiro e Valdir Antonio Galante	32
A INSEGURANÇA ALIMENTAR NO CONTEXTO BRASILEIRO: UM DESAFIO MULTIFATORIAL	
Braulio Paiva Novaes de Almeida e Filipe Garcia Gonçalves de Alfaro	58
INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: UM ENFOQUE NOS CONSELHOS	
Silvana Bolgenhagen, Bruno Martins Augusto Gomes e Exzolvildres Queiroz Neto	75
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ORIGENS, LEGADO E REFLEXOS NO COMBATE À FOME E POBREZA NO BRASIL	
Filipe Garcia Gonçalves de Alfaro, Braulio Paiva Novaes de Almeida e Bárbara Garcia Lima	94
INTERSETORIALIDADE EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: UMA ANÁLISE DESDE AS CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS	
Nathalie Vieira Lucion	115
EDUCAÇÃO CONTEXTUALIZADA E DESENVOLVIMENTO RURAL: ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DA EQUIPE ESCOLAR NA FORMAÇÃO DE TÉCNICOS EM AGRICULTURA E AGROPECUÁRIA NO PARANÁ	
Jussieli Gregol Steinhorst, Emanuelli de Oliveira Avila, Ricardo S. Tonieto e Valdir Antonio Galante	130
DESAFIOS PARA A GARANTIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR ADEQUADA DOS ESTUDANTES COM NECESSIDADES ALIMENTARES ESPECÍFICAS EM MARECHAL CÂNDIDO RONDON, PARANÁ	
Jaciara Reis Nogueira Garcia, Flavia Anastacio de Paula e Andressa Vitória do Carmo Deicke	146
ABORDAGEM INSTITUCIONAL DO BANCO DE ALIMENTOS NA GARANTIA DO ABASTECIMENTO	
Douglas Vianna Bahiense, Ricardo Rippel e Laécio de Oliveira Pinheiro	166
TURISMO RURAL E EDUCAÇÃO EMPREENDEDORA: UM ESTUDO DE CASO COM MULHERES DO CAMPO NA REGIÃO DE TOLEDO - PR	
Ana Gabriela Siebert Rosler, Carla Maria Schmidt, Patrícia Biesdorfe e Luciana Dourado	187
DIFUSIONISMO TÉCNICO-CIENTÍFICO DO EMPREENDEDORISMO RURAL COMO PAPEL AUXILIADOR PARA AGRICULTURA FAMILIAR	
Douglas Vianna Bahiense, Ricardo Rippel, Leandro José de Oliveira e Kristianno Fireman Tenório	206
MAPEAMENTO, FORTALECIMENTO E DISSEMINAÇÃO DE HORTAS URBANAS COMUNITÁRIAS EM FOZ DO IGUAÇU	
Carolina Della Monica, Ana Alice Aguiar Eleutério e Sílvia Aparecida Zimmermann	225
A DINÂMICA DA AGRICULTURA FAMILIAR EM TOLEDO (PR) NO CONTEXTO REGIONAL E NACIONAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS CENSOS AGROPECUÁRIOS DE 2006 E 2017	
Leandro José de Oliveira, Milene Castagna, Kristianno Fireman Tenório e Mirian Beatriz Schneider	243
O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) COMO CANAL DE COMERCIALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR EM MARECHAL CÂNDIDO RONDON, PARANÁ	
Jaciara R. Nogueira Garcia, Nardel Luiz S. da Silva, Andressa V. do Carmo Deicke e Gustavo Biasoli Alves	267
POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN) E A EXPERIÊNCIA DO BANCO DE ALIMENTOS DE UMUARAMA-PR: CONSTRUINDO CAMINHOS PARA O ENFRENTAMENTO À INSEGURANÇA ALIMENTAR	
Juliana Fonzar, Huana Godoi, Tamara Cassemiro Javorski e Marize Rauber Engelbrecht	283
AS POLÍTICAS DE COMBATE À FOME E O PARADIGMA DAS EVIDÊNCIAS: UM ESTUDO SOBRE A AMÉRICA LATINA E O CARIBE	
Francieli do Rocio de Campos	301
ORIENTAÇÕES AOS COLABORADORES	
ORIENTAÇÃO AOS COLABORADORES E NORMAS PARA PUBLICAÇÃO	318





REVISTA ORBIS LATINA
ISSN: 2237-6976
Volume 15, Número 2
Junho - julho, 2025



página 3

O CAMINHO INCERTO DO CAMPO À MESA: políticas públicas e outras formas de organização da produção para a garantia de Segurança Alimentar e Nutricional

Mirian Beatriz Schneider¹
Exzolvildres Queiroz Neto²
Gilson Batista de Oliveira³

A pobreza e por consequência a fome, não é um fenômeno de geração espontânea, é histórica e socialmente determinada. A desigualdade de renda é um fenômeno global, e sua manifestação se dá de forma distinta em cada país. O Brasil é um dos países mais desiguais do planeta⁴, traço esse proveniente do período colonial e não sanado, quiçá acirrado, pela industrialização⁵. Em se tratando da produção alimentar, a modernização conservadora transformou a agricultura através da revolução verde, mas não modificou a estrutura fundiária. A migração para os centros urbanos, com a permanência da marca escravocrata da exclusão, moldou a geografia urbana do país “banalizando a desigualdade como um traço estrutural, em uma procrastinação obstinada que apenas amplia as dimensões do desafio de superá-la” (SCHNEIDER, PAULA & COSTA, 2022).

O sistema alimentar global, determinado pelo desempenho de grandes corporações do complexo agroalimentar, termina por reproduzir os mesmos sintomas da desigualdade e

¹ Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (1994), mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (1998), Doutora em História Econômica pela Universidad de León/Espanha (2003), e Pós Doutora em Economia Aplicada pela USP (2010) e em Políticas Públicas pela UFPR (2021). Professora Associada da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, atuando Colegiados do Curso de Ciências Econômicas e nos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio e de Economia. E-mail: mirian-braun@hotmail.com.

² Doutor em Engenharia Agrícola: Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável FEAGRI/UNICAMP (2011). Mestre em Administração: Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento DAE/UFLA (2006). Graduado em Geografia: Bacharelado e Licenciatura IGC/UFGM. Docente no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento PPGPPD/UNILA - Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Sociedade - Mestrado. Professor Associado da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) - Departamento de Educação e Tecnologias (DEETE) do Centro de Educação Aberta e a Distância (CEAD) - curso de Geografia. E-mail: exzolvildres.neto@ufop.edu.br.

³ Pós-doutorado em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR (2023 - 2024). Doutor em Desenvolvimento Econômico (UFPR). Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. Pesquisador bolsista do NAPI Trinacional/Fundação Araucária. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0816-4969>. E-mail: gilson.oliveira@unila.edu.br.

⁴ Relatório da OXFAN (2023) Um retrato das desigualdades brasileiras.

⁵ Furtado (1973) O mito do desenvolvimento econômico.



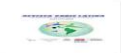


da dinâmica socioeconômica. O trabalho destinado às atividades agroalimentares também está sujeito a um contexto de prevalência da precariedade, especialmente no meio rural, com regimes contratuais informais e instáveis, jornadas exaustivas, riscos de lesões por esforço repetitivo, tanto produção destinada à exportação, as *commodities* globais (como no caso dos frigoríficos), como na pequena propriedade familiar, que estão sujeitos a vínculos comerciais inseguros e desfavoráveis estabelecidos com as agroindústrias, mercado atacadista e distribuidores no varejo (supermercados), responsabilização por frustração na produção e exigência de regularidade de suprimentos. Isso resulta num processo que os que produzem alimentos não têm sua própria alimentação garantida e os consumidores não têm estabilidade de oferta e preços, além da oferta de alimentos mais “baratos”, no entanto vazios de Nutrientes (FRIEDMANN e McMICHEL, 1989; FRIEDMANN, 1993; FLEXOR, KATO, LEITE, 2022).

O mercado é incompetente na resposta para a questão da insegurança alimentar, e nesse contexto é cada vez mais explícita, em termos internacionais, que a garantia de segurança alimentar deve ser atribuída ao estado (DE JANVRY, 1983; CLAPP, 2015). Foi essa “incompetência” que tornou mais visível o papel da política pública relativa a segurança alimentar. Por fim, cabe destacar também que a questão não deve ser encarada como uma questão relativa à justiça social, e não apenas como uma forma de garantir a estabilidade social e a “dinâmica da acumulação capitalista sem sobressaltos” (SCHNEIDER, PAULA e COSTA, 2022).

A incompetência do mercado nas questões relativas à segurança alimentar, dentre outros fatores, terminou por dar mais visibilidade ao papel das Políticas Públicas de segurança alimentar (SOUZA, 2006). Para além da perspectiva de incompetência dos mercados e da necessidade de políticas públicas, foi proposta do evento, e dos trabalhos nele discutidos as principais políticas públicas implementadas pelo Estado brasileiro e seus impactos sobre a segurança alimentar e nutricional da população, seus avanços e retrocessos, apontando impactos, fragilidades, e em paralelo apontar outras formas de ação na busca da segurança alimentar no país. Assim, dentre as principais políticas públicas destinadas ao combate da insegurança alimentar, avaliadas podemos destacar o Programa Nacional de Financiamento da Agricultura Familiar, o Programa Fome Zero, o Programa de Aquisição de alimentos (PAA), o Programa Nacional de alimentação escolar (PNAE) e os Restaurantes Populares. (BELIK e CHAIM, 2009; GRISA, 2010; GRISA e SCHNEIDER, 2015; SCHNEIDER, PAULA e COSTA, 2022).

Outro importante foco dos trabalhos foram ações da iniciativa ditas sociais, não cobertos por políticas públicas, como ONGs e outras ações da sociedade, dentre as quais destacamos a preocupação com a sustentabilidade, o desenvolvimento rural e ambiental, agricultura orgânica, agricultura Urbana e Periurbana, Produtos Florestais Não Madeireiros (PFNM) e ações coletivas e cooperativas em segurança alimentar.





REVISTA ORBIS LATINA
ISSN: 2237-6976
Volume 15, Número 2
Junho - julho, 2025



página 5

Desta forma, o que se pode denominar objetivo principal do evento, revendo o contexto de incremento da insegurança alimentar mundial, pós pandemia de Covid-19, foi discutir, apresentar e propor o aprimoramento de estratégias destinadas a garantia de oferta de alimentos com Segurança Alimentar e Nutricional, integrando mercado, políticas públicas e ações da sociedade.

O evento foi realizado com apresentação de 17 (dezessete) artigos de pesquisa e uma mesa redonda. A palestra da mesa redonda foi proferida pelo Prof. Dr. Exzolvildres Queiroz Neto (PPGPPD/UNILA – UFOP) e contou com a Profª. Drª. Mirian Beatriz Schneider (PGDRA/UNIOESTE) como debatedora.

Os artigos apresentados, conforme regulamento da chamada pública, estão disponíveis nessa edição da Revista Orbis Latina (Volume 15, Número 2).

Por fim, agradecemos aos colegas que contribuíram na comissão científica do evento: Profª. Drª. Carla Maria Schmidt (UNIOESTE), Prof. Dr. Eduardo de Pintor (UNILA/UNIOESTE), Profª. Drª Geisiane Michelle Zanquetta de Pintor (UNILA) e Prof. Dr. Valdir Antonio Galante (UNIOESTE), cabendo também um agradecimento especial ao CNPQ pelo suporte ao projeto de pesquisa através do seu programa EDITAL UNIVERSAL.

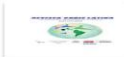
REFERENCIAS

BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, Campinas, n. 22, p. 595-607, 2009.

CLAPP, J. (2015) *Food security and international trade: unpacking disputed narratives*, Background paper prepared for the State of Agricultural Commodity Markets 2015-2016, FAO/UN.

DE JANVRY, A. (1983) Why do governments do what they do? The case of food price policy. In: JOHNSON, D.G. & SCHUH, G. E. *The role of markets in the world food economy*, Westview press, /Boulder, CO, USA, p. 185-202.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1973.





REVISTA ORBIS LATINA
ISSN: 2237-6976
Volume 15, Número 2
Junho - julho, 2025



página 6

GRISA, C. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 6, n. 2, p. 97-129, maio-ago. 2010.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

FRIEDMANN, H.; Mc MICHEL, P. *Agriculture in the state system: rise and decline of national agricultures, 1870 to present*. **Sociologia Ruralis** xxix. 1989.

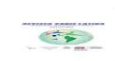
FRIEDMANN, J. *Toward a NonEuclidian Mode of Planning*. **APA Journal**, p. 482 – 485, AUTUMN, 1993. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/279984822_Toward_a_Non-Euclidian_Mode_of_Planning. Acesso em 30 jun. 2025.

LEXOR, G.; KATO, K.; LEITE, S. P. **Saúde amanhã: textos para discussão 82: transformações na agricultura brasileira e os desafios para a segurança alimentar e nutricional no século XXI**.

Relatório da OXFAN. Um retrato das desigualdades no Brasil hoje. 2023. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/08/Relatorio-2023-Observatorio-Brasileiro-das-Desigualdades-1.pdf>. Acesso em 20 jul. 2025;

SCHNEIDER, M. B; PAULA, N.; COSTA, F. F. **Políticas públicas de combate à fome: a trajetória dos restaurantes populares de Toledo-PR**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2022. 144p.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8 n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.



O CAMINHO INCERTO DO CAMPO À MESA NA AMÉRICA LATINA: INSEGURANÇA ALIMENTAR E POLÍTICAS PÚBLICAS

Larissa Calandrelli Silva Ramos¹
Mirian Beatriz Schneider²

Resumo:

Este artigo aborda a problemática da insegurança alimentar na América Latina, destacando como a produção agrícola, apesar de significativa na região, não se traduz em acesso adequado aos alimentos. A pesquisa discute o paradoxo de países que exportam grandes quantidades de alimentos, mas enfrentam altos índices de fome e má nutrição entre suas populações. Analisam-se os fatores históricos, sociais, econômicos e políticos que contribuem para esse cenário, como a concentração fundiária, a priorização de monoculturas voltadas à exportação, as políticas públicas, e a desigualdade de acesso à terra e aos recursos. O trabalho também aborda o impacto das crises econômicas, das mudanças climáticas e dos conflitos sociais sobre a soberania alimentar, evidenciando como esses elementos intensificam a vulnerabilidade das populações mais pobres. Através de dados e análises de casos, o artigo propõe uma reflexão sobre a necessidade de políticas públicas que fortaleçam a agricultura familiar, promovam a redistribuição de terras e incentivem sistemas alimentares mais sustentáveis e justos. O texto conclui reforçando que a superação da insegurança alimentar na América Latina exige uma transformação estrutural nos modelos de produção, distribuição e consumo de alimentos.

Palavras-chave: insegurança alimentar; fome; América Latina.

THE UNCERTAIN PATH FROM FARM TO TABLE IN LATIN AMERICA: FOOD INSECURITY AND PUBLIC POLICIES

Abstract:

This article addresses the issue of food insecurity in Latin America, highlighting how the region's significant agricultural production does not translate into adequate food access. The research discusses the paradox of countries that export large quantities of food yet face high levels of hunger and malnutrition among their populations. It analyzes the historical, social, economic, and political factors that contribute to this situation, such as land concentration, the prioritization of export-oriented monocultures, public policies, and unequal access to land and resources. The study also examines the impact of economic crises, climate change, and social conflicts on food sovereignty, demonstrating how these elements increase the vulnerability of the poorest populations. Using data and case analyses, the article encourages reflection on the need for public policies that strengthen family farming, promote land redistribution, and support more sustainable and equitable food systems. It concludes by emphasizing that overcoming food insecurity in Latin America requires a structural transformation of food production, distribution, and consumption models.

Keywords: food insecurity; hunger; Latin America.

¹ Acadêmica do curso de graduação em Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, UNIOESTE. E-mail: larissacalandrelli37@gmail.com.

² Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (1994), mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (1998), Doutora em História Econômica pela Universidad de León/Espanha (2003), e Pós Doutora em Economia Aplicada pela USP (2010) e em Políticas Públicas pela UFPR (2021). Professora Associada da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, atuando Colegiados do Curso de Ciências Econômicas e nos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio e de Economia. E-mail: mirian-braun@hotmail.com.

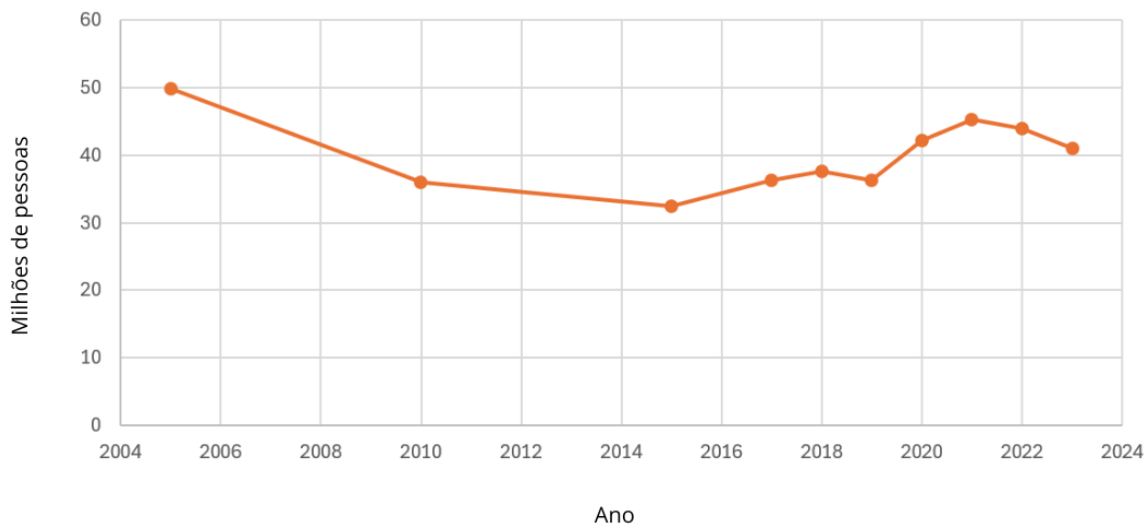
1 INTRODUÇÃO

Entre os séculos XV e XVIII, a América Latina³ passou por um intenso período de colonização liderado principalmente pela Espanha, Portugal e Inglaterra. Esse processo fortemente fundamentado no mercantilismo, resultou em uma alternância de momentos de expansão e recessão e dificultou a diversificação das atividades produtivas. Em consequência disso, enquanto países desenvolvidos passavam pela Segunda Revolução Industrial no século XIX, a maioria dos países da América Latina e Caribe sequer conseguiram emergir como economias industrializadas (BRUE, 2006).

Desde então, a região foi direcionada a se especializar na agricultura para abastecer as nações desenvolvidas com alimentos e matérias primas (BRUE, 2006). Em 2022, a América Latina e Caribe ocupava a posição de maior exportadora líquida de alimentos do mundo (GRAIN, 2023), no entanto, cerca de 247 milhões de pessoas enfrentavam insegurança alimentar moderada ou grave (ONU, 2024), enquanto quase 44 milhões passavam fome. Nesse período, as principais economias latino-americanas registraram uma inflação acumulada nos preços dos alimentos de 12% entre setembro de 2021 e setembro de 2022 (GRAIN, 2023).

O direito à alimentação é reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 como parte do direito a um padrão de vida digno e, também, está garantido no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966. Contudo, o aumento contínuo dos preços dos alimentos dificulta o acesso das pessoas, agravando a fome e a insegurança alimentar (OHCHR; FAO, 2010). A figura 1 mostra a variação do número de pessoas que enfrentavam a fome na região de 2005 a 2023.

Figura 1 - Variação do número de pessoas desnutridas na América Latina e Caribe (em milhões de pessoas) entre 2005 e 2023.



³ A América Latina e Caribe é uma região do continente americano que se estende por aproximadamente de 20,5 milhões de km² (1), com uma população superior a 660 milhões de habitantes e compreende 33 países: Argentina, Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Bolívia, Brasil, Barbados, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, República Dominicana, Equador, Granada, Guatemala, Guiana, Honduras, Haiti, Jamaica, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, México, Nicarágua, Panamá, Peru, Paraguai, El Salvador, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai, São Vicente e Granadinas, Venezuela.(2)

Fonte: Criado pelas autoras com dados extraídos de FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, 2024.

O relatório *O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição 2024*, ainda mostrou que o preço de uma alimentação saudável na região era o mais alto do mundo. A Tabela 1 apresenta o custo médio de uma alimentação saudável por pessoa por dia em dólares, comparando a média mundial com a média dos demais continentes entre o período de 2017 a 2022. (FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, 2024)

Tabela 1 - Custo médio de uma alimentação saudável no mundo e na América Latina e Caribe de 2017 a 2022.

CUSTO DE UMA ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL - POR PESSOA POR DIA EM DÓLARES (PPP DÓLAR)						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mundo	3.13	3.17	3.25	3.35	3.56	3.96
África	3.07	3.09	3.12	3.18	3.41	3.74
Ásia	3.23	3.29	3.38	3.54	3.84	4.20
Oceania	2.74	2.74	2.85	2.95	3.12	3.46
América do Norte e Europa	2.77	2.82	2.95	3.02	3.12	3.57
América Latina e Caribe	3.61	3.68	3.76	3.87	4.08	4.56
Caribe	4.03	4.16	4.27	4.41	4.63	5.16
América Latina	3.35	3.38	3.46	3.54	3.74	4.20
América Central	3.24	3.30	3.37	3.42	3.60	4.05
América do Sul	3.24	3.44	3.52	3.61	3.84	4.29

Fonte: Criado pelas autoras com dados extraídos de FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, 2024.

Com os preços mais elevados, menos pessoas são capazes de arcar com os custos de uma dieta saudável e a proporção do número de pessoas em estado de insegurança alimentar aumenta. Em 2022, quase 2.9 bilhões de pessoas não eram capazes de pagar por uma alimentação saudável no mundo, sendo 182,9 milhões de pessoas latino-americanas. (FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF, 2025)

A tabela 2 apresenta o produto interno bruto por pessoa (PIB per capita) das principais regiões do mundo. Esses dados destacam o contraste da realidade entre os países, em nações com maior renda, o custo de uma alimentação saudável tende a ser mais acessível. Por outro lado, nos países menos desenvolvidos e de baixa renda, onde se concentram os principais produtores de alimentos, o preço de uma dieta saudável é significativamente mais elevado.

Tabela 2 - PIB per capita por região em dólares no ano de 2025.

Região	Valor (US\$)
América do Norte	67 mil
Austrália e Nova Zelândia	64,73 mil
Europa Ocidental	53,2 mil
Europa	38,27 mil
Hemisfério Ocidental (Região)	38,27 mil
Europa Oriental	17,07 mil
Ásia Oriental	16,78 mil
Oriente Médio (Região)	13,96 mil
Ásia Central e Cáucaso	11,6 mil
América do Sul	10,01 mil
Ásia e Pacífico	9,18 mil
América Central	8,68 mil
Caribe	7,55 mil
Sudeste Asiático	6,14 mil
Norte da África	4,12 mil
Ilhas do Pacífico	2,86 mil
Sul da Ásia	2,75 mil
África (Região)	1,92 mil
África Subsaariana (Região)	1,55 mil

Fonte: Fundo Monetário Internacional, 2025.

Na busca por uma alternativa para solucionar essa questão, a partir da década de 60, os Estados Unidos começaram a destinar parte de seu orçamento para financiar a instalação de grandes corporações alimentares transnacionais, como Monsanto, ADM e Cargill no território da América Latina. Isso foi acompanhado pela promoção da chamada “Revolução Verde”, que embora fosse justificada como uma ação humanitária para combater a fome nas nações subdesenvolvidas, teve suas raízes fundamentadas no lucro (GRAIN, 2023). Iniciada durante a Segunda Guerra Mundial, seu principal objetivo era abrir novos mercados para os avanços realizados pela indústria química durante o conflito, promovendo o uso de sementes, pesticidas e fertilizantes.

As promessas de erradicar a fome, modernizar o campo e aumentar a produção não foram cumpridas, pois a estratégia central focada na venda de produtos agrícolas levou à transformação da agricultura em agroindústria. Nesse cenário, o pequeno produtor perdeu autonomia, se endividou e foi expropriado. O aumento da produção de alimentos para o mercado interno foi irrisório em comparação à produção voltada para a exportação (LAZZARI; SOUZA, 2017). O alimento orgânico deu lugar a produtos sem segurança alimentar, enquanto os agricultores, incapazes de arcar com os custos das novas tecnologias, foram os mais afetados pela fome (GRAIN, 2023).

Isto posto, o objetivo do presente trabalho é discutir a questão da segurança alimentar na América Latina e Caribe, buscando compreender como os países atuam, em termos de políticas públicas, para a melhoria do problema na região.

No que se refere ao percurso metodológico, este trabalho desenvolveu-se por meio de uma pesquisa exploratória sobre a insegurança alimentar na América Latina e Caribe. Foram analisados relatórios, especialmente aqueles publicados por órgãos como a ONU e a FAO, além de documentos, notícias, livros e artigos científicos. A revisão bibliográfica abrangeu desde conceitos fundamentais até discussões mais amplas. Após essa etapa, os dados foram selecionados e organizados de modo a compreender as principais causas da insegurança alimentar na região, bem como a atuação dos países para reduzir os impactos do problema.

2 DESENVOLVIMENTO

A ficha informativa nº 34 da ONU em conjunto com a FAO destaca que o direito à alimentação é reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e no Pacto Internacional de 1966. Esse direito implica que todas as pessoas, independentemente de nacionalidade, cor, sexo ou religião, devem ter acesso a alimentos em quantidade e qualidade suficientes para uma vida saudável e ativa. Esses alimentos devem estar disponíveis, acessíveis e adequados.

Entretanto, esse direito não tem sido usufruído por grande parte da população e isso não se deve à escassez de alimentos no mundo, já que de acordo com a FAO, o mundo produz comida o suficiente para alimentar toda a população. As causas desse problema são variadas: pobreza, exclusão social, a transformação dos alimentos em combustíveis e *commodities*, tudo isso contribui para que haja espaço para a fome e para a insegurança alimentar (OHCHR; FAO, 2010). Muitos são os termos utilizados para nomear os problemas ocasionados pela disfunção de acesso aos alimentos, que apesar de semelhantes, possuem suas individualidades. No Quadro 1, alguns desses termos são detalhados.

Quadro 1 - Conceitos e definições a respeito do tema insegurança alimentar.

Conceito	Definição
Segurança alimentar	A segurança alimentar existe “quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos que satisfaçam as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável.” (OHCHR; FAO, 2010)
Soberania alimentar:	Leva em consideração não apenas uma alimentação adequada e nutritiva, mas também, que as preferências e individualidades de cada consumidor sejam atendidas. (OHCHR; FAO, 2010)
Fome / desnutrição:	A fome é uma sensação física desconfortável ou dolorosa causada pelo consumo insuficiente de energia alimentar. - (FAO, 20–)
Insegurança alimentar:	Uma pessoa sofre de insegurança alimentar quando não tem acesso regular a alimentos seguros e nutritivos suficientes para um crescimento e desenvolvimento normais e uma vida ativa e saudável. Isto pode ser devido à indisponibilidade de alimentos e/ou falta de recursos para obter alimentos. - (FAO, 20–)

Fonte: Elaboração própria.

A América Latina e Caribe constituem a maior região exportadora líquida de alimentos no mundo, tendo atingido uma receita recorde de US\$349 bilhões em 2022 (CEPAL, 2024). Contudo, o relatório *Perspectivas do Comércio Internacional da América Latina e do Caribe, 2024. Reconfiguração do comércio mundial e opções para a recuperação regional*, apresentado pela CEPAL, revelou que 41 milhões de pessoas enfrentaram a fome na região em 2023 (ECLAC, 2025), enquanto cerca de 256,2 milhões sofriam com a insegurança alimentar moderada ou grave entre 2020 e 2022. Os dados tornam difícil a compreensão de como uma região tão eficaz na produção de alimentos possui uma população tão afetada pela desnutrição e insegurança alimentar.

Parte desse problema está relacionado a questões comerciais. Embora o relatório destaque o comércio internacional como um fator positivo para a segurança alimentar, esse também pode ser analisado sob outra perspectiva. Com a mundialização do capital, iniciada no final do século XX, “a agricultura, que antes se baseava na produção camponesa sustentada por fortes subsídios agrícolas [...], passou por um profundo processo de transformação”, passando a estruturar-se sobre três pilares: “a produção de commodities, as bolsas de mercadorias e de futuros, e os monopólios mundiais” (OLIVEIRA, 2012).

O termo *commodity*, originário do inglês e traduzido como “mercadoria”, refere-se a produtos de origem primária, pouco processados, geralmente utilizados na produção de bens de maior valor agregado. Essas *commodities* podem ser negociadas na Bolsa de Valores com fins especulativos (XP INVESTIMENTOS), tornando o mercado o principal regulador dos preços dos alimentos e fazendo com que deixem de ser produzidos de forma estratégica por cada país e passem a ter o objetivo de atender à demanda mundial (OLIVEIRA, 2012). Esse cenário eleva

os preços, contribuindo para o aumento da insegurança alimentar principalmente em países subdesenvolvidos (SOUSA; SILVA, 2020), que acabam recorrendo aos produtos processados e ultraprocessados, pois apesar de estarem sujeitos ao baixo valor nutricional, tendem a custar menos (RIBEIRO, 2022). Em geral, alimentos como achocolatados, macarrão instantâneo, bebidas lácteas e salsichas invadiram as casas das famílias após serem considerados produtos essenciais da cesta básica, o consumo de produtos como frutas e legumes (GRAIN, 2023).

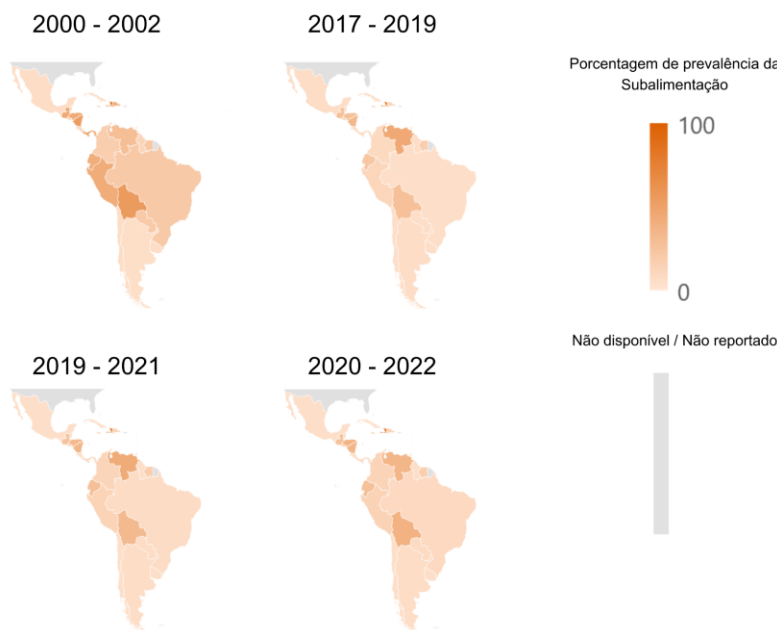
Além dos já mencionados, no relatório *O Estado da Segurança Alimentar e da Nutrição do Mundo 2021*, a FAO destaca que outros fatores que contribuem para o aumento da insegurança alimentar no mundo são os desastres naturais, condições climáticas extremas, crises de doenças e pragas, crises econômicas e conflitos entre nações. Recentemente, o mundo sofreu com a pandemia de COVID-19, que encerrou três décadas de progresso em favor da redução da pobreza. A doença causada pelo vírus SARs-CoV-2 começou a ser observada em dezembro de 2019 na China e no dia 11 de março de 2020, foi caracterizada como uma pandemia pela OMS (OPAS, 2020). Diversas são as teorias a respeito da origem dessa cepa de coronavírus, a OMS destaca duas principais possibilidades: do morcego para um mamífero intermediário, e deste para o ser humano, ou do morcego diretamente para o ser humano, tendo se espalhado em mercados locais e sendo um reflexo da insegurança alimentar enfrentada pela população chinesa. (RIBEIRO, 2022)

Durante a pandemia, diversas medidas protetivas foram adotadas para reduzir os riscos de contágio entre trabalhadores e consumidores, seguindo as recomendações da ONU. Entre essas medidas, destacou-se a interrupção das atividades presenciais (OPAS, 2020). No entanto, para a maioria dos trabalhadores do setor agroalimentar, o trabalho remoto não era possível. Assim, muitas empresas tiveram que reduzir ou suspender suas operações, impactando principalmente pequenos produtores. Como consequência, houve uma retração das cadeias globais de produção, processamento, distribuição e comercialização de alimentos, resultando no aumento dos preços, no crescimento do desemprego, na inflação e na interferência em programas de combate à fome, afetando particularmente a produção familiar (RIBEIRO, 2022). Dessa forma, a pandemia de COVID-19 desencadeou uma grave recessão econômica e, entre 2019 e 2020, a América Latina e o Caribe registraram 59,7 milhões de pessoas passando fome e 267 milhões em insegurança alimentar, o que representava 41% da população (OPAS, 2021).

Apesar de o cenário da doença ter sido contido após a elaboração de vacinas e as atividades econômicas terem voltado ao normal, as marcas desse período ainda marcam a sociedade. O relatório das Nações Unidas *Panorama Regional da Segurança Alimentar e Nutrição 2023* destaca que a fome ainda afetava 43,2 milhões de pessoas na região, uma melhora de 0,5 pontos percentuais, contudo, a prevalência da fome apresentou-se em 0,9 pontos percentuais acima do registrado durante a pandemia. Além da fome, em 2022 a ONU registrou 247,8 milhões de pessoas em estado de insegurança alimentar moderada ou grave, uma melhora de 16,5 milhões de pessoas em relação a 2021 (FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF, 2023).

O ritmo da recuperação econômica foi muito mais lento em países de rendimento baixo e médio-baixo do que em países desenvolvidos. O mapa 1 apresenta os níveis de prevalência de subnutrição dos países latino-americanos e caribenhos em diferentes triênios. Apesar da melhora substancial entre os anos de 2000 e 2019, após a pandemia observou-se uma estagnação no progresso da luta contra a fome, enquanto alguns países permanecem em níveis alarmantes.

Mapa 1 - Prevalência da subnutrição dos países da América Latina e Caribe.



Fonte: Elaboração própria. Dados extraídos de FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, 2023.

No relatório *O Estado da Segurança Alimentar e da Nutrição no Mundo 2021*, a FAO destaca cinco características fundamentais para que o sistema agroalimentar resista a crises e minimize impactos na segurança alimentar: prevenção, antecipação, absorção, adaptação e transformação. Além disso, a implementação de estratégias eficazes de gestão de risco – capazes de mitigar os efeitos de secas, inundações e pragas – é essencial para evitar grandes crises, reduzir o sofrimento humano e minimizar a necessidade de intervenções emergenciais dispendiosas.

O relatório também enfatiza a importância de fortalecer a resiliência das comunidades rurais de baixa renda, especialmente dos pequenos produtores, cujos meios de subsistência estão cada vez mais ameaçados pelas mudanças climáticas. Esse fortalecimento pode ser promovido por meio de educação, geração de empregos em setores não agrícolas e programas de transferência de renda (FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, 2021).

Apesar dos esforços das organizações mundiais que estabelecem metas e projetos para a erradicação da fome, novos imprevistos frequentemente comprometem os avanços alcançados, dificultando a implementação efetiva das medidas propostas. Os países, por sua vez, buscam iniciativas locais para tentar melhorar o problema. As políticas públicas no setor agroalimentar podem ser voltadas a três áreas: consumidores, produtores e comércio, na forma de tributação sobre alimentos, transferência de renda, fornecimento de merenda escolar, distribuição de alimentos, regulação de preços, entre outros (JOBE, 2022).

No Brasil, no início dos anos 2000, cerca de 50 milhões de pessoas enfrentavam a fome. Em 2001 foi elaborado o projeto Fome Zero por Luís Inácio Lula da Silva, que buscava promover a segurança alimentar atuando em três frentes: políticas estruturais, específicas e locais. O programa foi implementado e durante os dois mandatos de Lula (2003–2011), os projetos de transferência de renda consolidaram-se como a principal política social do país,

transformando o Brasil em uma referência internacional na promoção da segurança alimentar e no combate à pobreza (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2010).

Entre os projetos de maior destaque está o Bolsa Família, criado em 20 de outubro de 2003, esse programa unificou iniciativas pré-existentes, como o Cadastro Único, o Auxílio Gás e o próprio Fome Zero, tornando-se o maior projeto de transferência de renda do governo na época. O primeiro pagamento foi realizado ainda em outubro de 2003, beneficiando 1,15 milhão de famílias, com um valor médio de R\$73,67 por família. Em 2014, o programa alcançou mais de 14 milhões de famílias brasileiras, com um investimento superior a R\$2 bilhões. Nesse mesmo ano, a FAO anunciou a saída do Brasil do Mapa da Fome, destacando que a população em situação de subalimentação havia sido reduzida em 82% entre 2002 e 2013. O aumento da renda gerado pelo Bolsa Família não apenas melhorou a condição de vida das famílias beneficiadas, mas também promoveu impactos positivos nos comércios locais, criando novas oportunidades de trabalho e renda e impulsionando o desenvolvimento regional e a redução das desigualdades sociais (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2023).

Devido a conflitos internos, o Programa Bolsa Família foi descontinuado em dezembro de 2021 (CNN BRASIL, 2021). Em 2022, no contexto da pandemia de Covid-19, o Brasil voltou para o mapa da fome, levando mais de 70 milhões de pessoas a enfrentarem a insegurança alimentar e 33,1 milhões de pessoas a passarem fome. Nesse período, foram criados alguns projetos de lei, como o Benefício de Erradicação da Fome, que garantia uma transferência de R\$250 e o Programa Auxílio Brasil, que possuía um repasse mensal de R\$600 para ajudar as famílias em situação de vulnerabilidade e comprarem alimentos (SENADO FEDERAL, 2022). Atualmente o país caminha para combater esse problema e retomar seu antigo progresso (FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, 2023).

A Argentina, terceira maior economia da América Latina, desempenha um papel fundamental como produtora e exportadora de soja, milho e trigo. Entre 2005 e 2015, o país conseguiu reduzir a fome, mas diversos fatores contribuíram para o aumento da insegurança alimentar nos anos seguintes, como a instabilidade política, conflitos internos, inflação descontrolada, mudanças climáticas e os impactos da pandemia de Covid-19. A prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave passou de 19,2% no período de 2014 a 2016 para 36,9% entre 2020 e 2022, e em 2023, aproximadamente 17 milhões de argentinos (43% da população) viviam abaixo da linha da pobreza (THE NEW HUMANITARIAN, 2023).

Embora o direito à alimentação esteja garantido pela Constituição, a falta de uma legislação geral que o regule tem levado à implementação de políticas setoriais. Entre as principais normas voltadas para a segurança alimentar, destaca-se a Lei de Valores Máximos de Consumo de Sódio, que estabelece limites para o teor de sódio nos alimentos, além de outras medidas para reduzir o consumo desse ingrediente. Outra importante iniciativa é a Lei de Redução da Perda e Desperdício de Alimentos (PDA), que visa sensibilizar produtores, consumidores e associações para minimizar o desperdício de alimentos.

Em adição a essas leis, a Lei 27.642 – Lei de Promoção da Alimentação Saudável – busca assegurar o direito a uma alimentação adequada por meio da disponibilização de informações nutricionais nas embalagens de alimentos e bebidas, incluindo alertas sobre o excesso de açúcares, sódio, gorduras saturadas, gorduras totais e calorias. Essa lei também proíbe a comercialização de produtos com selos de advertência em escolas e incentiva a geração de emprego e renda, com ênfase na inclusão de jovens e mulheres no setor produtivo.

Outra ação foi o programa Acesso a Alimentos Saudáveis – "Mercados MultiplicAR", que tem como objetivo facilitar o acesso da população vulnerável a alimentos saudáveis, oferecendo-os a preços acessíveis e promovendo a educação sobre a origem e a qualidade

nutricional dos produtos. A Tarjeta Alimentar, uma política de transferência de renda exclusiva para alimentação, também teve papel essencial no combate à insegurança alimentar, beneficiando 2,5 milhões de famílias com crianças menores de 14 anos ou gestantes. Essa medida foi crucial para amenizar os impactos da pandemia de COVID-19. No entanto, dificuldades como a falta de aceitação do cartão em feiras locais e pequenos mercados, que não possuíam máquinas de cartão, levaram à unificação do benefício ao Abono Universal para Crianças (AUH) em novembro de 2021, com a transferência dos valores diretamente para as contas bancárias dos beneficiários (JOBE, 2022).

No México as políticas de desenvolvimento sempre priorizaram o agronegócio corporativo e os mercados internacionais, marginalizando a agricultura familiar e limitando o impacto dos movimentos sociais na produção e distribuição de alimentos. A implementação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), em 1994, envolvendo os Estados Unidos e o Canadá, tinha como objetivos a ampliação dos mercados agrícolas para produtores e setores produtivos, a oferta de preços mais acessíveis para os consumidores, a diversificação alimentar e a obtenção de ganhos econômicos por meio de investimentos estrangeiros, comércio e geração de renda. No entanto, tais acordos intensificam a desigualdade e causaram impactos negativos na produção e segurança alimentar, tornando o México dependente da exportação de alimentos básicos, como milho, feijão e arroz (LE COQ; GRISA; GUÉNEAU; NIEDERLE, 2022).

Apesar dos desafios, o México destaca-se positivamente. De acordo com a FAO, em 2023 a prevalência de desnutrição no país estava entre as mais baixas da América Latina e do Caribe, sendo menor que 2,5%. Entretanto, o número de pessoas em situação de fome permaneceu praticamente inalterado entre 2000 e 2020, variando entre 3,2 e 4,9 milhões (50).

Já na Bolívia, no início do século XXI, o governo implementou uma série de políticas voltadas para a segurança alimentar. A promulgação da Lei 3545 buscou transformar a estrutura agrária, redistribuindo terras dos grandes latifúndios para os povos indígenas. Além disso, foi criado um conjunto de empresas estatais, como a EMAPA, EBA e LACTEOS BOL, que intervieram diretamente no mercado, regulando a compra, venda, armazenamento e comercialização de alimentos, além de controlar preços e garantir o abastecimento de insumos essenciais. No entanto, a partir de 2015, muitas das empresas estatais foram desativadas ou perderam relevância, uma vez que seus benefícios acabaram sendo mais expressivos para grandes entidades comerciais do que para os pequenos agricultores. Paralelamente, o governo desenvolveu programas voltados à segurança alimentar e ao direito à alimentação, com destaque para o Programa de Apoio à Segurança Alimentar (PASA), voltado para melhorias na infraestrutura; o Sistema Nacional de Monitoramento e Alerta Antecipado de Segurança Alimentar (SINSAAT), que identificava riscos e atuava na mitigação dos impactos de desastres naturais; e o Programa Multissetorial Zero Desnutrição (PMDC), que buscava combater tanto a desnutrição quanto os efeitos negativos da má alimentação (LE COQ; GRISA; GUÉNEAU; NIEDERLE, 2022).

Como consequência da ênfase crescente na modernização e na exportação agrícola, a agricultura familiar foi gradualmente abandonada, pois seus produtos tornaram-se menos competitivos. A distribuição de alimentos saudáveis na dieta da população boliviana foi reduzida, agravando problemas como a desnutrição. Entre 2000 e 2002, a Bolívia registrava um índice de prevalência de fome de 27,8%. Esse número apresentou melhora ao longo dos anos, atingindo 13,7% entre 2018 e 2020. No entanto, com o impacto da pandemia, o índice voltou a subir, chegando a 19,4% entre 2020 e 2022 (FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, 2023).

Entre 1997 e 2013, a Venezuela conseguiu reduzir a taxa de pobreza geral de 48,1% para 19,3%, resultado de uma série de políticas sociais implementadas pelo governo. No entanto, a partir de 2012, com o agravamento da crise socioeconômica desencadeada pela queda dos preços do petróleo, o país passou a enfrentar uma grave escassez de alimentos, acompanhada por uma hiperinflação alimentar que atingiu 102% em 2014.

As políticas públicas emergenciais voltadas para a segurança alimentar na Venezuela caracterizam-se por falhas estruturais, improvisação e vulnerabilidade à corrupção, tornando-se insuficientes para garantir acesso adequado aos alimentos para a população (CANDELA, 2016). Como alternativa à crise da segurança alimentar, inicialmente, o governo substituiu as redes privadas de distribuição de alimentos por grandes cadeias públicas, medida que não conseguiu solucionar a crise de escassez. Posteriormente, foram implementados subsídios alimentares, regulamentações de preços e a criação dos Comitês Locais de Abastecimento e Produção (CLAP), que surgiram através da organização popular diante dos abusos do mercado informal, onde intermediários adquiriam produtos essenciais para revendê-los a preços mais altos. O sucesso dessa iniciativa tornou-a uma política do governo nacional, e em outubro de 2016, cerca de 1,3 milhão de famílias já eram atendidas pelos CLAP, número que chegou a 6 milhões em 2020 (CARRILLO, 2020).

Embora os dados sobre a segurança alimentar no país sejam limitados, estimativas da FAO indicam um agravamento significativo da fome na Venezuela. Entre 2013 e 2015, a prevalência da fome era inferior a 5%; entre 2020 e 2022, aumentou para 17,9%, refletindo a intensificação da crise alimentar no país (FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, 2023).

Na busca por solucionar problemas como fome, desnutrição, obesidade e alta mortalidade infantil, o Chile criou a partir do século XX uma série de políticas públicas caracterizadas por priorizar a segurança alimentar. Em 1954, surgiu o Programa Nacional de Alimentação Complementar (PNAC), que promovia a nutrição e o incentivo à amamentação. Durante a ditadura militar (1973–1990), o governo criou o Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (1974) e, em 1996, estabeleceu o Regulamento Sanitário de Alimentos para garantir segurança e qualidade nutricional na produção alimentar. Em 1999, foi implementado o Programa de Alimentação Complementar do Idoso (PACAM). A partir dos anos 2000, as políticas públicas do país voltaram-se ao combate à obesidade.

Ao longo do tempo, o governo chileno incorporou pautas cada vez mais modernas em suas discussões, sem negligenciar grupos vulneráveis e garantindo uma estrutura eficiente para a implementação de seus projetos. Como resultado, o país erradicou a desnutrição, a subnutrição e a fome, além de estabelecer uma base sólida de medidas sanitárias que reduziram significativamente a incidência de doenças transmitidas por alimentos, fortalecendo sua reputação como fornecedor de alimentos seguros (LE COQ; GRISA; GUÉNEAU; NIEDERLE, 2022).

O Chile também alcançou avanços notáveis na redução da mortalidade infantil e da prevalência de desnutrição infantil, com índices entre os mais baixos da América Latina. Segundo a FAO, a taxa de desnutrição no país foi de 2,5% entre 2020 e 2022. Entretanto, a obesidade se tornou o principal desafio alimentar do Chile. Em 2022, a prevalência de sobrepeso entre crianças menores de cinco anos atingiu 8,8%, superando tanto a média global (5,6%) quanto a média da América Latina e Caribe (8,6%). Já em 2016, a taxa de obesidade entre adultos era de 28%, mais que o dobro da média mundial (13,1%). Esses índices colocam o Chile entre os países com maior prevalência de sobrepeso na região, superando até mesmo México e Estados Unidos (FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, 2023).



Já o Paraguai é um país marcado pela produção agrícola e pela extrema concentração de terras, segundo o censo de 2008, 86% das terras estavam nas mãos de apenas 2% da população. Apesar do crescimento alarmante da insegurança alimentar moderada ou grave — que passou de 8,3% entre 2014 e 2016 para 25,9% entre 2020 e 2022 (FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, 2023) —, o Estado pouco fez para amenizar a situação. Além disso, a Constituição Nacional progressista de 1992 trata somente do direito à alimentação dos idosos e crianças, não mencionando outras políticas públicas necessárias.

Algumas iniciativas de combate à pobreza surgiram por volta de 2005, como os programas *Tekoporã* ("viver bem") e *Tenonderã* ("seguir em frente"), que contribuíram para a melhoria da saúde e da educação de mulheres e crianças em áreas rurais. Em outubro de 2013, foi apresentado ao congresso um projeto de lei relacionado à soberania e segurança alimentar, buscando reorganizar os programas e projetos já existentes. A lei só foi aprovada em setembro de 2018, mas foi vetada em maio de 2019, sob a justificativa de que já existiam muitas políticas públicas sobre o tema e que seriam necessários recursos adicionais para sua aplicação. Assim, a segurança alimentar no Paraguai é hoje administrada apenas por um conjunto de leis, que regulam as compras da agricultura familiar, possibilita que pequenos produtores forneçam ao Estado, define normas para fomentar e fiscalizar a produção orgânica, estabelece a distribuição de merenda escolar para alunos do ensino fundamental, destaca a importância do trabalho das mulheres rurais e exige que instituições ofereçam suporte por meio de assistência técnica, crédito e acesso a novas tecnologias.

Além dessas leis, existiram alguns projetos, que duraram pouco ou que foram temporariamente financiados por instituições internacionais, como o Plano Nacional de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (PLANAL) (2009–2012), o Programa Nacional de Redução da Extrema Pobreza (2013–2018), o Programa Integral de Alimentação Nutricional (PANI) e a Pensão Alimentar para Idosos em Situação de Pobreza. Durante a pandemia, foram criados os programas *Pytyvõ* ("ajuda") e *Ñangareko* ("proteção"), voltados ao auxílio de trabalhadores desempregados.

Contudo, apesar de todos esses programas, o que ainda salva a segurança alimentar no país é a agricultura familiar camponesa e indígena, mais especificamente desempenhada por mulheres, que contribuem para a nutrição da comunidade e geram renda. Mesmo com essa contribuição, a autonomia alimentar do país permanece em constante risco, uma vez que depende muito das importações de alimentos básicos do Brasil, Argentina e Uruguai. Além da sociedade, as ONGs também desempenham um grande papel na busca pelos direitos alimentares dos paraguaios, contudo encontram barreiras burocráticas que enfraquecem suas iniciativas, e alguns dos acordos que conseguiram estabelecer com o governo local, possuíam impactos limitados.

Na Nicarágua, um país de economia predominantemente agrícola, a distribuição de terras é profundamente desigual. Em 1972, um terremoto provocou um colapso na economia do país. Esse evento associado ao descontentamento popular com os desvios das ajudas recebidas e a crise do modelo agroexportador marcaram um momento crítico na luta contra a pobreza, a Revolução Popular Sandinista, onde houve uma mudança no regime, com uma reforma agrária e políticas focadas na melhoria das condições de vida do campesinato e na promoção de pequenos produtores. Porém, em 1990, o foco retornou mais uma vez ao comércio e exportação, mesmo com o país sendo considerado o segundo país mais pobre das Américas onde 75% da população estava sobrevivendo com menos de US\$2 por dia, situação que foi agravada pelo furacão Mitch em 1998, e que destacou ainda mais os problemas sociais pré-existent no país e chamou atenção internacional, contribuindo para a elaboração de políticas



voltadas para a redução da pobreza e da fome. O governo do país apresentou nos anos 2000 um Documento de Estratégia de Redução da Pobreza (PRSP) para se candidatar à iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (HICP) organizada pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional. Outras políticas como Estratégias de Redução da Pobreza (PRS, 2000), Estratégia Ampliada de Crescimento Econômico e Redução da Pobreza (ERCERP, 2001) e o Plano Nacional de Desenvolvimento (2003, 2004) foram elaborados também com o objetivo crescimento econômico e redução da pobreza. Contudo, o governo falhou ao negligenciar questões como aspectos ambientais e sociais, produção de alimentos, educação e saúde, além do clientelismo partidário, de forma que nenhuma dessas estratégias atendeu às expectativas.

Nos anos 2000, foram criados programas de nutrição escolar e redes de proteção social, como o Programa Integral de Nutrição Escolar (PINE), que forneciam alimentos a crianças em escolas públicas. No entanto, a baixa frequência escolar e a falta de coordenação enfraqueceram esses programas, sem grandes melhorias nos níveis nutricionais. Em 2012, a criação do Ministério da Economia Familiar e o foco na agricultura familiar representaram uma mudança importante. O Programa de Produção Alimentar (PPA), também conhecido como Fome Zero, focou na soberania e segurança alimentar, com doações de insumos para mulheres pobres, mas que exigia reembolso de 20% do valor recebido por meio de uma cooperativa de crédito rural, com o objetivo de desenvolver suas comunidades. O PRORURAL Inclusivo, também criado, focou na agricultura familiar, adaptação climática e segurança alimentar.

Em 2014, o Sistema Nacional de Produção, Consumo e Comércio (SNPCC) foi estabelecido para garantir o acesso dos produtos nicaraguenses aos mercados internos e externos e promover pesquisas e marketing. A Lei nº 693 de 2009, que trata da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN), foi um marco, promovendo a sustentabilidade do sistema alimentar e a inclusão, com foco em mulheres, crianças e jovens. A lei levou à implementação de programas como o Huertas Sanas, que promovia a produção de cereais básicos e o acesso a alimentos saudáveis, o Plano Nacional da Agroindústria Rural (PNAIR), que buscava aumentar o valor agregado da produção do país; e o Programa Florestal Nacional (PNF), voltado para a exploração racional das florestas (LE COQ; GRISA; GUÉNEAU; NIEDERLE, 2022).

Como resultado (ou falta dele), em 2021, cerca de 34% da população do país não era capaz de arcar com os custos de uma alimentação saudável, e como observado no mapa de calor, o progresso realizado na diminuição da prevalência de subalimentação que saiu de 27,1 entre 2000-2002 para 17,4 entre 2017-2019, permaneceu inalterado até 2022, representando o segundo maior índice de prevalência de subalimentação da América Central (FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, 2023).

3 CONCLUSÃO

Conclui-se então que o sistema agroalimentar na América Latina e Caribe é extremamente vulnerável a diversos desafios, como a instabilidade política, as mudanças climáticas e as desigualdades socioeconômicas. A segurança alimentar continua sendo um problema central, afetando milhões de pessoas, e requer um esforço contínuo dos governos locais e organizações mundiais para garantir acesso a alimentos adequados e nutritivos para toda a população. Políticas públicas devem ser integradas em todos os países, envolvendo desde a produção e distribuição de alimentos, até estratégias de educação nutricional, fortalecimento das redes de proteção social e promoção de práticas agrícolas sustentáveis.



Para dar continuidade ao assunto, futuras pesquisas podem explorar novas políticas públicas a serem implementadas, com foco na redução das desigualdades alimentares e no fortalecimento da resiliência local diante de crises globais. Também é essencial investigar soluções inovadoras para a cadeia de abastecimento, como tecnologias digitais que possam otimizar a logística e reduzir perdas alimentares, além de avaliar o impacto das mudanças climáticas nas produções agrícolas e as formas de mitigar esses efeitos.

REFERÊNCIAS

BRUE, S. L. **História do pensamento econômico**. 6 ed. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

CANDELA, Y. Seguridad alimentaria en Venezuela: una mirada desde el ciudadano vulnerable. **Cuadernos del Cendes**, Caracas, Venezuela, v. 33, n. 91, p. 125-139, jan.-abr. 2016.

CARRILLO, J. A. M. **La estrategia de seguridad alimentaria en Venezuela: Una mirada a los comités locales de abastecimiento y producción**. Dissertação de Mestrado (PPG-ICAL). Foz do Iguaçu: UNILA, 2020. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/items/cc7663e-c723-416e-bdaa-5fd02fe98200>. Acesso em: 02 fev. 2025.

CEPAL. **Valor das exportações de bens da América Latina e do Caribe crescerá 4% em 2024, diz novo relatório da CEPAL**. 2024. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/valor-exportacoes-bens-america-latina-caribe-crescera-4-2024-novo-relatorio-cepal>. Acesso em: 27 mar. 2025.

CNN BRASIL. **Fim do Bolsa Família e começo do Auxílio Brasil: como fica agora?** 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/fim-do-bolsa-familia-e-comeco-do-auxilio-brasil-como-fica-agora/>. Acesso em: 05 fev. 2025.

ECLAC, 2025. **International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean 2024: Reconfiguration of global trade and options for regional recovery**. Santiago: United Nations, 2025.

FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF, 2023. **América Latina y el Caribe - Panorama regional de la seguridad alimentaria y la nutrición 2023**: Estadísticas y tendencias. Santiago. <https://doi.org/10.4060/cc8514es>. Acesso em: 02 fev. 2025.

FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF. **América Latina y el Caribe - Panorama Regional de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición 2024**: Fomentando la resiliencia frente a la variabilidad del clima... Santiago, 2025. <https://doi.org/10.4060/cd3877es>. Acesso em: 02 fev. 2025.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2021**. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb4474en>. Acesso em: 02 fev. 2025.





FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2023**. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cc3017en>. Acesso em: 05 fev. 2025.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2024 – Financing to end hunger...** Rome, 2024. <https://doi.org/10.4060/cd1254en>. Acesso em: 05 fev. 2025.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **World Economic Outlook Database**. Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper>. Acesso em: 15 jan. 2025.

GRAIN. **O negócio da fome na América Latina**. 2023. Disponível em: <https://grain.org/en/article/6962-o-negocio-da-fome-na-america-latina>. Acesso em: 05 fev. 2025.

JOBE, C. **Estrategia de seguridad alimentaria y nutrición de la Argentina al 2030**. Dez. 2022. Buenos Aires, Argentina.

LAZZARI, F. M; SOUZA, A. S. Revolução Verde: Impactos sobre os conhecimentos tradicionais. **Anais do Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade**, 4º, 2017. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2017. 16p. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/563/2019/09/4-3-1.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2025.

LE COQ J.-F.; GRISA C.; GUÉNEAU S.; NIEDERLE P. (Eds). **Public policies and food systems in Latin America**. Versailles, Quæ, 2022. 446 p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Fome Zero: A experiência brasileira**. Brasília, 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **A trajetória do programa que tirou o Brasil do mapa da fome**, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br>. Acesso em: 05 fev. 2025.

OHCHR; FAO. **Fact Sheet No. 34: The Right to Adequate Food**. 01 abr. 2010.

OLIVEIRA, A. U. Bogotá. A mundialização da agricultura brasileira. **Anais do Coloquio Internacional de Geocrítica**, 12º, 2012. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá, 2012. Disponível em: <https://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/14-A-Oliveira.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2025.

ONU. ONU: 43,2 milhões de pessoas sofrem de fome na América Latina e no Caribe. 2024. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/252299-onu>. Acesso em: 14 jan. 2024.

OPAS, 2020. **Histórico da emergência internacional COVID-19**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/historico-da-emergencia-internacional-covid-19>. Acesso em: 10 jan. 2025.

OPAS, 2021. **América Latina e Caribe: mais 13,8 milhões de pessoas passaram a sentir fome em apenas um ano**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt>. Acesso em: 16 jan. 2025.





RIBEIRO, M. T. M. **Mapeamento das conexões entre a fome e a pandemia na América Latina**. João Pessoa, 2022.

SENADO FEDERAL. **Retorno do Brasil ao mapa da fome da ONU preocupa senadores e estudiosos**. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br>. Acesso em: 05 fev. 2025.

SOUSA, R. A. D. de; SILVA, I. B. da. Os commodities agrícolas e a (in)segurança alimentar. **Revista OKARA: Geografia em debate**, João Pessoa, PB, v. 14, n.1, p. 4-20, 2020.
<https://doi.org/10.22478/ufrpb.1982-3878.0v1n0.41083>

THE NEW HUMANITARIAN. **Argentina: Food, hunger, poverty and hyperinflation**. 2023. Disponível em: <https://www.thenewhumanitarian.org>. Acesso em: 09 fev. 2025.

XPI INVESTIMENTOS. **Commodities**. Disponível em:
<https://conteudos.xpi.com.br/aprenda-a-investir/relatorios/commodities/>. Acesso em: 16 jan. 2025.

Recebido em: 15/04/2025

Aprovado em: 27/06/2025





SEGURANÇA ALIMENTAR E OS MECANISMOS PARA CONSOLIDAÇÃO DO ACESSO AO DIREITO SOCIAL À ALIMENTAÇÃO

Bianca Mayara David Alvarez¹
Escarlet Luiza de Lemos²

Resumo:

O presente artigo analisa a segurança alimentar no Brasil, com ênfase nas políticas públicas, apresentando a posição da cidade de Foz do Iguaçu/PR. Inicia com as conquistas dos direitos sociais na Constituição Federal, destacando o reconhecimento tardio da alimentação como direito fundamental. O texto também aborda programas sociais como o Bolsa Família e a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), que visam garantir o acesso à alimentação. Em Foz do Iguaçu, a adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a implementação do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (2024-2027) são apresentadas como ações cruciais para combater a insegurança alimentar, agravada pela pandemia de COVID-19. Por fim, o artigo destaca a importância da participação da sociedade civil, através do CONSEA, e a necessidade de ações interdisciplinares para garantir o direito à alimentação adequada.

Palavras-chaves: Segurança alimentar; Direito Social; Alimentação.

FOOD SECURITY AND MECHANISMS FOR CONSOLIDATING ACCESS TO THE SOCIAL RIGHT TO FOOD

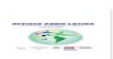
Abstract:

This article analyzes food security in Brazil, with an emphasis on public policies, presenting the position of the city of Foz do Iguaçu/PR. It begins with the achievements of social rights in the Federal Constitution, highlighting the late recognition of food as a fundamental right. The text also addresses social programs such as Bolsa Família and the National Food and Nutrition Policy (PNAN), which aim to guarantee access to food. In Foz do Iguaçu, adherence to the National Food and Nutrition Security System and the implementation of the Municipal Food and Nutrition Security Plan (2024-2027) are presented as crucial actions to combat food insecurity, aggravated by the COVID-19 pandemic. Finally, the article highlights the importance of civil society participation, through CONSEA, and the need for interdisciplinary actions to guarantee the right to adequate food.

Keywords: Food security; Social Law; Food.

¹ Possui graduação em Serviço Social pela Faculdade União das Américas (2018); Especialização em Atendimento à Criança e ao Adolescente Vítima de Violência pela Faculdade UniBF (2023). Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras na Universidade Estadual do Oeste do Paraná- UNIOESTE (2024/2026). Assistente Social da Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu-Secretária Municipal de Assistência Social. E-mail: biancamayaraalvarez@gmail.com.

² Possui graduação em Serviço Social pela Faculdade União das Américas (2008); Especialização em Planejamento, Gestão e Avaliação de Políticas Sociais (2010); Especialização em Serviço Social na Contemporaneidade (2017) pela Faculdade União das Américas; Especialização em Políticas Públicas Saúde e Família: Abordagem Interdisciplinar (2016) pela Faculdade União Dinâmica das Cataratas. Têm experiência na área de Serviço Social da educação e habitação. Assistente social da Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, exercendo o cargo de assistente social na Política de Saúde, UPA João Samek, vinculada à Secretaria Municipal de Saúde, foi conselheira do CMDCA no período de 2014 a 2015; compôs a gestão do Núcleo Regional de Serviço Social Foz do Iguaçu e região (NUCRESS) de 2017 a 2020. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras da UNIOESTE - Campus de Foz do Iguaçu-PR. E-mail: escarletlemos@gmail.com.



INTRODUÇÃO

A insegurança alimentar no Brasil é uma das expressões da questão social, no qual se agravou nos últimos anos, devido a pandemia da Covid- 19, impactou diretamente a renda das famílias, o mercado de trabalho e o funcionamento das políticas públicas, expondo milhões de pessoas à fome. Segundo o 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), em 2022, cerca de 33,1 milhões de brasileiros estavam em situação de fome, e mais da metade da população (58,7%) vivia algum grau de insegurança alimentar (Rede PENSSAN, 2022).

No entanto ainda nos anos de 1930, o Estado decreta a Lei nº 399, de 30 de abril de 1938, que tinha como objetivo a garantia de um padrão mínimo de vida para a classe trabalhadora, para atender às "necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte do trabalhador adulto" (Brasil, 1938). Assim, esse decreto, ainda que pioneiro, é um ponto de partida para lutas sociais em busca da vida digna, exigindo alimentação como necessidade básica.

O direito à alimentação adequada é uma das principais garantias fundamentais para a promoção da dignidade humana e da cidadania. No contexto brasileiro, esse direito só passou a ter reconhecimento constitucional expresso a partir de 2010, quando foi incluído no rol dos direitos sociais do artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Tal avanço normativo reforça o papel do Estado na implementação de políticas públicas voltadas à segurança alimentar e nutricional, sobretudo diante dos elevados índices de pobreza, desigualdade social e insegurança alimentar que historicamente marcam o país.

A promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), em 2006, estabeleceu os fundamentos legais e institucionais para a criação de um sistema nacional voltado à promoção da alimentação como direito humano. Também há neste cenário, o Programa Bolsa Família e a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) que são necessários para acesso à alimentação, articulando ações intersetoriais nas áreas de saúde, educação e assistência social. As políticas e legislações são ainda mais relevantes diante das fragilidades desses marcadores sociais.

Este artigo tem como objetivo analisar as legislações vigentes que sustentam o direito à alimentação no Brasil, com olhar para o município de Foz do Iguaçu/PR. A escolha do recorte local permite observar, de forma concreta, os desafios e as estratégias adotadas para enfrentar a insegurança alimentar, destacando a adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e a implementação do 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN), para o período de 2024 a 2027. A partir de uma abordagem crítica e interdisciplinar, a pesquisa busca evidenciar o papel das políticas públicas e da participação social na consolidação do direito humano à alimentação adequada para a população.

1. SEGURANÇA ALIMENTAR COMO DIREITO SOCIAL

A Constituição Federal de 1988, que é reconhecida como a primeira legislação que garante direitos iguais a todos, não importando as relações de gênero ou condição financeira dos sujeitos, dessa forma em seus artigos coloca a responsabilização, principalmente governamental, para com a população.

Para tanto, apresenta artigos que regem a constituição, constando, por exemplo, o campo da seguridade social, com o tripé entre Saúde, Previdência e Assistência Social. Três

importantes áreas que de maneira interdisciplinar permeiam as condições de vida das famílias brasileiras, se relacionando entre si e interferindo diretamente nas condições para o acesso à alimentação.

A Saúde é fundamental para qualidade de vida dos sujeitos, passa a ser reconhecida como direito de todos, para tanto o Estado desenvolve papel fundamental ao ser o responsável pela garantia da universalidade de atendimento e na prestação de serviços à população de forma totalmente gratuita, com desenvolvimento de ações que contemplam desde a prevenção ao tratamento de doenças.

A previdência social se caracteriza como contributiva aos sujeitos inseridos no mercado de trabalho formal que realizam contribuição previdenciária para garantir em caso de inoportuno como a perda do trabalho o recebimento de seguro temporário para sua sobrevivência, o acesso a direitos previdenciários está atrelado a contribuição mensal e realiza ao cumprimento de critérios para posteriormente inserção a aposentadoria.

Para finalizar o tripé da Seguridade Social contamos com a Assistência Social, que é direcionada aos que dela necessitam sem a obrigatoriedade de contribuição, e apresentando cobertura a população mais vulnerável, com desenvolvimento de políticas públicas de atendimento e prestação de serviços para as famílias que necessitem de atendimento, estando por diversas vezes sobre responsabilidade dos municípios em desenvolver ações em relação ao acesso à alimentação.

A definição acima descrita é apontada na Constituição Federal de 1988, essa apresenta um avanço em relação às constituições anteriores, principalmente ao citar pela primeira vez em seu artigo 6º os direitos sociais, atualmente caracterizando-os como sendo “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” (CF, 1988 p.07).

A partir dos anos 2000 houve mudança significativa no âmbito da Proteção Social no Brasil, inicialmente foi lançado o Programa Fome Zero que tinha como proposta o combate à fome, foi criado para garantir a segurança alimentar para as famílias em situação de vulnerabilidade econômica, tendo como destaque o Programa Bolsa Família, articulando a questão da renda com serviços básicos como educação e saúde.

Sendo a alimentação incluída no texto constitucional somente em 2010, ou seja após 22 anos da versão da também conhecida Constituição Cidadã, que coloca os cidadãos em condição de igualdade, passando a reconhecer a alimentação como direito inerente à condição de sobrevivência humana. No entanto, tardiamente, mas em outras normativas apresentava sinais da sua necessária inclusão, como na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, 1993) que entre seus princípios tem a universalização dos direitos sociais, destinados a população que dela necessitar.

A Lei Orgânica da Assistência Social regulamenta e organiza a Política de Assistência Social no Brasil, seu principal objetivo consiste na garantia da proteção social àqueles que dela necessitarem, independentemente de contribuição à seguridade social, visando promoção do acesso aos direitos sociais a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social. Segundo Sposati (2009, p. 21), a concepção de proteção social envolve a ideia de defesa da vida e apoio às situações de vulnerabilidade, sendo fundamental para assegurar direitos sociais e segurança social.

Dessa forma a política pública de assistência social se destaca como principal arcabouço de atendimento pelo olhar diferenciado e as ações desenvolvidas para população mais vulnerável.

Ao realizar uma análise da Política Nacional de Assistência Social na atualidade, identifica-se que está organizada de acordo com níveis de proteção, sendo a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial.

Enquanto a Proteção Social Básica (PSB) desenvolve um trabalho no âmbito preventivo em relações de risco, com principal objetivo de desenvolver as potencialidades e fortalecer os vínculos comunitários e familiares, prevenindo situações de violência, a Proteção Social Especial (PSE) atua com famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco pessoal e social, que nomeamos como violação de direitos, esta por sua vez se organiza em dois níveis: Média complexidade e Alta Complexidade.

No presente artigo será dada ênfase na Proteção Social Básica, que tem o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) como porta de entrada, ele “atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário.” (Pnas, 2004, p. 35), os CRAS estão nos territórios atuando diretamente com a população que vive em situação de vulnerabilidade social e ou fragilização de vínculos, pois são estruturados para serem implantados, com a premissa de:

§ 1º: O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidades e riscos sociais, destinadas a articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias (BRASIL, 2011)

Em 2003 destaca-se IV Conferência Nacional de Assistência Social, dessa conferência, surgiram diversas decisões importantes para colocar em prática as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social, que estabelece que é dever do Estado oferecer serviços, programas e projetos para toda a população, assegurando o acesso e os direitos de todos que necessitar (Brasil, 2003).

Dessa forma, se constitui o Programa Bolsa Família, este foi criado em 2003 pelo Governo Federal como uma estratégia de enfrentamento da pobreza, através de uma intervenção social, diretamente vinculada à distribuição de renda. Atualmente, é o maior programa de transferência de renda do Brasil e tem como objetivo assegurar uma renda básica para famílias em situação de pobreza, operando de forma integrada com outras Políticas Públicas, como Assistência Social, Saúde e Educação de maneira interdisciplinar com a finalidade de atender as necessidades das famílias mais vulneráveis.

De acordo com Canazas, *et al.* (2024) a implementação do Programa Bolsa família tem como premissa o atendimento das demandas da população mais vulnerável, com a transferência de recurso monetário que também reflete na economia, dos municípios, país, devendo ter uma ampliação de cobertura com olhar aos territórios mais vulneráveis e com desenvolvimento de outras estratégias e políticas públicas para essa população.

Tratando-se do maior Programa de Transferência de Renda do Brasil, o Bolsa Família faz parte da Proteção Social Básica da Política de Assistência Social no Brasil. As famílias beneficiárias devem atender compromissos, de acordo com a cartilha oficial do programa, “as condicionalidades são compromissos assumidos pelas famílias nas áreas de Saúde e Educação e têm como objetivo reforçar o acesso das famílias aos seus direitos sociais básicos” (Brasil, 2024, p. 6). O acompanhamento dessas condições é realizado por meio de uma rede intersetorial que articula as políticas de Assistência Social, Saúde e Educação. Ao cumprir essas exigências, as famílias não apenas mantêm o acesso ao benefício, mas também se inserem em uma lógica de proteção social mais ampla, que visa à superação da pobreza em suas múltiplas dimensões.

O Programa Bolsa Família tem sua estrutura a partir de três dimensões: 1) alívio imediato da pobreza, mediante a transferência direta de renda; 2) ampliação do acesso aos serviços públicos que constituem direitos sociais, nas áreas de saúde e educação; 3) promoção das famílias e apoio à superação da situação de vulnerabilidade e pobreza, com a execução de ações complementares (FERNANDES; HELMANN 2016, p. 221).

Como descrito anteriormente o Programa Bolsa Família se apresenta como estratégia para garantir às famílias mais vulneráveis melhores condições de renda para sua subsistência, com a transferência direta de benefício em forma de pecúnia para as famílias, para o enfrentamento a condição de pobreza e extrema pobreza que atinge parcela significativa da população brasileira, de acordo Canazas, *et al.* (2024) principalmente nas regiões Norte e Nordeste, mas como problema social espalhado em todo Brasil, um problema estrutural, no qual deve ser desenvolvidas ações que possam alterar essa realidade.

A Constituição Federal de 1988 representou um marco importante para a Proteção Social no Brasil, impulsionando mudanças significativas que fortaleceram a segurança alimentar e nutricional. Essas alterações consolidaram esse campo como uma área estratégica para a proteção social e para o fortalecimento da cidadania no país (Mattei, 2012).

2. A REALIDADE DE FOZ DO IGUAÇU NA IMPLEMENTAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR

Ao realizar um recorte para apresentar a realidade na cidade de Foz do Iguaçu, é importante salientar que por meio da Resolução nº4 de 08 de maio de 2024, publicada no Diário Oficial da União, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional formaliza a adesão da cidade ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, oficializando as ações, propostas e estratégias que o município elencou no seu I Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional a ser desenvolvido de 2024 a 2027, o qual trataremos neste artigo.

O plano foi produzido de acordo com as deliberações da Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Foz do Iguaçu (CMSAN), realizada no ano de 2023, com a parceria da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional³ (CAISAN), contando ainda com a participação ativa do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA).

O plano apresenta as ações dentro do período proposto para enfrentar situações de fome, que se apresentam principalmente as famílias mais vulneráveis, público da política de Assistência Social, com compromisso em relação “ à política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), com o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e, o mais importante, representa a expressão da importância do fortalecimento da governança pública” (p.11) com indicativo de um olhar diferenciado da gestão sobre a relação entre saúde e alimentação, pautada na agroecologia, com ampliação de programas de agricultura familiar, produção e distribuição de alimentos para a população.

Que devido a pandemia da Covid19 vivenciada por todos, aumentou significativamente o número de famílias que passaram por situação de insegurança alimentar, uma realidade de todo território nacional, mas com agravantes na cidade de Fronteira que desenvolve ações principalmente na área do turismo, que nesse período sentiu e teve a necessidade assim como

³Instituída pelo Decreto nº 31.164, de 22 de fevereiro de 2023, com a finalidade de promover a articulação e a integração dos órgãos, entidades e ações da administração pública municipal afetas à área de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN.

uma parcela da população brasileira de acessar benefícios sociais de transferência de renda, para garantir minimamente sua sobrevivência e principalmente no que se remete a alimentação.

Tanto que em 2022, o Brasil enfrentou um cenário alarmante de fome e extrema pobreza, agravado pela crise política, social e econômica intensificada pela pandemia de COVID-19, como apontado nos dados do 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil, conduzido pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), estes revelaram que, de um total de 211,7 milhões de brasileiros, 125,2 milhões viviam com algum grau de insegurança alimentar (leve, moderada ou grave). Destes, 43,4 milhões não tinham acesso suficiente a alimentos. (Rede PENSSAN, 2022).

Dessa forma, as situações de insegurança alimentar permaneceram, mantendo essa característica até a atualidade, ensejando a necessidade de execução de programas, projetos, ações, de políticas públicas que possam efetivamente diminuir a desigualdade social e garantir o direito à alimentação a toda população.

Conforme preconizado na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN, 2006) que traz no seu art. 2º “a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano,” afirmando que o direito à alimentação é inerente à condição de sobrevivência dos sujeitos. Com papel fundamental do Estado que deve garantir meios para o acesso de toda a população a uma alimentação adequada. Ampliando a compreensão em relação a alimentação, relacionando-a a nutrição da população para que cotidianamente tenham alimentos com qualidade e quantidade nutricional suficientes para garantir bem-estar e saúde para todos.

Em relação ainda a diversidade dos povos que constituem o Brasil, a legislação procura garantir que sejam respeitados as tradições e o consumo de alimentos de acordo com o desejo da população, mantendo práticas alimentares que possam promover saúde e troca de saberes, experiências que favoreçam hábitos como uso de chás e alimentos de acordo com a cultura.

Em que a diversidade cultural se concretiza também nas formas de preparo, consumo e escolha de determinados alimentos, como exemplo vivido no cotidiano de Foz do Iguaçu, pois essa cidade se apresenta como espaço que proporciona o acesso nas trocas e experiências de diversos povos, que pode ampliar o poder de consumo para alguns grupos, os quais podem ou não se caracterizar como de maior vulnerabilidade.

A Segurança alimentar é direito de todos, para tanto o Estado deve garantir, como descrito anteriormente mecanismos que proporcione à população acesso a esse direito. E o Programa Bolsa Família se apresenta como uma das possibilidades para que as famílias acessem alimentação, principalmente, ao desenvolver autonomia para escolha e consumo de alimentos de acordo com suas vontades e necessidades, fatores essenciais de respeito aos mais vulneráveis.

Com essa premissa, foi elaborado o 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (2024) no município de Foz do Iguaçu, após as pré-conferências realizadas no município com tema central de “Comida de Verdade, Democracia e Equidade Erradicar a Fome e Garantir Direitos” (p.39) com discussões e ao fim deliberações que fossem ao encontro das prerrogativas que tratam do tema de Segurança Alimentar. O desejo do CAISAN era de incluir de maneira imediata ações que contemplassem o sistema alimentar com abrangência desde a produção da agricultura familiar até o cotidiano da mesa da população.

O documento que rege esse trabalho “1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (2024) apresenta fatores determinantes e existentes no município que culminam com a insegurança alimentar e nutricional da população, como desemprego, má distribuição de renda, escassa alimentação principalmente de produtos orgânicos, preços inacessíveis para um

parcela da população - público alvo da política de assistência social-, e principalmente o incentivo em grande proporção ao consumo de alimentos ultraprocessados, pela indústria que ocasionam problemas de saúde relacionadas a doenças adquiridas pelo consumo destes produtos ou a fome para os que conseguem consumir somente itens básicos diversas vezes insuficientes para garantir uma alimentação com qualidade em nutrientes, e contemplem uma dieta equilibrada.

Em relação a Segurança alimentar, atrelada a condição humana do direito à alimentação saudável, com nutrientes que garantam condições de saúde a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) apresenta sete diretrizes que estruturam as ações elencadas em sete itens sendo:

- 1) Estímulo às ações intersetoriais com vistas ao acesso universal aos alimentos; 2) Garantia da segurança e da qualidade dos alimentos e da prestação de serviços neste contexto; 3) Monitoramento da situação alimentar e nutricional; 4) Promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis; 5) Prevenção e controle dos distúrbios nutricionais e de doenças associadas à alimentação e nutrição; 6) promoção do desenvolvimento de linhas de investigação e desenvolvimento; 7) capacitação de recursos humanos em saúde e nutrição (PLAMSAN,2024, p. 56-57).

O direcionamento dado pela Política Nacional de Alimentação Nutricional, proporciona aos agentes públicos e toda sociedade refletir e desenvolver estratégias para alterar os meios de produção, distribuição e consumo final da população em relação aos alimentos, com a finalidade de promover práticas alimentares saudáveis para melhor qualidade de vida das pessoas, assim facilitar o acesso a alimentos saudáveis, instigar ao consumo de alimentos provenientes da agricultura familiar e comunitária. Para tanto, direcionando a quatro parâmetros de ação a serem desenvolvidas nas diversas políticas públicas sendo:

a quantidade, que visa abranger as necessidades diárias de proteínas, vitaminas e ao menos a quantidade mínima de calorias, (...) a qualidade, juntando quantidade de nutrientes com a qualidade do alimento (...) constância, trazendo a necessidade mínima de três refeições diárias (...) a dignidade para adquirir alimentos (PLAMSAN,2024, p.57).

Dessa forma, conseguindo garantir uma equidade no acesso à alimentação, desde a população que é a fornecedora em grande escala de alimentos até o consumidor final que realiza a compra do alimento para sua subsistência e de sua família, para quem sabe acabar com as situações extremas como de pessoas que recolhem seu alimento do lixo, e tem essa como única forma de sobrevivência.

Projetos e principalmente ações que devem ocorrer de maneira simultânea nas diversas políticas públicas, em que a interdisciplinaridade dos saberes e das responsabilidades seja do Estado, sociedade, população possam atingir o objetivo comum a todos da erradicação da fome.

Quando avaliamos o direito social à alimentação, e o quanto essa necessidade natural a todos ainda se apresenta como desafio a uma parcela significativa da população, mas sendo possível reconhecer avanços que nas disputas de poder fazem com que de forma concreta somente em 2023 tenhamos na Constituição Federal brasileira a garantia que toda pessoa que esteja “em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda” (Art. 6ª). Dessa forma reitera a importância de programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família, que mesmo associado a legislação fiscal e orçamentária para sua execução permite a garantia

da distribuição de renda para que as famílias tenham autonomia para escolher, comprar alimentos conforme sua necessidade e vontade, com a compreensão e conhecimento sobre o que esteja consumindo.

Em nível local, é importante registrar a consolidação do CONSEA, que de maneira organizada tem seu calendário de reuniões para o ano de 2025 programado e publicizado, por meio do portal eletrônico da página da prefeitura municipal de Foz do Iguaçu, um importante instrumento de monitoramento das ações e proposições. O CONSEA é possibilidade concreta de acompanhar as propostas, monitorando sua execução no acordado na Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Foz do Iguaçu.

3. A EFETIVAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PLAMSAN) DE FOZ DO IGUAÇU - PR (2024-2027)

Conforme já destacado anteriormente, a segurança alimentar e nutricional (SAN) configura-se como um direito humano fundamental, reconhecido pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Sendo assim, compreende o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, respeitando práticas alimentares promotoras da saúde, a diversidade cultural e a sustentabilidade ambiental, social e econômica.

No Brasil, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) estruturam políticas públicas que visam garantir esse direito para toda população, em especial os que passam por situação de vulnerabilidade, pois são os que apresentam maior dificuldade para acessar e consumir alimentos que sejam ricos em nutrientes e possam garantir um desenvolvimento saudável.

Com base nestas diretrizes, Foz do Iguaçu elaborou o seu 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN), com propostas para o período de 2024 a 2027. O Quadro 1 conta com os principais tópicos do plano, entende-se como importante destacar o plano considerando que é de extrema importância para fortalecer a temática, ao apresentar ainda as diretrizes que foram pactuadas para serem executadas no município.

O Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Foz do Iguaçu é um avanço significativo na consolidação do direito humano à alimentação. Coloca em pauta que a alimentação como direito fundamental, relacionado à dignidade, à cidadania e à sustentabilidade.

Para a concretização do plano, necessita de um trabalho intersetorial, com as Políticas Públicas e mobilização da sociedade civil. Assim, o PLAMSAN 2024-2027 representa um compromisso do município com a promoção da segurança alimentar e nutricional da população.

Quadro 1 – Levantamento de dados do Plano Municipal de Segurança Alimentar (2024–2027)

Principais Tópicos	Resumo
Objetivo do PLAMSAN	Construir um plano intersetorial para fortalecer a segurança alimentar e nutricional, garantindo o direito humano à alimentação adequada em Foz do Iguaçu, integrando políticas públicas e sociedade civil.
Órgãos Responsáveis	- CAISAN Municipal (Decreto nº 31.164/2023); - COMSEA; - Secretarias Municipais de Saúde, Educação, Assistência Social, Meio Ambiente, Direitos Humanos e Agricultura.
Metodologia de Construção	Elaborado com base em Pré-Conferências, Conferência Municipal de SAN, reuniões da CAISAN, análise situacional local e alinhamento com a Agenda 2030 da ONU.
Fundamentação Legal	Baseado na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei Federal nº 11.346/2006) e Decreto Federal nº 7.272/2010.
Diagnóstico de Foz do Iguaçu	Cidade com forte setor turístico, mas com alta desigualdade social, insegurança alimentar crescente, ênfase em políticas de combate à fome e fortalecimento da agricultura familiar.
Desafios Identificados	- Aumentar o acesso a alimentos saudáveis; - Reduzir a dependência de ultraprocessados; - Combater a fome e a obesidade; - Integrar ações ambientais, sociais e econômicas.
Eixos Estratégicos	- Desenvolvimento sustentável e solidário; - Fortalecimento do SISAN; - Participação social e democracia alimentar.
Período de Vigência	2024 a 2027 (correspondente ao Plano Plurianual Municipal).

Fonte: Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN) de Foz do Iguaçu - PR (2024-2027).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito ao acesso à alimentação, uma necessidade intrínseca à condição humana, a qual é tratada constitucionalmente como um direito social em 2010, demonstra o quando é necessário se ter a sensibilidade de reconhecer e fazer prevalecer os direitos que são básicos para a sobrevivência da população, na luta por ampliação e criação de mecanismos que atendam as necessidades de todos.

Com a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), em 2006, há o reconhecimento que houve um marco importante sobre segurança alimentar e nutricional no Brasil, visto que estabeleceu uma nova estrutura institucional para a área. Historicamente as ações de segurança alimentar e nutricional estavam ligadas somente a Política de Assistência Social, diversas vezes incompreendida como um direito e atreladas a ações da igreja e caridade.

Quando pontuamos sobre o enfrentamento da insegurança alimentar hoje, não deve ser uma pauta presente apenas no setor da assistência social ou segurança alimentar, tendo que ser uma temática transversal. É fundamental uma estratégia de promoção de segurança alimentar e nutricional, sendo essa construção intersetorial e coletiva, com a participação da sociedade.

Definindo as responsabilidades dos órgãos relacionados à Segurança Alimentar e Nutricional, de maneira a incorporar ações intersetoriais de acordo com as demandas da

população brasileira. Em especial para as que se encontram em situação de vulnerabilidade social, com a finalidade de desenvolver estratégias para que as famílias possam superar essa condição.

Apresentando uma legislação que respeite a diversidade social, ambiental, cultural, com importantes mecanismos de monitoramento, presumindo a participação e o controle social da população assim como a responsabilização do Estado para efetivação de políticas públicas que se aproximem da realidade da população, para contemplar suas necessidades de acordo com suas singularidades regionais, culturais.

Em que pese, o Programa Bolsa Família atualmente se apresenta como uma das possibilidades concretas para a autonomia dos cidadãos em relação à alimentação, pela sua principal característica de distribuição de renda, não de maneira igualitária, e ainda atrelado a diversas condicionalidades, mas que se articulam entre si para que as famílias possam ter melhores condições de vida. Ainda assim, reconhecido como uma possibilidade de alteração da realidade.

Contudo, as políticas públicas tratadas no artigo demonstram o interesse em avançar na construção de marcos legais que culminem em um sistema alimentar que possa para todos ser saudável e sustentável. Sendo imprescindível o planejamento, e o compromisso dos órgãos públicos em dar respostas que diminuam as situações de vulnerabilidade social existentes no país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 abr. 2025.

_____. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: 26 abr. 2025.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**, Brasília, 2004. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 26 abr. 2025.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 30 abr. 2025.

_____. **Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938**. Dispõe sobre o salário-mínimo. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 30 abr. 1938. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0399.htm. Acesso em: 30 abr. 2025.

CANAZAS, V. M. A.; FILOCREÃO, A. S. M.; MEDEIROS, F. A. de; FAUSTINO, C. G. Análise espacial da pobreza no Brasil, 2012-2022. **Observatório de la Economía Latinoamericana**, [S. l.], v. 22, n. 12, p. e8393, 2024. DOI: 10.55905/oelv22n12-238. Disponível em:

<https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/8393>. Acesso em: 29 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). **Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília: Ipea, 2003. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_social_IV/relatori_o_regulamento_deliberacoes_4_conferencia_assistencia_social.pdf. Acesso em: 30 abr. 2025.

FERNANDES, Rosa Maria Castilhos; HELLMANN, Aline Gazola. **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. 2016. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_70.pdf. Acesso em: 30 abr. 2025.

FOZ DO IGUAÇU. Prefeitura Municipal. **Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional: 2024-2027**. Foz do Iguaçu: Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, 2024. Disponível em: <http://www2.pmfi.pr.gov.br/giig/portais/portaldatransparencia/Templates/wfrmPaginaPadrao.aspx?IdLinkItem=231>. Acesso em: 30 abr. 2025.

MATTEI, Lauro. Políticas Públicas de Combate à Pobreza: o Caso do Programa Bolsa Família. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, v. 1, n. 33, p. 81-100, 2012. Disponível em: <https://revistasep.org.br/index.php/SEP/issue/view/34>. Acesso em: 21 jul. 2025.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. Cartilha do Bolsa Família 2024. 2. ed. [Brasília, DF]: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2024. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Bolsa_Familia/Cartilha/Cartilha_Bolsa_Familia_2024.pdf. Acesso em: 21 jul. 2025.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – Rede PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. São Paulo: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br>. Acesso em: 30 abr. 2025.

SPOSATI, A (organizador). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, p. 401-23, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/livros/concepcao_gestao_protecaosocial.pdf. Acesso em: 30 abr. 2025.

*Recebido em: 15/04/2025
Aprovado em: 27/06/2025*

SEGURANÇA ALIMENTAR: UM EXAME DAS PERDAS VISANDO A REDUÇÃO DO DESPERDÍCIO E OTIMIZAÇÃO PARA O CONSUMO NO MERCADO DE ALIMENTOS DE BANDIM, GUINÉ-BISSAU¹

Melo Armindo Monteiro²

Valdir Antonio Galante³

Resumo:

O objetivo deste estudo é analisar as perdas e desperdícios de frutas, legumes e verduras no mercado de Bandim, o principal mercado da Guiné-Bissau. O setor terciário, especificamente as vendas de produtos agrícolas, em especial as frutas e hortaliças, dominadas maioritariamente pelas mulheres, têm sido uma fonte de renda para sustento de numerosas famílias nesse país da África Ocidental. A produção de hortaliça é bastante reduzida no país, e para responder à demanda dos consumidores, grande parte é importada do Senegal, o país vizinho, em condições péssimas das estradas, em meio de transporte inadequado, com um sistema de armazenagem inapropriado. E essa situação não só impõe as perdas e desperdícios de alimentos, reduzindo a função destes em prover a nutrição das pessoas, além das perdas econômicas, visto que recursos foram empregados sem o devido retorno. A busca pela segurança alimentar e nutricional em um contexto como o da Guiné-Bissau, um país economicamente deprimido, caracterizado pela pobreza e fome, emprega um enorme desafio a população, sobretudo, a das regiões interior para garantir as três refeições diárias. Desta forma, compreender o cenário e discutir estratégias a adotar, com vista a mitigar descartes de alimentos e seus efeitos nocivos a meio ambiente, bem como garantia de SAN à população, tendo como referências algumas políticas públicas do Brasil, tais como: PRONAF, Fome Zero, PNAE e o Banco de Alimento do Município de Toledo - Paraná.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional, Perdas, Desperdício, FLVs, Guiné-Bissau.

FOOD SAFETY: AN EXAMINATION OF LOSSES TOWARDS WASTE REDUCTION AND CONSUMPTION OPTIMIZATION IN THE FOOD MARKET OF BANDIM, GUINEA-BISSAU

Abstract:

The objective of this study is to analyze the losses and waste of fruits and vegetables in the Bandim market, the main market in Guinea-Bissau. The tertiary sector, specifically the sale of agricultural products, especially fruits and vegetables, dominated mainly by women, has been a source of income for many families in this West African country. Vegetable production is quite low in the country, and to meet consumer demand, much of it is imported from Senegal, the neighboring country, due to poor road conditions, inadequate transportation, and an inappropriate storage system. This situation not only leads to food losses and waste, reducing the function of food in providing nutrition to people, but also to economic losses, since resources were used without the proper return. The search for food and nutritional security in a context such as that of Guinea-Bissau, an economically depressed country characterized by poverty and hunger, poses an enormous challenge to the population, especially those in the interior regions, to ensure three meals a day. In this way, understand the scenario and discuss strategies to adopt, with a view to mitigating food waste and its harmful effects on the environment, as well as guaranteeing SAN to the population, taking as references some public policies in Brazil, such as: PRONAF, Fome Zero, PNAE and the Food Bank of the Municipality of Toledo, in Paraná State.

Keywords: Food Safety and Nutritional, Lost, West, fruits and vegetables, Guinea-Bissau.

¹ Este texto constitui um ensaio relacionado à pesquisa do estudante (segurança alimentar e redução do desperdício e combate à fome) em seu país de origem: Guiné-Bissau-África. Os resultados estão incompletos, visto que a coleta primária está prevista para o segundo semestre de 2025.

² É mestrando em Desenvolvimento regional e Agronegócio na Unioeste/Toledo. Formado na Escola Superior de Educação, Unidade Tchico Té, na Capital Bissau, em Letras. Bolsista CAPES 2024-2026. E-mail: monteiriomelo327@gmail.com.

³ Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE (2016). Mestre em Economia Rural pela Universidade Federal do Ceará - UFC (2000). Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, Campus de Toledo (1994). Docente na Graduação do Curso de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio - PGDRA. E-mail: valdir.galante@unioeste.br.

1 INTRODUÇÃO

A temática relativa à perda e ao desperdício de alimentos em nível global constitui um enorme desafio para todos os países e, de forma particular, para as organizações voltadas às questões da Segurança Alimentar e Nutricional, bem como para as entidades defensoras da preservação e proteção do meio ambiente. Segundo o *Food Waste Index Report* (FAO, 2019), estima-se que mais de 1,05 bilhão de toneladas de alimentos sejam desperdiçadas a cada ano, totalizando 132 kg per capita.

O mesmo relatório descreve que essa perda e desperdício representam um quinto de todos os alimentos produzidos globalmente, utilizando cerca de 30% da área agrícola mundial. Esse fenômeno não apenas tem contribuído para o aumento da fome em regiões de média e baixa renda, mas também repercute fortemente na tripla crise planetária: mudanças climáticas, perda da biodiversidade e poluição.

Diante do crescimento da população mundial, atualmente estimada em 8 bilhões de pessoas (ONU, 2024), a Perda e o Desperdício de Alimentos (PDA) devem constituir uma preocupação prioritária para todos os países, sobretudo para aqueles que ocupam posições críticas no ranking do Índice Global da Fome por gravidade, considerando a enorme quantidade de alimentos desperdiçados anualmente nessas regiões. Trata-se, em geral, de países marcados por desigualdade social, pobreza, insegurança alimentar e nutricional.

Em relação à tipologia dos produtos alimentares que mais registram perdas e descartes, segundo o Instituto BRF (2021), o setor de Frutas, Legumes e Verduras (FLVs) se destaca por ser uma categoria de produtos altamente perecíveis e sensíveis às questões ambientais, ao manuseio, ao transporte e ao armazenamento. Sua perecibilidade ocorre ao longo de toda a cadeia produtiva. Para Lana e Moita (2020), no Brasil, a produção de hortaliças folhosas é concentrada em áreas próximas aos centros urbanos, justamente por conta de sua alta perecibilidade. Após a colheita, as folhosas são transportadas para o mercado em curto espaço de tempo.

Na Guiné-Bissau, a produção de frutas é bastante relevante; entretanto, uma parte considerável não é consumida, visto que se perde na produção, no transporte e nas vendas nos mercados. As frutas são produzidas em diversas regiões do país, sendo as mais dominantes: caju, manga, banana, papaia, laranja, entre outras. Dentre essas, as que apresentam maiores perdas são a manga e o caju. Em termos de consumo, a manga pode ser considerada a fruta mais consumida, seguida pelo caju. O consumo do caju limita-se apenas à polpa, enquanto a castanha é exportada *in natura*.

O cultivo de legumes e verduras tem uma produção sazonal em algumas regiões, sendo frequentemente realizado por associações de mulheres agricultoras, que se concentram nos subúrbios da cidade de Bissau, capital do país, uma zona de grande aglomeração populacional, onde se encontra o maior número de consumidores. Tal organização associativa viabiliza a aglutinação de potencialidades individuais, promovendo o compartilhamento entre os pares, além de fortalecer a capacidade de enfrentamento coletivo de dificuldades comuns a diversos membros do grupo (Rech; Galante, 2019).

Em algumas regiões do interior do país, esses alimentos também são cultivados. No entanto, devido à insuficiente produção interna, uma parte relevante dos legumes e algumas verduras chega ao país por meio da importação, principalmente do Senegal e da Guiné-Conacri, como é o caso do tomate, da cenoura, da cebola, do repolho, entre outros.

Na Guiné-Bissau, a perda e o desperdício de alimentos, especificamente de Frutas, Legumes e Verduras (FLVs), à semelhança de outras regiões, estão associados a inúmeros fatores, dentre os quais se destacam o manuseio incorreto no pós-colheita e a estrutura logística. Esta envolve, de um lado, estradas em más condições, meios de transporte e modos de armazenagem inadequados; e, de outro, condições de higiene e clima nos mercados que não permitem a manutenção da qualidade dos produtos, nem de suas propriedades biológicas e químicas. Isso os leva ao amarelecimento, murchamento e putrefação.

No que se refere aos benefícios desses alimentos, Damiani *et al.* (2017) revelam que as frutas, legumes e verduras (FLVs) são importantes componentes de uma alimentação saudável. O consumo adequado de FLVs é um dos principais fatores de proteção contra as Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT). O baixo consumo desses alimentos tem sido apontado como um dos dez principais fatores de risco para a carga total de doenças em todo o mundo, sendo responsável por aproximadamente 2,7 milhões de óbitos anualmente, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2023).

O estímulo a uma dieta saudável, por meio da promoção do consumo médio de FLVs em nível populacional, tornou-se uma prioridade de saúde pública em vários países na última década, como observa Damiani *et al.* (2017). No entanto, na Guiné-Bissau, o constante aumento da população em busca de saúde alimentar e qualidade de vida ainda não é perceptível. Isso pode ser explicado pela pobreza e, consequentemente, pela dificuldade de se realizar três refeições por dia. O foco acaba sendo na obtenção de uma ou duas refeições diárias, e não da qualidade nutricional dessas.

Esse fato evidencia, claramente, que os sucessivos governos da Guiné-Bissau, por um lado, não foram (e não são) capazes de evitar que o país figure entre aqueles onde a realização do direito a uma alimentação adequada permanece fora do alcance de milhões de pessoas. Por outro, demonstra que as autoridades têm enfrentado enormes dificuldades para reduzir os quatro indicadores do Índice Global da Fome (IGF): subnutrição, raquitismo infantil, emaciação e mortalidade infantil. Outrossim, essa dificuldade manifesta-se também na inoperância do país no que diz respeito ao monitoramento anual das perdas e desperdícios de alimentos ao longo da cadeia de suprimento, conforme constatado pela FAO.

Diante do exposto, surge-nos a seguinte questão: qual é o mecanismo para mitigar as perdas e desperdícios de frutas, legumes e verduras no mercado de Bandim, Guiné-Bissau? Este artigo está estruturado em quatro partes, além desta introdução. A seção 2 expõe o arcabouço teórico e a literatura sobre temas como Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), pobreza, fome e desnutrição; bem como sobre FLV (perdas e desperdícios: causas e estratégias para sua mitigação). A seção 3 trata do procedimento metodológico; por fim, a seção 4 apresenta os resultados preliminares e esperados.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Segurança alimentar e nutricional, pobreza, fome e desnutrição

A teoria de desenvolvimento endógeno sustentável, como comenta Hadad (2009) requer o envolvimento dos atores locais ou regionais para uma interação em laço de cooperação territorial, que constituem o capital social de uma região. Aponta o autor que essa teoria desempenhou um papel fundamental na identificação dos fatores da produção decisivos tais como capital social, humano, conhecimento, Pesquisa e Desenvolvimento, e informação eram determinados dentro de região, e não o contrário.

Compreende-se o desenvolvimento endógeno com o processo de aumento contínuo da capacidade de absorção interna da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local. E isso resulta na ampliação de postos de trabalho, do produto e renda do local ou da região de um modelo de desenvolvimento regional definido (Amaral Filho, 1995). Silva (2018), citando Boiser (1992), considera que o desenvolvimento local como sendo um processo endógeno, difundido ao aumento da autonomia de decisões do município, ao aumento da capacidade de gerar, captar e reinvestir o excedente econômico, a uma permanente e crescente inclusão social e à preservação do meio ambiente, de um lado. Por outro, estimular todos os fatores que envolvem o desenvolvimento de capital intangível na perspectiva sociais, político, moral, ético e cultural é fundamental.

De acordo com a Silva (2018) e Mariano (2019) o principal objetivo do desenvolvimento é satisfazer as necessidades e as aspirações humanas, necessidades básicas como saúde, habitação, alimentação, roupas e trabalho. Entretanto, as tais necessidades básicas não são atendidas como deveriam. Além dessas necessidades, as pessoas buscam uma melhor qualidade de vida.

Partindo desse pressuposto, sobretudo, no que se refere à satisfação das necessidades básicas como alimentação, sendo um fator do desenvolvimento endógeno, Castro (1992) assegura que nenhum plano de desenvolvimento é válido se não conduzir em prazo razoável à melhoria das condições de alimentação do povo, para que, livre do peso esmagador da fome, possa este povo produzir em níveis que conduzam ao verdadeiro desenvolvimento econômico equilibrado. Daí, ele ressalta a importância da meta “Alimentos para o povo”, ou seja, “a libertação da fome.”

A discussão sobre a questão do hábito alimentar suficiente e saudável é bastante crucial e tem sido tema de elevada preocupação para países de alta, média e baixa renda. É incontestável que o mundo enfrenta dois problemas conexos à questão alimentícia:

- a) Primeiro, prejuízo proveniente da ingestão excessiva ou indevida de alimentos, tais como Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT) e alta taxa de obesidade que se verifica em alguns Estados economicamente avançados, bem como em alguns em vias de desenvolvimento (Belik, 2003);
- b) E segundo, problemas de saúde associados à insuficiência da sua ingestão, provocando a desnutrição, raquitismo infantil, emaciação e alta taxa da mortalidade infantil nas classes sociais de baixa renda (FAO, 2019; 2013).

Belik (2003) observa que tanto os problemas de saúde advindos de hábitos alimentares inadequados, isto é, DCNT e obesidade, presentes em populações cuja renda lhes confere o poder de adquirir o necessário, quanto as doenças oriundas da insuficiência alimentar, representam fardos pesados para os sistemas de saúde mundial. Por outro lado, esses problemas têm contribuído para a elevação da taxa de mortalidade em todos os continentes.

O conceito de “Segurança Alimentar” remonta a séculos atrás, quando estava estritamente ligado à preocupação com as tremendas dificuldades de alimentar a população diante dos infortúnios econômicos e políticos. Com o passar do tempo, a semântica do conceito evoluiu, unindo dois conceitos distintos e complementares: Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), que engloba a dimensão alimentar, seja a produção e disponibilidade de alimentos, e a dimensão nutricional, que incorpora as relações entre o homem e os alimentos que consome (Priore *et al.*, 2020).

O termo SAN, segundo Hungria e Sequeira (2024) abrange três componentes indissociáveis que diferenciam a complexidade deste conceito. O componente alimentar trata-se dos processos de produção, disponibilidade e abastecimento de alimentos, enquanto o

componente nutricional refere-se diretamente a um processo que contempla da preferência e preparo dos alimentos, até o consumo e sua relação com a saúde e nutrição dos indivíduos.

Nesse sentido, Jesus e Hoffmann (2024) comentam que segurança alimentar nutricional está muito além de saciar a fome, pois deve haver práticas alimentares, que, não só promovam a saúde, mas também que tenha em vista a questões ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. Considera-se a SAN como um direito de todos de ter ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato alimentar (Mané, 2021).

Segundo Santy (2021), a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) inscreve-se no âmbito dos Direitos Humanos (DH) e deve ser assegurada por meio de políticas públicas que garantam a todo e qualquer cidadão o acesso à alimentação e à nutrição saudáveis, bem como à proteção contra a fome, a desnutrição e os males associados aos hábitos alimentares inadequados.

O exercício desse direito deveria ser observado em todos os países; entretanto, milhões de pessoas – algumas em situações de guerra, de calamidades naturais, entre outras – têm sido privadas dessa premissa legal. Em várias partes do mundo, muitas pessoas são vítimas de privação de liberdade, e a fome coletiva prevalece em determinadas regiões, negando a milhões a liberdade básica de sobreviver (Sen, 1999).

“O alimento é vida! Sem alimento, o ser humano não exerce nenhum outro direito, e as sociedades se desintegram” (Schneider, 2022, p. 121). Além disso, indivíduos inadequadamente nutridos não estão aptos para atividades laborais, sejam elas braçais e/ou intelectuais, o que impede o exercício pleno de suas capacidades. Com base nessas premissas, a autora evidencia o papel do Estado na garantia da segurança alimentar à sociedade, por meio de políticas públicas.

Como exemplo, cita-se o caso do Brasil, com suas políticas públicas como o PRONAF – e seus subprogramas – criado com o objetivo de impulsionar a agricultura familiar voltada à produção de alimentos não destinados ao mercado externo; o Programa Fome Zero, considerado o programa “mãe” no combate à fome e à desigualdade social; bem como os Restaurantes Populares e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que visam oferecer alimentação escolar e promover ações de educação alimentar e nutricional.

No que se refere à fome, à pobreza e à desnutrição no mundo, embora esses três conceitos apresentem diferenças, compartilham uma forte relação entre si. Segundo Monteiro (2003), a falta de renda dificulta o acesso às necessidades básicas, como alimentação, vestuário, habitação, educação, cuidados com a saúde, entre outros. A fome prolongada é um dos fatores determinantes da desnutrição. A ausência de acesso a essas necessidades básicas fere diversos pontos previstos nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Basta observar os dados do Índice Global da Fome (*Global Hunger Index* – GHI, 2024) para perceber que a bússola orientadora para o alcance da Agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável, especificamente o ODS 1, “Erradicação da Pobreza”, e o ODS 2, “Fome Zero”, está gravemente comprometida. O relatório do GHI (2024) aponta perspectivas sombrias, à medida que o progresso no combate à fome e à desnutrição encontra-se praticamente estagnado. Ao longo da última década, esse avanço desacelerou para níveis preocupantes. A pontuação global do GHI em 2024 foi de 18,3, considerada “moderada”, com uma redução mínima em relação à pontuação de 18,8 registrada em 2016.

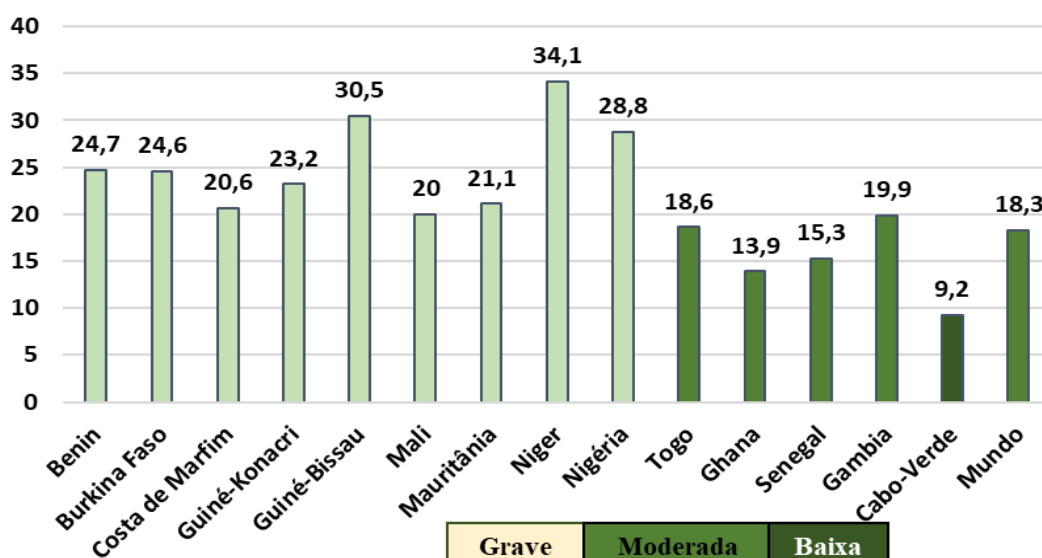
Segundo o GHI (2024), as regiões da África Subsaariana e do Sul da Ásia são as mais afetadas pela fome, sendo justamente nessas áreas que a situação é classificada como “grave”

ou “alarmante”. A alta pontuação do GHI na África Subsaariana é impulsionada, em grande parte, pelas elevadas taxas de subnutrição, raquitismo infantil, emaciação e mortalidade infantil, as maiores entre todas as regiões. No Sul da Ásia, a fome grave reflete o aumento da subnutrição e a persistência de índices elevados de desnutrição infantil. Já na América Latina e no Caribe, observou-se uma melhora nos indicadores, com pontuações variando entre os níveis “moderado” e “baixo.”

A prevalência da fome na África Subsaariana, segundo Sen (1999), é reflexo de uma crise econômica generalizada, que se acentua nas esferas sociais e políticas tanto quanto nas econômicas, e não, necessariamente, da escassez na produção de alimentos. A fome é considerada “grave” ou “alarmante” em 42 países, e muitos deles continuam a registrar níveis exacerbados de insegurança alimentar. De acordo com as cotações do GHI de 2024 e suas qualificações provisórias, a fome é classificada como “alarmante” em seis países: Burundi, Chade, Madagascar, Somália, Sudão do Sul e Iémen. Dentre esses, cinco estão localizados na África e um na Ásia.

Segundo o GHI (2024), o objetivo de alcançar a “Fome Zero até 2030” parece, agora, inatingível. Caso o progresso continue no ritmo observado desde a pontuação global do GHI de 2016, o mundo não atingirá sequer o nível de fome “baixa” antes de 2160, ou seja, daqui a mais de 130 anos. Esse abrandamento no progresso está relacionado, segundo o relatório, a múltiplas crises enfrentadas globalmente, incluindo: conflitos armados em grande escala; agravamento das mudanças climáticas, que avançam mais rapidamente do que o previsto; preços elevados dos alimentos; perturbações nos mercados; recessões econômicas e crises da dívida em muitos países de baixa e média renda.

Figura 1. Índice Geral da Fome por Gravidade em Países da África Ocidental, 2024



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados do GHI (2024).

Na África Ocidental, a situação de fome grave afeta a maioria dos países, com destaque para o Niger (34,1) e a Guiné-Bissau (30,5), cujas pontuações por gravidade estão entre as mais elevadas da região. Com exceção de Togo, Gana, Senegal e Gâmbia, países classificados com pontuação moderada, os demais apresentam níveis preocupantes. Cabo Verde, com 9,2 pontos, é o único país da África Ocidental classificado com pontuação por gravidade baixa.

A Guiné-Bissau ocupa a 2ª posição entre os 13 países da região em termos de gravidade da fome e é o país da CPLP mais mal posicionado na tabela classificativa, com 30,5 pontos, figurando na 114ª colocação entre os 127 países avaliados.

2.2 As causas de fome e desnutrição

Para Hoffmann (1995), o baixo nível alimentar em diversos Estados ao redor do mundo está relacionado à existência de exorbitantes dívidas externas, sobretudo entre os países economicamente atrasados. Por outro lado, o autor dirige duras críticas aos países desenvolvidos pelos gastos bilionários nas indústrias bélicas, enquanto milhões de pessoas passam fome em todos os continentes.

Entre os fatores apontados como responsáveis pela prevalência da fome e da desnutrição no mundo, a desigualdade social é destacada por Oliveira (2023) como um dos males que afetam a humanidade e que empobrecem ainda mais determinadas camadas sociais. Para o autor, se não fosse a questão da discriminação social, as pessoas poderiam gozar de condições socioeconômicas de vida mais próximas entre si em áreas como educação, saúde, oportunidades de consumo e acesso a bens de lazer. Ele assegura que, quanto menor for a diferença social entre indivíduos, grupos e classes, maior será a superação das carências materiais, e mais efetiva será a realização dos direitos humanos fundamentais.

De acordo com o *Global Hunger Index* (GHI, 2024), há desigualdade social entre países e também dentro deles, e essa desigualdade está aumentando progressivamente. Nos países de renda média, embora a pobreza extrema tenha diminuído, a desigualdade de renda permanece persistentemente alta. Já nos países mais pobres, e naqueles afetados por fragilidade estatal, conflitos ou violência, a pobreza é ainda mais grave do que antes da pandemia.

A pobreza continua sendo uma das principais causas da fome e da desnutrição em todo o mundo, uma vez que limita o poder de compra de milhões de pessoas para se alimentarem de forma adequada. Segundo Hoffmann (1995), nas economias mercantis em geral, e especialmente na economia brasileira, o acesso diário a uma alimentação saudável depende, essencialmente, do poder aquisitivo, ou seja, da renda disponível para comprar alimentos. O autor considera que um número substancial da população brasileira possui rendimentos tão baixos que, inevitavelmente, se encontra em situação de insegurança alimentar.

Na mesma ótica, segundo Abreu et al. (2001), as pessoas expostas à fome, ou que não obtêm o suficiente para se alimentar e satisfazer suas necessidades vitais básicas, têm em comum a condição de pobreza. A maior parte da fome e da desnutrição no mundo moderno é, portanto, produto direto da pobreza. Na visão de Stacciarini (1996), a redução do cultivo de produtos destinados à alimentação em favor da agricultura comercial de exportação foi, e ainda é, uma das responsáveis por esse quadro. O autor exemplifica com o caso do Brasil, considerado um dos maiores exportadores de produtos agrícolas do mundo, mas que, paradoxalmente, possui uma vasta população em situação de fome.

Todavia, essa ideia não é compartilhada por todos os autores. Na perspectiva de Monteiro (2003), um indivíduo ou uma determinada classe social pode estar livre da fome e, ainda assim, ser pobre, bastando que sua condição de pobreza se manifeste por meio do não acesso à educação, aos cuidados de saúde, a condições insalubres de moradia ou a outras carências materiais igualmente importantes. Ele também ressalta que pode haver fome mesmo na ausência de pobreza estrutural, em situações específicas e temporárias, como durante guerras, cercos ou catástrofes naturais.

O autor aprofunda sua análise ao estabelecer uma distinção conceitual entre fome e desnutrição. Esses dois termos não são equivalentes: embora toda fome leve, inevitavelmente,

à desnutrição, nem toda desnutrição tem origem em dietas com deficiência energética. Isso é particularmente evidente entre a população infantil, em que a desnutrição pode ser causada por deficiências específicas de macro e micronutrientes, pelo desmame precoce ou pela falta de higiene alimentar.

Para Monteiro, os pobres não conseguem suprir de forma permanente necessidades humanas elementares, como alimentação, abrigo, vestuário, educação e cuidados de saúde. É considerado esfomeado aquele cuja alimentação diária não fornece a energia necessária para a manutenção do organismo e o desempenho das atividades ordinárias do ser humano. Já os indivíduos desnutridos são aqueles cujos organismos manifestam sinais clínicos resultantes da inadequação quantitativa (energia) ou qualitativa (nutrientes) da dieta, ou ainda decorrentes de doenças que comprometem o aproveitamento biológico dos alimentos ingeridos.

Amartya Sen, em sua clássica obra *Desenvolvimento como Liberdade*, argumenta que uma pessoa pode ser forçada a passar fome mesmo estando cercada por uma enorme quantidade de alimentos, caso perca seu poder de adquiri-los no mercado, seja por perda de renda, desemprego ou pelo colapso do mercado dos produtos que ela própria produz e vende (no caso de agricultores) para garantir sua subsistência (Sen, 1999).

Para aqueles que não produzem alimentos (como operários industriais ou prestadores de serviços), ou que não são proprietários do que produzem (como trabalhadores agrícolas assalariados), o potencial para adquirir alimentos depende de seus rendimentos, dos preços dos gêneros alimentícios e das demais despesas essenciais além da alimentação. Segundo Sen, o acesso dessas pessoas à comida e à nutrição adequada está diretamente ligado a circunstâncias econômicas como o emprego e os níveis salariais para trabalhadores assalariados, ou à produção e aos preços de bens e serviços no caso de artesãos e prestadores de serviço.

Sen (1999, p. 190) conclui que “a subnutrição, a fome crônica e a fome coletiva são influenciadas pelo funcionamento de toda a economia e de toda a sociedade, e não apenas pela produção de alimentos e de atividades agrícolas.”

2.3 Estado da segurança alimentar e nutricional na Guiné-Bissau

No contexto da Guiné-Bissau, a segurança alimentar e nutricional está fortemente relacionada à produção da agricultura familiar, visto que, por meio dela, uma parte significativa das famílias, sobretudo a população rural, garante sua alimentação e obtém renda para suprir outras necessidades básicas. Por isso, “adotar políticas macroeconômicas voltadas para a agricultura familiar pode proporcionar o desenvolvimento do setor rural de forma mais contínua, harmônica e sustentável” (Galante e Lima, 2008, p. 11).

Nesse sentido, a elaboração de políticas públicas direcionadas à melhoria das condições de vida da população, especialmente no que tange à dimensão alimentar, com base na exploração responsável dos recursos naturais, ou seja, na relação equilibrada entre o homem e a natureza, deve considerar as futuras gerações. Assim, torna-se necessário planejar e executar políticas que promovam um desenvolvimento equilibrado e sustentável, reconhecendo que os recursos naturais são finitos (Alves *et al.*, 2013).

Um país com potencial agrícola como a Guiné-Bissau, onde o setor agrícola constitui o principal eixo da atividade econômica e desempenha papel fundamental na segurança alimentar e nutricional da população, deveria priorizar o desenvolvimento da agropecuária como estratégia para aliviar a pobreza e ampliar a oferta de alimentos no território nacional. No entanto, essa segurança alimentar e nutricional tem sido ameaçada por fatores internos e externos, como a crise econômica e financeira mundial, as mudanças climáticas, os fluxos migratórios e a instabilidade política (Mané, 2021).

Na Guiné-Bissau, segundo a autora, fatores como as mudanças climáticas, em especial a redução do volume de chuvas, o êxodo rural e as migrações internacionais, que diminuem a disponibilidade de mão de obra nos campos agrícolas, somam-se à ausência de apoio institucional e à falta de uma política pública voltada para o desenvolvimento do setor. Acima de tudo, a constante instabilidade política tem provocado impactos negativos não apenas no sistema agrário guineense, mas em todas as esferas da vida nacional.

No que diz respeito à segurança alimentar e nutricional, cabe destacar que a maioria da população guineense vive em condições precárias, sem acesso a, pelo menos, três refeições diárias, à água potável, à eletricidade, a um posto de saúde público em seu bairro ou aldeia, ou a uma educação de qualidade. Os serviços de saneamento básico são de péssima qualidade, o que evidencia os altos níveis de pobreza extrema, principalmente nas zonas rurais, onde se concentram as populações mais expostas à fome e à insegurança alimentar (Santy, 2021).

Segundo a FAO (2019), a Guiné-Bissau dispõe de vastas oportunidades econômicas nos setores da agricultura, pesca, turismo e mineração. No entanto, o país tem enfrentado enormes desafios em termos de desenvolvimento. Essas dificuldades refletem-se nos baixos níveis de renda e no déficit alimentar. Cerca de 65% da população vive abaixo da linha da pobreza, com uma taxa de desnutrição crônica superior a 28%, além de altas taxas de mortalidade infantil e materna (Programa Alimentar Mundial – PAM, 2024).

A Guiné-Bissau é um dos países mais vulneráveis aos efeitos das alterações climáticas, incluindo inundações costeiras que afetam diretamente as zonas agrícolas próximas ao litoral. Nos últimos anos, o custo dos alimentos aumentou de forma significativa com o eclodir da guerra na Ucrânia, não apenas devido à escalada nos preços do arroz e da farinha de trigo, mas também em decorrência da queda no valor da castanha de caju, principal produto de exportação do país. Essa redução no preço prejudicou diretamente o poder de compra da população, cuja renda depende fortemente da comercialização desse produto (FAO, 2013; 2019).

A insegurança alimentar na Guiné-Bissau está diretamente relacionada à desestruturação do sistema produtivo agrícola, à inexistência de um setor industrial funcional e à ineficiência do mercado interno. Como consequência, o país depende de importações para suprir alimentos essenciais, que constituem grande parte da oferta alimentar disponível à população (Santy, 2021).

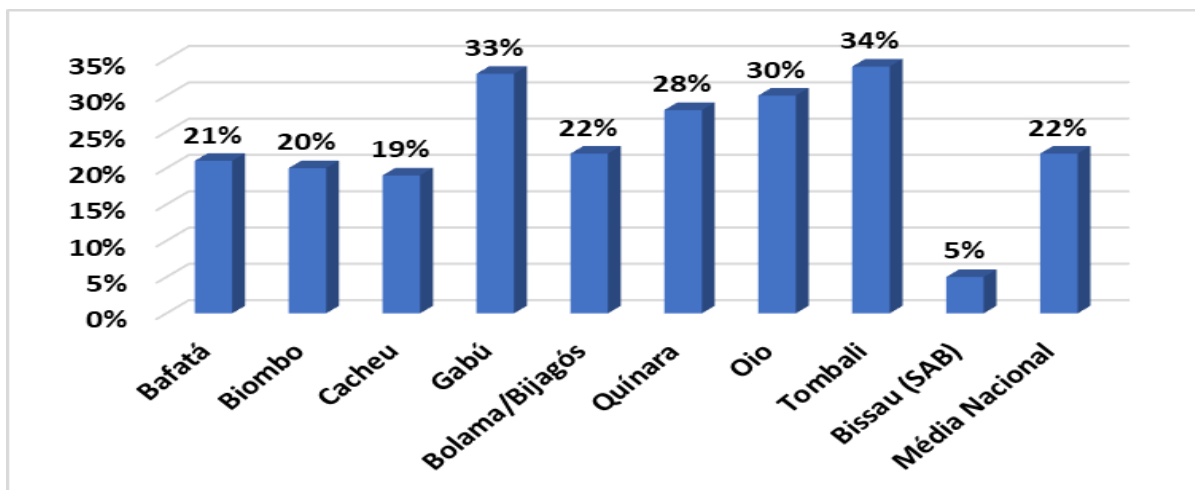
Santy (2021) destaca que a produção dos alimentos básicos (arroz, milho, feijão e tubérculos) não supera, em média, 60% das necessidades alimentares da população, mesmo nos melhores anos agrícolas. Para avaliar a fragilidade que caracteriza o panorama da insegurança alimentar no país, é fundamental observar três elementos-chave na economia nacional: a) O déficit estrutural da produção nacional de alimentos em relação às necessidades de consumo da população; b) A limitada capacidade do Estado em gerar divisas para a compra de alimentos no mercado internacional; c) A inadequação das políticas alimentares na gestão das ajudas internacionais de alimentos.

De acordo com o inquérito do Sistema de Seguimento da Segurança Alimentar e Nutricional (SiSSAN) e dados do (PAM), a situação da insegurança alimentar na Guiné-Bissau apresentou uma redução em 2024, embora ainda afete quase um quarto dos agregados familiares, com maior prevalência nas regiões interiores do país. Segundo PAM (2024) a insegurança alimentar caiu para 22% em novembro de 2024, em comparação com 28,3% em setembro de 2023 (Figura 2).

A organização atribui o progresso observado à melhoria das condições econômicas e destaca a persistente disparidade entre a insegurança alimentar nas áreas urbanas e rurais, sendo o problema mais acentuado nas regiões interiores da Guiné-Bissau. Entretanto, a insegurança

alimentar permanece elevada em algumas regiões, como Tombali (34%), Gabu (33%), Oio (30%) e Quínara (28%), todas apresentando índices superiores à média nacional de 22%.

Figura 2: Situação de insegurança alimentar nas regiões da Guiné-Bissau



Fonte: PAM, 2024.

2.4 Perdas e desperdícios de alimentos, perecibilidade de frutas, legumes e verduras

É inconcebível que, em um mundo assolado por níveis “graves” e “alarmantes” de fome e pela desnutrição crônica, especialmente entre a população infantil, a mais vulnerável, alimentos sejam perdidos e descartados. Segundo o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA, 2024), o desperdício de alimentos representa uma falha de mercado que resulta no descarte anual de mais de US\$ 1 trilhão em alimentos. Cerca de 783 milhões de pessoas são afetadas pela fome anualmente, e 150 milhões de crianças menores de cinco anos sofrem de raquitismo devido à deficiência crônica de nutrientes essenciais em suas dietas.

De acordo com o Instituto BRF (2021), aproximadamente um terço de todos os alimentos produzidos no mundo são perdidos antes da comercialização ou desperdiçados de diversas maneiras a cada ano. O Índice de Perda de Alimentos (IPA) estimado em 2019 apontava que cerca de 14% dos alimentos produzidos foram perdidos desde o pós-colheita até a etapa de distribuição, sendo descartados antes de chegar às prateleiras dos mercados. Durante os anos pandêmicos da COVID-19 (2020 e 2021), esse índice aumentou para 17% da produção total de alimentos globalmente descartada.

Ainda segundo o Instituto BRF (2021), a perda e o desperdício representam cerca de 30% dos alimentos produzidos no planeta anualmente, o equivalente a 1,3 bilhão de toneladas, das quais 77 milhões de toneladas são desperdiçadas somente na América Latina. Deste volume, 28% das perdas ocorrem na fase final do processo produtivo, 22% durante o manejo e armazenagem, 17% no mercado de distribuição atacadista e 28% nos consumidores finais.

No contexto africano, estudos da ONU (2024) e da FAO (2024) indicam que a África Subsaariana perde entre 40 e 103 kg de alimentos per capita por ano. Essa região também apresenta uma das maiores prevalências de pobreza e fome no mundo. Embora os dados sejam limitados em precisão, a Guiné-Bissau, integrante desta região (código 624), descarta cerca de 103 kg per capita por ano, totalizando aproximadamente 197.266 kg anuais no agregado familiar.

Para melhor compreensão dos termos “perda” e “desperdício”, especialmente no contexto desta seção, é essencial estabelecer a distinção entre ambos. Conforme a FAO (2011), perda refere-se à redução indesejada de alimentos, já disponíveis para consumo humano, causada por ineficiências na cadeia de produção e abastecimento, infraestrutura e logística inadequadas, carência tecnológica e falta de conhecimento e capacidade de gestão.

A perda de alimentos ocorre majoritariamente nas etapas de produção, pós-colheita e processamento, especialmente quando os alimentos não são colhidos ou são danificados durante o processamento, armazenamento ou transporte. A medição das perdas alimentares é realizada pela FAO (*Food Loss Index*), órgão responsável por essa ferramenta.

Por outro lado, o desperdício refere-se ao descarte intencional de alimentos aptos para o consumo, ocorrendo principalmente nas etapas finais da cadeia produtiva, sobretudo em níveis de varejo e nos domicílios dos consumidores. O PNUMA é a instituição responsável pelo monitoramento do desperdício alimentar.

Nessa mesma linha, Zaro (2018) destaca que as perdas, por serem involuntárias, são indetectáveis para os agentes econômicos, e seus custos acabam diluídos em toda a sociedade. A perda corresponde a um produto que não chega à prateleira do mercado, mas cujo custo de produção é rateado entre os demais produtos remanescentes. Já o desperdício é um ato voluntário dos agentes, ocorrendo com maior frequência nas fases finais da cadeia, tais como comercialização e consumo em restaurantes ou no domicílio.

Diante da grande quantidade de alimentos perdidos e descartados anualmente, surge a questão: quais variedades de produtos alimentícios são mais suscetíveis a perdas e desperdícios? A literatura aponta que o setor de hortifrutigranjeiros apresenta um elevado índice de quebras, devido à curta durabilidade desses alimentos.

2.5 Frutas, legumes e verduras, suas classificações

Comercialmente, definem-se as frutas como frutos provenientes de plantas cuja polpa é própria para consumo, caracterizadas por aroma próprio, altos níveis de açúcares e sabor agradável. Já as hortaliças são vegetais compostos pelas partes comestíveis das plantas, abrangendo legumes e verduras (Campos; Melhem, 2023).

Silva (2017) observa que frutas, legumes, verduras, carnes e produtos de padaria apresentam índices elevados de perdas e quebras, devido às suas características altamente perecíveis. Conforme Spornraft (2021, p. 24), “o setor FLV (frutas, legumes e verduras) apresenta estatísticas que causam apreensão tanto em relação às perdas quanto ao desperdício”.

Ainda segundo o autor, as frutas podem ser classificadas em dois tipos:

1. **Climatéricas:** apresentam uma taxa acelerada de crescimento da respiração durante o processo de maturação, influenciada pelo aumento da liberação de etileno, um hormônio produzido pelo próprio vegetal. O amadurecimento e a transformação desses frutos até o ponto ideal para consumo podem ocorrer mesmo após a separação da planta-mãe, especialmente quando atingem o pico climatérico (máximo de liberação de etileno). Exemplos incluem banana, pêssego, ameixa e tomate.
2. **Não climatéricas:** amadurecem adequadamente apenas quando ainda ligados à planta-mãe, com um processo de maturação mais lento, taxa de respiração controlada e maior estabilidade durante o armazenamento. Exemplos de frutos não climatéricos são laranja, abacaxi, melancia, pepino e cacau.

Quanto às hortaliças folhosas, incluindo as ervas frescas, que fazem parte do grupo de maior perecibilidade, as perdas após a colheita ocorrem tanto em quantidade quanto em

qualidade, principalmente devido à transpiração e, conseqüentemente, à perda de massa, além do amarelecimento causado pela degradação da clorofila (Lana e Moita, 2020).

Segundo os autores, esses processos são acelerados por temperaturas elevadas e baixa umidade relativa do ar. O manuseio inadequado entre a colheita e o consumo provoca danos físicos que resultam no escurecimento do tecido vegetal, criando portas de entrada para patógenos como fungos e bactérias, além de acelerar a perda de água e o amarelecimento.

Na visão de Campos e Melhem (2023), no setor de hortifruti, as perdas e o desperdício podem ser ainda mais elevados, visto que essa categoria de produtos é altamente perecível e requer condições de armazenamento especiais e investimentos específicos. Esses autores destacam que a vida útil das frutas, legumes e verduras (FLVs) depende de múltiplos fatores, entre eles as taxas de respiração e transpiração do vegetal, bem como a liberação de etileno, no caso das frutas climatéricas. Além disso, esses produtos são diretamente afetados por fatores externos relacionados à cadeia produtiva das FLVs.

2.6 Gestão da cadeia produtiva FLV, e as causas das perdas nela decorrentes

O cultivo de alimentos FLV (frutas, legumes e verduras) apresenta ampla complexidade em suas etapas, *from farm to fork* (do campo à mesa), abrangendo desde a produção e colheita até o consumo final. A gestão da cadeia de suprimentos, no contexto do agronegócio, exige o envolvimento integral de todos os agentes do canal de distribuição, colaborando para alcançar ganhos de eficiência e produtividade, além de atender às exigências do consumidor final (Andrade e Tachizawa, 2009).

Os autores destacam que a celeridade desses processos é de suma importância no agronegócio, devido ao elevado grau de perecibilidade dos produtos, especialmente aqueles comercializados *in natura*, como ocorre com os FLVs. Ressaltam ainda que uma cadeia de suprimentos pode compor uma ou várias cadeias produtivas, dependendo das características dos produtos envolvidos.

A conservação das propriedades adequadas ao consumo de frutas, legumes e verduras depende de fatores físicos, químicos e ambientais. Após a colheita, a vida útil dos FLVs tende a se degradar rapidamente, sendo prolongada apenas se forem armazenados de forma adequada, sob temperatura controlada e protegidos de agentes patogênicos (Quartarolli, 2020).

Segundo Foschaches *et al.* (2012), a logística desempenha um papel fundamental não apenas para a sobrevivência das empresas, mas também para que elas se tornem mais flexíveis e capazes de responder rapidamente às demandas do mercado. Por isso, é essencial que as empresas desenvolvam um sistema logístico eficiente, que as torne mais competitivas.

Ao longo de toda a cadeia de produção e distribuição dos FLVs, diversas variáveis influenciam diretamente na vida útil e na qualidade dos produtos, como a sazonalidade, o uso de tecnologias de refrigeração, os métodos de manejo, higiene, embalagem e separação. A gestão adequada dessas variáveis pode aumentar significativamente a lucratividade da operação, principalmente por meio da redução de perdas (Louzada, 2019).

Essas variáveis, aliadas às condições apropriadas de armazenamento e transporte, são apontadas por Affognon *et al.* (2021) como etapas críticas da cadeia que podem tanto prolongar a vida útil dos FLVs quanto acelerar as perdas e o desperdício, caso sejam negligenciadas. O autor também afirma que tanto as perdas quanto os descartes ocorrem em todos os estágios da cadeia de suprimento.

Tofanelli *et al.* (2009) observam que o maior volume de perdas ocorre ainda no campo, onde o produto *in natura* é frequentemente descartado devido a condições ambientais adversas, como chuvas intensas, temperaturas elevadas e/ou alta umidade relativa do ar, fatores que

favorecem o desenvolvimento de microrganismos prejudiciais aos alimentos, como fungos e bactérias patogênicas.

Segundo a Embrapa (2014; 2020), além da etapa da produção, que está diretamente ligada aos agricultores, é importante destacar as dificuldades e os obstáculos enfrentados pelos demais atores da cadeia produtiva, os quais, direta ou indiretamente, contribuem para o aumento das perdas de FLVs. Com base nos argumentos apresentados anteriormente, torna-se evidente que as perdas e, conseqüentemente, os descartes, ocorrem ao longo de toda a cadeia de suprimento, tendo como ponto de partida o campo, que também é a etapa onde se concentram as maiores perdas em comparação às demais fases.

Nesse sentido, Oliveira *et al.* (2022) e a Embrapa (2020) apontam que as principais causas das perdas estão relacionadas às fases de **produção, colheita e pós-colheita** das FLVs. Na primeira fase, **produção**, as perdas estão associadas ao desconhecimento de técnicas adequadas de plantio, à má seleção de sementes e cultivares, ao espaçamento incorreto entre plantas, a erros no preparo do solo, ao manejo inadequado da cultura (como adubação, irrigação e podas), bem como à falha ou ausência de controle integrado de pragas e doenças, tanto nas fases pré quanto pós-colheita.

Na segunda fase, **colheita e pós-colheita**, os problemas estão relacionados à carência de pessoal qualificado para a colheita e para o trabalho nos galpões de embalagem, ao desconhecimento do ponto ideal de colheita, às condições climáticas adversas durante esse período e ao uso insuficiente ou inexistente de tecnologias e equipamentos apropriados para a colheita.

A terceira fase diz respeito ao **armazenamento e comercialização**, na qual as perdas decorrem do uso de embalagens inadequadas, das más condições de transporte e acondicionamento (incluindo a ausência de refrigeração), do manuseio excessivo dos produtos e das falhas na gestão logística, especialmente no que tange à redução do tempo entre a colheita e o consumo.

Diante disso, ao se tratar do transporte de produtos alimentícios, deve-se considerar as peculiaridades de cada item, a distância a ser percorrida, o tempo de deslocamento, bem como os cuidados necessários para garantir sua integridade (Lima *et al.*, 2024). Para Zaro (2018), entre os principais fatores que agravam as perdas estão o manejo inadequado no campo, a ausência de padronização na classificação dos produtos, a comercialização a granel, o uso de embalagens impróprias, a superlotação dos veículos, as estradas em más condições, o excesso de manipulação dos produtos pelos consumidores e o acúmulo de itens nas gôndolas do varejo.

De acordo com o autor, fora do ambiente da produção agrícola, o **transporte** é, possivelmente, a principal causa dos danos mecânicos aos produtos, sendo sua gravidade influenciada pela distância percorrida, pelas condições das vias e pelo tipo de produto e meio de transporte utilizado. Já a **embalagem e o armazenamento adequados** são essenciais para garantir que tanto a quantidade quanto a qualidade dos FLVs permaneçam preservadas até sua chegada ao consumidor final.

2.7 Estratégia para mitigação de perda e desperdício de alimentos e FLVs

Lidar com a perda e o desperdício de alimentos ao longo de toda a cadeia de suprimentos, da produção ao consumo, é fundamental para melhorar a eficiência do sistema alimentar global, contribuindo para que uma maior quantidade de alimentos chegue efetivamente às populações mais necessitadas. Nesse contexto, a Meta 12.3 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) estabelece, até 2030, a ambição de reduzir pela metade o desperdício global de alimentos per capita nos níveis

de varejo e consumidor, bem como diminuir significativamente as perdas de alimentos ao longo das cadeias de produção e suprimento, incluindo as perdas pós-colheita (FAO, 2018).

Atingir essa meta é crucial por diversas razões. Em primeiro lugar, a redução da perda e do desperdício contribui diretamente para aumentar a segurança alimentar e facilitar o acesso a dietas mais nutritivas e saudáveis. Além disso, promove o uso mais eficiente de recursos naturais como água, solo e energia, e mitiga os impactos ambientais da produção excessiva de alimentos. Essa prática também representa um avanço na busca por uma distribuição mais equitativa dos alimentos disponíveis em nível global.

A redução do desperdício de alimentos também é considerada uma estratégia eficaz de mitigação climática, uma vez que colabora para a diminuição das emissões de gases de efeito estufa associadas à produção, transporte e descarte de alimentos (PNUMA, 2024). Para que essa redução seja bem-sucedida, será necessário um aumento significativo na disponibilidade e acessibilidade de financiamento climático, sobretudo para os países e comunidades mais afetados pela insegurança alimentar.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, 2011; 2013) ressalta que a redução de desperdícios alimentares é um fator essencial no enfrentamento da insegurança alimentar. Chaboud e Daviron (2017) reforçam essa perspectiva ao afirmarem que tal redução beneficia diretamente todos os atores da cadeia alimentar, produtores, comerciantes e, principalmente, os consumidores finais.

Em 2015, um estudo conduzido pela FAO/LEI analisou os impactos das reduções nas perdas e desperdícios de alimentos sobre a oferta e demanda no mercado global, com especial atenção para os efeitos que essas reduções, promovidas pela União Europeia (UE), poderiam causar na África Subsaariana (ASS), tanto como fonte quanto como destino de produtos agrícolas e alimentares comercializados. O estudo concluiu que a diminuição do desperdício de alimentos no consumo final e das perdas na fase de produção agrícola primária na UE resultaria em impactos significativos nos preços dos alimentos na África Subsaariana, devido à magnitude dessas reduções (FAO/LEI, 2015).

Nesse contexto, a redução das perdas de alimentos deveria constituir uma prioridade estratégica para os governantes da Guiné-Bissau, conforme recomendação da FAO, uma vez que o país enfrenta elevados índices de pobreza, fome e desnutrição. A redução das perdas alimentares pode contribuir significativamente para a melhoria da segurança alimentar, da nutrição e da sustentabilidade dos sistemas alimentares, fatores cruciais para o desenvolvimento humano. Tal premissa já foi reconhecida pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que estabelece metas específicas para a redução das perdas e desperdícios de alimentos, compromisso igualmente assumido pela Guiné-Bissau.

Contudo, a Guiné-Bissau carece de infraestrutura rodoviária adequada, o que dificulta o escoamento da produção agrícola para os centros urbanos, mercados e feiras. Além disso, o país não dispõe de estruturas comerciais bem equipadas, nem de sistemas eficientes de transporte e armazenagem que garantam a conservação dos produtos alimentícios, em especial as frutas, legumes e verduras (FLV). Essas deficiências estruturais evidenciam a fragilidade logística nacional e revelam a dificuldade do país em cumprir as metas estabelecidas na Agenda 2030.

No que tange à realidade brasileira, no que se refere à redução de perdas e descartes de alimentos agroalimentares, particularmente de FLVs, Aliotte, Filassi e Oliveira (2022, p. 10) relatam que o “modal de transporte predominante para distribuição desse grupo de alimentos é o rodoviário. Os principais modelos de caminhões utilizados são: caminhão-baú refrigerado, caminhão-baú não refrigerado e caminhão graneleiro (carroceria aberta)”. No caso dos

graneleiros, é comum a utilização de lonas para proteger os produtos da exposição direta ao sol, ao frio e ao orvalho, prática adotada para mitigar danos e preservar a qualidade dos produtos transportados.

De um lado, eles destacam a distinção entre o caminhão-baú refrigerado e o caminhão-baú frigorificado. O baú frigorificado é utilizado, especialmente, para o transporte de carnes e pães, exigindo temperaturas inferiores a 0°C. Já o baú refrigerado é mais apropriado para o transporte de frutas e vegetais, com temperaturas de armazenamento variando entre 0°C e +18°C, conforme as exigências de conservação de cada produto. As frutas, legumes e verduras (FLVs) devem ser mantidas sob condições térmicas apropriadas, de acordo com suas características específicas. Por exemplo: alface (1 a 6°C), batata (12 a 15°C), laranja (em torno de 1°C), mamão (cerca de 10°C) e tomate (entre 7 e 13°C).

Segundo Ferreira *et al.* (2021), no Brasil, os principais meios de transporte utilizados na horticultura são o caminhão e a caminhonete, embora ainda haja casos em que produtos são transportados por automóveis comuns. Apesar dos avanços registrados no setor logístico nos últimos anos, que resultaram em reduções significativas nas perdas e nos desperdícios, ainda persiste o uso predominante de caminhões com carroceria aberta cobertos por lonas, sem controle de temperatura, o que favorece perdas e descartes durante o transporte.

De acordo com a Embrapa (2024), a redução das perdas e desperdícios de FLVs exige cuidados que devem ser implementados desde o campo ou local de produção, passando pelo galpão de embalagem e armazenamento, até chegar à etapa final de consumo. Nesse sentido, recomenda-se a adoção de boas práticas ao longo de toda a cadeia de suprimento, destacando os seguintes pontos: Manuseio adequado e cuidadoso dos produtos durante as etapas de colheita, lavagem, seleção e classificação; Rapidez nas operações de colheita e transporte para os galpões de embalagem; Otimização dos processos de sanitização nas áreas de manipulação; Transporte eficiente até os pontos de comercialização; Uso apropriado da cadeia de frio (refrigeração e conservação térmica); Classificação e padronização adequadas conforme normas técnicas; Prevenção contra contaminações químicas e microbiológicas; Redução do manuseio excessivo dos produtos por parte dos consumidores nos pontos de venda; Evitar acúmulo de produtos nas gôndolas, o que acelera o processo de deterioração; Utilização de embalagens apropriadas, respeitando o tamanho, a fisiologia e o peso do produto; Capacitação de todo o pessoal envolvido nas etapas de pré e pós-colheita, visando à melhoria na manipulação e à padronização na seleção e classificação dos produtos; Melhor integração entre produtores, atacadistas e varejistas, com o objetivo de agilizar a troca de informações sobre a qualidade dos produtos e permitir intervenções rápidas e precisas; Desenvolvimento de subprodutos industrializados, direcionados a nichos de mercado, a fim de aproveitar os frutos excedentes ou fora do padrão estético para o consumo in natura.

2.8 Adoção da Economia Circular e Banco de Alimentos como atenuante de desperdícios e do impacto negativo dos resíduos alimentar sobre meio ambiente

Nothing is lost, everything is transformed
(Antoine Laurent Lavoisier)

Além de estratégia supra descrita, a adoção da economia circular configura-se como uma excelente alternativa para a perda e desperdício de FLV, pois prevê a manutenção dos recursos na cadeia pelo maior tempo possível, mas, sobretudo, a mitigação dos efeitos ambientais originários dos resíduos alimentares.

Segundo a União Europeia (2020), a economia circular surge como uma estratégia que assenta nos princípios da redução, reutilização, recuperação e reciclagem de materiais e energia, assumindo-se como um elemento-chave para promover a dissociação entre o crescimento econômico e o aumento no consumo de recursos.

A transição para uma economia circular significa progredir para um sistema alimentar que crie capital natural, permita que a natureza floresça, reconheça e respeite o valor dos recursos finitos. Além desses valores, a economia circular surge com a finalidade de garantir que a humanidade tenha comida, água, abrigo, aquecimento e outras necessidades suficientes para o desenvolvimento e prosperidade futuras (Ellen MacArthur Foundation, 2024).

A produção regenerativa cultiva os alimentos de forma a gerar resultados positivos para a natureza, como solos saudáveis e estáveis, melhoria da biodiversidade local e melhoria da qualidade do ar e da água (União Europeia, 2023). A economia circular, segundo a União Europeia, assenta-se nos seguintes objetivos:

- Capacitar consumidores e compradores públicos;
- Foco nos setores que mais utilizam recursos e onde o potencial de circularidade é elevado, tais como: eletrônica e TIC, baterias e veículos, embalagens, plásticos, construção, têxtil, edifícios, alimentos, água e nutrientes;
- Garantir menos desperdício;
- Fazer com que a circularidade funcione para as pessoas, regiões e cidades;
- Liderar esforços globais na economia circular.

Outrossim, adotar a política de instituir um banco de alimentos é uma das melhores medidas não só para atenuar os desperdícios de alimentos ao longo da cadeia produtiva, mas também para garantir a segurança alimentar e nutricional, bem como preservar o meio ambiente dos efeitos nocivos advindos de resíduos alimentares (Toledo, 2024).

3 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Para atender ao propósito deste estudo, adotou-se uma pesquisa descritiva, na qual o trabalho de revisão busca compilar informações sobre eventos semelhantes em outros países, ações mitigadoras e resultados obtidos. Para tal, FAO, ONU, EMBRAPA, governos no Brasil, instituições de pesquisa, universidades, revistas e livros diversos constituem fontes de interesse (Gil, 2002; Lakatos e Marconi, 2003).

Adotou-se também o estudo de caso, de abordagem quanti-qualitativa, focando nas características da Guiné-Bissau – África. Para isso, dentre os vários métodos do Padrão de Contabilizar e Relatar as Perdas e Desperdícios de Alimentos usados pelo Protocolo *de Food Loss and Waste*, será utilizado o método de medição, contagem e pesagem direta, utilizando um dispositivo de medição (balança, neste caso) para determinar o peso. Tal etapa deve ser implementada no segundo semestre, com compilação de dados in loco. Serão categorizados os FLVs (frutas, legumes e verduras), analisada a composição de resíduos, e o registro será diário, em planilha impressa. Os dados serão tabulados por meio do *Microsoft Excel*.

A definição desse método prende-se ao fato de o mercado não dispor de registro de perdas e desperdícios.

Equação 1 - Cálculo do índice de desperdício:

$$\text{Índice de desperdício} = \frac{\text{desperdício (kg)}}{\text{compra (kg)}}$$

O estudo contará com observações diretas nos processos de descarregamento, de armazenagem e venda nos hortifrúteis visando detectar anomalias e falhas.

3.1 Área de estudo: caracterização da Guiné-Bissau

Como objeto de estudo, utilizou-se o território nacional da Guiné-Bissau, um país pequeno, situado na costa oeste da África. Faz fronteira com o Senegal ao norte e, ao leste e sul, com a República da Guiné-Conacri. É banhada pelo Oceano Atlântico e possui cerca de 280 km de extensão de norte a sul, onde deságuam os principais rios: Cacheu, Mansoa, Geba, Corubal e Cacine (Figuras 2 e 3).

Figura 2: A Guiné-Bissau na África



Figura 3: Mapa da República da Guiné-Bissau



Fonte: Enciclopédia Croata, edição online. Miroslav Krleža Lexicographic Institute, 2013.

Abrange uma área total de 36.125 km², formada por uma parte continental e outra insular (arquipélago), constituída por 88 ilhas e ilhéus. O país é dividido em três províncias: Norte, Leste e Sul, e oito regiões administrativas: Biombo, Cacheu e Oio, localizadas na Província Norte; Bafatá e Gabú, na Província Leste; e Bolama/Bijagós, Quinara e Tombali, situadas na Província Sul (INE, 2018).

Em termos populacionais, estima-se que essa pequena nação tenha 2.153.000 habitantes (Banco Mundial, 2024). A população é constituída por uma variedade de grupos étnicos espalhados por diversas regiões, com línguas, estruturas sociais, costumes e tradições totalmente diferentes. A maioria professa religiões tradicionais africanas, seguida pela religião islâmica e pelo cristianismo (Turé, 2015).

Quanto às atividades econômicas, destacam-se a agricultura, o comércio e a pesca. A agricultura se sobressai entre todas pela grande produção de castanha de caju, tornando o país economicamente dependente desse produto, visto que ele representa 90% das exportações e proporciona rendimento a 80% da população, sobretudo aos pequenos produtores (Banco Mundial, 2024).

Economicamente, é um país deprimido, visto que tem enfrentado imensas dificuldades decorrentes da constante instabilidade política, o que impede a criação de um ambiente propício ao crescimento, que deveria ser liderado pelo setor privado, devido à baixa infraestrutura, ao limitado capital humano e ao fraco serviço público causados por problemas estruturais. Essa situação coloca o país entre os mais pobres da África Subsaariana. O país apresenta um dos

piores índices de desenvolvimento humano do mundo, figurando na 179ª posição no ranking, ou seja, na lista dos países com IDH baixo, 0,483 (ONU, 2024).

Bissau, cidade onde está localizado o mercado de Bandim, constitui o maior centro de aglomeração populacional do país, com 387.909 habitantes (INEC, 2009). A maioria dessa população depende, de forma direta ou indireta, do mercado de Bandim para seu sustento, em termos de alimentação, sobrevivência e rendimento individual ou familiar. O mercado de Bandim surgiu no início da década de 1960. O entreposto recebeu, na primeira fase, recebeu a denominação de beco de Bandim, que foi alterada alguns anos mais tarde, com o aumento das trocas comerciais, para feira da curva de Bandim. Esse mercado não surgiu em consequência de uma planificação urbanística previamente arquitetada pelas, então, autoridades municipais de Bissau (Fernandes, 2015).

Figura 4: Mercado de Bandim em Bissau



Fonte: Baldé (2019).

Para esse autor, devido à crescente dinâmica das transações comerciais, e à intervenção das autoridades coloniais, particularmente no domínio das infraestruturas rodoviárias em Bissau e nas localidades limítrofes como Bôr, Biombo etc., a Feira da Curva de Bandim começou a apresentar novas exigências. Já começou a surgir um problema de espaço, mas também se levantava a questão da segurança das pessoas que frequentavam a zona da feira.

Devido à sua localização junto à estrada, a afluência crescente de pessoas, movida pela intensificação das trocas comerciais, associada ao aumento dos acidentes de aviação, levou as autoridades coloniais a transferirem a feira para um novo espaço, mais seguro, onde atualmente se situa o mercado de Bandim, o maior centro comercial do país, onde se movimentam milhões de dólares anualmente para a economia nacional.

Na perspectiva de Baldé (2019), tal como os bairros dos subúrbios, residência da maioria negra e que cresceram sem nenhum plano de urbanização ou saneamento, o mercado foi criado com a finalidade de afastar a população nativa – a população negra – do Mercado Municipal de Bissau, que era de uso quase exclusivo da população branca e dos poucos

assimilados. A falta de planejamento da sua construção e da ocupação do espaço tem sido, desde sempre, o grande problema no que tange à questão da higiene desse mercado, sobretudo nos setores de venda de produtos frescos (carne, peixes e FLVs).

A extensão do mercado é estimada, segundo Baldé (2019), em cerca de 1.700 m² a mais de 30.000 m². Vale ressaltar que a dificuldade em determinar, com exatidão, sua área total deve-se à instalação improvisada, como foi mencionado no parágrafo anterior, o que resultou na expansão desordenada do mercado. Esse crescimento irregular tem proporcionado sérios problemas na gestão e organização do espaço. Isso reflete-se na desorganização das barracas e cacifos, que acabam por originar a venda de diversos produtos no mesmo espaço.

Finalmente, destaca-se que o escopo deste trabalho é o Mercado de Bandim, especificamente o setor de hortaliças e frutas, delimitado a uma área entre 70 m² e 80 m². Essa área situa-se entre a Avenida Brasil e a Avenida Caetano Smedo, na Estrada de Bôr, ao lado do Minimercado Titininha.

4. RESULTADOS PARCIAIS E RESULTADOS ESPERADOS⁴

As lixeiras do mercado de Bandim transbordam de resíduos orgânicos e sólidos de diversos tipos de produtos descartados. Em algumas localidades, onde não há uma lixeira disponível, os resíduos são despejados no chão, ao ar livre. A remoção desses resíduos pela equipe de saneamento da Câmara Municipal de Bissau nem sempre é efetuada tempestivamente. O reflexo dessa demora acaba por provocar um odor fétido exalado por esses resíduos, contaminando, assim, a atmosfera do mercado.

Em contraste com tal observação, inúmeras pessoas não possuem acesso a alimentos saudáveis para sua alimentação. Do mesmo modo, recursos econômicos e esforços humanos são empregados na produção e transporte de parcelas perdidas dos alimentos, sem que sua função (saciar a fome) tenha sido cumprida.

O setor terciário, sobretudo o comércio varejista, comércio a retalho de frutas, legumes e verduras, composto por pequenos negócios montados por mulheres, por meio de organizações associativas, é de extrema importância para a subsistência familiar na Guiné-Bissau. Em alguns casos, chega até a ser a única e principal fonte de renda para numerosas famílias. A maioria dessas mulheres, além da responsabilidade maternal, carrega sobre os ombros a garantia da refeição diária, dos cuidados médicos e medicamentosos e do pagamento da propina escolar dos filhos.

O mercado de Bandim constitui o principal centro de comércio do país, onde as mulheres não apenas efetuam trocas comerciais com o objetivo de gerar renda, mas também transformaram o espaço em um ambiente de partilha de conhecimento, experiências e ajuda mútua, por meio de práticas associativas e cooperativistas. Por meio desse associativismo, elas se autofinanciam para manter o negócio funcional e dinâmico, graças a uma espécie de sistema de poupança e crédito informal, que é repassado rotativamente, a cada final de semana ou mês, a um membro da associação.

Esse espaço também é o maior centro de produção de diversos tipos de resíduos (sólidos, orgânicos etc.) da cidade de Bissau. Trata-se de um mercado, especificamente o setor hortifrutí,

⁴ Os resultados desta pesquisa são parciais, limitando-se à revisão de literatura e fundamentação da compreensão do tema. A pesquisa de campo, planejada para o segundo semestre de 2025, buscará enriquecer a presente revisão com dados locais.

sem armazéns apropriados e com condições de higiene deploráveis, o que acaba sendo um dos fatores causadores de perdas que, em última instância, resultam no descarte de alimentos.

A Guiné-Bissau enfrenta uma calamitosa situação de segurança alimentar e nutricional, causada pelas alterações climáticas; chuvas fracas ou, por vezes, intensas; inundações costeiras que afetam os campos agrícolas próximos à zona; aumento dos preços de bens alimentares com o eclodir da guerra na Ucrânia, principalmente arroz e farinha de trigo; e a queda do preço da castanha de caju nos mercados internacionais, o que limitou o poder de compra da maioria da população cuja renda depende da comercialização desse produto. Somam-se ainda os problemas estruturais provocados pela constante instabilidade política, agravando os níveis de pobreza e fome no país, sobretudo nas regiões rurais.

Com a expansão do nível de compreensão das carências e potencialidades da segurança alimentar e nutricional, possibilitada pela pesquisa, bem como com a apreensão de experiências com relevante nível de sucesso em diversos países, espera-se contribuir para a elaboração de políticas públicas, tais como: programas de incentivo à produção agropecuária (como o PRONAF, no Brasil); programas de capacitação dos agentes envolvidos na cadeia produtiva, desde os insumos agrícolas e os agricultores (abrangendo arte do cultivo, plantio, cuidados, colheita e embalagem etc.) até o consumidor final; melhorias ou construção de uma rede rodoviária que permita o escoamento de produtos agropecuários aos mercados nacionais e internacionais; aquisição de meios de transporte com refrigeração e construção de armazéns com temperatura controlada.

Do mesmo modo, é fundamental compreender as características de programas como o “Fome Zero”, voltado ao combate à fome e à desigualdade social, bem como iniciativas como o Banco de Alimentos, o Programa de Restaurantes Populares e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que têm como objetivo oferecer alimentação escolar e promover ações de educação alimentar e nutricional. Esses exemplos podem servir de inspiração para a formulação de políticas com finalidades semelhantes na Guiné-Bissau.

Por fim, mas não menos importante, é necessário considerar a adoção de estratégias baseadas na economia circular, além da criação de bancos de crédito voltados ao financiamento de atividades econômicas. Tais iniciativas poderiam seguir modelos como os bancos de alimentos implementados no município de Toledo (Brasil), com o objetivo de mitigar o desperdício de alimentos, garantir a segurança alimentar e nutricional da população em situação de vulnerabilidade e, em última instância, reduzir o impacto ambiental causado pelos resíduos alimentares.

REREFÊNCIAS

ABREU, E. S. D.; VIANA, I. C.; MORENO, R. B.; TORRES, A. F. S. Alimentação mundial: uma reflexão sobre a história. **Saúde e Sociedade**, v. 10, n. 2, p. 3–14, dez. 2001. Disponível em: <https://revistas.usp.br/sausoc>. Acesso em: fev. 2025.

AFFOIGNON, H.; MPAGALILE, J. J.; JALLOH, A. Identification and understanding challenges and impacts of COVID-19 pandemic on food loss in Mali and Sierra Leone. In. **3rd All Africa Postharvest Congress and Exhibition**, 13th-16th, African Union Commission, Virtual, sept., 2021. Pen drive.

ALLOTTE, J. T. B.; FILASSI, M.; OLIVEIRA, A. L. R. D. Caracterização da logística de distribuição de frutas, legumes e verduras na Central de Abastecimento de Campinas/SP.



Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 60, n. SPE, p. e252673, 2022. Disponível em: <https://revistasober.org/>. Acesso em: mar. 2025.

AMARAL FILHO, J. Desenvolvimento regional endógeno: reconstrução do conceito, reformulação das estratégias. **Revista Econômica Nordeste**, Fortaleza, 1995. v. 26, n. 3, p. 325-346, jul./set.1995. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: fev. 2025.

ANDRADE, R. O. B.; TACHIZAWA, T. Rede de empresas fornecedoras de insumos produtivos: uma análise socioambiental da cadeia de suprimentos das organizações baseada em pesquisa empírica. **Revista da Micro e Pequena Empresa**, Campo Limpo Paulista, v.3, n.2, p.54-70, 2009. Disponível em: <https://cc.faccamp.br/ojs-2.4.8-2/index.php/RMPE/article/view/68/0>. Acesso em: fev. 2025.

ALVES, L. R.; CRUZ, B. L.; FERREIRA DE LIMA, J.; PIFFER, M. O Capital social na microrregião de Toledo-PR. **Desenvolvimento em Questão**, 2013. Ano 11, n. 22. jan./abr. 2013. P. 139-172. Disponível em: <https://www.researchgate.net/>. Acesso em: abr. 2025.

BALDÉ, S. D. **Do Bandim (Bissau) ao Rossio (Lisboa): O Impacto das Remessas dos Emigrantes nas Sociedades Guineenses**. 2019. Tese de doutoramento. ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas. Lisboa, 2019.

BANCO MUNDIAL (BM). O portfólio do Banco Mundial na Guiné-Bissau. **Projetos de desenvolvimento rural, gestão costeira, biodiversidade, recuperação de infraestruturas e outros**. 2024. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/guineabissau>. Acesso em: dez. 2024.

BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, p. 12–20, jun. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: fev. 2025.

CAMPOS, L. R.; MELHEM, L. C. **Mensuração do desperdício de frutas, legumes e verduras em um varejo de pequeno porte**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso. UFRJ. Escola de Química. Rio de Janeiro, 2023.

CASTRO, J. **Geografia da Fome**. São Paulo: Todavia, 2022.

CHABOUD, G.; DAVIRON, B. **Food losses and waste: Navigating the inconsistencies**. *Global Food Security*, 12 nov. 2017, p. 1-7. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.gfs.2016.11.004>. Acesso em: dez. 2024.

DAMIANI, T. F.; PEREIRA, L. P.; FERREIRA, M. G. Consumo de frutas, legumes e verduras na Região Centro-Oeste do Brasil: prevalência e fatores associados. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 2, p. 369–382, fev. 2017. Disponível em <https://www.scielo.br>. Acesso em: fev. 2025.

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Agroindústria de Alimentos. Orientações Quanto ao Manuseio Pré e Pós-Colheita de Frutas e Hortalças Visando à Redução de suas Perdas. **Comunicado Técnico 205**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes>. Acesso em: fev. 2025.

EMBRAPA, Hortalças. **Quantification of vegetable loss at retail market - methodology proposed for leafy vegetables**. Documentos 183. Dezembro, 2020. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/>. Acesso em: dez. 2024.





JESUS, J. G., HOFFMANN, R., & MIRANDA, S. H. G. (2024). Insegurança alimentar, pobreza e distribuição de renda no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 62(4), e281936. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806.9479.2023.281936>. Acesso em: fev. 2025.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. of the United Nations. **Global food losses and food waste: extent, causes and prevention** – Rome, Italy, 2011.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Food wastage footprint. Impacts on natural resources**. Summary report. Rome, Italy, 2013. Disponível em: www.fao.org/docrep/018/i3347e/i3347e.pdf. Acesso em: set. 2024.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION/LANDBOUW ECONOMISCH INSTITUUT - LEI. 2015. **Potential impacts on sub-Saharan Africa of reducing food loss and waste in the European Union: a focus on food prices and price transmission effects**, by Rutten, M., Verma, M., Mhlanga, N. & Bucatariu, C. Rome, Italy, 2015. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bit>. Acesso em: fev. 2025.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Gender and food loss in sustainable food value chains: a guiding note**. Rome - IT, 2018. Disponível em: www.fao.org/documents/card/en/c/I8620EN. Acesso em: set. 2024.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **The state of food and agriculture. Moving forward on food loss and waste reduction**. Rome -IT. 2019. Disponível em: www.fao.org/3/ca6030en/ca6030en.pdf. Acesso em: set. 2024.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2024. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2024** – Financing to end hunger, food insecurity and malnutrition in all its forms. Rome. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cd1254en>. Acesso em: fev. 2024.

FERNANDES, S. Mercado de Bandim: histórias, evolução e perspectivas. **Jornal O Democrata**, Bissau, 2015. Disponível em: <https://www.odemocratagb.com/?p=2551>. Acesso em: mar. 2025.

FERREIRA, F. A.; MALDONADE, I. R.; SILVA, J. A. B.; FREIRE, N. F.; LUENGO, R. F. A.; GINANI, V. C. **Manuseio para processamento mínimo de hortaliças e frutas no Brasil**. Empresa Brasileira de Pesquisa Capítulo 2. Agropecuária Embrapa Hortaliças Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Brasília: Universidade de Brasília, 2021. p. 24-33.

FOSCACHES, C. A. L. SPROESSER, R. L. QUEVEDO-SILVA, F. LIMA-FILHO, O. L. Logística de frutas, legumes e verduras (FLV). **Informações Econômicas**, SP, v. 42, n. 2, mar./abr. 2012. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/publicacoes/IE/2012>. Acesso em: fev. 2024.

FUNDAÇÃO ELLEN MACARTHUR. **Como criar uma economia circular**. 2022. Disponível em: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/pt>. Acesso em: fev. 2025.

GALANTE, V. A.; LIMA, M. M. F. Agricultura Familiar: as contradições teóricas frente ao capitalismo contemporâneo. In: **XLVI Congresso da SOBER**, ResearchGate. Crato, 2008. 1 de jan. 2008. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/238096358>. Acesso em: mar. 2025.





GHI - GLOBAL HUNGER INDEX. **Relatório do índice geral de fome**, 2024. Disponível em: <https://www.globalhungerindex.org>. Acesso em: fev. 2025.

GIL, A, C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

ENCICLOPÉDIA CROATA. Mapa da Guiné-Bissau edição online. Miroslav Krleža Lexicographic Institute, 2013. Disponível em: <https://www.enciklopedija.hr/clanak/gvineja-bisau>. Acessado em: mar. 2025

HADDAD, P. R. Capitais intangíveis e desenvolvimento regional. **Revista de Economia**, v. 35, n. 3 (ano 33), p. 119-146, set./dez. 2009. Editora UFPR.

HOFFMANN, R. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 24, p. 159–172, ago. 1995. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/eav>. Acesso em: fev. 2025.

HUNGRIA, M.; SEQUEIRA, J. O. Segurança alimentar e nutricional: o papel da ciência brasileira no combate à fome. In: HUNGRIA, M. (Org.). **Onde a ciência nos levou e que caminhos pode nos ajudar a trilhar**. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2024.

INSTITUTO BRF. **Perdas e Desperdícios de Alimentos: causas principais**. Relatório de Pesquisa, 2021. Disponível em: <https://institutobrf.com/assets/site/media/publicacoes>. Acesso em: nov. 2024.

INEC - Instituto Nacional de Estatística e Censo - Guiné-Bissau. **Terceiro recenseamento geral da população e habitação de 2009**. Disponível em: <https://www.stat-guinebissau.com>. Acesso em: mar. 2025.

INE - Instituto Nacional de Estatística - Guiné-Bissau. **Relatório de Sistema de Seguimento da Segurança Alimentar e Nutricional (SiSSAN)**, 2018. Bissau, 19, set. 2018. Disponível em: https://stat-guinebissau.com/Menu_principal/Publica%C3%A7%C3%B5es/relatorios.html. Acesso em: dez. 2024.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LANA, M. M.; MOITA, A. W. Qualidade visual e perdas pós-colheita de hortaliças folhosas no varejo. **Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária Embrapa Hortaliças Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**, 2020. Disponível em: <https://www.embrapa.br>. Acesso em: fev. 2025.

LANA, M. M.; MOITA, A. W. Quantification of vegetable loss at retail market: methodology proposed for leafy vegetables - Brasília, DF: Embrapa Hortaliças, 2020.

LIMA, F. V. DOS SANTOS, G. BRASIL, I. M. DA CONCEIÇÃO, I. T. DOS ANJOS, W. L. **Transportadora FLV: excelência e estratégias**. 2024. TCC. ETEC PROFESSOR ANDRÉ BOGASIAN Curso Técnico em Logística, 2024.

LOUZADA, T. T. **Um estudo sobre as perdas de alimento numa distribuidora brasileira de frutas, legumes e verduras - FLV**. 2019. TCC, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Centro de Ciências Jurídicas e econômicas - CCJE Faculdade de Administração e Ciências Contábeis – FACC, 2019.





MANÉ, B. **OS dilemas da consolidação de segurança alimentar e nutricional nas zonas rurais da Guiné-Bissau: o papel do PAM no fortalecimento da segurança alimentar das populações rurais, especialmente das mulheres.** Trabalho de conclusão de curso, apresentado ao curso de Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), Campus dos Malês, 2021.

MARIANO, E. B. **Progresso e desenvolvimento humano: teorias e indicadores de riqueza, qualidade de vida, felicidade e desigualdade.** Rio de Janeiro, Editora Alta Cultura, 2019.

MENDES, N. Gestão de distribuição das empresas atacadistas de FLV na região metropolitana de recife - PE: o caso de duas empresas. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 11, n. 3, 2009 Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/878/87813162008.pdf>. Acesso em: fev. 2025.

MONDINI, L. Frutas, legumes e verduras (FLV). **Revista Informações Econômicas**, São Paulo, v. 40, n. 2, fev. 2010. Disponível em: <https://www.revistainformaeconomica.br>. Acesso em: fev. 2025.

MONTEIRO, C. A. Fome, desnutrição e pobreza: além da semântica. **Revista Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, p. 7–11, jun. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/>. Acesso em: fev. 2025.

OLIVEIRA, F. M. DE. Desigualdade social: uma trajetória de insistência no Brasil. **Contribuciones a Las Ciencias Sociales**, v. 16, n. 7, p. 6750–6766, 19 jul. 2023. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/>. Acesso em: fev. 2025.

OLIVEIRA, R. K. G. et al. Consumo de alimentos in natura e ultra processados em adultos: uma análise dos determinantes sociais, metabólicos e de estilo de vida. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 27, p. e240018, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepid/>. Acesso em: fev. 2025.

ONU – Organização das Nações Unidas/Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento. **Relatório do desenvolvimento humano 2023**. 13, mar. 2024. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/guinea-bissau/news/relatorio-do-desenvolvimento-humano-2023-2024>. Acesso em: dez. 2024.

PAM - Programa Alimentar Mundial. **Relatórios Anuais por País - Guiné-Bissau, 2024**. Disponível em: <https://www.wfp.org/publications/annual-country-reports-guinea-bissau>. Acesso em: mar. 2025.

PNUMA - Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente, **Food Waste Index Report**. 2024. Disponível em: <https://wedocs.unep.org>. Acesso em: fev. 2025.

PRIORE, S. E.; LOPES, S. O.; MORAIS, D. C. Indicadores de avaliação da Insegurança Alimentar e Nutricional e fatores associados: revisão sistemática. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2020, v. 25 n. 7 2687-2700, 8 jul. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.org/>. Acesso em: fev. 2025.

QUARTAROLLI, L. A. C. O desafio do transporte de alimentos in natura. **Revista Diálogos Acadêmicos IESCAMP**, v. 4, n. 2, p. 11–14, 18 dez. 2020. Disponível em: <https://revista.unifametro.edu.br/>. Acesso em: fev. 2025.





RECH, C.; GALANTE, V. A. O uso da estratégia cooperativa como caminho para o desenvolvimento socioeconômico no oeste paranaense. **Anais do 57º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural - SOBER**. Ilhéus – Bahia. 2019.

SANTY, A. R. A. **Panorama das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional em Guiné-Bissau: o acesso à alimentação, um direito de todos**. 2021. Dissertação do Mestrado em Desenvolvimento Rural. Universidade Federal do Rio Grande do Sul Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Porto Alegre, 2021.

SCHNEIDER, M. B. **Políticas públicas de combate à fome: a trajetória dos Restaurantes Populares de Toledo/PR**. (Sentido das políticas públicas no combate à insegurança alimentar). Cascavel: EDUNIOESTE, 2022. E-Book.

STACCIARINI, J. H. R. A fome e a globalização x a globalização da fome causas e consequências da fome no limiar do terceiro milênio. **Boletim Goiano de Geografia**, 1996. v. 16. n. 1. jan. 1996. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/bgg/article/view/4318>. Acesso em: jan. 2025.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, A. A. Desenvolvimento local sustentável: falácia ou realidade? **Curitiba, Braz. J. of Develop.** v. 4, n. 2, p. 532-542, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://1library.org/document/qmw1954z>. Acesso em: jan. 2025.

SILVA, A. N. e MARQUE DA SILVA, A. M. Controle de estoque em produtos hortifruti estudo de caso em um supermercado. **Revista de Rio verde**, 2017 Disponível em: <https://www.firewall03.unirv.edu.br/conteudos>. Acesso em: fev. 2025

SPORNRAFT, V. **Prevenção de perdas: estudo de caso no setor de hortifruti**. Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Administração. Instituto de Ensino Superior de Assis. Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA, 2021. 54. Disponível em: <https://cepein.femanet.com.br/BDigital/arqTecs/1811480151.pdf>. Acesso em: fev. 2025.

TOFANELLI, M. B.; FERNANDES, M. S.; CARRIJO, N. S.; MARTINS FILHO, O. B. Levantamento de perdas em hortaliças frescas na rede varejista de Mineiros. **Revista Horticultura Brasileira**, Brasília, v. 27, n. 1, p. 116–120, jan./mar. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/hb/a/DVY8rtsHxJZXFHRTJ8bSyTc/abstract/?lang=pt>. Acesso em: abr. 2025.

TOLEDO. Prefeitura do Município de Toledo. **Toledo inaugura primeiro banco de alimentos em parceria com Governo do estado**. 2024. Toledo, abr. 2024. Disponível em: <https://www.toledo.pr.gov.br>. Acesso em: abr. 2025.

TURÉ, I. **A estrutura das receitas e despesas públicas na Guiné-Bissau – uma análise comparativa com os países da União Económica e Monetária da África Ocidental**. 2015. Dissertação de Mestrado em Contabilidade e Finanças, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, para obtenção do grau do Mestre. Coimbra, 2015.





REVISTA ORBIS LATINA
ISSN: 2237-6976
Volume 15, Número 2
Junho - julho, 2025



página 57

EU – UNIÃO EUROPEIA. **Economia circular: definição, importância e benefícios.** Parlamento Europeu, Direção Geral da Comunicação, 23 set. 2020. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article>. Acesso em: fev. 2025.

EU – UNIÃO EUROPEIA. **Economia circular: Transição lenta nos Estados-Membros, apesar da ação da EU.** Relatório Especial, 2023. Disponível em: <https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023>. Acesso em: fev. 2025.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Estatísticas mundiais de saúde 2023: monitoramento da saúde para os ODS, objetivos de desenvolvimento sustentável.** Disponível em: <https://www.who.int/data/gho/publications/world-health-statistics>. Acesso em: dez. 2024.

ZARO, M. **Desperdício de alimentos: velhos hábitos, novos desafios.** 2018. Rio Grande de Sul: EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul, 2018. E-Book. Disponível em: <https://www.ucs.br/educs/livro/desperdicio-de-alimentos-velhos-habitos-novos-desafios/>. Acesso em: dez. 2024.

*Recebido em: 15/04/2025
Aprovado em: 27/06/2025*





A INSEGURANÇA ALIMENTAR NO CONTEXTO BRASILEIRO: UM DESAFIO MULTIFATORIAL

Braulio Paiva Novaes de Almeida¹
Filipe Garcia Gonçalves de Alfaro²

Resumo:

A inacessibilidade de recursos alimentares para a sobrevivência humana configura o cenário de insegurança alimentar, de tal forma que na presente pesquisa buscou-se identificar os diversos fatores que geram essa insegurança através de extração, tratamento e interpretação de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística sobre o assunto, caracterizando, portanto, um atributo multifatorial da questão. De início, delimitaram-se as possibilidades entre ausência de recursos alimentares e ausência de recursos financeiros para aquisição dos recursos alimentares. Destacaram-se fatores como retrações dos rendimentos médios de toneladas por hectares das lavouras agrícolas decorrentes das externalidades das mudanças climáticas, principalmente nas culturas do trigo, soja e milho; processos inflacionários em que o poder de compra do agente consumidor é reduzido; estoques nacionais de grãos decrescentes próximos da mínima histórica; assim como estrutura logística rodoviária degradada que promovem constante perda de recursos por ineficiência. Em um contexto de conjugação de políticas públicas cujo foco seja enfrentar a insegurança alimentar, deve ser pautada principalmente perante o aquecimento global, tendo em vista constituir um processo em aceleração e cujas externalidades agravam diretamente a problemática tanto da produção agrícola como os outros fatores. Em segundo plano deve estabelecer preocupação com a inflação, estimular estoques nacionais de grãos e fomentar junto aos agentes econômicos investimentos na cadeia logística brasileira.

Palavras-chaves: Insegurança alimentar; Mudança climática; Estoques nacionais; Inflação.

FOOD INSECURITY IN THE BRAZILIAN CONTEXT: A MULTIFACTORIAL CHALLENGE

Abstract:

The inaccessibility of food resources for human survival constitutes the scenario of food insecurity, so that this research aimed to identify the various factors that generate this insecurity through the extraction, processing, and interpretation of data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics on the subject, thereby characterizing it as a multifactorial attribute of the issue. Initially, the possibilities were delimited between the absence of food resources and the absence of financial resources to acquire food resources. Factors such as the decline in average yields in tons per hectare of agricultural crops due to the externalities of climate change, particularly in wheat, soy, and corn crops, were highlighted; inflationary processes in which the purchasing power of the consumer is reduced; decreasing national grain stocks close to historical lows; as well as a deteriorated road logistics infrastructure that promotes constant resource loss due to inefficiency. In a context of the combination of public policies aimed at addressing food insecurity, the focus should primarily be on global warming, given that it constitutes an accelerating process whose externalities directly exacerbate both agricultural production issues and other factors. Secondly, attention should be given to inflation, stimulating national grain stocks, and encouraging investments in the Brazilian logistics chain by economic agents.

Keywords: Food insecurity; Climate change; National stocks; Inflation.

¹ Graduado em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (2018). Possui MBA em Investimentos e Private Banking pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (2020) e MBA em Data Science e Analytics pela ESALQ/USP (2025). Mestrando em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná. E-mail: braulio.novaes@gmail.com.

² Doutorando em Desenvolvimento Econômico (UFPR), Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: filipealfaro7@gmail.com.





1. INTRODUÇÃO

A economia, conforme Samuelson (1948), pode ser definida como ciência social aplicada que busca a compreensão do empenho dos recursos e meios escassos em prol da consecução dos objetivos da sociedade como um todo.

Dessa forma, é congruente perante essa ciência aplicada possuir relevante atenção perante a insegurança alimentar, fenômeno marcado pelo seu caráter multifatorial, como será arrolado na presente pesquisa.

Em primeiro plano, é oportuno compreender o que vem a ser a insegurança alimentar. Trata-se de evento decorrente da não obtenção de recursos alimentares por parte dos consumidores para sua subsistência, segundo Keppel e Segall-Corrêa (2011). Tal impossibilidade é externalizada através da inviabilidade do preço *visa vis* recursos financeiros a disposição.

Dessa forma, podemos vislumbrar duas possibilidades para esse descasamento entre recursos disponíveis e recursos necessários. Conforme Baccarin et al. (2022), a primeira perspectiva através da indisponibilidade do produto alimentício em si, como será detalhado posteriormente.

A segunda possibilidade através da degeneração do poder de compra do agente econômico, como por exemplo, através da relação com a paridade cambial segundo (PALAIA; HOLLAND, 2022).

Note que ambos os cenários promovem a insegurança alimentar, enquanto impossibilidade de obtenção de recursos alimentícios que comprometem a subsistência do agente econômico no eixo temporal de sua existência. Denotamos dessa forma a primeira camada do caráter multifatorial da presente pesquisa.

No tangente ao primeiro fator, a elevação de preços decorrente da escassez do produto alimentício, também é caracterizado de multifatorialidade desse evento: segundo Praveen e Sharma (2019), choques produtivos decorrentes de eventos climáticos de grande intensidade reduzem drasticamente a disponibilidades de uma produção agrícola.

Não obstante, a deterioração, ou desprovimento, da infraestrutura de uma cadeia logística, promovidos também por evento climáticos ou mesmo pela não realização de obras de infraestrutura por parte dos agentes econômicos, também geram externalidade última da escassez de alimentos.

Na outra via da insegurança alimentar, onde há disponibilidade das provisões alimentícias, mas não há recursos financeiro por parte do consumidor, também há uma dimensão multifatorial, devido as múltiplas causas.

As causas podem ser em decorrência de situações do curto prazo como por exemplo crises financeiras, as quais são marcadas pela disseminação das externalidades para além das fronteiras tendo em vista a financeirização da economia, conforme (DAMAS, 2001).

Porém, as causas também podem ser conjugadas por fatores de longo prazo que geram degradação do poder de compra pelo não desenvolvimento de países, os quais por não usufruírem de ganho de produtividade no curso de sua existência, comprometeram seu desenvolvimento e a baixa renda é uma consequência última desse processo, segundo (FREITAG, 2024).

Apresentou-se nesse capítulo introdutório o caráter multifatorial da insegurança alimentar no Brasil em duas dimensões, tanto nos fatores diretos como a multifatorialidade dentro





dos próprios fatores, de modo indireto. Em seguida será apresentado a estrutura metodológica e o referencial teórico.

2. ESTRUTURA METODOLÓGICA E REFERENCIAL TEÓRICO

Nesse subitem da presente pesquisa serão delimitados a estrutura metodológica e o referencial teórico utilizado para prover as reflexões acerca da insegurança alimentar no contexto nacional.

A estrutura metodológica consiste em extração, tratamento e interpretação de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, visando compreender o caráter multifatorial incidente no quadro nacional destacado da insegurança alimentar.

Dessa forma, pós apresentação do contexto introdutório e da presente estrutura metodológica e referencial teórico, será apresentado a terceiro item, a insegurança alimentar e as reflexões sobre os diversos fatores que compõem o tema.

Entre os fatores destacados no terceiro item, encontram-se os panoramas dos abates pecuários assim como as produções agrícolas, para promoverem substrato necessário para embasar o quadro de fornecimento de recursos alimentares no Brasil, providos de dados do IBGE (2025).

Nessa esteira, analisa-se tanto as produções em absolutos, como em termos relativos de participações entre os itens analisados. Provendo ferramental analítico hábil para dirimir reflexões sobre produtividade, adotou-se toneladas por hectare e quilograma por cabeça como variáveis.

Em seguida, no terceiro item, aborda-se as mudanças climáticas com dados NASA (2025), consubstanciados nos referenciais literários de Gimeno et al. (2022) e Singh et al. (2023), em complemento com quadro agropecuário apresentado anteriormente.

Posteriormente destaca-se eventual deterioração do poder de compra diante de processos inflacionários, embasando os referenciais teóricos de Alam e Shahiduzzaman (2008), assim como Souza (2012), como propagadores da insegurança alimentar.

Para melhor compreensão do panorama estrutural perante o tema em questão, analisa-se os estoques de alimentos via dados da Companhia Nacional de Abastecimento via Brasil (2025).

O último objeto estrutural nacional de análise abordado no terceiro item é a realidade da malha logística nacional, onde descreveu-se sua situação atual assim como proveu amparo literário via Caneppele et al. (2019) perante o tema.

Em seguida é destacado os resultados e a discussão, os quais sintetizam todo o conteúdo do terceiro item. Posteriormente apresentam-se as considerações finais da presente pesquisa e por fim as referências utilizadas.

3. A INSEGURANÇA ALIMENTAR: DESPROVIMENTO DE RECURSOS ALIMENTARES E (OU) RECURSOS FINANCEIROS?

Conforme discorrido brevemente no contexto introdutório da presente pesquisa, a insegurança alimentar é um fenômeno multifatorial. Nesse capítulo destrincha-se os fatores para maior compreensão da situação.



3.1. A Situação Produtiva Alimentar no Brasil

Esse subitem da presente pesquisa é dedicado em verificar as produções dos recursos alimentares no Brasil. De início verificaremos os abates totais dos bovinos, suínos e de frangos e posteriormente as lavouras (arroz, batata, feijão, mandioca, milho, soja e trigo).

3.1.1. Os abates pecuários de bovinos, suínos e frangos

Utilizando as informações da pesquisa trimestral do abate do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE, provedor das informações sobre peso e quantidade de animais abatidos no Brasil por trimestre, é possível traçar reflexões sobre o setor pecuário e a disponibilidade de proteína animal no Brasil.

De início, é oportuno verificar os números absolutos de produção em quilogramas, assim como a participação relativa de cada tipo de proteína animal perante os pares, utilizando dados totais de abates de quilogramas para 2024:

Tabela 1. Abates Totais de Quilogramas para de 2024

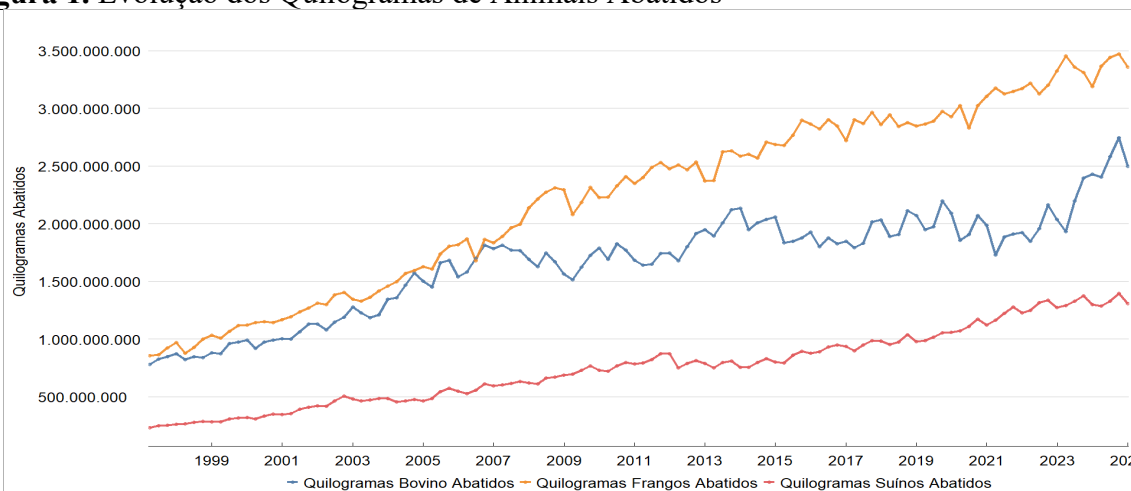
Animal	Quilogramas	Porcentagem perante o todo
Frangos	13.643.263.722	46,71 %
Bovinos	10.237.583.549	35,05 %
Suínos	5.330.083.494	18,24 %
Total	29.210.930.765	100%

Fonte: IBGE Pesquisa Trimestral do Abate 2025.

Nota-se que os abates totais de Frangos representam quase metade dos abates totais em quilogramas, assim como o cenário nacional de provimento de proteínas animais totaliza 29.210.930.765 quilogramas.

Para uma melhor análise da pesquisa será destacado os abates totais desde 1997 a 2024 das proteínas animais em questão, provendo assim ferramental hábil para análise ao longo do eixo temporal:

Figura 1. Evolução dos Quilogramas de Animais Abatidos

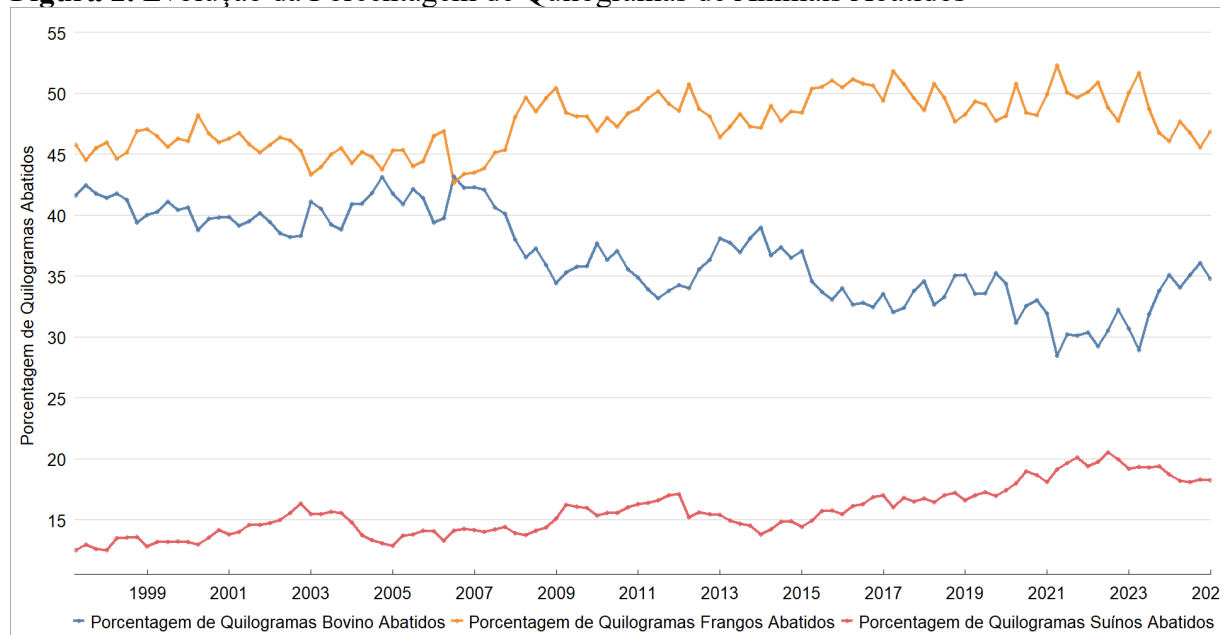


Fonte: IBGE Pesquisa Trimestral do Abate, 2025. Elaboração própria.

Conclui-se do gráfico externado que as três criações: bovinas, suínas e de frangos tiveram seus abates totais em quilogramas acrescidos ao longo do tempo desde 1997. Ressalta-se um crescimento mais estável das criações suínas e de frango.

Para notar a participação de cada criação em termos relativos, apresenta-se a evolução em porcentagem entre os pares:

Figura 2. Evolução da Porcentagem de Quilogramas de Animais Abatidos



Fonte: IBGE Pesquisa Trimestral do Abate, 2025. Elaboração própria.

Diante do exposto nota-se o crescimento total dos quilogramas abatidos dos três tipos de criações, porém em termos relativos, observa-se uma estabilização dos frangos próximo a 46% e um quadro de queda de bovinos desde 2006 atualmente próximo de 34% e um cenário de ascensão da representatividade de suínos perante o todo atualmente com aproximadamente 20%.

Para maior compreensão do cenário da produtividade da pecuária no Brasil, apresenta-se o cálculo da produtividade através quilogramas por cabeça de animais abatidos referente ao período de 2024:

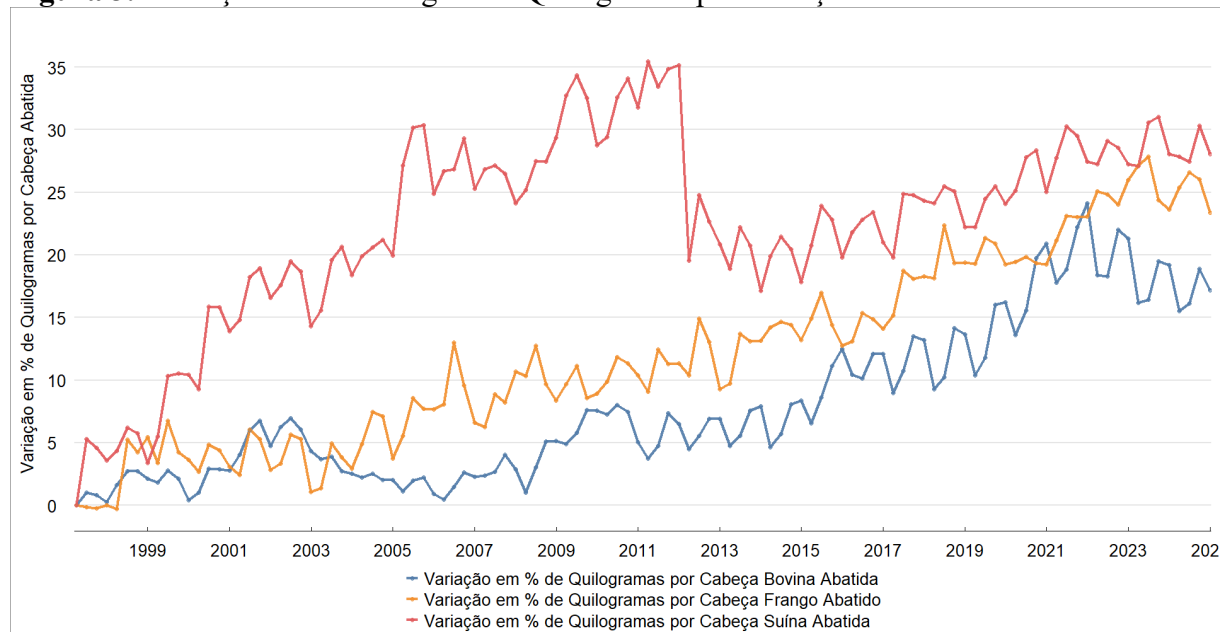
Tabela 2. Quilogramas por Cabeça de Animais Abatidos de 2024

Animal	Quilogramas por Cabeça
Frangos	260,57
Bovinos	2,11
Suínos	92,11

Fonte: IBGE Pesquisa Trimestral do Abate 2025.

A análise da produtividade deve ser acompanhada de sua evolução no curso do tempo, por isso é necessário apresentar a variação em % dos quilogramas por cabeças abatidas de cada animal ao longo do tempo.

Figura 3. Evolução da Porcentagem de Quilogramas por Cabeças



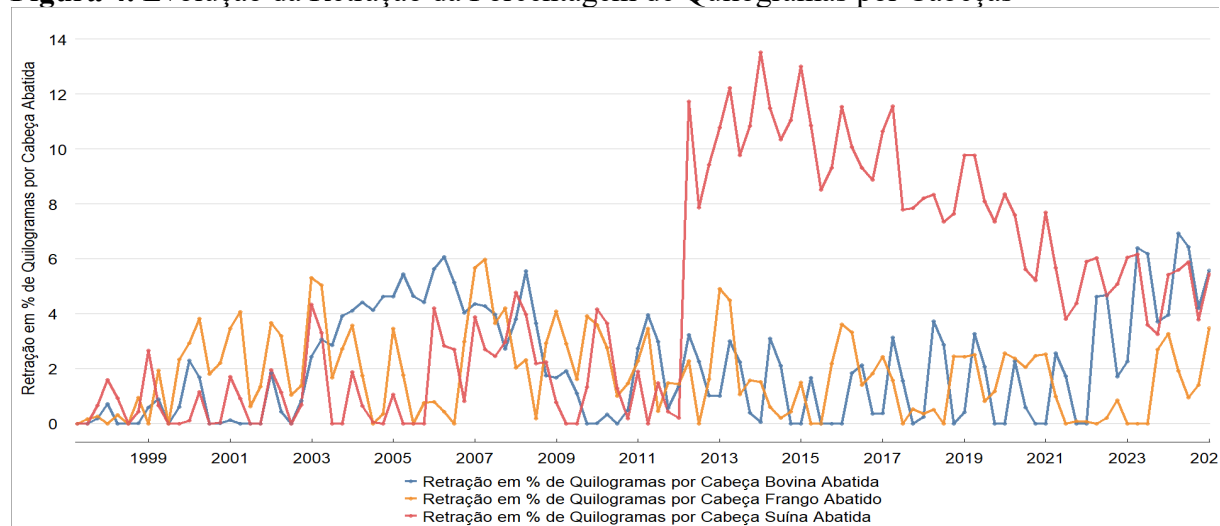
Fonte: IBGE Pesquisa Trimestral do Abate, 2025. Elaboração própria.

É possível notar uma ascensão de todas as proteínas animais ao longo do tempo no Brasil, assim como uma quebra de produtividade da criação suína em 2012 não notada nas outras criações.

As criações bovinas e de frango tiveram evolução relativamente estável ao longo do tempo analisado, com ascensão desde 1997 da produtividade em quilogramas por cabeças abatidas.

Para compreender a evolução da retração da produtividade em quilogramas por cabeças, apresenta-se o gráfico com a variável ao longo do tempo no Brasil no período destacado:

Figura 4. Evolução da Retração da Porcentagem de Quilogramas por Cabeças



Fonte: IBGE Pesquisa Trimestral do Abate, 2025. Elaboração própria.

O gráfico indica uma retração máxima na produtividade da criação suína de 13% em 2014, melhorando desde o período assinalado. Em relação as criações de frango e suínas, não tiveram grandes oscilações de produtividades ao longo do tempo.

Dessa forma não se verificou escassez dos recursos alimentares das criações de frangos, suínos e bovinos no Brasil no período destacado, tanto em número absolutos, como em produtividade. No próximo subitem serão verificadas as situações das produções agrícolas

3.1.2. Análise das produções agrícolas

Mensalmente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística realiza a pesquisa do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola, denominada pela alcunha de LSPA. Trata-se de agrupamento informativo contendo a série histórica da estimativa anual da área plantada, área colhida, produção e rendimento médio dos produtos das lavouras.

Ressalta-se que o dimensionamento da área colhida é realizado através de medida em hectares, a mensuração da produção das lavouras é realizada através de variável expressa em toneladas e o rendimento médio através de toneladas por hectare.

Para melhor compreensão do cenário produtivo das lavouras, abaixo será apresentada tabela com as produções agrícolas em toneladas e sua representatividade em porcentagem de 2024:

Tabela 3. Produções Agrícolas 2024

Lavoura	Produção Toneladas	Porcentagem
Soja	1.757.957.569	47,51
Milho	1.391.255.855	37,60
Mandioca	225.189.150	6,08
Arroz	126.232.992	3,41
Trigo	109.725.501	2,96
Batata	51.669.848	1,40
Feijão	37.918.899	1,04
Total	3.699.949.814	100

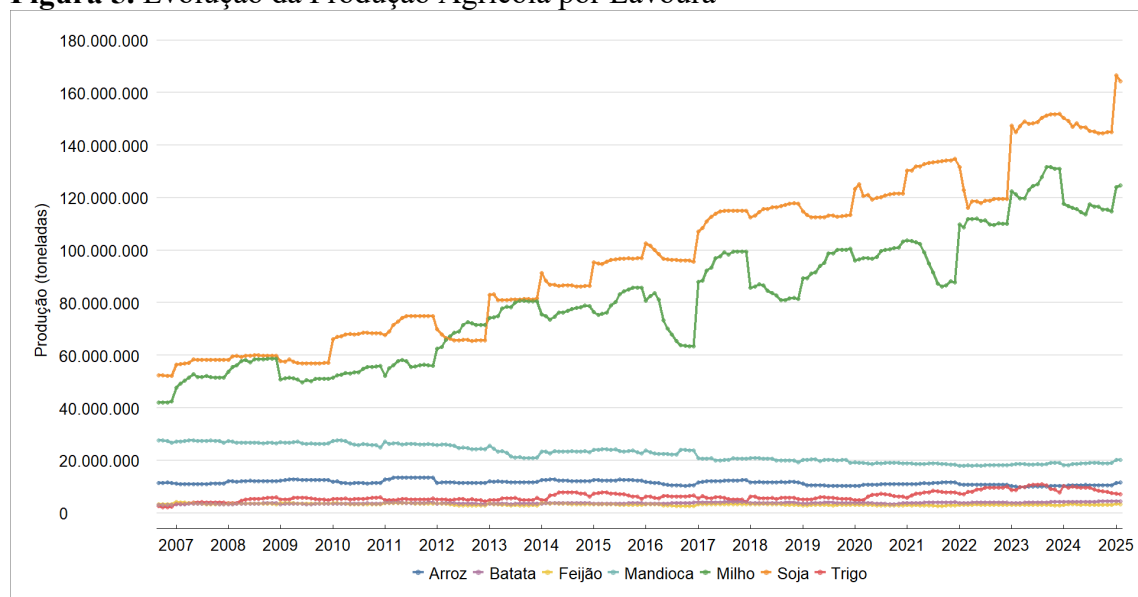
Fonte: IBGE Levantamento Sistemático da Produção Agrícola, 2025.

Ressalta-se que o cálculo de porcentagem foi feito perante as culturas selecionadas perante a temática da insegurança alimentar de maneira direta, não foi considerada outras culturas como Cana de açúcar por exemplo, por ter efeitos indiretos na base alimentar.

Nota-se evidente predomínio das lavouras de soja e milho em produção por toneladas em 2024 em larga diferença com o restante, como por exemplo a mandioca que possui a terceira representatividade com 6%, contra 47% e 37% respectivamente perante a soja e o milho.

Para o prosseguimento da pesquisa é necessário verificar a evolução no tempo das produções em toneladas, dessa forma será apresentado gráfico desde setembro de 2006 até fevereiro de 2025.

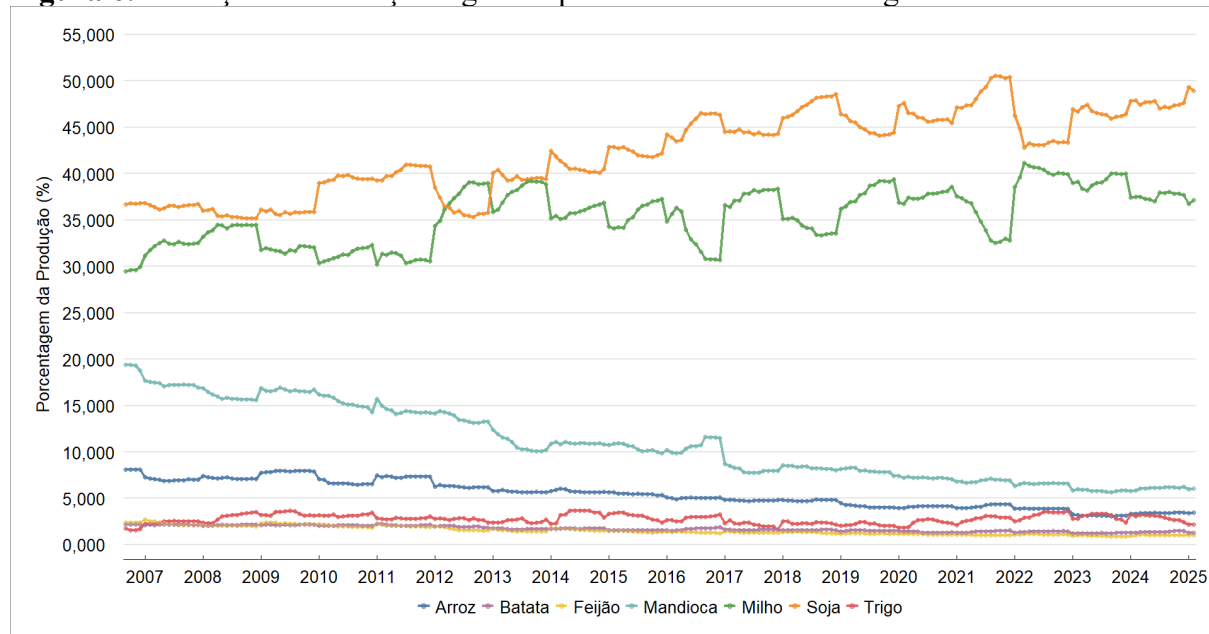
Figura 5. Evolução da Produção Agrícola por Lavoura



Fonte: IBGE Levantamento Sistemático da Produção Agrícola, 2025. Elaboração própria.

Diante do gráfico apresentado, é latente desde o início das observações apresentadas o domínio da produção das lavouras de soja e milho. Acresce-se a análise um crescimento perante outras lavouras, para verificar tal hipótese será destacado um gráfico da produção em porcentagem ao longo do tempo das lavouras.

Figura 6. Evolução da Produção Agrícola por Lavoura em Porcentagem



Fonte: IBGE Levantamento Sistemático da Produção Agrícola, 2025. Elaboração própria.

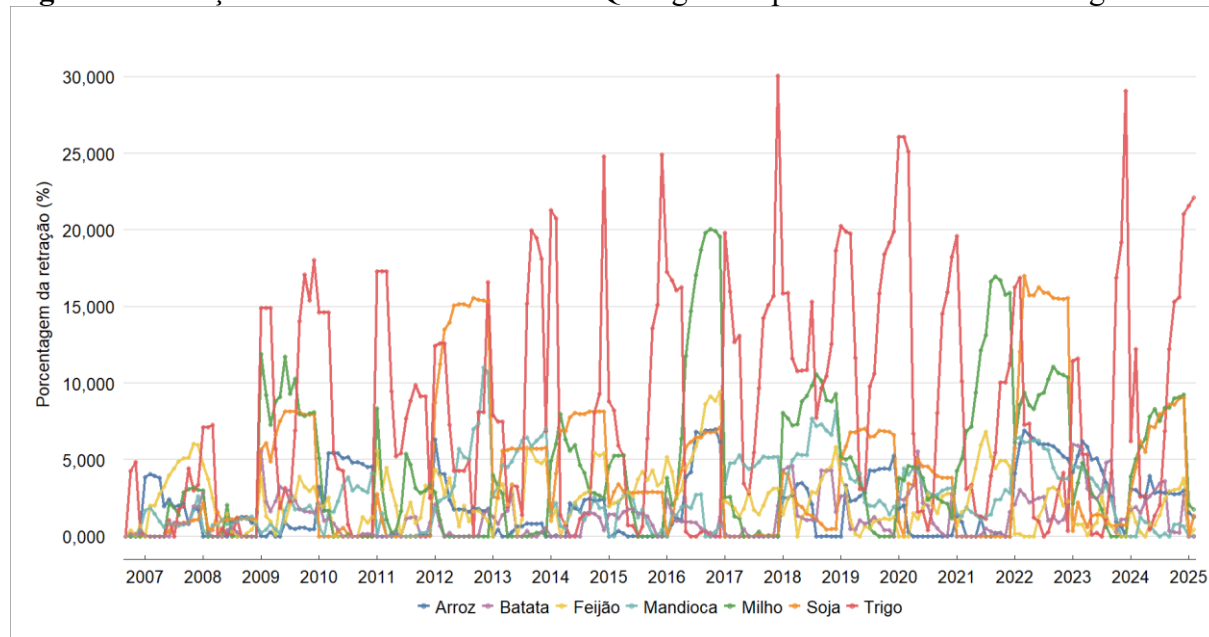
Nota-se diante da informação gráfica apresentada, uma queda vertiginosa da representatividade das lavouras que não constituem soja e milho. Ressalta-se que soja e milho

no início das observações apresentadas correspondiam junto a 66% das lavouras e no fim das observações correspondem a 86%.

O nosso objeto de pesquisa no presente subitem é a verificação da escassez dos recursos alimentares. Para realizar tal reflexão, verificaremos as retrações de produtividade, através de métrica hábil a mensuração de produção por área.

Nesse caso será necessário calcular a produção da área plantada antes da apresentação da retração por lavoura, dessa forma utilizaremos a variável “Rendimento médio” a qual é expressa em toneladas por hectare na tabela 6588 do IBGE (2005).

Figura 7. Retração do Rendimento Médio de Quilogramas por Hectare em Porcentagem

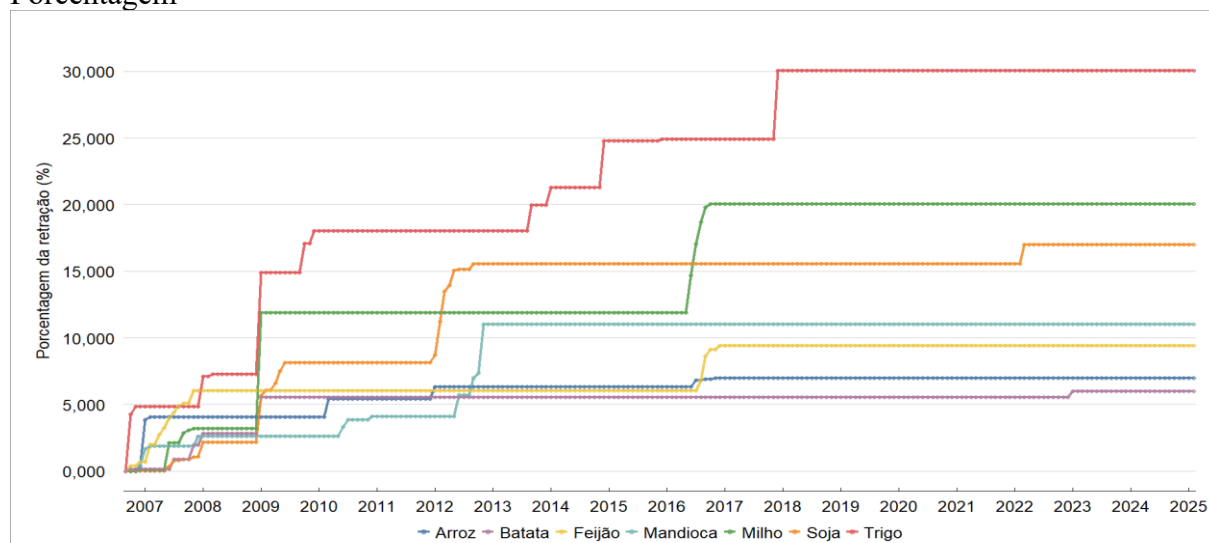


Fonte: IBGE Levantamento Sistemático da Produção Agrícola, 2025. Elaboração própria.

O gráfico expressa que lavouras como o Trigo possuem grande recorrência em quebras de produtividade, também chama a atenção milho e soja, as quais atualmente representam 86% da produção em toneladas apresentarem relevantes quebras.

Para melhor visualização e didática da presente análise, será apresentado o gráfico com maior retração de produtividade de cada lavoura no eixo temporal:

Figura 8. Maiores Retrações dos Rendimentos Médios de Toneladas por Hectare em Porcentagem

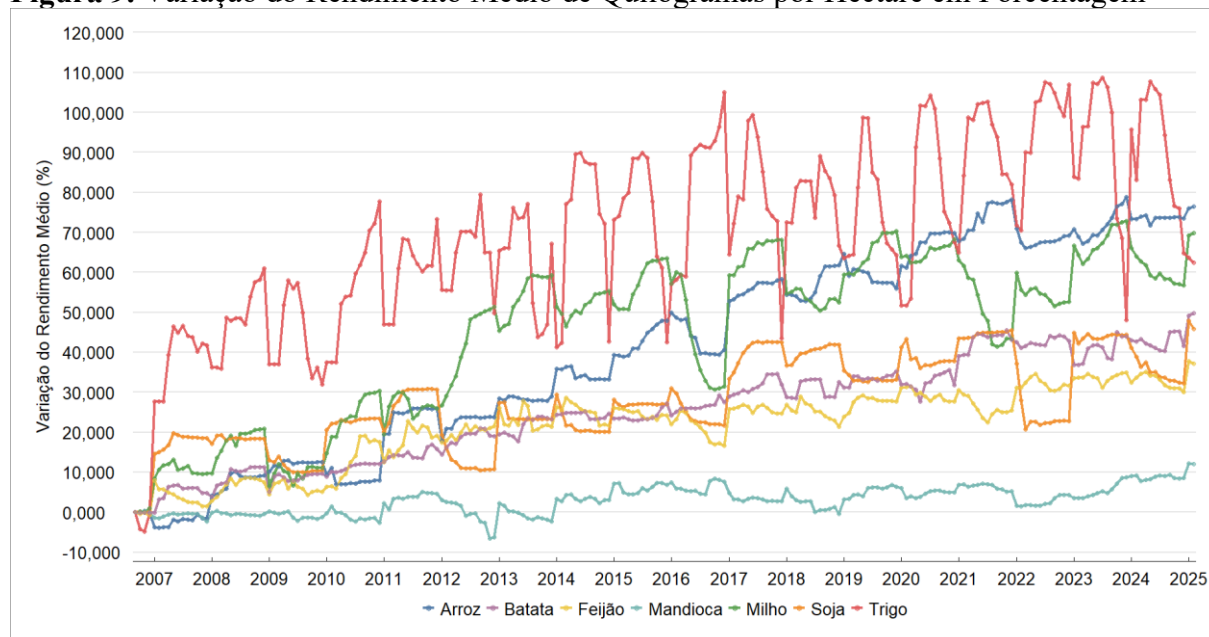


Fonte: IBGE Levantamento Sistemático da Produção Agrícola, 2025. Elaboração própria.

Trata-se de resultado de valor considerável, no cenário brasileiro as lavouras de soja e milho chegaram a apresentar retrações de 17% e 20% de produtividade. Acresce-se a análise que são as mais representativas lavouras do Brasil, promovendo diretamente insegurança alimentar.

Anterior a conclusão da existência de um fenômeno que está promovendo quebras de produtividade cada vez maiores, é necessário verificar o ganho de produtividade de cada lavoura, conforme gráfico abaixo:

Figura 9. Variação do Rendimento Médio de Quilogramas por Hectare em Porcentagem



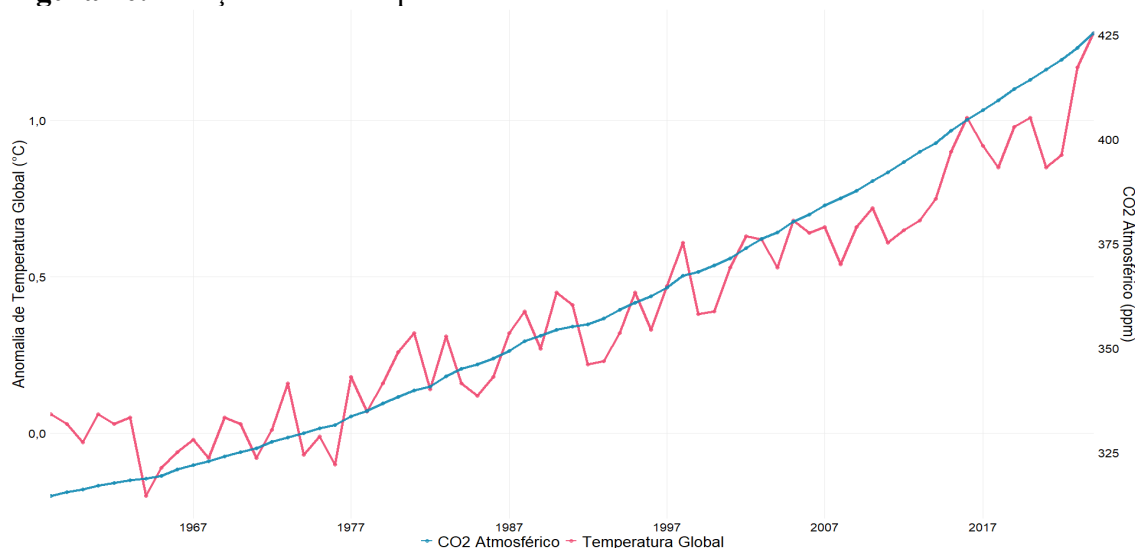
Fonte: IBGE Levantamento Sistemático da Produção Agrícola, 2025. Elaboração própria.

Dessa forma verifica-se que todas as lavouras tiveram um ganho de produtividade, porém estão apresentando cada vez valores maiores de retrações de produtividade. A inferência em questão é relevante, pois ao passo do incremento tecnológico expresso na eficiência produtiva, há uma variável imperativa para o prosseguimento da presente pesquisa na compreensão da fenomenologia.

3.1.3. O aquecimento global como possível causa para as retrações de produtividade agrícola

Visando a compreensão é indissociável analisar o gráfico da temperatura global e a emissão de CO₂, conforme dados da (NASA, 2025):

Figura 10. Relação entre Temperatura Global e CO₂ Atmosférico



Fonte: NASA, 2025. Elaboração própria.

Segundo Gimeno et al. (2022), o incremento da temperatura global devido as emissões de CO₂ promovem maior recorrência de eventos climáticos extremos, como por exemplo nos regimes de precipitações.

Tais eventos possuem como externalidade o registro crescente de maiores quedas da retração da produtividade, conforme Singh et al. (2023), trata-se de fator relevante perante um quadro de incremento da insegurança alimentar.

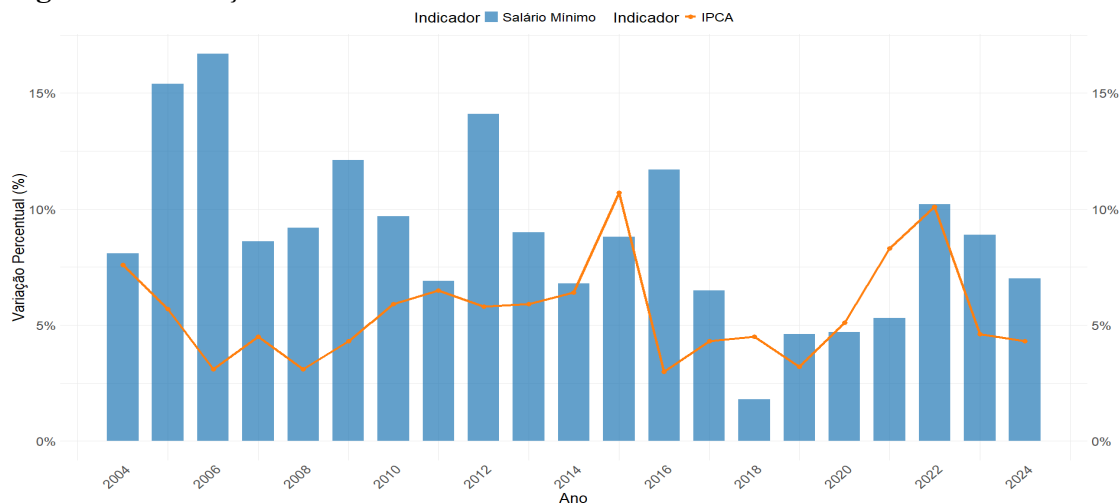
A variável em questão, dotada de exponencialidade, coaduna com o observado nas quebras de produtividades crescentes destacadas no item anterior. O incremento tecnológico não foi hábil a sanar as referidas quebras.

3.2. A INDISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA O CONSUMO

Nesse subitem será analisado a outra possibilidade da insegurança alimentar, ou seja, o desprovisionamento financeiro por parte do consumidor para consumir os recursos alimentares gerados pela sociedade.

De início, é oportuno verificar as diferenças entre as variações anuais do salário-mínimo e índice de inflação IPCA, trata-se de análise necessária para a reflexão de uma eventual corrosão do poder de compra.

Figura 11. Variação Anual do Salário-Mínimo e IPCA



Fonte: IBGE, 2025. Elaboração própria.

Conforme exposto no gráfico, nos anos de 2015, 2018, 2020 e 2021, a variação do salário-mínimo foi inferior a inflação medida pelo IPCA, ressaltando que nesses períodos pode ter agravado um quadro de insegurança alimentar.

Segundo Alam e Shahiduzzaman (2008), assim como Souza (2012), a insegurança alimentar pode ser causada pela inflação, dessa forma o Estado dever possuir preocupação central perante uma eventual situação inflacionária.

Outro fator indispensável para a presente análise é a paridade cambial, conforme Brasil (2013), a variação do dólar implica diretamente no mercado de commodities, podendo como consequência agravar a insegurança alimentar no país.

3.3. ESTOQUES CONAB

Eventuais oscilações de fornecimento de recursos alimentares poderiam ser mitigadas via estoques, públicos ou privados, para amortizar o impacto da oferta. Tal volume armazenado seria utilizado para impactar de maneira reduzida o preço quando necessário.

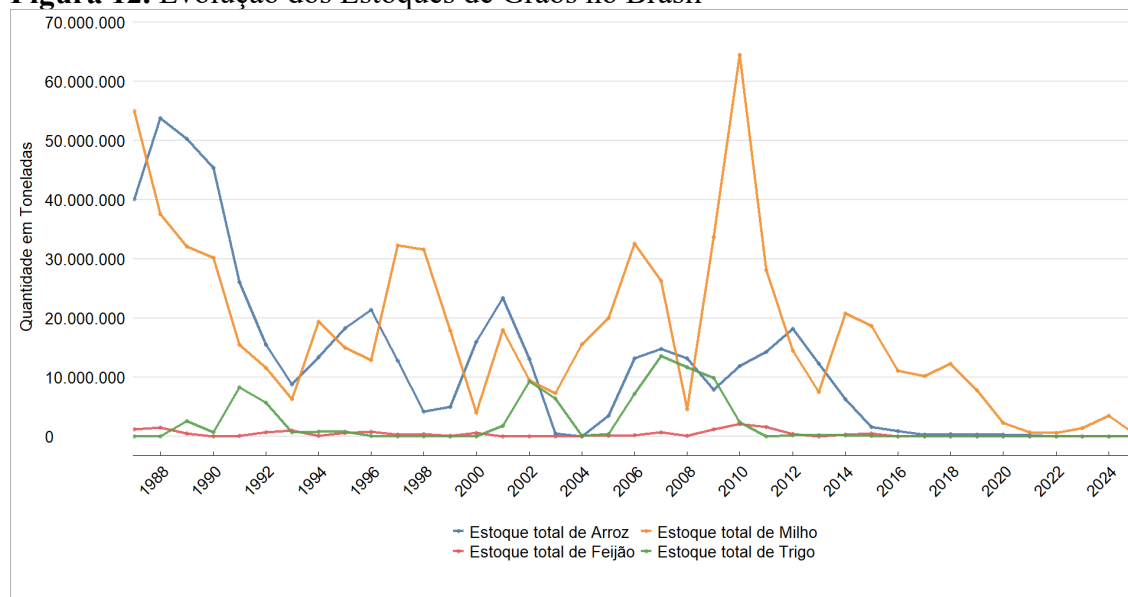
Segundo Brasil (2025), a Companhia Nacional de Abastecimento, indica uma situação preocupante de redução dos estoques no Brasil, as quais estão reduzindo a mais de uma década, perante as culturas de soja, milho, trigo e feijão

Os estoques totais de milho tiveram seu maior valor em 2010 com 64.472.840 toneladas, arroz em 1989 com 53.810.198 toneladas, trigo em 2007 com 13.624.984 toneladas e feijão em 2010 com 2.128.435 toneladas.

O quadro em questão promove uma vulnerabilidade nacional a choques de produção, que como consequência direta agravariam cenários de insegurança alimentar na sociedade brasileira.

Além do exposto, o desprovimento de estoques nacionais também gera uma insegurança geopolítica, inclusive do ponto de vista da soberania nacional. O fomento de estoques intranacionais é um fator de independência soberana do país.

Figura 12. Evolução dos Estoques de Grãos no Brasil



Fonte: CONAB, 2025. Elaboração própria.

3.4 A DEGRADAÇÃO DA INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA BRASILEIRA

O contexto brasileiro da infraestrutura logística é caracterizado por intensa precarização, o desprovimento de uma malha rodoviária adequada acarreta relevante ineficiência que tem como consequência uma perda perante toda a produção nacional de grãos.

Segundo Caneppele et al. (2019), a mensuração da ineficiência em média por distância visa vis peso para o milho é de 7,6 gramas por quilômetro, 360 gramas por quilômetro para o trigo e 225 gramas por quilômetro para o arroz.

Em termos relativos, conforme Caneppele et al. (2019), as perdas para o milho são de 1,02 kg para cada tonelada transportada, 1,7 kg pra cada tonelada de trigo transportada e 1,29 kg de arroz para cada tonelada transportada.

Dessa forma, caracteriza-se, portanto, um custo logístico brasileiro de perda constante da produção durante seu escoamento, tal fator acresce-se no cenário multifatorial da insegurança alimentar no Brasil.

4.RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesse item apresentam-se os principais resultados do exposto na presente pesquisa perante a insegurança alimentar em uma perspectiva multifatorial através da extração, tratamento e interpretação de dados os Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

De início, verificou-se crescimento das produções totais das proteínas animais mais representativas, destacando-se o crescimento em termos relativos das proteínas suínas em detrimento principalmente da proteína bovina.

Também foram conjugadas reflexões sobre a produtividade da pecuária medida em quilogramas por cabeça, de tal forma que se constatou uma quebra de produtividade na pecuária

suína em meados de 2012, porém as outras criações tiveram evolução relativamente estável ao longo do tempo.

Posteriormente verificaram-se as produções agrícolas do milho, soja, trigo, arroz, mandioca, batata e feijão. Diferente das proteínas animais, nas produções agrícolas algumas culturas reduziram sua produção total, de tal forma que apenas o milho e a soja apresentaram crescimento no período destacado em termos absolutos.

Tendo em vista o objeto da análise, qual seja a insegurança alimentar, procedeu-se a verificação das variações dos rendimentos médios como forma de mensuração da produtividade, onde foi obtido o resultado de relevantes variações no trigo, soja e milho, as quais apesar do incremento tecnológico, cada vez mais apresentaram quebras de produtividade em valores relevantes.

O incremento tecnológico contrasta com o resultado obtido, de tal forma que é indissociável analisar o fator aquecimento global e suas externalidades perante o quadro produtivo, como possível fator gerador de tais quebras.

Reconhece-se uma evolução dos rendimentos médios de todas as culturas, em produção por área plantada, porém também se evidenciou consecutivos aumentos de retrações de tais rendimentos enquanto produtividade de toneladas por hectares.

Para além das produções dos recursos alimentares, analisou-se as possibilidades financeiras que possuem potencial de gerar insegurança alimentar, tendo em vista que o desprovimento de recurso inviabiliza o consumo.

Analisou-se de forma comparativa as variações do salário-mínimo perante a inflação via IPCA, destacando-se que os anos 2015, 2018, 2020, 2021, o IPCA foi maior que a correção do salário-mínimo, períodos em que a insegurança alimentar pode ter sido agravada.

Posteriormente, apresentou-se o panorama de declínio dos estoques da CONAB e como isso apresenta-se um ferramental possível de utilização perante eventuais choques de oferta, mitigando quadros de insegurança alimentar.

Em seguida destacou-se a degradação da malha rodoviária brasileira e o impacto logístico no transporte de grãos, uma ineficiência que contribui para o desprovimento de recursos alimentares no cenário da insegurança alimentar.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A insegurança alimentar no Brasil é um cenário que possui os mais diversos fatores, constituindo, portanto, em uma situação multifatorial. É necessário analisar tanto a produção dos recursos alimentares como a possibilidade financeira do consumo.

Nessa esteira, verificou-se que apesar dos aumento de produtividade medido pelo rendimento de toneladas por hectares das lavouras, o advento do aquecimento global e suas externalidades climáticas geram um risco exponencial para a insegurança alimentar, tendo em vista possível acarretamento de quebras de produtividades crescentes.

A exponencialidade reside no fato de ser um processo em aceleração, cujas consequências cada vez serão mais intensas, dessa forma é central que qualquer política pública, diante da segurança alimentar, seja voltada para medidas que combatam o aquecimento global e suas consequências.

Em paralelo, os estoques nacionais de grãos poderiam em certa medida amortizar eventuais choques gerados por eventos climáticos que prejudiquem a produção agrícola como um todo, o país estar em desprovimento de tal estrutura constitui uma maior vulnerabilidade, tanto as mudanças climáticas, como os desarranjos geopolíticos globais.

O quadro do fornecimento de recursos alimentícios é agravado pela logística nacional, caracterizada por gerar perdas tendo em vista degradada malha rodoviária, as quais promovem constante ineficiência no transporte de grãos no Brasil.

Na via de análise da possibilidade financeira, um descontrole inflacionário pode acarretar uma insuficiência de recursos financeiros do agente consumidor, comprometendo seu poder de compra.

Dessa forma, políticas públicas que visam focar na insegurança alimentar, também deve sanar eventuais choques inflacionários, fator este que também conjuga importante eixo no contexto multifatorial da análise em questão.

Em síntese, as políticas públicas no contexto brasileiro devem ser alicerçadas em três principais preocupações propagadoras da insegurança alimentar: aquecimento global, estoques nacionais e inflação.

Os possíveis futuros horizonte para aprofundamento da presente pesquisa é conjugado por adoção de modelos econométricos próprios para análise de quebra estrutural em séries temporais, assim como estabelecer estimativas de possíveis cenários de retração de produtividade ao longo do tempo futuro.

REFERÊNCIAS

ALAM, Khorshed; SHAHIDUZZAMAN, Md. Inflation and Food Security: Some Emerging Issues in Developing Countries. **Australian Conference of Economists (ACE2008)**, 29 set. – 03 out. 2008, Gold Coast, Queensland, Australia. Disponível em:

https://research.usq.edu.au/download/38ec758a71bdef50600e782a21de7e69a0c765445e42d1cef87e456b41e16a47/1005453/Alam_ACE08_2.pdf. Acesso em: 01 abr. 2025.

BACCARIN, José Giacomo et al. Disponibilidade interna e inflação de alimentos no Brasil face à internacionalização da agricultura. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 29, n. 00, p. e022029, 2022. DOI: 10.20396/san.v29i00.8670706. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8670706>. Acesso em: 29 mar. 2025.

CONAB. **Relatório de estoques por produto**. Companhia Nacional de Abastecimento, 2025. Disponível em: https://www.conab.gov.br/estoques/estoques-por-produto/item/download/57262_0e8cd2795b085a1ebe99d58fc1c9339e. Acesso em: 01 abr. 2025.

BRASIL. **Volatilidade dos preços internacionais e inflação de alimentos no Brasil**.

Caderno SISAN, v. 01, 2013. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/170/1/Caderno%20SISAN%2001-2013%20-%20Volatilidade%20dos%20Pre%27os%20Internacionais%20e%20Infla%27o%20a7%27o%20de%20Alimentos%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2025.

CANEPPELE, Carlos et al. **Perdas no transporte rodoviário de grãos**. Brasília: Companhia Nacional de Abastecimento, 2019. Disponível em: https://www.conab.gov.br/armazenagem-k2/item/download/29259_935c80044a8c8ac624f70182721d8dae. Acesso em: 10 fev. 2025.

DAMAS, Roberto Dumas. **Crises econômicas internacionais**. Edição em português. São Paulo: Editora Atlas, 2001.



FREITAG, Gabriela Cristina Docena. **Desigualdade de renda e crescimento econômico: uma revisão da literatura.** 2024. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/284918>. Acesso em: 1 abr. 2025.

GIMENO, L. et al. Extreme precipitation events. **WIREs Water**, v. 9, n. 6, p. e1611, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1002/wat2.1611>.

IBGE. **Tabela 1092 - Número de informantes, quantidade e peso total das carcaças dos bovinos abatidos, no mês e no trimestre, por tipo de rebanho e tipo de inspeção.** SIDRA - Sistema IBGE de Recuperação Automática, 2025a. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1092>. Acesso em: 29 mar. 2025.

IBGE. **Tabela 1093 - Número de informantes, quantidade e peso total das carcaças dos suínos abatidos, no mês e no trimestre, por tipo de inspeção.** SIDRA - Sistema IBGE de Recuperação Automática, 2025b. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1093>. Acesso em: 29 mar. 2025.

IBGE. **Tabela 1094 - Número de informantes, quantidade e peso total das carcaças dos frangos abatidos, no mês e no trimestre, por tipo de inspeção.** SIDRA - Sistema IBGE de Recuperação Automática, 2025c. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1094>. Acesso em: 29 mar. 2025.

IBGE. **Tabela 6588 - Série histórica da estimativa anual da área plantada, área colhida, produção e rendimento médio dos produtos das lavouras.** SIDRA – Sistema IBGE de Recuperação Automática, 2025d. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6588>. Acesso em: 10 mar. 2025.

IBGE. **IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumir Amplo.** Preços e Custos – IBGE, 2025e. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>. Acesso em: 20 mar. 2025.

KEPPEL, Anne Walleser; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 1, p. 187-199, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/csc/2011.v16n1/187-199/pt>. Acesso em: 29 mar. 2025.

NASA. **Carbon dioxide | Vital Signs – Climate Change: Vital Signs of the Planet.** 2025. Disponível em: <https://climate.nasa.gov/vital-signs/carbon-dioxide/?intent=121>. Acesso em: 10 fev. 2025.

NASA. **Global temperature | Vital Signs – Climate Change: Vital Signs of the Planet.** 2025. Disponível em: <https://climate.nasa.gov/vital-signs/global-temperature/?intent=121>. Acesso em: 10 fev. 2025.

PALAIA, Daniel; HOLLAND, Márcio. Taxa de câmbio e paridade de poder de compra no Brasil: análise econométrica com quebra estrutural. **Economia Aplicada**, Campinas, v. 29, n. 00, p. e022029, 2022. DOI: 10.1590/1980-5517.v29n00a04. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eco/a/TCVhHDmNhGXttH99nJR6m5y/>. Acesso em: 29 mar. 2025.





PRAVEEN, Bushra; SHARMA, Pritee. A review of literature on climate change and its impacts on agriculture productivity. **Journal of Public Affairs**, v. 19, e1960, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1002/pa.1960>.

SAMUELSON, Paul A. **Economics: an introductory analysis**. New York: McGraw-Hill, 1948.

SINGH, S. et al. Plant responses to climate change, how global warming may impact on food security: a critical review. **Frontiers in Plant Science**, 2023. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/journals/plant-science/articles/10.3389/fpls.2023.1297569/full>. Acesso em: 01 abr. 2025.

SOUZA, Sabrina de Cássia Mariano de. **Insegurança alimentar, acesso e inflação de alimentos no Brasil**. 2012. 231 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012. DOI: <https://doi.org/10.14393/ufu.te.2012.89>.

Recebido em: 15/04/2025

Aprovado em: 27/06/2025



INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: UM ENFOQUE NOS CONSELHOS

Silvana Bolgenhagen¹
Bruno Martins Augusto Gomes²
Exzolvildres Queiroz Neto³

Resumo:

A fome e a insegurança alimentar são problemas que requerem a atuação dos países, conforme postulado pela ONU ao estabelecer a Agenda 2030. Nesse contexto o Brasil, desde meados do século XX possui políticas públicas relacionadas à alimentação. Mas foi a partir da Constituição de 1988 e principalmente na primeira década dos anos 2000 que a segurança alimentar e nutricional se institucionalizou no país. Nesse contexto o presente texto tem como objetivo caracterizar a institucionalização das políticas públicas de segurança alimentar do Brasil, com um enfoque nos conselhos de políticas públicas. Para tanto foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre segurança alimentar e uma pesquisa documental voltada para as normas jurídicas e políticas públicas relacionadas ao tema na esfera federal. A partir da pesquisa foram elaboradas as seções abordando políticas públicas de segurança alimentar, conselhos de políticas públicas e conselhos de segurança alimentar no Brasil. Ficou evidente que a alimentação se institucionalizou por meio da Constituição Federal de 1988, mas também em razão da Lei nº 11.346/2006, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Assim como a Constituição, a referida lei destaca a participação da sociedade nas políticas públicas. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) foi criado na década de 1990, mas extinto do Consea na década 1990 e em 2019. A pandemia de COVID-19 agravou a insegurança alimentar e as desigualdades, afetando especialmente grupos vulneráveis. E apesar dos retrocessos, em 2023 foram implementadas/retomadas várias ações importantes que marcaram a segurança alimentar e ocorreu o restabelecimento do CONSEA. Assim, conclui-se que os conselhos de segurança alimentar se institucionalizaram como pilares das políticas públicas de segurança alimentar no Brasil, evidenciando a importância da democracia participativa na garantia da alimentação adequada como direito fundamental do ser humano.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Segurança Alimentar; Conselhos; Brasil.

INSTITUTIONALIZATION OF FOOD SECURITY PUBLIC POLICIES IN BRAZIL: A FOCUS ON COUNCILS

Abstract:

Hunger and food insecurity are problems that require action by countries, as postulated by the UN when establishing the 2030 Agenda. In this context, Brazil has had public policies related to food since the mid-20th century. However, it was after the 1988 Constitution and mainly in the first decade of the 2000s that food and nutritional security became institutionalized in the country. In this context, this text aims to characterize the institutionalization of public policies for food security in Brazil, with a focus on public policy councils. To this

¹ Mestra em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná - UFPR; Especialista em Ciência Política pela Faculdade Alphaville; Especialista em Gestão Pública pela Faculdade João Bagozzi, Graduada em Gestão Pública pela UFPR. Servidora pública concursada na UFPR desde 2010, na Auditoria Interna da UFPR. E-mail: silbolgenhagen@gmail.com.

² Pós-doutorado em Administração Pública pela UFV. Doutorado em Políticas Públicas pela UFPR. Mestrado em Administração pela UFLA. Bacharelado em Turismo pela UFOP. Bacharelado em Direito pela FESP-PR. Professor do Departamento de Turismo da UFOP atuando no curso de Bacharelado em Turismo e no Programa de Pós-graduação em Turismo e Patrimônio. E-mail: brunogomes@ufop.edu.br.

³ Doutor em Engenharia Agrícola: Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável FEAGRI/UNICAMP (2011). Mestre em Administração: Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento DAE/UFLA (2006). Graduado em Geografia: Bacharelado e Licenciatura IGC/UFMG. Docente no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento PPGPPD/UNILA - Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Sociedade - Mestrado. Professor Associado da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) - Departamento de Educação e Tecnologias (DEETE) do Centro de Educação Aberta e a Distância (CEAD) - curso de Geografia. E-mail: exzolvildres.neto@ufop.edu.br.



end, a bibliographical research on food security and a documentary research focused on legal norms and public policies related to the topic at the federal level were carried out. Based on the research, sections addressing public policies for food security, public policy councils and food security councils in Brazil were prepared. It was evident that the food was institutionalized through the '988 Federal Constitution, but also due to Law number 11,346/2006, which instituted the National Food and Nutrition Security System (SISAN). Like the Constitution, the aforementioned law emphasizes the participation of society in public policies. In this sense, the National Council for Food and Nutrition Security (CONSEA) was created in the 1990s, but was dissolved from CONSEA in the 1990s and in 2019. The COVID-19 pandemic worsened food insecurity and inequalities, especially affecting vulnerable groups. Despite the setbacks, in 2023 several important actions that marked food security were implemented/resumed, and CONSEA was reestablished. Thus, it is concluded that food security councils have become institutionalized as pillars of public food security policies in Brazil, highlighting the importance of participatory democracy in ensuring adequate food as a fundamental human right.

Keywords: Public Policies; Food Security; Councils; Brazil.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN BRASIL: UN ENFOQUE EN LOS CONSEJOS

Resumen:

El hambre y la inseguridad alimentaria son problemas que requieren acción por parte de los países, tal como lo postuló la ONU al establecer la Agenda 2030. En este contexto, Brasil cuenta con políticas públicas relacionadas con la alimentación desde mediados del siglo XX. Pero fue después de la Constitución de 1988 y especialmente en la primera década del año 2000 que la seguridad alimentaria y nutricional se institucionalizó en el país. En este contexto, este texto pretende caracterizar la institucionalización de las políticas públicas de seguridad alimentaria en Brasil, con foco en los consejos de políticas públicas. Para tal efecto, se realizó una investigación bibliográfica sobre seguridad alimentaria, así como una investigación documental enfocada en las normas jurídicas y políticas públicas relacionadas con el tema a nivel federal. A partir de la investigación, se crearon secciones que abordan las políticas públicas de seguridad alimentaria, los consejos de políticas públicas y los consejos de seguridad alimentaria en Brasil. Quedó claro que la alimentación fue institucionalizada a través de la Constitución Federal de 1988, pero también debido a la Ley nº 11.346/2006, que instituyó el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN). Al igual que la Constitución, la citada ley resalta la participación de la sociedad en las políticas públicas. En este sentido, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) fue creado en la década de 1990, pero fue disuelto del Consea en la década de 1990 y en 2019. La pandemia de COVID-19 ha agravado la inseguridad alimentaria y las desigualdades, afectando especialmente a los grupos vulnerables. Y a pesar de los reveses, en 2023 se implementaron/retomaron varias acciones importantes que impactaron en la seguridad alimentaria y se produjo el restablecimiento del CONSEA. Así, se concluye que los consejos de seguridad alimentaria se han institucionalizado como pilares de las políticas públicas de seguridad alimentaria en Brasil, destacando la importancia de la democracia participativa para garantizar la alimentación adecuada como un derecho humano fundamental.

Palabras clave: Políticas Públicas; Seguridad alimentaria; Consejo; Brasil.



1 INTRODUÇÃO

A garantia da Segurança Alimentar e Nutricional é um desafio global, dada a sua complexidade e natureza multidimensional (RAMOS; SOUSA; SANTOS, 2022). A garantia do DHAA está prevista no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (BRASIL, 1948).

Em 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que constituem o cerne da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Esses objetivos estão subdivididos em metas associadas para orientar a estratégia global de desenvolvimento até 2030 (BREUER; JANETSCHEK; MALERBA, 2019). Esses objetivos e metas estão relacionadas à implementação de políticas de saúde, saneamento, educação, habitação, promoção da igualdade de gênero e preservação do meio ambiente, além de ações para estabelecer uma parceria global visando o desenvolvimento sustentável (ROMA, 2019).

Como forma de erradicar a Insegurança Alimentar e seus derivados, um dos ODS foi adotado na Agenda 30: ODS 2 (Fome zero e agricultura sustentável), cujo objetivo é erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável (BRASIL, 2024).

No Brasil, o direito à alimentação surgiu indiretamente na Constituição de 1934, que assegurou aos cidadãos o direito de prover sua própria subsistência e a de sua família, além de prever auxílios à educação e alimentação para alunos carentes (CORREA; CLARK; CARVALHO, 2018). De acordo com os autores citados, as Constituições de 1937 e 1946 abordaram o direito à alimentação de maneiras diferentes, com a primeira permitindo que pais em condições precárias solicitassem auxílio ao Estado, e a segunda representando um avanço no reconhecimento dos direitos sociais. No entanto, a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1/1969 não trouxeram inovações significativas, como a inclusão explícita do direito à alimentação, apesar do cenário global de expansão dos direitos humanos (CORREA; CLARK; CARVALHO, 2018).

Atualmente, no Brasil, Constituição Federal de 1988, postula a alimentação como um direito social e a Lei nº 11.346/2006, que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (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 em assegurar o direito humano à alimentação adequada” (BRASIL, 2006).

Assim, apesar dos desafios globais, diversas iniciativas e políticas têm sido implementadas para melhorar a segurança alimentar em diferentes regiões. No Brasil, é essencial discutir as políticas públicas que têm sido desenvolvidas para garantir a segurança alimentar no país e como a democracia se manifesta nestas políticas públicas, tendo em vista a institucionalização da democracia participativa no país após a Constituição Federal de 1988.

Por isso o presente estudo tem como objetivo caracterizar a institucionalização das políticas públicas de segurança alimentar do Brasil, com um enfoque nos conselhos de políticas públicas. O objetivo proposto foi alcançado por meio de uma pesquisa bibliográfica no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Para tanto, a busca do tema (segurança alimentar e conselho) nas palavras-chave, resumo ou no título. Também foi realizada uma pesquisa documental voltada para as normas jurídicas e políticas públicas relacionadas à segurança alimentar na esfera federal. A partir da pesquisa foram elaboradas as seções seguintes, abordando políticas públicas de segurança alimentar no Brasil, conselhos de políticas públicas e conselhos de segurança alimentar no Brasil.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

Os primeiros programas de alimentação no Brasil foram instituídos pelo Ministério do Trabalho em 1940, por meio do Serviço de Alimentação da Previdência Social, visando melhorar a dieta dos trabalhadores e racionalizar os hábitos alimentares. Essa iniciativa marcou o início da política de alimentação e nutrição no país, contribuindo para a formulação dos atuais programas de assistência alimentar (PELIANO, 2021).

A política pública de segurança alimentar no Brasil teve origem na década de 1950, evoluindo com a implementação do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (MALUF; ZIMMERMANN; JOMALINIS, 2021). Esse plano introduziu o primeiro programa nacional de alimentação escolar sob responsabilidade do setor público (BRASIL, 2024). Dentre as iniciativas, apenas o Programa de Alimentação Escolar permaneceu, contando com o apoio do Unicef para distribuir excedentes de leite em pó destinados à nutrição materno-infantil (BRASIL, 2024).

No início da década de 1960, foram criadas organizações essenciais para a implementação de políticas de produção, armazenamento e distribuição de alimentos pelo governo federal (SILVA, 2014). Destacam-se a Companhia Brasileira de Alimentos, a Companhia Brasileira de Armazenamento e a Superintendência Nacional do Abastecimento, que juntas compuseram o Sistema Nacional de Abastecimento (SILVA, 2014). Posteriormente, nos anos de 1960, a atenção voltou-se para o enriquecimento de produtos alimentícios e o apoio às indústrias de alimentos, especialmente os formulados com alto valor nutricional (PELIANO, 2021).

Desde os anos 1980, a mobilização social no Brasil contribuiu significativamente para a formulação do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, abrangendo dimensões alimentares e nutricionais e incentivando políticas interdisciplinares e participativas. Esse processo culminou na criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), voltada à erradicação da fome, à promoção da Soberania Alimentar e à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) (MALUF; ZIMMERMANN; JOMALINIS, 2021).

A Constituição Federal de 1988 assegura o direito à Segurança Alimentar e Nutricional, reforçado pela Emenda Constitucional nº 64/2010, que reconhece a alimentação como um direito social fundamental (BRASIL, 2006).

Após a redemocratização do país, houve um significativo avanço na área de alimentação, com a expansão dos espaços de participação e discussões relacionadas à fome e à desnutrição (PELIANO, 2021). A discussão sobre segurança alimentar serviu como pré-requisito para a posterior construção social da abordagem e das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional como um campo amplo e específico aberto para ação pública (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022).

Embora seja um debate de longa data, ganhou destaque na década de 1990, com a democratização institucional do país, a expansão do neoliberalismo e a imposição da globalização financeira e comercial aos países periféricos (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022). No contexto das mudanças acerca da responsabilidade da elaboração e coordenação de programas relativos à alimentação e nutrição, no âmbito do Brasil, Peliano (2021) destaca que a responsabilidade da área de saúde pela elaboração e coordenação dos programas de alimentação e nutrição perdurou até os anos de 1990, com modificações ao longo desse período (PELIANO, 2021).

No ano de 1992, o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes foi completamente desativado. Além deste, outros programas e estruturas governamentais relacionadas à alimentação também foram desativados ou sofreram cortes significativos em seus orçamentos, como parte do processo de redução da máquina pública (SILVA, 2014).

No contexto de interação entre o governo e a sociedade, surgiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), no qual ministros de Estado e diversos setores da sociedade civil participavam. O CONSEA foi estabelecido em 1993, e foi dissolvido no governo subsequente (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022). O CONSEA inaugurou uma nova maneira de articular políticas públicas, ampliando a participação social nas ações governamentais (PELIANO, 2021).

A realização da primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994, e a criação do CONSEA marcaram o início da cooperação entre Estado e sociedade civil na implementação e controle de políticas públicas contra a fome e a pobreza no Brasil (DE MOURAS; NICOLETTI, 2016). Em 1998, o Fórum Brasileiro de Segurança e Soberania Alimentar tornou-se um marco na mobilização social, influenciando de forma significativa a formulação de políticas públicas nessa área (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022).

No primeiro governo do Partido dos Trabalhadores, diversas políticas de alimentação e nutrição familiar foram criadas, retomadas e fortalecidas (PELIANO, 2021). Entre elas, destaca-se o Programa de Aquisição de Alimentos, que buscava associar o abastecimento alimentar público ao apoio à agricultura familiar, sendo amplamente defendido por seus idealizadores (PELIANO, 2021). Destacam-se o início do Programa Fome Zero, a recriação do CONSEA, com maior participação social, e a realização de conferências nacionais (MALUF; ZIMMERMANN; JOMALINIS, 2021).

Para apoiar o Programa Fome Zero e com a recriação do CONSEA Nacional, outros CONSEAS a nível estadual e municipal foram criados em 2004. O objetivo era formular diretrizes para a implementação de políticas de local e regional, respectivamente (DE MOURAS; NICOLETTI, 2016). Também ocorreu a Segunda Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2004, e destacou a necessidade de uma Lei Orgânica para garantir o direito progressivo à alimentação adequada (DE MOURAS; NICOLETTI, 2016).

Em 2006 foi a promulgação da Lei nº 11.346, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Outra conquista importante na primeira década do século XX foi a Proposta de Emenda à Constituição nº 43, que tramitou entre 2003 e 2010, resultando na Emenda Constitucional nº 64, alterando o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social (BRASIL, 2010a).

A LOSAN estabelece um CONSEA com funções consultivas e propositivas, definindo critérios para sua formação. A representação das populações negras e indígenas foi um passo significativo, garantindo a equidade social para grupos que tradicionalmente são excluídos das políticas públicas no Brasil (DE OLIVEIRA, 2018).

Em relação ao SISAN, destaca-se ainda que a ativa participação da sociedade civil, foi projetado para formular políticas, ações e programas mais eficazes no combate à fome e à pobreza (BRASIL, 2006; DE ALMEIDA; FROZI, 2023). Essas ações marcaram a consolidação da construção de uma estrutura política e social voltada para a Segurança Alimentar e Nutricional, promovendo a integração entre diferentes órgãos governamentais e a sociedade civil (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022).

Desse modo, o entendimento brasileiro sobre Segurança Alimentar e Nutricional reconhece que promover a segurança alimentar e nutricional exige a implementação soberana de políticas públicas relacionadas à segurança alimentar e nutricional. Além disso a alimentação, assim como os alimentos, deve prevalecer sobre a lógica mercantil, garantindo assim a soberania e o direito humano à alimentação adequada (XAVIER, 2020).

Em 2007, a Terceira Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional ocorreu em Fortaleza, Ceará. Sob o tema “Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional”, a Conferência discutiu o modelo de desenvolvimento do país. Além disso, foram apresentadas propostas para a criação e implementação do SISAN e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) (DE MOURAS; NICOLETTI, 2016).

No ano de 2010, foi instituído o Decreto nº 7.272, que definiu as diretrizes e objetivos PNSAN. Ele aborda a administração da PNSAN, os mecanismos de financiamento, monitoramento e avaliação, dentro do contexto SISAN. Além disso, o decreto define os critérios para a criação do PNSAN (BRASIL, 2010).

Em 2011, com a criação do Brasil Sem Miséria, a questão da fome voltou a ser abordada no âmbito das políticas de combate à pobreza. (PELIANO, 2021). Entre 2011 e 2015, o Plano Brasil Sem Miséria expandiu as ações para incluir a extrema pobreza, com programas ligados à Segurança Alimentar e Nutricional (MALUF; ZIMMERMANN; JOMALINIS, 2021). Foram realizadas a IV e V Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional e criados os I e II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (MALUF; ZIMMERMANN; JOMALINIS, 2021).

Silva (2014) destacou que o governo brasileiro, a partir de 2003 alcançou avanços importantes a respeito da segurança alimentar, especialmente com o Programa Fome Zero, gerando inclusive reconhecimento internacional. Todavia, conforme bem ressaltou o autor à época:

Os resultados obtidos até o momento são claramente positivos, mas não passam de um mero primeiro passo, dado todo o histórico de carências e exclusão que grande parte da população brasileira já sofreu e ainda sofre. Como o tema envolve muitos conflitos de interesses, o processo de coordenação das políticas é complexo, o que exige um esforço sistemático de acompanhamento e capacidade de inovação (SILVA, p.68, 2014).

Com a eleição de 2018, um governo de extrema-direita assumiu, intensificando o desmantelamento das políticas e estruturas de Segurança Alimentar e Nutricional. Durante esse período, as políticas públicas se afastaram do processo democrático, e a Segurança Alimentar e Nutricional tornou-se um desafio político. A medida provisória nº 870/2019 trouxe cortes orçamentários e a eliminação de órgãos essenciais do SISAN, enfraquecendo equipes técnicas especializadas. O decreto nº 9.674 reorganizou a administração dessas políticas ao criar o Ministério da Cidadania, unificando os Ministérios do Esporte e do Desenvolvimento Social (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022).

Em 2020, por ocasião da pandemia da COVID-19, intensificou-se a informalidade e a precarização dos empregos no país, uma tendência já agravada pela crise econômica e políticas de austeridade. A suspensão de várias atividades não foi acompanhada por apoio adequado aos trabalhadores afetados, comprometendo seu sustento e acesso a necessidades básicas, incluindo alimentação (RIBEIRO-SILVA, *et al.*, 2020).

No contexto da pandemia causada pela COVID-19, ocorreram perdas de diversas naturezas: vidas humanas, empregos e falências de comércio e serviços. Isso gerou uma crise



econômica, de crescimento, aumento da pobreza e desigualdade, ampliando a desigualdade entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como internamente em seus respectivos territórios (ACOSTA, *et al.*, 2022).

A Pandemia da COVID-19 teve um impacto significativo na população brasileira, contribuindo para uma crise sanitária e socioeconômica, particularmente aqueles em condições vulneráveis. Além disso, a extinção do CONSEA contribuiu para o agravamento dessa crise (RODRIGUES; SANTANA; SHINOHARA, 2024; RECINE *et al.*, 2020). Após a pandemia da COVID-19, houve um aumento na Insegurança Alimentar no Brasil. Pesquisas revelaram que quase metade da população brasileira, ou seja, 125 milhões de brasileiros enfrentou Insegurança Alimentar leve, moderada ou aguda (ACOSTA, *et al.*, 2022). O II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar, realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania Alimentar entre novembro de 2021 e abril de 2022, revelou que cerca de 33 milhões de pessoas no Brasil estavam enfrentando fome, indicando um estado de Insegurança Alimentar grave (RODRIGUES; SANTANA; SHINOHARA, 2024). Além disso, um total de 125,2 milhões de pessoas estavam vivenciando algum grau de Insegurança Alimentar, seja leve, moderada ou grave, representando mais da metade (58,7%) da população brasileira (RODRIGUES; SANTANA; SHINOHARA, 2024).

Assim, as políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional representam um conjunto estratégico de iniciativas destinadas a garantir que todos tenham acesso a alimentos, promovendo assim uma nutrição adequada e a saúde da população (RIBEIRO ROCHA; FORMIGHIERI GIORDANI; DE PAULA, 2023). Nessa perspectiva, existem três componentes essenciais que devem ser incorporados na formulação de políticas públicas de alta qualidade. Primeiro, elas devem estar alinhadas com as necessidades nutricionais específicas de cada pessoa para promover um estilo de vida ativo e saudável (RIBEIRO ROCHA; FORMIGHIERI GIORDANI; DE PAULA, 2023). Além disso, é relevante a promoção do DHAA, que não apenas melhora a saúde e o bem-estar da população, mas também contribui para a diminuição da desnutrição e mortalidade infantil, promovendo um desenvolvimento humano sustentável para as gerações atuais e futuras (DE ALMEIDA; FROZI, 2023).

A construção das políticas e outros instrumentos normativos no campo da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil tiveram como objetivos transformar essa área em um campo de política pública, impulsionado pela Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (MALUF; ZIMMERMANN; JOMALINIS, 2021). Todavia, a formulação e implementação as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional a partir da Constituição Federal de 1988 ocorrem em um contexto marcado pela expansão da democracia participativa no Brasil, conforme exposto na seção seguinte.

3 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As novas democracias sul-americanas elaboraram ou reformaram suas constituições e leis, incluindo mecanismos de participação cidadã (POGREBINSCHI; ROSS, 2021). No Brasil, com a Constituição Federal de 1988, a participação da sociedade nas questões públicas foi instituída como um elemento da democracia, fortalecendo os diálogos entre Governo e Sociedade Civil (BITTENCOURT; SANTOS, 2020). Observou-se a existência de um sistema participativo institucionalizado, que inclui conselhos, conferências, comissões, consultas e audiências públicas. Esses mecanismos visam promover a participação dos cidadãos nas decisões sobre políticas públicas, especialmente no âmbito federal (MENEZES, 2018).





No Brasil, com a descentralização do poder, os municípios puderam desenvolver inovações democráticas, nesse contexto, diversos conselhos de políticas públicas com participação de cidadãos e entidades da sociedade civil foram criados ou fortalecidos após 2003 (POGREBINSCHI; ROSS, 2021). O movimento de redemocratização trouxe a ideia de compartilhar o poder de gerir a “coisa pública” (Res-publica) com indivíduos de cidadania e participação social no planejamento, execução e supervisão das políticas, entre outros princípios (OLIVEIRA, 2022). A participação social, ou o controle público sobre a administração das políticas públicas, implica reconhecer a importância de o Estado envolver ativamente a sociedade civil, criando oportunidades para formas emergentes de solidariedade social (COHN, 2011).

A participação social, quando bem estruturada e institucionalizada como uma ampla estratégia governamental, tem o potencial de maximizar a energia social oriunda dos processos deliberativos (DA SILVA, 2020). Embora a criação de espaços públicos para encontros entre representantes da sociedade e diversos atores não assegure uma coordenação governamental eficaz, a autora citada afirma que esses espaços são fundamentais para o fortalecimento da democracia participativa.

Desse modo, a participação social, cada vez mais fortalecida, permite políticas públicas mais eficazes para garantir os direitos dos cidadãos, pois são eles que podem falar com precisão sobre as ações públicas em seu benefício (ZERMIANI *et al.*, 2019). Surge assim uma nova visão de interação entre o Estado e a sociedade civil, em que a supervisão social da administração pública não se limita apenas aos órgãos de controle governamentais (BARDDAL; TORRES, 2020).

A regulação das disposições constitucionais que exigiam a participação em setores específicos de políticas públicas e a expansão do escopo de sua implementação para áreas mais abrangentes contribuíram para definir a participação como uma característica distintiva do Estado brasileiro (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016). Nesse contexto democrático, os conselhos gestores de políticas públicas representam uma das principais formas de democracia participativa no Brasil contemporâneo (BORBA, 2011).

Assim, os Conselhos de Políticas Públicas visam fomentar a participação dos cidadãos na implementação, supervisão e fiscalização das políticas públicas, são parte integrante da democracia participativa (BRASIL, 1988). A CF/88, em seu artigo 1º, parágrafo único, e nos artigos 14, 198 e 206, destaca a relevância da participação cidadã, ressaltando as áreas de saúde, assistência social e educação, por meio de entidades representativas, para assegurar o controle social. A disposição constitucional fortaleceu a formação dos conselhos de políticas públicas, concedendo autonomia aos estados e municípios para estabelecerem tais conselhos para a participação ativa dos cidadãos (BRASIL, 1988).

Na realidade brasileira, desde a promulgação da CF/88 até o final do governo de Dilma Rousseff, surgiram diversos mecanismos de interação no âmbito das estruturas governamentais (LÜCHMANN, 2020). Para a autora, esses modelos incluem ouvidorias, *sites* na internet e programas governamentais como os orçamentos participativos, consultas públicas, conselhos, conferências e audiências públicas. Essas iniciativas concretizaram diferentes formas de relação entre o Estado e a sociedade, criando um cenário multifacetado com vários pontos de acesso e propósitos distintos.

Os conselhos fomentam a participação cidadã, pois são órgãos permanentes estabelecidos para integrar a perspectiva dos cidadãos na formulação de políticas públicas. Os governos, especialmente prefeituras, têm promovido participação cidadã em diversas áreas, incluindo planejamento urbano, meio ambiente e desenvolvimento econômico (SANFELIU;





BRUGUÉ, 2015). Eles são encontrados na maioria dos municípios brasileiros e articulados desde o nível federal e estadual, abrangem uma ampla variedade de temas, como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, criança e adolescente, entre outros. A criação dos conselhos de políticas públicas incentivou a multiplicação de outros, em várias áreas de atuação (TATAGIBA, 2006; LÜCHMANN, 2006; LAVALLE, 2011a; AVRITZER, 2011).

Os conselhos são fruto de uma história de mobilização de diversos grupos sociais, possuem uma base jurídica que confere um caráter legal ao seu papel deliberativo na formulação, decisão e monitoramento das principais políticas e ações governamentais em diversas áreas sociais (LÜCHMANN, 2007). Quanto ao formato institucional dos conselhos, são estruturados primordialmente pela representação de entidades e/ou organizações da sociedade civil. Muitos têm representação paritária, embora existam outros formatos (PESSALI; GOMES, 2020). De acordo com os autores citados, em alguns casos, os usuários de um serviço público têm metade da representação. Leis, decretos e regimentos internos definem a composição dos conselhos, resultando em uma grande variedade.

Alguns conselhos administram fundos específicos para ações públicas, com alguns originados da criação de um fundo. Outros ajudaram a criar fundos ou canalizaram recursos, expandindo seu escopo de ação. Muitos conselhos possuem mais de uma natureza ou têm funções específicas em cada uma delas (PESSALI; GOMES, 2020). Ainda de acordo com os referidos autores, outros conselhos se organizam em uma única plenária para discussões e decisões. Muitas vezes, os conselhos estão vinculados a um órgão público municipal relacionado à sua área de atuação, o que facilita sua operação regular (PESSALI; GOMES, 2020).

Ao longo das últimas três décadas, os conselhos gestores de políticas públicas se consolidaram como instituições que materializam o princípio da participação, previsto na CF/88. O que eram disposições abstratas, foram concretizadas por meio da introdução do princípio da participação em setores específicos da política (LAVALLE; GUICHENEY; VELLO, 2021). Especialmente na primeira década do século XXI ocorreu uma transformação no cenário institucional da democracia brasileira. Estes canais de participação da sociedade na formulação de políticas públicas, já amplamente disseminados nos governos locais e estaduais, foram fortalecidos no âmbito federal (FONSECA *et al.*, 2021).

Nesse cenário, os conselhos de segurança alimentar e nutricional se destacam, com o propósito de aperfeiçoar a democracia e abordar as questões relacionadas à segurança alimentar e nutricional da população. Assim a seção seguinte tratará dos conselhos de segurança alimentar e nutricional e sua institucionalização.

4 INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

No Brasil, a I Conferência de Alimentação e Nutrição abriu caminho para a consagração do direito à alimentação, que foi incorporado ao Plano Nacional de Direitos Humanos em 1996 (CORREA; CLARK; CARVALHO, 2018). Foi nessa conferência que se mencionou pela primeira vez a proposta de estabelecer um conselho consultivo dedicado às políticas públicas de combate à fome (RODRIGUES; SANTANA; SHINOHARA, 2024).

Em 06 de julho de 1992, o Brasil, por meio do Decreto Federal nº 591, oficializou o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Este pacto, que foi reconhecido em 1966, estabeleceu no seu artigo 11 o DHAA, além disso, destacou a responsabilidade do Estado em promover e garantir este direito a todos os cidadãos (BRASIL,



1992).

Em 1993, em um contexto político focado no combate à fome, foi estabelecido o Plano de Combate à Fome e à Miséria e o CONSEA, como órgão coordenador das políticas nacionais do setor, por meio do Decreto nº. 807 de 24 de abril de 1993 (CORREA; CLARK; CARVALHO, 2018). Esse decreto tinha como objetivos a coordenação aos programas relativos à Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Brasil, bem como assessorar à Presidência da República nas questões pertinentes à saúde e alimentação (BRASIL, 1993; RODRIGUES; SANTANA; SHINOHARA, 2024).

O CONSEA, originalmente constituído por representantes de diversos ministérios e organizações sociais, surgindo no âmbito do Plano de Combate à Fome e à Miséria, tinha como missão articular as esferas governamentais, municipal, estadual e federal, e a sociedade civil, por meio de representantes de movimentos sociais e Organizações não governamentais (ONGs), a fim de desenvolver uma estratégia emergencial de combate à fome (SILVA, 2020).

A criação do CONSEA é o resultado de uma série de fatores e do desenvolvimento das discussões sobre a Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e no mundo. Um componente chave para a concepção do conselho foi a participação da sociedade civil, que já estava envolvida no debate sobre a fome, junto ao governo (RODRIGUES; SANTANA; SHINOHARA, 2024). Os autores destacam que a partir da década de 1970, um número crescente de organizações populares começou a surgir no Brasil, evidenciando uma maneira de pressionar o governo e o interesse da população em resolver o problema.

Entretanto, o CONSEA foi extinto pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Esse decreto estabeleceu o Programa Comunidade Solidária e tinha um conselho consultivo próprio que absorveu as funções do então CONSEA (BRASIL, 1995; CORREA; CLARK; CARVALHO, 2018; RAMOS; SOUSA; SANTOS, 2022). Em 2003 o CONSEA foi restabelecido como órgão de assessoramento à Presidência da República, por meio da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2003).

Posteriormente, em 2006, o artigo 2º da Lei Federal nº 11.346 de 2006 reconheceu o direito de cada indivíduo à alimentação adequada. Esta lei, conhecida como LOSAN, resultou na criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que integra conselhos e conferências de entidades governamentais de vários níveis e incentiva a colaboração interdepartamental com a formação de uma Câmara Interministerial encarregada pela formulação de políticas de segurança alimentar em âmbito nacional (CORREA; CLARK; CARVALHO, 2018).

Por meio do SISAN, governo, em colaboração com a sociedade civil organizada, ficam encarregados de formular e implementar políticas, planos, programas e ações que garantam o direito mencionado (BRASIL, 2006; CORREA; CLARK; CARVALHO, 2018).

Por intermédio da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), e o CONSEA, além de outras entidades públicas e privadas que aderem aos critérios, princípios e diretrizes devem ser reproduzidas nos estados e municípios para efetivar os princípios do SISAN (RABELLO *et al.*, 2021). O CONSEA, como parte integrante do SISAN, tem a função de assessorar o Presidente da República na formulação de políticas públicas em âmbito nacional, estabelecendo diretrizes que garantam a Segurança Alimentar e Nutricional, incentivem o atendimento das necessidades básicas e combatam a fome (RIBEIRO ROCHA; FORMIGHIERI GIORDANI; DE PAULA, 2023).

Assim, o Conselho Nacional desempenha um papel importante na realização DHAA, tendo como principal função sugerir ações, medidas e diretrizes governamentais, no âmbito da



Segurança Alimentar e Nutricional em todo o país (RODRIGUES; SANTANA; SHINOHARA, 2024). Mas a Lei 13.844/2019 excluiu o CONSEA do rol do SISAN. Nesse sentido, a PNSAN - que é responsável pela promoção da Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Brasil - foi incorporada ao Ministério da Cidadania, e uma de suas atribuições foi: “orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos às áreas de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de renda, de cidadania e de assistência social” (BRASIL, 2019).

Posteriormente, com a posse de um novo governo no Brasil em 2019, a desestruturação das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional ganhou força. O governo que assumiu, teve como uma de suas primeiras medidas a extinção do CONSEA (RIBEIRO ROCHA; FORMIGHIERI GIORDANI; DE PAULA, 2023). Essa extinção foi cancelada pela Medida Provisória nº 870/2019 e posteriormente convertida na lei nº 13.844 de 18 de junho de 2019 (BRASIL, 2019a; 2019b). Durante o governo de Jair Bolsonaro ocorreu a extinção do CONSEA e a paralisação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) removeram espaços essenciais para o acompanhamento e controle social das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022).

Segundo Recine *et al.* (2020), a Lei 13.844/2019 desestruturou o processo de coordenação das políticas nacionais, impactando severamente os grupos mais vulneráveis, especialmente durante a crise de saúde pública. A falta de articulação entre governo e sociedade ampliou o distanciamento do poder público da realidade, fragmentando sua atuação e enfraquecendo sua capacidade institucional, afetando diretamente as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional.

Posterior à extinção do CONSEA, o Congresso Nacional acolheu a proposta de ajuste no projeto de lei referente à estrutura federal para a recriação do Conselho, evidenciando a importância da sociedade civil no monitoramento e controle social das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. No entanto, o presidente brasileiro da época vetou a recriação do CONSEA (MORAES; MACHADO; MAGALHÃES, 2021a).

No ano de 2023, o governo brasileiro restabelece o CONSEA por meio da edição do Decreto nº 11.421, que definiu suas competências, composição e funcionamento (BRASIL, 2023). O decreto determinou que o conselho deve ser majoritariamente composto por representantes da sociedade civil, correspondendo a dois terços de seus membros, enquanto o restante é formado por representantes governamentais, escolhidos entre seus pares e nomeado pela Presidência da República (BRASIL, 2023). Esse decreto alterou o Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007, que dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do CONSEA BRASIL, 2003).

Nesse contexto foram implementadas/retomadas várias ações importantes que marcaram a segurança alimentar, como por exemplo a retomada e modernização do Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Programa de aquisição de alimentos e Brasil sem fome. Assim, o restabelecimento, juntamente com a implementação de outros programas governamentais como o Fome Zero e o Bolsa Família, desempenharam um papel crucial na remoção do Brasil do Mapa da Fome em 2014 (RODRIGUES; SANTANA; SHINOHARA, 2024). Mas apesar dos avanços alcançados, com a agenda de reformas políticas e econômicas no mandato presidencial de Jair Bolsonaro, no contexto da pandemia, o país a retornou ao Mapa da Fome em 2020 (SORDI, 2023).

Sendo assim, os CONSEAS têm como objetivo auxiliar na elaboração de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. Eles estão estruturados em três níveis: nacional, estadual e municipal, cada um com suas respectivas funções e responsabilidades (RIBEIRO ROCHA;





FORMIGHIERI GIORDANI; DE PAULA, 2023). Os conselhos, enquanto espaços públicos não estatais e desempenham um papel fundamental na definição da agenda pública, que é elaborada para atender aos interesses da sociedade (BARROS; COSTA, 2019). Os autores citados afirmam que os conselhos servem como plataformas para a participação política, deliberação e controle público das ações do Estado, além de desempenharem um papel na divulgação das ações governamentais.

Nesse contexto, os conselhos de segurança alimentar são mecanismos institucionais importantes que representam o modelo de participação social adotado pelas políticas sociais, bem como contribuem para a descentralização do SISAN (VASCONCELLOS; MOURA, 2018). Os autores destacam que a presença de conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional se estende a um terço dos municípios brasileiros. Esse resultado pode ser atribuído ao modelo de democracia participativa, delineado pela CF/88 e aprofundado pelo Governo Federal nos últimos dez anos. Ainda segundo os autores, é considerável o número de conselhos municipais implantados que evidenciam essa mobilização, e que pode refletir em uma expressão da sensibilidade da sociedade civil em relação ao tema da segurança alimentar e nutricional.

Os Conselhos são um exemplo de Instituições Participativas (IP) respaldadas pela legislação brasileira, estão presentes em todos os níveis governamentais: nacional, estadual e municipal (RIBEIRO ROCHA; FORMIGHIERI GIORDANI; DE PAULA, 2023). De acordo com os autores citados, os conselhos desempenham um papel direto na proteção dos direitos humanos universais e são legalmente encarregados de tarefas como formulação, planejamento, implementação e fiscalização de ações.

Os movimentos da sociedade civil, acadêmicos e alguns governos estão cada vez mais questionando como melhor envolver os cidadãos e as partes interessadas do sistema alimentar na formulação de políticas alimentares, com o objetivo de criar intervenções mais eficazes e legítimas (CANDEL, 2022). De acordo com Rocha (2023), a participação ativa da sociedade civil é importante para os processos e progressos nas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. É por meio da formação desta rede de diversos participantes, provenientes de várias áreas e setores, presentes nos níveis municipais, estaduais e federais, que as políticas são debatidas, formuladas e promovidas (ROCHA, 2023).

Ao longo dos anos, as conferências têm servido como espaços participativos para debater a Segurança Alimentar e Nutricional e formular propostas de políticas públicas nessa área (RAMOS; SOUSA; SANTOS, 2022). Esse processo busca ampliar a participação de grupos historicamente excluídos das decisões. Segundo Candel (2022), o estudo de novas formas de participação e decisão coletiva contribui para a construção da democracia alimentar, permitindo que indivíduos e comunidades influenciem os sistemas alimentares em diferentes níveis.

A contribuição do Conselho também foi significativa para a consolidação do direito à alimentação e a criação de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional destinadas a vários grupos populacionais, em particular os mais vulneráveis, destacando sua relevância para a proteção social (MORAES; MACHADO; MAGALHÃES, 2021a). Os referidos autores destacam que a trajetória da política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil envolveu a construção de estratégias de governança para promover a participação social e a coordenação entre diferentes setores.

Nas últimas três décadas, os conselhos deram forma institucional ao que eram apenas disposições abstratas na Constituição de 1988. Eles incorporaram o princípio da participação em certos setores políticos, um processo também conhecido como administração pública





participativa (LAVALLE; GUICHENEY; BEZERRA, 2023). Nesse contexto democrático, o CONSEA é um espaço participativo, com o objetivo discutir as políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional. Desse modo, o CONSEA estabeleceu-se como um local importante para a formulação de políticas na área de Segurança Alimentar e Nutricional, promovendo o diálogo e a coordenação entre vários departamentos governamentais e organizações da sociedade civil (MORAES; MACHADO; MAGALHÃES, 2021a).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fome e a insegurança alimentar são problemas que requerem a atuação dos países, conforme postulado pela ONU ao estabelecer a Agenda 2030. Nesse contexto o Brasil, desde meados do século XX possui políticas públicas relacionadas à alimentação. Mas foi a partir da Constituição de 1988 e principalmente na primeira década dos anos 2000 que a segurança alimentar e nutricional se institucionalizou no país. Frente a esse contexto e considerando a importância da democracia participativa também trazida pela Constituição Federal de 1988, o presente artigo teve como objetivo caracterizar a institucionalização das políticas públicas de segurança alimentar do Brasil, com um enfoque nos conselhos de políticas públicas.

Ficou evidente que os conselhos de políticas públicas são importantes para o fortalecimento das democracias, atuando como pontes entre o governo e a sociedade civil, pois permitem que os cidadãos exerçam seu poder político, participando ativamente na formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas. Essas instituições promovem a transparência, a inclusão e a responsabilidade, garantindo que as necessidades e as vozes da população sejam ouvidas e consideradas nas decisões governamentais.

Os conselhos de segurança alimentar e nutricional atuam como espaços de participação e controle social, viabilizando a cooperação entre sociedade civil e governo na formulação, execução e monitoramento de políticas públicas. Esses conselhos fortalecem o diálogo e a inclusão na construção de estratégias para garantir a segurança alimentar e nutricional.

As políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil têm sido fundamentais para promover equidade social, cidadania plena e desenvolvimento sustentável. Nas últimas décadas, avanços importantes consolidaram o direito à alimentação adequada como um direito humano essencial. Entretanto, desafios significativos ainda permanecem, agravados por retrocessos institucionais e pelos impactos da pandemia de COVID-19.

Conclui-se que restabelecimento do CONSEA em 2023 marca um avanço na retomada dessas políticas, reafirmando o compromisso com a participação cidadã e a governança intersetorial. Os conselhos de segurança alimentar institucionalizaram-se como pilares das políticas públicas de segurança alimentar no Brasil, evidenciando a importância da democracia participativa na garantia da alimentação adequada como direito fundamental do ser humano. No entanto, há uma necessidade contínua de aprimorar e aprofundar as políticas públicas para superar desigualdades e responder às demandas contemporâneas de maneira eficiente.

Para o aprofundamento do tema, recomenda-se que investigações futuras examinem os impactos das políticas recentes, como o retorno do CONSEA e a modernização de programas sociais. É relevante analisar como essas ações estão contribuindo para a redução da insegurança alimentar e a promoção de práticas sustentáveis, especialmente em regiões mais vulneráveis. Além disso, estudos podem explorar o dinamismo da participação social em diferentes contextos regionais, investigando como as estruturas e práticas dos conselhos se adaptam às especificidades locais.





Esses caminhos para investigações futuras oferecem oportunidades de ampliar o conhecimento e desenvolver estratégias inovadoras para consolidar a segurança alimentar como um direito universal no Brasil. Fortalecer esse compromisso é indispensável para promover um país mais justo, inclusivo e sustentável para as gerações atuais e futuras.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, *et al.* Diagnóstico situacional de seguridad alimentaria en Argentina, Brazil, Colombia e Inglaterra post Covid-19. **Revista Katálysis**, v. 25, n. 3, p. 539-550, 2022.

AVRITZER, L. Qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (org) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. IPEA, Brasília, 2011.

BARDDAL, F. M.E.; TORRES, R.L. Efetividade Da Participação Cidadã nos Conselhos Municipais de Curitiba. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.12, n. 3, p. 1-15, 2020.
BARROS, M.S.C.; COSTA, V.M.H.M. Percepções de técnicos e conselheiros sobre segurança alimentar e nutricional - SAN em municípios da Região Administrativa Central do estado de São Paulo. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 26, p. 1-16, 2019.

BITTENCOURT, R. M.; SANTOS, C. L. A transparência como bem democrático no Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa de Curitiba. In: PESSALI, H.F.; GOMES, B.M.A. (orgs). **Instituições de Democracia Participativa: Bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba**. Curitiba: PUCPRESS, 2020.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R. R.C. (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

BRASIL. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 31 mai. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal de 1988, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1992/decreto-591-6-julho-1992-449000-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 mai. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993**. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=807&ano=1993&ato=9bdoXWE5ENFpWTa84>. Acesso em: 05 jun. 2024.





BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm#art10. Acesso em: 05 jun. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: 14 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em: 14 mar. 2024.

BRASIL (2010a). Câmara dos Deputados. **Legislação Informatizada - Emenda Constitucional nº 64, de 2010 - Publicação Original**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2010/emendaconstitucional-64-4-fevereiro-2010-601824-publicacaooriginal-123345-pl.html>. Acesso em 23 abr. 2025.

BRASIL (2019a). Presidência da República. **Medida Provisória nº 870, de 11 de janeiro de 2019**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv870.htm. Acesso em: 05 jun. 2024.

BRASIL (2019b). Presidência da República. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm. Acesso em: 05 jun. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.421, de 28 de fevereiro de 2023**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11421.htm. Acesso em: 16 abr. 2024.

BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br>. Acesso em 20 mai. 2024.

BREUER, A.; JANETSCHEK, H.; MALERBA, D. Translating sustainable development goal (SDG) Interdependencies into policy advice. **Sustainability**, v. 11, n. 7, p. 1-20, 2019.

CANDEL, J.J.L. Power to the People? Food Democracy Initiatives' Contributions to Democratic Goods. **Agriculture and human values**, v. 39, n. 4, p. 1477-1489, 2022.

CASEMIRO, *et al.* Direito humano à alimentação adequada: um olhar urbano. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n.4, p. 2085-2093, 2010.

COHN, A. **Participação social e conselhos de políticas públicas**. Texto para Discussão. Brasília: IPEA, 2011.

CORREA, L. A.; CLARK, G.; CARVALHO, P. R. Direito institucional econômico e arranjos institucionais: um diagnóstico sobre os conselhos e fundo municipal de segurança alimentar e





nutricional em Minas Gerais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 2, p. 725–747, 2018.

DA SILVA, S.P. Processos Deliberativos Em Políticas Sociais: Uma Análise da Efetividade Institucional de Conselhos Gestores a Partir da Percepção de seus Conselheiros. **Revista Mediações**, v. 25, n. 2, p. 427-448, 2020.

DE ALMEIDA, S.O.; FROZI, D.S. Direito Humano à Alimentação Adequada: um olhar para a pobreza extrema e a desnutrição infantil a partir da obra de Amartya Sen. **Saúde e Sociedade**, v. 2, p. 1-11, 2023.

DELGADO, N. G.; ZIMMERMANN, S. A. **Políticas Públicas para soberania e segurança alimentar no Brasil: conquistas, desmontes e desafios para uma (re)construção**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2022.

DE MOURAS, J. T. V.; NICOLETTI, M. O Trânsito das Questões da Agenda Pública para a Governamental: a institucionalização da segurança alimentar nas políticas públicas. **Revista Baru**, v. 2, n. 2, p. 176–189, 2016.

DE OLIVEIRA, A. R. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) 2006: relatos, fatos históricos e processo de elaboração. **Actas de Saúde Coletiva**, v. 11, n. 4, p. 59–75, 2018.

FONSECA, I.F. Relações de Poder e Especificidades do Contexto em Fóruns Participativos. In: PIRES, R. R. C. (org). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, v. 7, p.159-170, 2011.

FONSECA, *et al.* A Trajetória da Participação Social no Governo Federal: uma leitura a partir da produção bibliográfica do Ipea (2010-2020). In: BARBOSA, S.C. T; COUTO, L.F. (orgs). **Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, n. 1, p. 89-96, 2021.

HERRANZ, C. Innovaciones Democraticas. **Revista en Cultura de la Legalidad**, n. 20, p. 330-348, 2021.

LAVALLE, A. G. Participação: Valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R.C. (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011a.

LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Dados**, v. 59, n. 3, p. 609–650, 2016.

LAVALLE, A. G.; GUICHENEY, H.; VELLO, B. G. Conselhos e Regimes de Normatização: padrões decisórios em municípios de grande porte. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 36, n. 106, p. 1.27, 2021.

LAVALLE, A.G.; GUICHENEY, H.; BEZERRA, C.O papel dos estados na normatização





dos conselhos de políticas públicas. In: Pedro Palotti *et al.* (orgs)

E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 19-26, 2006.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, n. 70, p. 139-170, 2007

LÜCHMANN, L. H. H. Interfaces socioestatais e instituições participativas: Dimensões analíticas. **Lua Nova**, n. 109, p. 13-49, 2020.

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

MENEZES, F. M. L. instituições democráticas e participação: um estudo sobre as instituições participativas no Brasil. **Espaço Público**, v. 2, p. 37-43, 2018.

MORAES, V.D.; MACHADO C.V.; MAGALHÃES, R. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Dinâmica de Atuação e Agenda (2006-2016). **Ciência & Saúde Coletiva**, v.26, n. 12, p. 6175-6188, 2021a.

PELIANO, A.M.T.M. A Fome Retorna à Mesa de Debates. In: KUNSCH, M.M.K.; MACHADO, M.A.A.M. **Políticas públicas para o combate à fome** [livro eletrônico]. São Paulo: Pró-Reitoria de Cultura e Extensão Universitária, 2021.

PESSALI, H.F.; GOMES, B.M.A. Bens Democráticos nos Conselhos de Curitiba. In: PESSALI, H. F., GOMES; B. M. A. G. (orgs). **Instituições de Democracia Participativa: bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba**. Curitiba: PUCPRESS, 2020.

POGREBINSCHI, T.; ROSS, M. Inovações Democráticas na América Latina. **Revista Debates**, v. 15, n. 1, p. 33–63, 2021.

RABELLO *et al.* COMSEA, o que é?": desafios de um projeto de extensão em tempos de pandemia e isolamento social. **Revista Em Extensão**, p. 189–201, 2021.

RAMOS, F.P.; SOUSA, S.S.; SANTOS, S.M.C. A experiência brasileira na realização de Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 29, p. 1-13, 2022.

RECINE *et al.* Reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security and the confrontation of Covid-19 in Brazil. **Revista de Nutrição**, v. 33, p. 1-8, 2020.

RIBEIRO ROCHA, B.; FORMIGHIERI GIORDANI, R. C.; DE PAULA, N. M. Gestão de





2021/2022 do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba - Brasil sob a ótica do modelo de coalizões de defesa. **Revista Latinoamericana Estudios de la Paz y el Conflicto**, v. 4, n. 8, p. 71–91, 2023.

RIBEIRO-SILVA, R. C. *et al.* Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, p. 3421-3430, 2020.

ROCHA, B.R. **Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba (Comsea) e a teoria de coalizões de defesa: políticas de SAN no conselho municipal em 2021 e 2022.** Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2023.

RODRIGUES, G. F.; SANTANA, A. G.; SHINOHARA, N. K. S. O retorno do Consea e as perspectivas para a segurança alimentar e nutricional no Brasil para 2024. **Observatório de la Economía Latinoamericana**, v. 22, n. 4, p. 1-25, 2024.

ROMA, J. C. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Ciência e cultura**, v.71, n.1, p. 33-39, 2019.

SANFELIU, D; BRUGUÉ, J. **La administración deliberativa: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación.** Texto para Discussão. Brasília: IPEA, 2015.

SANTOS, B.S.; AVRITZER, L. **Para ampliar o cânone democrático.** In: Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 31-82, 2002.

SILVA, S.P. **A Trajetória da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: projetos, discontinuidades e consolidação.** Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

SILVA, S. P. Processos deliberativos em políticas sociais: uma análise da efetividade institucional de conselhos gestores a partir da percepção de seus conselheiros, **Revista de Ciências Sociais**, v. 25, n. 2, p. 427–448, 2020.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas.** Brasília: Enap, 2018.

SORDI, D. D. Empobrecimento, fome e pandemia: o Auxílio Emergencial, o fim do Programa Bolsa Família e o Auxílio Brasil, 2019-2022. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 30, p.1-20, 2023.

TATAGIBA, L. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: aprofundando o debate. **Revista Sociologia e Política**, v. 25, p.209-213, 2006.

VASCONCELLOS, A.B.P. de A.; MOURA, L.B.A. de. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, n. 2, p. 1-13, 2018.





XAVIER, M.L.B. **Condicionantes e resultados da mobilização de recursos para as políticas públicas de SAN no Brasil: uma análise dos PPAs a partir de 2004.** Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 2020.

ZERMIANI, *et al.* A participação dos conselhos locais de saúde na contratualização de metas na atenção primária à saúde: a experiência de Curitiba, PR. **Interações**, v. 20, n. 4, p. 1115–1126, 2019.

Recebido em: 15/04/2025

Aprovado em: 27/06/2025



PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ORIGENS, LEGADO E REFLEXOS NO COMBATE À FOME E POBREZA NO BRASIL

Filipe Garcia Gonçalves de Alfaro¹
Braulio Paiva Novaes de Almeida²
Bárbara Garcia Lima³

Resumo:

A vulnerabilidade das famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza tem sido um grave problema enfrentado pelos formuladores de políticas públicas nos últimos anos. A adoção de políticas de rendimento mínimo surge como um possível instrumento no combate à miséria no país, sobretudo quando condicionada a interesses públicos, como a saúde familiar e a educação infantil. A própria adoção de um modelo de distribuição de renda condicionada no Brasil apresenta um percurso sinuoso, tendo sua implementação ocorrido apenas no início deste século. Este trabalho visa analisar as origens teóricas e políticas que levaram à introdução de um programa de rendimento mínimo no país, refletir acerca das diversas teorias e mecanismos sugeridos para sua aplicação internacional e compreender os percalços e instrumentos que viabilizaram sua instituição no âmbito do Governo Federal. Além disso, o artigo se propõe a examinar os reflexos da distribuição de renda no combate à fome e à pobreza, responsáveis por tirar milhões de brasileiros dessa condição. A metodologia adotada foi histórica e dialética, conduzida por meio de análise bibliográfica, documental (leis federais que viabilizaram sua consolidação em território nacional) e de dados, com a utilização de recursos estatísticos descritivos para visualizar a abrangência do Programa Bolsa Família (PBF), a evolução de seus benefícios e a redução dos índices de fome e insegurança alimentar. Conclui-se que a adoção de políticas de distribuição de renda condicionada e restrita à parcela mais vulnerável da população foi acertada, promovendo resultados expressivos no enfrentamento das condições precárias de vida das famílias mais pobres no Brasil. Ainda assim, esses programas também foram utilizados como instrumentos políticos nos últimos anos, o que destaca a importância e o impacto destes no debate político contemporâneo.

Palavras-chave: Pobreza; Fome; Renda Mínima; Políticas públicas.

BOLSA FAMILIA PROGRAM: ORIGINS, LEGACY AND REFLECTIONS IN THE FIGHT AGAINST HUNGER AND POVERTY IN BRAZIL

Abstract:

The vulnerability of Brazilian families in poverty and extreme poverty has been a serious problem faced by policy makers in recent years. The adoption of public policies of minimum income emerges as a possible instrument in the fight against poverty within the country, even more so when conditioned to public interests, such as family health and early childhood education. The very adoption of a conditional income distribution format in Brazil is sinuous, having its implementation only at the beginning of this century. This paper aims to analyze the theoretical and political origins that led to the introduction of a minimum income program in the country, reflecting on the various theories and mechanisms suggested for its application internationally, and the mishaps and instruments that made its institution feasible within the Federal Government. In addition, the article proposes to analyze the effects of income distribution in the fight against hunger and poverty, which led millions of Brazilians to leave this level. The methodology adopted was historical and dialectical, conducted through the reading of internationally recognized authors in the debate on this theme, as well as through the analysis of the federal laws that enabled its consolidation in the national territory, it also uses descriptive statistical resources to provide a

¹ Doutorando em Desenvolvimento Econômico (UFPR), Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Possui experiência em pesquisa nas áreas de política econômica internacional, geopolítica brasileira, renda mínima e polarização política. E-mail: filipealfaro7@gmail.com.

² Graduado em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (2018). Possui MBA em Investimentos e Private Banking pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (2020) e MBA em Data Science e Analytics pela ESALQ/USP (2025). Mestrando em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná. E-mail: braulio.novaes@gmail.com.

³ Doutoranda e Mestra em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (PPGDE/UFPR). Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (2020) e em Direito pela Universidade de Fortaleza (2020). E-mail: barbaragarcc@gmail.com.

better visualization of the size of the Bolsa Familia Program, the evolution of its benefits and the reduction of hunger and food insecurity rates. It is concluded that the adoption of policies of conditional income distribution restricted to the most vulnerable portion of the population was correct, promoting expressive results in the confrontation with the precarious living conditions of the poorest families in Brazil, even though such programs have been used politically in recent years, highlighting their importance and impact in the contemporary political debate.

Keywords: Poverty; Hunger; Minimum income; Public policies.

1. INTRODUÇÃO

A pandemia de COVID-19 (*Coronavirus Disease*) no início dos anos 2020 proporcionou uma reflexão das principais economias do mundo no que tange a garantia de um rendimento mínimo àqueles que, devido ao distanciamento social e o lockdown, precisaram permanecer em casa e foram afastados ou demitidos de seus postos de trabalho.

Países como a China, os Estados Unidos da América e os da União Europeia, passaram a gastar parte do orçamento público em programas sociais que contemplavam as camadas mais vulneráveis de sua população, que em momentos extraordinários, como uma pandemia global, estariam ainda mais suscetíveis a problemas como a extrema pobreza, a insegurança alimentar e a fome.

O Brasil, por sua vez, é um dos países pioneiros no que diz respeito ao combate à fome e em políticas de rendimento mínimo com amplitude nacional. Ainda durante o segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Governo Federal instituiu o Programa Bolsa Escola, precursor do atual Bolsa Família, o qual determinava o pagamento de um benefício para as famílias de baixa renda que tivessem seus filhos matriculados e com frequência escolar adequada na rede de ensino pública (Suplicy, 2013).

A limitação do Programa Bolsa Escola estava diante do pagamento de benefício somente àquelas famílias que possuíam filhos em idade escolar, o que não necessariamente garantiria um rendimento mínimo a camada mais pobre da sociedade brasileira. Em virtude das demandas populares por maior acesso a melhores condições financeiras, o então candidato Lula da Silva foi eleito presidente em 2002 com uma pauta assertiva de combate à fome e de geração de renda aos mais vulneráveis (MDS, 2023).

Durante o mandato de Lula da Silva (2003-2010), o Brasil passou por relevantes mudanças sociais, como a redução da extrema pobreza e a saída do “mapa da fome”. Existe certa atribuição deste feito aos programas sociais de combate à pobreza, como Fome Zero e o Auxílio Gás, os quais em 2004 cederiam seu espaço, numa tentativa do Governo Federal em unificar seus esforços neste combate, para o Programa Bolsa Família (PBF).

O Programa Bolsa Família tornou-se uma das maiores políticas de transferência de renda do mundo, pois focou em diversas dimensões da pobreza. Com benefícios condicionados à frequência escolar, vacinação e consultas médicas regulares, o programa não apenas suplementou a renda, mas também incentivou o desenvolvimento humano nas áreas de educação e saúde da família.

Um dos principais interlocutores acadêmicos e políticos deste programa é Eduardo Suplicy (PT), que durante seu mandato como Senador da República propôs a criação da Lei da Renda Básica de Cidadania (Lei nº 10.835/2004) e da Lei do Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004). O autor já defendia a criação de programas assim há alguns anos, como pode ser visto em sua *magnum opus* “Renda de Cidadania: a saída é pela porta” originalmente escrita em 2001. Contudo, o histórico teórico no embasamento de programas de rendimento mínimo a



população mais carente é muito mais antiga do que isso, remontando inicialmente a obra *Utopia* de Thomas More, escrita no século XVI.

Diversos políticos e economistas argumentaram favoravelmente a estes programas ao longo dos séculos que se sucederam, como Thomas Paine, Van Parijs e Milton Friedman, sendo este último o mais celebrado autor no que tange a instituição de um programa de rendimento amplo e de caráter nacional, que viria a ser consolidado nos Estados Unidos nos anos 1970 (Alfaro, 2021).

Por mais que este trabalho verse sobre a fundamentação teórica internacional que embasou a consolidação de programas sociais de renda pelo mundo, seu foco dar-se-á ao Programa Bolsa Família, analisando suas raízes históricas no Brasil que remontam a programas estaduais e tornaram o programa como um dos mais amplos de todos os considerados pela *Basic Income Earth Network* (BIEN), referência nos estudos e fomento de pesquisas sobre esta temática.

Posteriormente, este *paper* visará entender e mensurar o impacto do PBF nas camadas mais vulneráveis da população brasileira, demonstrando o crescimento do programa ao longo dos anos e como a cada período este se torna mais fortalecido, quer seja com o maior valor de benefício médio ou a sua abrangência total, que soma atualmente (março de 2025) cerca de 44 milhões de beneficiários ativos (SAGICAD, 2025b).

Em complemento a essa análise, segue-se para uma reflexão sobre a importância do PBF no combate à fome e a insegurança alimentar no Brasil, circunstâncias temerárias que aplacam milhões de brasileiros todos os anos e que podem ser contornadas por programas de rendimento mínimo.

Utilizar-se-á uma abordagem dialética para promover uma retrospectiva dos eventos que fundamentaram, teoricamente e politicamente, a criação do Programa Bolsa Família, resgatando seus principais autores e as diferentes visões acerca de um programa estatal de rendimento mínimo, assim como os instrumentos jurídicos (leis) que consolidaram este programa e seus substitutos durante o século XXI.

A utilização de um ferramental estatístico, por meio da estatística descritiva, será dada a partir da obtenção de dados junto a Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único que detém uma taxa histórica dos benefícios pagos pelos programas de renda mínima no Brasil, assim como de relatórios internacionais acerca do impacto do PBF na renda das famílias brasileiras e de seu impacto na promoção da nutrição infantil, junto ao relatório sobre o Panorama da Segurança Alimentar e Nutrição para a América Latina e o Caribe – FAO/2024. Por conseguinte, este estudo encerra com a apreciação histórica no desenvolvimento do PBF e de seus impactos diretos e indiretos no aumento do bem-estar da parcela da população mais vulnerável do Brasil.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E SUAS DIVERGÊNCIAS

Este trabalho explora um tema que teve sua primeira menção, ainda que sutil, na obra *Utopia* de Thomas More, no século XVI. Nessa narrativa, Rafael Hitlodeu, um viajante português, discute com um Arcebispo e um especialista em leis sobre a severidade das punições impostas aos ladrões. Ele argumenta que, em vez de condená-los a suplícios cruéis, seria mais adequado garantir condições dignas para que ninguém precisasse recorrer ao roubo para sobreviver (More, 2014, p. 15).

A reflexão de More (2014) abriu caminho para debates sobre a renda mínima ao longo dos séculos seguintes. Seu enfoque era assegurar uma base financeira aos mais pobres para





evitar que fossem levados à criminalidade. Com o tempo, essa ideia foi expandida para abranger diversas formas de vulnerabilidade econômica.

Em 1526, Juan Luis Vives, em *De Subventionem Pauperum*, apresentou uma visão própria sobre o auxílio aos “necessitados”, fundamentada em uma perspectiva moral e religiosa. Ele aprofundou o conceito de assistência aos pobres de maneira distinta de More:

Aqueles que dissiparam suas riquezas de maneira insensata, seja em jogos de azar, prazeres mundanos ou excessos, ainda devem receber sustento, pois ninguém deve ser deixado à fome. No entanto, esses indivíduos devem ser relegados às tarefas mais árduas, recebendo o mínimo necessário para viver, como forma de lição para os demais e para que reflitam sobre seus erros. Não se deve deixá-los morrer de fome, mas sua alimentação deve ser simples, e seu trabalho, exaustivo (Vives, 2002, tradução nossa).

O pensamento de Vives representou uma evolução do conceito sugerido por More (2014), mas com um viés punitivo mais acentuado. Ele defendia que os chamados “vadios” deveriam receber o mínimo necessário para a sobrevivência, porém sob condições rigorosas, como trabalho forçado em funções de baixa qualificação. Sua abordagem enfatizava a obrigação do trabalho como forma de evitar a ociosidade e os vícios. Freitas (2017) destaca que Vives escreveu sua obra para influenciar o prefeito de Bruges, na Bélgica, na esperança de que a cidade adotasse um sistema de assistência aos necessitados, com critérios bem definidos para a identificação dos beneficiários.

O contexto histórico teve papel fundamental na formulação dessas ideias. A passagem do século XV para o XVI foi marcada por eventos como a descoberta da América, as grandes navegações e o avanço do protestantismo, que influenciaram diretamente os pensamentos de More e Vives. More, por exemplo, se opôs às políticas do rei Henrique VIII, tanto por convicções religiosas quanto por discordar da postura monárquica em relação à população.

Dois séculos mais tarde, na França pós-revolucionária sob o Diretório Napoleônico, o debate sobre a renda mínima ganhou novos contornos com Thomas Paine. Em seu panfleto *Agrarian Justice* de 1796, ele criticou a concentração de terras e propôs uma renda mínima estruturada matematicamente: Quando um cidadão completasse seus vinte e um anos seria agraciado com 15 libras esterlinas, em pagamento único, já a partir dos cinquenta anos todos os seus compatriotas deveriam receber recorrentemente a cada ano dez libras esterlinas.

Diferente de More e Vives, Paine propôs um sistema universal e sem critérios seletivos, introduzindo os conceitos de Renda Mínima e Seguridade Social. Para financiar o modelo, sugeriu a criação de um Fundo Nacional sustentado por um imposto de 10% sobre heranças. No entanto, ele não considerou o impacto do crescimento populacional sobre a sustentabilidade do sistema. Segundo suas próprias estimativas (Paine, 2019), o número inicial de beneficiários na França era de 490 mil, mas essa cifra cresceria significativamente sem que as terras produtivas e as arrecadações aumentassem proporcionalmente, o que poderia comprometer a viabilidade do projeto.

Dado o avanço da contemporaneidade, autores mais atuais trouxeram sua contribuição acerca da temática do rendimento mínimo durante o século XX, sendo um dos mais destacados Milton Friedman com a teoria do Imposto de Renda Negativo, proposta durante meados dos anos 60, e Van Parijs, que durante a virada do milênio propunha a adesão dos governos a um projeto de rendimento mínimo garantido a toda a população, também conhecida como Renda Básica Universal.



A *magnum opus* de Milton Friedman, *Capitalismo e Liberdade*, escrita em 1962 trouxe à tona os ideais e visões do autor sobre diversos aspectos econômicos e sociais. De acordo com Freitas (2017), o outrora conhecido como um defensor radical do capitalismo, o professor da Escola de Chicago propôs no capítulo XII dessa obra, o Problema da Pobreza, sua solução para diluir os problemas de desigualdade e de miséria que o capitalismo norte-americano proporcionava as classes menos abastadas de sua sociedade.

Diferentemente de seus antecessores, como More, Paine e Vives, o autor deliberou sobre um processo sistemático de pagamento de renda suplementar (subsídio) aqueles que não atingissem determinado patamar mínimo de renda, o que viria a ser conhecido como imposto de renda negativo (IRN). De acordo com as palavras de Friedman (2023), eis sua explicação para contornar o problema da miséria norte-americana:

O procedimento mais recomendável (para lidar com o Problema da Pobreza) em bases puramente mecânicas seria o imposto de renda negativo. Temos atualmente uma isenção de 600 dólares por pessoa em termos de imposto de renda federal (mais um mínimo de 10% de dedução uniforme). Se um indivíduo receber renda de 100 dólares em excesso, após o cálculo da isenção e da dedução, pagará certo imposto. De acordo com nossa proposta, se a renda for menos 100 dólares, isto é, 100 dólares abaixo da isenção mais a dedução, terá que pagar um imposto negativo, isto é, receber subsídio. Se a taxa do subsídio for, digamos, 50%, receberá 50 dólares. Se não tiver nenhuma renda e, para efeitos de simplicidade, nenhuma dedução, e a taxa for constante, receberá 300 dólares. Poderá receber mais do que isso, se tiver deduções, por exemplo, por despesas médicas, de modo que sua renda menos as deduções já seja negativa mesmo antes da subtração da isenção. As porcentagens do subsídio poderiam, evidentemente, ser graduadas da mesma forma que as do imposto de renda. Deste modo, seria possível estabelecer um nível abaixo do qual nenhuma renda se poderia situar. Neste exemplo, 300 dólares por pessoa. O nível preciso dependeria de quanto a comunidade estivesse disposta a permitir. (Friedman, 2023).

Não há maior aprofundamento de sua explicação na obra *Capitalismo e Liberdade*, mas existem diversas menções futuras nas quais o autor explica melhor seu conceito de IRN, como pode ser visto em Suplicy (2000). A ideia central deste subsídio vai na contramão de um benefício universal pago a toda a sociedade, de acordo com o monetarista, o IRN deve ser pago somente a população mais vulnerável, mediante a análise do imposto de renda ao final do ano, tornando-se um crédito a ser recebido ao final da avaliação tributária do contribuinte, a fim de suplementar sua renda, aumentando assim seu poder de compra e chegando a um patamar mínimo, estabelecido pelas entidades governamentais, de renda para seus cidadãos.

A proposição de Friedman (2023) é mais aberta e ampla para o Poder Legislativo norte-americano, ao ponto que os congressistas poderiam formalizar um formato de recebimento deste subsídio devido ao imposto de renda, assim como deliberar sobre uma alíquota aceitável para as contas públicas e para a sociedade estadunidense, no que tange ao diferencial entre aquele rendimento do cidadão durante o ano e quanto entre o patamar mínimo de renda seria completado pelo governo. O quadro 1 demonstra uma explicação visual sobre o que se entende do IRN a partir de Friedman (2023):

TABELA 1 – BENEFÍCIO DO IMPOSTO DE RENDA NEGATIVO DE ACORDO COM A ALÍQUOTA E O PATAMAR DE RENDA (EM US\$)

Nível de Renda declarado	Alíquota do Complemento de Renda originado pelo Imposto de Renda Negativo					
	Inexistência do IRN (0%)	10%	20%	30%	40%	50%
0	0	+ 60	+ 120	+ 180	+ 240	+ 300
100	100	100+50 = 150	100+100 = 200	100+150 = 250	100+200 = 300	100+250 = 350
200	200	200+40 = 240	200+80 = 280	200+120 = 320	200+160 = 360	200+200 = 400
300	300	300+30 = 330	300+60 = 360	300+90 = 390	300+120 = 420	300+150 = 450
400	400	400+20 = 420	400+40 = 440	400+60 = 460	400+80 = 480	400+100 = 500
500	500	500+10 = 510	500+20 = 520	500+30 = 530	500+40 = 540	500+50 = 550
600	600	600	600	600	600	600

Fonte: Adaptado de Alfaro (2021).

Para todos os fins, a tabela explicativa acima desconsidera deduções no IR e tem como objetivo facilitar a visualização do funcionamento de IRN. Considerando que o salário-mínimo federal nos EUA, durante os anos 1960, era de US\$ 1 por hora trabalhada e uma carga horária de trabalho de oito horas por dia de segunda a sexta (Department of Labor, 2009), este indivíduo teria renda anual de aproximadamente US\$ 2.000. Ainda que o imposto de renda incida per capita, em uma família de quatro membros em que somente o pai trabalha, a renda per capita anual seria de US\$ 500. Neste exemplo fictício, a família estaria abaixo do patamar mínimo para pagamento de imposto de renda nos EUA, de acordo com Friedman (2023). Para o começo da década de 1960, de acordo com o autor, o governo deveria subsidiar parte desta renda mínima através de um programa de imposto de renda negativo.

A partir de uma alíquota pré-definida com aquilo que o Estado se disponha a pagar e que os legisladores achem adequado socialmente, esta diferença entre os US\$ 500 e US\$ 600 seria paga em parte pela União, em que se pese a alíquota a ser utilizada. De acordo com a sugestão de Friedman supracitada, uma alíquota de 50% significaria um acréscimo de US\$ 50 anuais per capita para essa família fictícia, o que representa um aumento de 10% nos rendimentos líquidos da família, algo muito relevante para uma família de baixa renda, que vivia em situação de pobreza no contexto norte-americano dos anos 1960.

A ideia de Friedman (2023) foi tão relevante para a sociedade estadunidense na época, que fomentou a discussão sobre a adesão de um programa de rendimento mínimo por parte dos políticos a nível federal. O debate incentivou Richard Nixon, em 1969, a propor o *Family Assistance Plan*, que consistia em um programa de IRN para as famílias de baixa renda. Contudo, fora barrado pelo Senado (Crandall-Hollick e Hughes, 2018), mas reformulado pelo Sen. Russell Long e sancionado por Gerald Ford, o que tornou o Imposto de Renda Negativo por lei federal no ano de 1975, no âmbito do *Tax Reduction Act* de 1975, criando assim o *Earned Income Tax Credit* (EITC), programa pioneiro de IRN que vigora nos EUA até os dias atuais.

Indo de encontro a proposta de Friedman, foi criada no final do século XX a BIEN, organização liderada por Philippe Van Parijs que defendia a renda básica universal, paga a todos os cidadãos independentemente de classe social ou nível de renda. De acordo com Van Parijs (2000), “Uma renda básica é uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho”.

A forma de pagamento também é diferente daquela defendida por autores mais ortodoxos como Friedman, que defendia a isenção ou crédito no imposto de renda ao final do período. Van Parijs e seus colaboradores da BIEN defendem a ideia de um pagamento mensal e em dinheiro a todos os cidadãos. A sua execução é mais cara do que o IRN, haja vista que busca contemplar todos os moradores de determinada região. Contudo, existe um custo de transação muito menor, uma vez que não envolve um sistema de fiscalização e administração para esses recursos, sendo pago indefinidamente e irrestritamente a cada contribuinte cadastrado. Van Parijs (2000) argumenta suas diferenças com o IRN, mas não credita o seu projeto de Renda Básica como o mais barato (no todo) para as contas públicas, uma vez que este seu trabalho é de caráter exclusivamente qualitativo.

Os argumentos favoráveis de pensadores da renda básica como Van Parijs (2000) e Suplicy (2013) seguem a perspectiva de que o sistema irrestrito permite maior resgate do valor pago pelo governo para os indivíduos, tendo em vista que inexiste vergonha ou humilhação neste benefício, pois é um direito concedido a todos. Outro argumento retórico é o de que a renda básica tem por princípio ser paga mensalmente e irrestritamente, o que impede a “armadilha do desemprego”. Essa armadilha seria característica de estados que pagam benefícios à população mais vulnerável, mas impõem condicionalidades como estar desempregado ou ter renda abaixo de determinado patamar, coibindo a progressão de renda dessa família, que se sente mais segura no emprego informal ou mesmo sem trabalhar, mantendo assim seu benefício original.

De acordo com o autor belga:

Assim como a não condicionalidade ao trabalho evita que a não condicionalidade à situação financeira sustente de maneira inaceitável a exploração (o que a segunda faria ao subsidiar empregos indignos e mal remunerados, aceitos sob a ameaça da perda do benefício), de modo semelhante a não condicionalidade à situação financeira evita que a não condicionalidade ao trabalho fomenta de maneira inaceitável a exclusão (o que a segunda faria ao nos incitar a não mais considerar problemático um sistema que exclui firmemente o menos produtivo de qualquer participação no trabalho, eliminando de maneira efetiva empregos de baixa produtividade) (Van Parijs, 2000).

Dessa forma, acabam sendo apontados supostos benefícios secundários na eventual consolidação de um programa de renda básica universal, como a redução da exploração de mão de obra, reduzindo a informalidade e os empregos de baixa remuneração, assim como “eliminando” os empregos de baixa produtividade, argumento último que parece factível ante o avanço da quarta revolução industrial, consolidando a automação do sistema produtivo e a introdução da inteligência artificial.

Diversos países e regiões fizeram projetos para estudos sobre a viabilidade do programa de renda básica universal (RBRB, 2025) ou fazem atualmente (UBI DATA, 2025), sendo em sua maioria projetos de baixo orçamento e com público-alvo diminuto. Contudo, o estado do Alasca (EUA) representa o maior êxito da renda básica universal, uma vez que instituiu este programa em sua constituição estadual ainda na década de 1970, remunerando todos os cidadãos com benefícios pagos periodicamente em suas contas bancárias previamente cadastradas (Freitas, 2017).

Segundo o Departamento de Receita, o valor pago da renda básica no ano de 2024 foi de US\$ 1.702 (Department of Revenue, 2025). Vale analisar que o valor não é muito significativo, representando uma parcela pequena do que os norte-americanos estão acostumados a receber anualmente, de acordo com o Bureau of Labor Statistics (2024), a

remuneração média do trabalho no estado do Alasca foi de US\$ 1.345 semanais no segundo trimestre de 2024. Assim, é possível concluir que um benefício anual pouco maior do que a renda de uma semana não é suficiente para garantir qualidade de vida ou satisfazer as necessidades mínimas de uma família norte-americana.

Outros autores mais contemporâneos e laureados com o Prêmio Nobel de Economia, tal qual Friedman, como Esther Duflo e Abhijit Banerjee (RBRB, 2020) vem defendendo a implementação de programas de renda básica universal para países em desenvolvimento, como o objeto de estudo de sua pesquisa, a Índia, que goza de grande desigualdade social, concentração de renda e alto grau de pobreza (RBRB, 2019).

Robert Solow, em discussão com Paul Krugman, endossa a execução do programa EITC (*Earned Income Tax Credit*), como pode ser visto na entrevista concedida ao CUNY Graduate Center em 2015 (RBRB, 2023). Contudo, nesta discussão, Solow e Krugman se opõe quanto a razoabilidade de programas universais de renda. O primeiro considera o programa benéfico, porém limitado, dado que muitos norte-americanos não aceitam receber o crédito no imposto de renda e que o processo de sair do programa é difícil, uma vez que ele aplica alíquotas mais altas à medida que há expansão de renda - o que faz com que os beneficiários, mesmo que momentâneos, pelas circunstâncias da vida, permaneçam no programa quase que de forma permanente.

3. UM BREVE HISTÓRICO DA RENDA MÍNIMA NO BRASIL

A partir da contextualização teórica acerca da implementação de programas de rendimento mínimo pelo mundo, podemos considerar como majoritários neste debate dois tópicos principais: o Imposto de Renda Negativo e a Renda Básica Universal. A temática ganhou contornos práticos no Brasil durante os anos 1990, quando a Prefeitura de Campinas (SP) instituiu, pioneiramente, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima no ano de 1995. Esse programa consistia no pagamento de benefício financeiro a famílias com renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, sendo condicionado a permanência e frequência das crianças em idade escolar no ensino público. Até a introdução de um programa federal de renda mínima, o programa campineiro atingia pouco mais de duas mil famílias (Suplicy, 2013).

A segunda ocorrência no Brasil e com maior alcance por parte do público e da mídia angariada foi o Programa Bolsa Escola do Governo do Distrito Federal, que no ano de 1995 passava a remunerar os cidadãos em maior vulnerabilidade social (abaixo de $\frac{1}{2}$ salário-mínimo *per capita*) com um salário-mínimo por mês. Com amplitude maior, atingindo cerca de vinte cinco mil famílias e por se passar na região que envolve a capital do país, este programa ganhava maiores contornos domesticamente e passou a ser bem-visto pelos congressistas brasileiros, como o próprio senador Eduardo Suplicy (Suplicy, 2013).

Como já estava no Distrito Federal, não foi difícil que chegasse no Palácio do Planalto, e a Lei nº 9.533/1997 foi promulgada sob a intenção do Governo Federal em custear na ordem de 50% todo o orçamento dos programas de municípios brasileiros que criassem e administrassem programas de rendimento mínimo junto a sua população local.

Fernando Henrique Cardoso deu origem ao que se entende hoje como Bolsa Família, quando no ano de 2001 sancionou a Lei nº 10.219/2001, que ampliava o escopo da lei supracitada, atingindo ainda mais famílias e municípios, instituindo assim o programa Bolsa Escola, com cerca de quatro milhões de famílias beneficiadas, atingindo quase todos os municípios do país. De acordo com o texto da Lei (Brasil, 2001a), o programa concederia benefícios às famílias de baixa renda na ordem de 15 a 45 reais, a depender de sua composição

familiar. Tal qual os programas que o precederam, o Bolsa Escola também tinha seu benefício condicionado a frequência escolar, gerando um incentivo para as famílias mais vulneráveis do país em manter seus filhos dentro do ambiente público de ensino e evitando assim parte da evasão escolar.

A viabilidade de um programa tão amplo e extenso se dá pela criação de um sistema integrado por parte do Governo Federal para rastrear e selecionar as famílias que são público-alvo de suas políticas para o desenvolvimento socioeconômico, sendo este o Cadastro Único (CadÚnico). Esse sistema foi criado anteriormente ao Programa Bolsa Escola com o intuito de integrar por meio de um único cadastro todas aquelas famílias que viviam em condições de vulnerabilidade social, conceito definido pelo Poder Executivo em 2001 como aqueles com renda familiar total de até três salários-mínimos ou com renda per capita de até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo (Barros *et al.*, 2009).

O cadastro é realizado junto ao CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) e é composto por três questionários que buscam ampliar o número de informações sobre famílias em situação de vulnerabilidade social – dados que podem ser difíceis de captar durante um censo populacional. Nesse sentido, o CadÚnico funciona como uma espécie de censo específico voltado às famílias de baixa renda. De acordo com Barros *et al.* (2009), sua composição se dá por um questionário amplo que informa as autoridades sobre a complexidade da situação econômica daquela família, sendo divididos em três grupos de perguntas: sobre o município, sobre a moradia e sobre os membros que a compõem.

Atuando como um censo da vulnerabilidade no país, o CadÚnico obtém informações como a quantidade de crianças na composição familiar, a presença de gestantes ou puérperas, sobre as condições do domicílio, como acesso ao saneamento básico e eletrodomésticos, além de possibilitar uma informação com maior exatidão sobre a renda familiar e suas origens, quer seja de trabalho informal, formal ou de outros benefícios sociais.

De acordo com a Lei nº 10.219/2001, o Programa Bolsa Escola concederia benefícios de R\$ 15,00 por criança em idade escolar (de seis a quinze anos) ao limite de três benefícios por família, desde que o núcleo familiar cumprisse tais requisitos, como: (I) Residir em Município que possua convênio com o Governo Federal para a criação de programa municipal de renda mínima; (II) Possuir em sua composição crianças em idade escolar; (III) Ter situação cadastral atualizada junto ao cadastro nacional de beneficiários e (IV) Frequência escolar das crianças superior a oitenta e cinco por cento (Brasil, 2001a).

Considerando a Medida Provisória nº 2.142/2001 que dispõe sobre o salário-mínimo estabelecido a partir de abril de 2001, definindo o salário-mínimo como R\$ 180,00 (à época), o benefício concedido pelo Programa Bolsa Escola (R\$ 15,00 por criança) correspondia a 8,33% S.M., ao limite de 25% S.M (Brasil, 2001b). Dado que era um programa inédito no Brasil e com abrangência federal, pode-se dizer que o mesmo foi bem aceito pela população mais pobre e melhorava, mesmo que de forma singela, as condições socioeconômicas das famílias mais vulneráveis do país (Suplicy, 2013).

No entanto, foi durante o governo de Lula da Silva que o Bolsa Família foi formalmente instituído e consolidado como um dos maiores programas de transferência de renda do mundo. Integrando diversos programas sociais existentes, o Bolsa Família unificou os benefícios e ampliou seu alcance, atendendo milhões de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. A implementação do programa foi acompanhada por uma série de medidas para garantir transparência e eficácia, incluindo a criação de mecanismos de monitoramento e avaliação. O CadÚnico continuou a desempenhar um papel central na identificação dos beneficiários, permitindo uma gestão mais eficiente e direcionada dos recursos.

O Governo de FHC já tinha criado, no final do seu segundo mandato, políticas de garantia de renda mínima, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás, contudo um novo governo a partir de uma forte demanda social para a melhoria da qualidade de vida, se propôs a potencializar estes programas de rendimento mínimo (Weissheimer, 2006). O Quadro 1 apresenta a composição e os benefícios dos programas federais de transferência renda supracitados e anteriores ao Programa Bolsa Família.

QUADRO 1 – BENEFÍCIOS E CARACTERÍSTICAS DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS DE RENDA DO BRASIL PRÉ BOLSA FAMÍLIA (EM R\$ DE 2002)

	Bolsa Escola	Bolsa Alimentação	Auxílio Gás
Benefício por critério	R\$ 15,00 por estudante dos 6 aos 15 anos	R\$ 15,00 por gestante ou nutriz e crianças até os 6 anos	R\$ 7,50 por família
Benefício máximo	R\$ 45,00 (três benefícios)	R\$ 45,00 (três benefícios)	R\$ 7,50 (um benefício)
Condicionalidades	Frequência escolar (85%)	Acompanhamento da saúde da família	Ser beneficiário do PBE ou PBA
Legislação regente	Lei nº 10.219/2001	Mpv nº 2.206-1/2001	Decreto nº 4.102/2002
Critério de renda familiar máxima	½ salário-mínimo per capita	½ salário-mínimo per capita	½ salário-mínimo per capita

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

De acordo com Soares e Sátyro (2009), o formato institucional dos programas de rendimento mínimo anteriores ao PBF era considerado “caótico”, sendo cada um deles regido por uma Secretaria ou Ministério do Governo Federal, com legislações distintas e pouca coordenação na resolução de um problema focal, o combate à fome.

Em virtude desse problema, foi promulgada a Lei nº 10.689/2003 que versa sobre a criação do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), que visava combater a fome e dirimir as condições de precariedade socioeconômicas que as famílias mais vulneráveis do país viviam. Essa lei não é pontual sobre os benefícios e critérios de elegibilidade aos quais as famílias ficam sujeitas (Brasil, 2003), mas abriu caminho para a criação e consolidação do Programa Bolsa Família no começo de 2004. Um importante passo que o PNAA deu foi no formato do recebimento de benefícios sociais, ficando estabelecido o formato de recebimento por cartão magnético e não mais em mãos como seus antecessores.

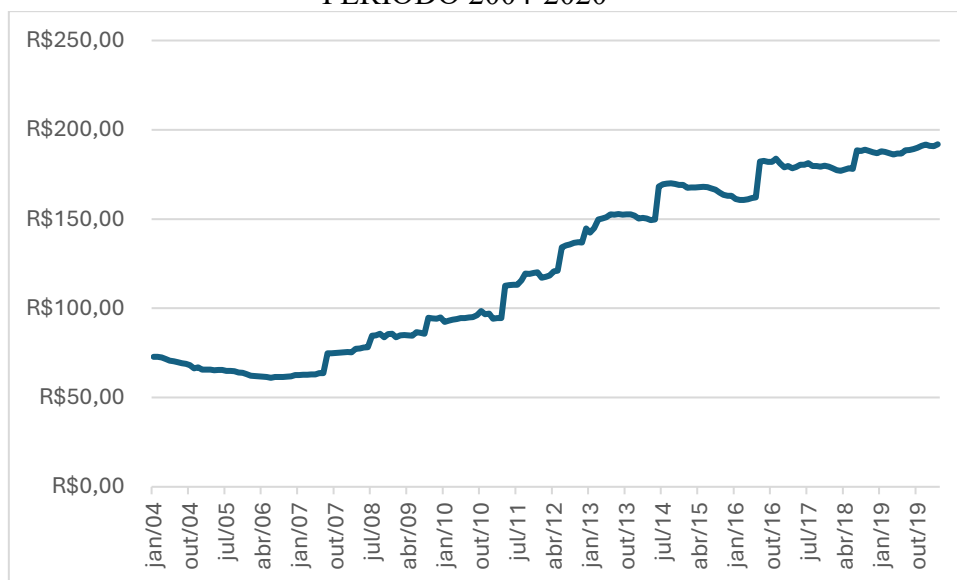
Segundo o *caput* da Lei nº 10.835/2004, fica criada a Renda Básica de Cidadania no Brasil, um direito irrestrito e concedido a todos os brasileiros natos e residentes no país há mais de cinco anos, independentemente da condição econômica ou social (Brasil, 2004a). O Senador Eduardo Suplicy (PT) foi o autor desse projeto de lei que visava institucionalizar um programa de renda básica no país, embora tenha sido promulgado, nunca fora posto em prática (*de facto*), o que tornou essa lei como um instrumento jurídico para a justificação da lei seguinte, a lei do Bolsa Família (Suplicy, 2013).

A Lei nº 10.836/2004 é o instrumento legal que institui o Programa Bolsa Família e passou a regulamentar sua execução nos anos seguintes (Brasil, 2004b). O texto é preciso quanto ao formato do PBF, definido como um programa que unifica aqueles que o antecederam, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o PNAA e o Auxílio Gás. Embora a lei tenha sido atualizada com valores corrigidos e critérios inéditos a serem observados, o instrumento seguia o mesmo princípio norteador: a concessão de benefícios a famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, que possuam, em sua composição, crianças, gestantes ou nutrizas.

De acordo com a Lei nº 10.836/2004, a condição de extrema pobreza seria verificada por aquelas famílias que possuísem renda per capita de até R\$ 50,00, já a condição de pobreza era definida por renda per capita de até R\$ 100,00. Os benefícios subdividiam em dois tipos: básico e variável; o primeiro diz respeito ao pagamento de um benefício de R\$ 50,00 a famílias em situação de extrema pobreza, já o benefício variável consistia no pagamento de um benefício de R\$ 15,00 ao limite de três benefícios por família para aqueles em condições de pobreza ou extrema pobreza que tivessem em sua composição indivíduos de até quinze anos de idade, gestantes ou lactantes (Brasil, 2004b).

Desde 2004, a lei foi sendo atualizada, com o valor e os critérios dos benefícios sendo revisados pela Medida Provisória nº 411/2007, pela Lei nº 11.692/2008 e pela Lei nº 12.722/2012 (Brasil, 2007; 2008; 2012). Conforme demonstra o Gráfico 1, o benefício médio pago pelo Programa Bolsa Família seguiu essa trajetória de evolução até a sua substituição pelo Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil, durante o Governo Bolsonaro:

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DO BENEFÍCIO MÉDIO DO BOLSA FAMÍLIA NO PERÍODO 2004-2020

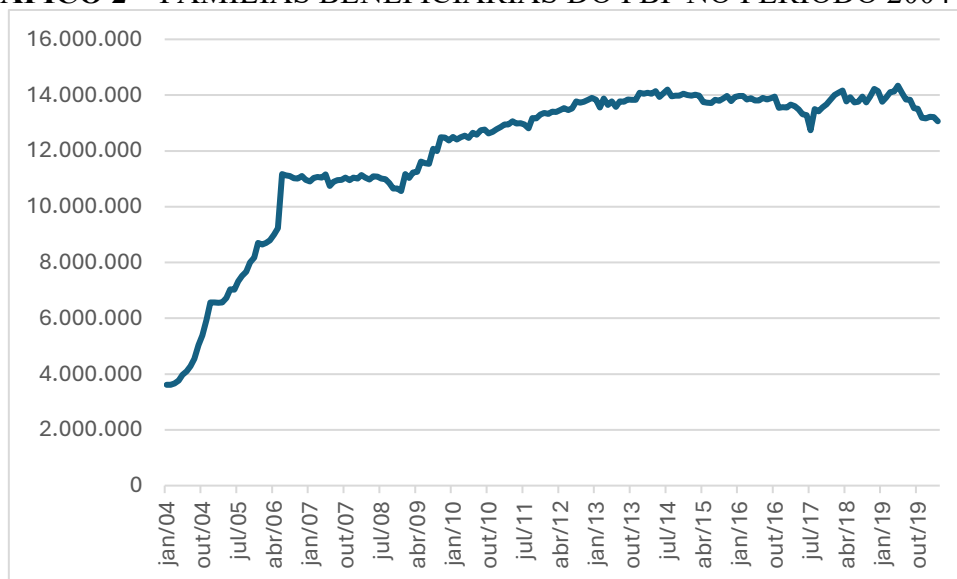


Fonte: Elaborado a partir de SAGICAD (2025a)

O cálculo do benefício médio se dá, de acordo com a legenda do SAGICAD, pela divisão entre o valor transferido em cada mês pelo Governo Federal e o número de famílias beneficiárias. O resultado acima descrito demonstra a evolução do valor médio do benefício, que no ano inaugural do programa era de cerca de R\$ 70,00 para o patamar de R\$ 190,00 no último ano que fora regido pela Lei nº 10.836/2004.

O ponto de ruptura da série histórica dos dados do PBF se dá pela substituição deste pelo Auxílio Emergencial em abril de 2020, devido ao cenário pandêmico da COVID-19, que vigoraria até o final do mesmo ano, sendo posteriormente substituído pelo Auxílio Brasil em 2021. O Gráfico 2 apresenta o histórico na quantidade de famílias beneficiadas:

GRÁFICO 2 – FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF NO PERÍODO 2004-2020



Fonte: Elaborado a partir de SAGICAD (2025b).

Um aumento muito mais significativo do que o encontrado nos benefícios do PBF se dá no número de famílias beneficiadas pelo programa, partindo de pouco menos de 4 milhões de famílias beneficiadas em 2004 para mais de 13 milhões ao final da série histórica. O número de famílias atingidas pelo programa de rendimento mínimo saltou mais de 260% em dezesseis anos, enquanto o benefício médio (*per si*) teve um crescimento mais tímido de somente 164%.

Em 2020 houve um episódio extraordinário que impedia os trabalhadores de se deslocarem ao seu local de trabalho devido às regras de distanciamento social (Marins *et al.*, 2021), tão logo as autoridades brasileiras se viram pressionadas pela aprovação de um auxílio emergencial que tornasse a situação destas famílias, atingidas pela COVID-19, menos danosa.

A Lei nº 13.982/2020 rege o Auxílio Emergencial, definindo o valor do benefício, o limite de benefícios por família e os pré-requisitos para este recebimento. De acordo com o corpo da lei, o benefício era de R\$ 600,00, limitado a dois benefícios por família que cumprisse certos requisitos, como renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, maior de 18 anos de idade e que não estivesse empregada formalmente (Brasil, 2020).

Marins *et al.* (2021) destaca o desenho do programa que se utilizou do Cadastro Único para sua implementação, sofrendo pequenos recortes na base de dados, como a análise do critério de elegibilidade causada pelo emprego formal e pelo CadÚnico conter beneficiários de outros programas sociais além do Bolsa Família. Já aqueles não cadastrados na base de dados federal, poderiam se cadastrar via aplicativo da Caixa Econômica de forma excepcional. Por fim, foram considerados elegíveis ao Auxílio Emergencial: (I) 19,5 milhões de beneficiados previamente pelo PBF, (II) 10,5 milhões de pessoas cadastradas, mas que não recebiam o PBF, (III) 38,2 milhões de cadastrados através do aplicativo Caixa – Auxílio Emergencial.

Rapidamente, o Auxílio Emergencial se tornava o maior programa de renda mínima da história do Brasil, com a amplitude de beneficiários tendo 68 milhões de pessoas elegíveis, e totalizando mais de 118 milhões de indivíduos beneficiados, ao custo de aproximadamente R\$ 300 bilhões em menos de um ano (abril/2020-dezembro/2020), de acordo com o Ministério da Cidadania (2021).

Ao passo que PBF custara, durante o ano inteiro de 2019, cerca de R\$ 31 bilhões (SAGICAD, 2025c), o Auxílio Emergencial mostrava um salto expressivo no orçamento empenhado da União com programas de rendimento mínimo, o que era compreensível mediante o cenário de calamidade pública, mas levaria as autoridades brasileiras a repensarem o valor do benefício e em sua abrangência nos anos pandêmicos seguintes.

A partir do Decreto nº 10.661/2021, houve um enxugamento no valor médio do benefício do Auxílio Emergencial e a retirada dos beneficiários do PBF deste programa excepcional (Brasil, 2021a). Porém, o PBF voltaria a ter seu valor empenhado semelhante ao cenário pré-pandêmico durante o ano de 2021, com cerca de R\$ 16,75 bilhões (SAGICAD, 2025d).

À medida que o Governo Federal percebia a popularidade do Auxílio Emergencial e a demanda social por ele gerada, foi concebida uma reformulação do seu antecessor, o PBF, que foi descontinuado e substituído pelo Programa Auxílio Brasil (PAB) no final do ano de 2021, com a promulgação da Lei nº 14.284/2021.

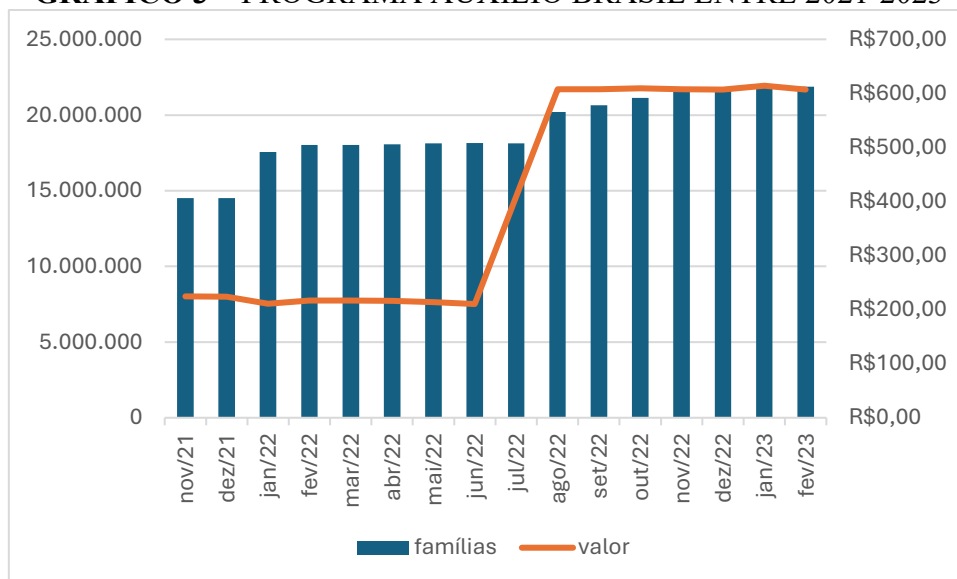
O Auxílio Brasil redefine o entendimento do Governo Federal acerca dos conceitos de pobreza e extrema pobreza, os caracterizando como renda familiar per capita abaixo de R\$ 210,00 e abaixo de R\$ 105,00, respectivamente. A Lei nº 14.284/2021 (Brasil, 2021b) determina dois benefícios principais: Primeira infância e Composição Familiar, o primeiro diz respeito a um benefício de R\$ 130,00 pago por criança de até 36 meses de idade (limite de 5 benefícios), enquanto o segundo determina pagamento de R\$ 65,00 por indivíduo que componha este núcleo familiar (limite de 5 benefícios).

Os pré-requisitos e condicionalidades do PAB são semelhantes aos do PBF, mas apenas famílias pobres e extremamente pobres que possuam jovens de até 21 anos de idade, nutrízes ou gestantes podem ser beneficiadas pelo programa, ao passo que os indivíduos em idade escolar devem estar regularmente matriculados e com frequência aceitável e com a família fazendo o acompanhamento de saúde e nutrição com as entidades competentes.

Costa *et al.* (2023) argumentam que a criação do PAB em substituição ao PBF parece muito mais uma dinâmica de narrativas em torno da renda mínima no Brasil do que de fato uma evolução no formato do programa assistencial. De acordo com os autores isso se deve a polarização política entre os agentes envolvidos, colocando o maior programa de renda mínima do país como um instrumento político para angariar apoio popular, inclusive redesenhando seu formato de divulgação, com a adoção de vários símbolos nacionalistas e ligados ao líder do Poder Executivo à época.

Nos primeiros meses de vigência do Programa Auxílio Brasil, observou-se que o valor do benefício médio por família foi semelhante àquele do Programa Bolsa Família nos anos que antecederam a pandemia do COVID-19. Contudo pode-se perceber uma rápida elevação no valor recebido pelas famílias à medida que o pleito eleitoral de 2022 se aproximava, conforme demonstra o Gráfico 3. Esse aumento acelerado concentrado no período pré-eleitoral pode ser interpretado como uma estratégia política, refletindo o uso de políticas de transferência de renda como instrumento de ampliação de capital político.

GRÁFICO 3 – PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL ENTRE 2021-2023



Fonte: Elaborado a partir de SAGICAD (2025e).

Tanto o valor médio do benefício como o orçamento empenhado no PAB nos meses que antecederam a eleição, acontecida em dois turnos no mês de outubro/2022, tiveram seus valores quase triplicados, ao passo que o número de famílias beneficiadas cresceu, mas de forma muito menos sinuosa (SAGICAD, 2025e). Em poucos meses do novo governo, o programa de rendimento mínimo foi novamente alterado em favor da identificação político-partidária do seu promulgador, retornando para a nomenclatura de Programa Bolsa Família através da Lei nº 14.601/2023. Atualmente, o PBF consiste no pagamento de um benefício sujeito a condicionais como frequência escolar e acompanhamento da saúde da família.

De acordo com a Lei nº14.601/2023, a restrição de renda familiar per capita é definida por R\$ 218,00 e os benefícios são divididos em três categorias principais: (I) Renda de Cidadania, no valor de R\$ 142,00 por família (fixo); (II) Primeira Infância, no valor de R\$ 150,00 por criança de até sete anos de idade e (III) Variável Familiar, no valor de R\$ 50,00 por jovens de 7 a 18 anos de idade, nutriz e gestante (Brasil, 2023).

Vale ponderar uma questão sobre o novo PBF: fica estabelecido um benefício no valor mínimo de R\$ 600,00 por família, chamado de Benefício Complementar, o qual será pago sobre aquela diferença no cálculo dos benefícios supracitados até atingir o patamar de seiscentos reais. Para além disso, não existe limite de benefícios de primeira infância ou variável familiar, ao contrário do antigo PBF, sendo assim o valor total do benefício pode ser mais significativo de acordo com a composição familiar.

4. BOLSA FAMÍLIA E O IMPACTO NO COMBATE À FOME E MISÉRIA

Como citado nas seções acima, o combate à fome e a pobreza representa o principal objetivo com o PBF através da consolidação de um programa de rendimento mínimo no país. Alguns estudos produzidos após 2004 tentaram mensurar o impacto e a objetividade do PBF mediante a sociedade e a economia brasileira.

Tavares *et al.* (2009) conduziram uma pesquisa acerca do impacto na distribuição de renda oriunda da instauração do PBF através de uma simulação, os autores visaram mensurar o

resultado do programa refletido na diminuição do Índice de Gini e no grau de pobreza de cada estado do país sob duas circunstâncias distintas: a manutenção do programa de acordo a Lei nº 10.836/2004 e diante de uma ampliação nos valores distribuídos (expansão de 32% no orçamento) e na abrangência do programa (Brasil, 2004b). Considerando o índice de Gini no formato de 0 a 100, a simulação retorna dois resultados para o impacto do PBF, sendo uma queda de 0,6 p.p ao ano e uma queda de 0,7 p.p. ao ano, respectivamente. Já a pobreza e extrema pobreza recuam de forma semelhantes nas duas simulações, com aproximadamente 1 p.p. ao ano pós-2009 (Tavares *et al.*, 2009).

No mesmo ano foi conduzida uma pesquisa para verificar o impacto do PBF sobre a segurança alimentar e nutrição das crianças beneficiárias de acordo com a série histórica. Camelo *et al.* (2009) observaram que os domicílios beneficiados pelo programa tinham 7,4% maior probabilidade de estarem em situação de segurança alimentar quando comparados com o grupo controle. Considerando graus de insegurança como leve, moderada e severa, só foram obtidos resultados significativos para os casos mais leves, enquanto a nutrição das crianças e a mortalidade infantil também não apresentaram resultados robustos, descartando-se *a priori* impacto significativo do PBF nestes últimos quesitos.

Uma análise bibliométrica conduzida por Cotta e Machado (2013) constatou que a literatura acerca dos efeitos do PBF é paradoxal, com resultados apontando para um significativo aumento na segurança alimentar das famílias beneficiárias mas com efeitos nulos ou negativos sobre a nutrição familiar, o que segundo as autoras pode ser explicado pelo maior acesso a alimentos, dada a transferência de renda, que são adquiridos em sua grande maioria com maior incidência calórica, industrializados e de pouco valor nutricional.

Resultado semelhante fora encontrado na pesquisa de Cabral *et al.* (2013), com o paradoxo nutricional das famílias indo mais além, apontando para a desnutrição da maioria das crianças analisadas, enquanto os adultos estavam entrando em condições de sobrepeso. Além disso, esse estudo traçou um perfil das famílias beneficiárias do PBF, que em sua amostra analisada, a maioria não possuía piso ou revestimento no domicílio e pouco menos de 70% das mães eram analfabetas funcionais.

Ferreira *et al.* (2021) promovem uma análise sobre as vantagens de um Estado aderir a uma política de renda básica universal ou de renda mínima condicionada, como o Bolsa Família, e encontram resultados divergentes para cada qual, com a RBC sendo mais exitosa no objetivo de combate à pobreza e promoção de renda para as famílias no curto prazo, ao passo que esta política perde fôlego no médio/longo prazo, enquanto o programa de renda condicionada a educação, tal qual o PBF, obtêm resultados mais tímidos no curto prazo, mas o condicionamento alinhado à educação promove resultados mais expressivos e duradouros baseados no avanço intelectual da comunidade atingida pelo programa social.

Pesquisas mais recentes, como Martins e Gomes (2024) tentam traçar um perfil do público cadastrado nos programas sociais da União em que cerca de 55% da população infantil (0 a seis anos de idade) está sendo beneficiada pelo PBF e o impacto desse programa sobre as famílias mais vulneráveis do país, quando sem contar com a renda advinda do Bolsa Família, mais de 4/5 dos infantes estavam em situação de pobreza (abaixo de R\$ 218,00 per capita), mas ao considerar essa renda adicional, apenas 6,7% das crianças (e suas famílias) permaneciam abaixo da linha de pobreza.

O novo desenho do PBF tem retirado quase a integralidade das famílias beneficiárias do patamar de pobreza, ao passo que, em 2024, 92% das famílias beneficiadas não constavam mais como pobres de acordo com o entendimento do Governo Federal. O benefício vem sendo incrementado fortemente desde a COVID-19, como supracitado, o que potencializa a renda das

famílias beneficiárias do PBF. Além disso, destaca-se que famílias grandes (maiores que 3 indivíduos) têm sido proporcionalmente menos beneficiadas pelo programa de renda mínima brasileiro, uma vez que sua retirada do patamar de pobreza é da ordem de 82% no último ano. Esse fato pode ser um reflexo do desenho do programa, que beneficia jovens em idade escolar e, à medida que aumenta o tamanho da família, a renda adicional recebida não é tão significativa (Mata *et al.*, 2024).

Dados obtidos pela PNAD Contínua de 2023 (IBGE, 2024) captam que a insegurança alimentar (IA) tem sido drasticamente reduzida quando comparada com a última pesquisa, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017, saindo de 36,7% das famílias brasileiras para 27,6% em 2023, ainda com a maioria das famílias inseguras estão no grau leve (66%). Importante salientar que a IA toma maior espaço em famílias localizadas no Norte e Nordeste e nos jovens de até 18 anos. De acordo com a FAO ONU (2024), o percentual da população brasileira em condição de subalimentação ou fome vem sendo reduzido nos últimos anos, tendo seu ápice durante a pandemia do COVID-19, 4,2%, e voltando a regredir no último triênio estimado 3,9% (2021-2023). Ao mesmo tempo, o panorama da ONU traz consigo dados similares aos encontrados junto a PNAD Contínua, com cerca de 25% da população em insegurança alimentar (Grave – 6,6% e Moderada ou Leve – 18,4%), número muito menor do que a média global que atinge 40%.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria política e econômica que antecedeu a formulação do PBF foi essencial para a discussão acerca das políticas de rendimento mínimo no Brasil. A contraposição entre a renda básica universal e o imposto de renda mínimo protagoniza o embate até os dias atuais, embora a maioria dos países opte por programas de renda mínima condicionada, tal qual o Programa Bolsa Família. Como supracitado, resultados mais expressivos são encontrados nas simulações de longo prazo para programas de renda condicionada a educação, no sentido de redução da pobreza e no aumento de renda familiar, o que revela a escolha acertada do Poder Executivo brasileiro nos últimos 24 anos em ter optado por um programa mais focado em reduzir a pobreza e melhorar as condições de vida das famílias em situação de vulnerabilidade do país.

A condução de políticas públicas para rendimento mínimo no Brasil não pode ser vista como algo alinhado a uma linha ideológica, haja vista que sequer o grupo político majoritariamente reconhecido por tal feito tenha sido seu criador afinal. Assim como na transição entre líderes do Poder Executivo o programa não tenha sido descontinuado, mas reformulado para atender aos interesses políticos e sociais, como do Bolsa Escola para o Bolsa Família, do último para o Auxílio Brasil e em última instância o retorno para o PBF.

As pesquisas contemporâneas indicam que o Brasil tem avançado em suas políticas de combate à fome, à pobreza e a insegurança alimentar. Embora muito progresso ainda tenha que ser feito, a situação das famílias mais vulneráveis parece menos precarizada do que no início do milênio. Os programas de rendimento mínimo promovidos pelo Governo Federal nos últimos anos têm contribuído para esse enfrentamento, gerando resultados expressivos e ampliando o acesso das famílias à alimentação e recursos proporcionados pela distribuição de renda.



REFERÊNCIAS

ALFARO, Filipe Garcia Gonçalves de. **Renda mínima**: da teoria à prática e suas proposições legislativas no Brasil. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; MENDONÇA, Rosane. **Sobre as utilidades do Cadastro Único**. Texto para Discussão nº 1414. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, ago. 2009.

BRASIL. Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002. Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 23 de janeiro de 2002 relativamente ao "Auxílio-Gás". **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 25 jan. 2002.

BRASIL. Decreto nº 10.661, de 26 de março de 2021. Regulamenta a Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021, que institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 mar. 2021a.

BRASIL. Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola", e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 abr. 2001a.

BRASIL. Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 jun. 2003.

BRASIL. Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 9 jan. 2004a.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 jan. 2004b.

BRASIL. Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 jun. 2008.

BRASIL. Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012. Institui o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino de Educação Profissional e Tecnológica. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 192, p. 1, 4 out. 2012.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis n.º 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 30 dez. 2021b.

BRASIL. Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, e a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009; e revoga dispositivos da





Medida Provisória nº 1.164, de 2 de março de 2023. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 20 jun. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 411, de 28 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 2007.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.142, de 26 de abril de 2001. Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de abril de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 abr. 2001b.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.206, de 6 de setembro de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 10 set. 2001c.

BUREAU OF LABOR STATISTICS. **County Employment and Wages in Alaska** — Second Quarter, 2024. Bureau of Labor Statistics – United States. Disponível em: https://www.bls.gov/regions/west/news-release/countyemploymentandwages_alaska.htm. Acesso em: 19 mar. 2025.

CABRAL, M.; VIEIRA, K.; SAMAYA, A.; FLORÊNCIO, T. Perfil socioeconômico, nutricional e ingestão alimentar de beneficiários do Programa Bolsa Família. **Estudos Avançados**, v. 27, n. 78, 2013.

CAMELO, R.; TAVARES, P.; SAIANI, C. Alimentação, Nutrição e Saúde em Programas de Transferência de Renda: Evidências para o Programa Bolsa Família. **Economia**, v. 10, n. 4, p. 685-713, dez. 2009.

COSTA, D. M.; MAGALHÃES, R.; CARDOSO, M. L. Do Bolsa Família ao Auxílio Brasil: desafios e alcances a partir de uma pesquisa avaliativa baseada na teoria do programa. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 39, n. 7, p. 1-16, 2023.

COTTA, R.; MACHADO, J. Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 33, p. 54-60, 2013.

CRANDALL-HOLICK, Margot L.; HUGHES, Joseph S. **The Earned Income Tax Credit (EITC): An Economic Analysis**. Congressional Research Service, 13 ago. 2018. Disponível em: <https://www.congress.gov/crs-product/R44057>. Acesso em: 15 mar. 2025.

DEPARTMENT OF LABOR. **History of Federal Minimum Wage Rates Under the Fair Labor Standards Act, 1938 - 2009**. Department of Labor – United States. Disponível em: <https://www.dol.gov/agencies/whd/minimum-wage/history/chart>. Acesso em: 10 mar. 2025.

DEPARTMENT OF REVENUE. **Permanent Fund Dividend**. Department of Revenue – Alaska, 2025. Disponível em: <https://pfd.alaska.gov/>. Acesso em: 19 mar. 2025.





FAO ONU. **Panorama regional de la seguridad alimentaria y la nutrición.** Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, 2024. Disponível em: <https://es.wfp.org/publicaciones/panorama-regional-de-la-seguridad-alimentaria-y-nutricional-america-latina-y-el-0>. Acesso em: 24 mar. 2025.

FERREIRA, P.; PERUFFO, M.; VALÉRIO, A. Universal Basic Income in Developing Countries: Pitfalls and Alternatives. **Ensaio Econômico – FGV EPGE**, v. 821, p. 1-39, 2021.

FREITAS, Fernando José Gomes. **Renda Básica de Cidadania:** desenvolvimento do conceito (1916 - 1986), impacto político no Brasil (1975 – 2016) e experiências aplicadas (1982 – 2016). 2017. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2023. 320p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua:** Segurança Alimentar 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102084.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2025.

MARINS, M. T. et al. Auxílio Emergencial em tempos de pandemia. **Sociedade e Estado**, v. 36, n. 2, p. 669–692, maio 2021.

MARTINS, N.; GOMES, L. Perfil síntese da Primeira Infância e famílias cadastradas no Cadastro Único. In: **Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 36, p. 17-40, 2024.

MATA, D.; OSORIO, R.; CARVALHO, D.; COSTA, J. O novo Bolsa Família e a redução da pobreza de renda na Primeira Infância. In: **Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 36, p. 150-158, 2024.

MDS. **A trajetória do programa que tirou o Brasil do mapa da fome.** Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/a-trajetoria-do-programa-que-tirou-o-brasil-do-mapa-da-fome>. Acesso em: 05 mar. 2025.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Auxílio Emergencial 2020.** Ministério da Cidadania, 2021. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/index.php?g=2>. Acesso em: 23 mar. 2025.

MORE, T. **A Utopia.** 1.ed. São Paulo: Edipro, 2014. 144p.

PAINE, T. **Justiça Agrária.** 1.ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2019.





RBRB. **Conheça algumas experiências de distribuição de renda que estão acontecendo no mundo!** Rede Brasileira de Renda Básica, 2025. Disponível em: <https://rendabasica.com.br/experiencias-mundo/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

RBRB. **Internacional:** Economistas de apoio à Renda Básica recebem o Prêmio Nobel de Economia 2019. Rede Brasileira de Renda Básica, 2020. Disponível em: <https://rendabasica.com.br/internacional-economistas-de-apoio-a-renda-basica-recebem-o-premio-nobel-de-economia-2019>. Acesso em: 07 mar. 2025.

RBRB. **Onze ganhadores do Nobel que endossaram a renda básica universal.** Rede Brasileira de Renda Básica, 2023. Disponível em: <https://rendabasica.com.br/onze-ganhadores-do-nobel-que-endossaram-a-renda-basica-universal/>. Acesso em: 07 mar. 2025.

SAGICAD. **Programa Bolsa Família:** Valor do Benefício Médio. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único, 2025a. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?vsc=NyxqKk>. Acesso em: 24 mar. 2025.

SAGICAD. **Programa Bolsa Família:** Famílias PBF. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único, 2025b. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?vsc=CrKzEs>. Acesso em: 25 mar. 2025.

SAGICAD. **Programa Bolsa Família:** Valor repassado às famílias PBF. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único, 2025c. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?vsc=cOPaTM>. Acesso em: 25 mar. 2025.

SAGICAD. **Valor total a ser repassado pelo Auxílio Emergencial 2020.** Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único, 2025d. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 20 mar. 2025.

SAGICAD. **Programa Auxílio Brasil - quantidade de famílias e valores do Auxílio Brasil.** Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único, 2025e. Disponível em: <https://shorturl.at/Bp9Md>. Acesso em: 25 mar. 2025.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: **Texto para discussão - IPEA**, v. 1424, p. 1-41, 2009.

SUPLICY, E. M. **Renda de Cidadania:** a saída é pela porta. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2013. 463p.

SUPLICY, E. M. Um diálogo com Milton Friedman sobre o Imposto de Renda Negativo. In: **Basic Income European Network International Congress**, 8, 2000. Disponível em: <https://basicincome.org/bien/pdf/2000Suplicy2.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2025.

TAVARES, P.; PAZELLO, E.; FERNANDES, R.; CAMELO, R. Uma Avaliação Do Programa Bolsa Família: Focalização e Impacto Na Distribuição De Renda E Pobreza. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 39, n. 1, p. 25-58, 2009.





REVISTA ORBIS LATINA
ISSN: 2237-6976
Volume 15, Número 2
Junho - julho, 2025



página 114

UBI DATA. **Data for basic income research and policy**. UBI DATA - Basic Income Earth Network, 2025. Disponível em: <https://ubidata.io/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

VAN PARIJS, P. Renda Básica: Renda Mínima garantida para o século XXI? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 179-210, 2000.

VIVES, J. L. **De Subventionem Pauperum**. 4.ed. Leida: Brill Academic Publishers, 2002.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família**: Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006. 164p.

Recebido em: 15/04/2025
Aprovado em: 27/06/2025



INTERSETORIALIDADE EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: UMA ANÁLISE DESDE AS CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS

Nathalie Vieira Lucion¹

Resumo:

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), instituída em 2006, criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), representando uma tentativa na descentralização de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional (SAN). A partir dela, fica explicitado que além da União, unidades federativas, Distrito Federal e municípios possuem responsabilidade pelas políticas de segurança alimentar e nutricional em seus territórios, a fim de produzirem soluções adaptadas às suas realidades. Os municípios que aderem ao Sistema devem cumprir com alguns requisitos, os quais incluem instituição e apoio aos mecanismos de participação social, como conselhos de segurança alimentar e nutricional; instituição de uma câmara intersectorial de segurança alimentar e nutricional e produção de suas próprias políticas e planos de segurança alimentar e nutricional. No que se refere a intersectorialidade, este processo permanece dificultoso, especialmente entre os municípios. A hipótese para tal dificuldade reside nos debates sobre capacidades estatais. Aplicada aos municípios, as capacidades estatais e seus componentes podem explicar por que determinados municípios podem obter sucesso ou fracasso em construir políticas públicas municipais de segurança alimentar e nutricional de forma intersectorial. Neste sentido, o objetivo deste trabalho consiste em apresentar as relações entre intersectorialidade e capacidades estatais, tendo como objeto e escala de análise as políticas públicas de SAN em municípios. O trabalho foca em um estudo de caso realizado sobre o tema no município de Curitiba (PR), devido sua trajetória na intersectorialidade nas políticas de SAN locais. O trabalho é de caráter qualitativo, sendo exploratória. Foi realizada pesquisa documental e trabalho de campo no recorte mencionado.

Palavras-chave: Intersectorialidade; Capacidades estatais; Políticas de SAN – Curitiba.

INTERSECTORIALITY IN FOOD AND NUTRITIONAL SECURITY: AN ANALYSIS FROM THE MUNICIPAL OF STATE CAPACITIES

Abstract:

The Organic Law on Food and Nutritional Security (LOSAN), established in 2006, created the National Food and Nutritional Security System (SISAN), representing an effort to decentralize public policies on food and nutritional security (FNS). This law makes it explicit that, in addition to the federal government, federative units, the Federal District, and municipalities share responsibility for implementing FNS policies within their respective territories, with the aim of developing solutions tailored to their specific contexts. Municipalities that join the system are required to meet certain criteria, including the establishment and support of mechanisms for social participation—such as food and nutritional security councils—the creation of an intersectoral chamber for food and nutritional security, and the development of their own FNS policies and plans. Regarding intersectorality, this process remains particularly challenging at the municipal level. One hypothesis for this difficulty lies in the debate surrounding state capacities. When applied to municipalities, state capacities and their components can help explain why certain municipalities succeed or fail in developing intersectoral public FNS policies. In this context, the objective of this study is to examine the relationship between intersectorality and state capacities, focusing on public FNS policies at the municipal level. The study centers on a case study conducted in the municipality of Curitiba (Paraná), chosen for its experience with intersectorality in local FNS policies. This is a qualitative, exploratory study, based on documentary research and fieldwork carried out in the aforementioned context.

Keywords: Intersectorality; State capacities; Food and nutritional security (FNS); Policies – Curitiba.

¹ Geógrafa e licenciada pela Universidade Federal do Paraná. Atualmente cursando mestrado em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: nathiluci@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), instituída em 2006, criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), representando uma tentativa na descentralização de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional (SAN). A partir dela, fica explicitado que além da União, unidades federativas, Distrito Federal e municípios possuem responsabilidade pelas políticas de SAN em seus territórios, a fim de produzirem soluções adaptadas às suas realidades (BRASIL, 2006).

A participação social, a intersetorialidade e a elaboração, execução, monitoramento e avaliação das políticas de SAN são pilares do Sistema, o qual apresenta desafios especialmente na escala municipal. A adesão ao SISAN, bem como o cumprimento dos requisitos para sua formalização, ainda são desafios nos municípios. A intersetorialidade - compreendida como a integração entre setores diversos da administração pública, com vistas a produzir políticas públicas em torno de um problema comum (Candel, 2021; Cunill-Grau, 2016) - é uma prática dificultosa nas políticas de SAN, demandando estudos sobre a questão.

A mera instituição de uma Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional não é suficiente para construir políticas intersectoriais de SAN, principalmente nos municípios. Para a produção de políticas que abarquem a multiplicidade de temas envolvendo a SAN, é preciso que os setores (saúde, educação, assistência social, meio ambiente, planejamento urbano e outros) compreendam seu papel neste processo (Candel, 2021). A produção de políticas intersectoriais de SAN exige o compartilhamento de todo ciclo de políticas públicas entre os setores envolvidos (Cunill-Grau, 2016), como também de um certo grau de coerência destas com objetivos setoriais (Candel, 2021).

Dessa forma, o que pode explicar o sucesso ou fracasso de uma política intersectorial de SAN nos municípios? As capacidades estatais, aplicadas a uma análise na escala municipal, podem ser a resposta.

Entendidas como a aptidão do Estado para produzir políticas públicas efetivas, as capacidades estatais sinalizam as limitações e potencialidades do poder público para atingir seus fins, estabelecidos internamente ou externamente (Bertranou, 2015; Repetto, 2004). Na escala municipal, estas podem ser mensuradas por aspectos técnico-administrativos e político-relacionais (Gomide; Pereira; Machado, 2017). Em outras palavras, é possível compreender o avanço ou os entraves das políticas de SAN, construídas intersectorialmente, a partir da disponibilidade de recursos humanos capacitados, recursos orçamentários, instrumentos que coordenam nas políticas, bem como da presença de mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas (Ibid.). Também é importante neste processo o diálogo com atores do sistema político-representativo, como também com a sociedade, tendo o papel de controlar e analisar o andamento das políticas (Ibid.).

Neste sentido, o objetivo deste trabalho consiste em apresentar as relações entre intersectorialidade e capacidades estatais, tendo como objeto e escala de análise as políticas públicas de SAN em municípios. O trabalho foca em um estudo de caso realizado sobre o tema no município de Curitiba (PR), devido sua trajetória na intersectorialidade nas políticas de SAN locais.

Inicialmente, são apresentados os conceitos e debates sobre intersectorialidade e capacidades estatais. Em seguida, é apresentado o estudo de caso, baseado em pesquisa documental e pesquisa de campo sobre o tema, com vistas a verificar a hipótese apresentada. No fim, são apresentadas as considerações finais sobre o trabalho.

2. A INTERSETORIALIDADE EM POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A intersectorialidade pode ser compreendida como a integração entre políticas que são permeadas por problemas comuns (Candel, 2021). Isso implica na colaboração entre os setores diversos da administração pública em todo ciclo da política pública visando produzir soluções conjuntas para um problema multicausal (Cunill-Grau, 2016).

No caso da segurança alimentar e nutricional, uma multiplicidade de temas e setores estão entrelaçados. Parsons e Hawkes (2019) defendem a inclusão da alimentação em todas as políticas (*Food in all policies*), apresentando as possibilidades de abordagem do tema em cada área. No setor da saúde, por exemplo, focar em estratégias de promoção da alimentação adequada, auxilia a prevenir a obesidade e outras doenças crônicas não transmissíveis – como diabetes e hipertensão (Ibid.). A área do meio ambiente tem a potencialidade de repensar formas de produção de alimentos mais sustentáveis, explicam as autoras. Na educação, a alimentação adequada é essencial para a aprendizagem (Ibid.) e permanência escolar, especialmente em contextos de alta vulnerabilidade social.

Políticas de segurança alimentar e nutricional produzidas por apenas um setor da administração pública são menos efetivas (Candel; Pereira, 2017), sendo a intersectorialidade uma possibilidade de abordar mais integralmente esta questão (Cunill-Grau, 2016). Por envolver uma complexidade de temáticas, a construção de políticas intersectoriais de SAN exige dos setores o rompimento com a lógica compartimentada de saberes e prática (Junqueira, 2008). Ou seja, é preciso que diferentes áreas da administração pública reflitam conjuntamente, compartilhando conhecimentos, experiências e dados.

A intersectorialidade, no entanto, tende a não acontecer da forma esperada. Cunill-Grau (2016) explica que esta pode ser medida de acordo com sua intensidade. Em um contexto de alta integração entre políticas, os setores incorporam-se em todo ciclo da política pública (formulação, planejamento, orçamento, execução, monitoramento, avaliação) e modificam as estruturas organizativas nos setores (Ibid.). No outro extremo, em uma situação de baixa integração e, portanto, uma intersectorialidade de baixa intensidade, somente uma parte do ciclo de políticas públicas é realizada de forma integrada (Ibid.). Em geral, explica Cunill-Grau (2016), um setor assume a maior parte do ciclo e demais setores compartilham somente assuntos operacionais, sem quaisquer mudanças nas estruturas organizativas.

Candel (2021) mensura a intersectorialidade por quatro dimensões: enquadramento da política, envolvimento dos setores, objetivos da política e instrumentos da política. Cada uma destas dimensões apresenta graus de desintegração ou integração. A primeira dimensão é definida pela identificação do problema intersectorial pelos setores, o qual fomenta a ação conjunta e a segunda explora a rede de atores e instituições envolvidas na política (Ibid.). A dimensão a seguir está centrada na presença dos objetivos da política intersectorial em todos os setores envolvidos – mesmo que de forma secundária (Ibid.). Para Candel (2021), a presença dos objetivos da política no âmbito setorial, é um sinal de que existe coerência entre as políticas. Por fim, o autor pontua a importância dos instrumentos da política – tanto intersectoriais como setoriais, estando estes últimos adaptados aos objetivos intersectoriais (Ibid.).

A colaboração entre setores em prol de um objetivo comum, já é uma prática realizada nas políticas de segurança alimentar e nutricional. A intersectorialidade, assim como a participação social, são pilares da política pública de SAN brasileira. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) é um marco neste sentido, especialmente porque instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), sendo uma

estratégia de descentralização destas políticas. Os entes federados que aderem ao SISAN – unidades federativas, Distrito Federal e municípios – têm o dever de instituir e apoiar mecanismos de participação social, como conselhos de SAN, instituir câmaras intersetoriais de SAN e produzir suas próprias políticas e planos de SAN (Brasil, 2010).

Apesar de importante, a colaboração e integração entre setores e políticas de SAN ainda é um desafio. No nível nacional, as dificuldades estão associadas com a baixa participação dos ministros na CAISAN, contando com a presença de suplentes ou técnicos ministeriais com pouco poder de decisão imediata (Moraes, 2019). Isso resulta em entraves ou lentidão na produção, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas de SAN.

No nível municipal, a intersectorialidade na construção de políticas públicas é um desafio muito maior. O problema inicia na adesão dos municípios ao SISAN. Apesar dos avanços na adesão municipal, apenas 1.081 de 5.568 municípios aderiram ao Sistema até junho de 2024 (MDS, 2024). A não adesão dos municípios revela baixo comprometimento destes entes federados com políticas de SAN em nível local.

Ainda, há municípios que não cumprem com os deveres do SISAN, não formalizando sua adesão. O estudo de Silva e Panelli-Martins (2020), demonstra que grande parte dos municípios que fizeram adesão, não publicaram seus planos de SAN, o que dificulta o diagnóstico e a seleção de estratégias para superação das problemáticas alimentares locais. Além de não produzirem planos, existem municípios que não possuem conselhos (Lucion, 2024) e câmaras intersetoriais de SAN.

Mas por que os municípios não instituem suas câmaras Intersetoriais, conselhos, políticas e planos de SAN? A hipótese é de que estes municípios detêm baixas capacidades estatais, o que explica a relação entre estes dois conceitos.

2.1 Capacidade estatal: um conceito que auxilia a compreender o fortalecimento das políticas de segurança alimentar e nutricional

A mera instituição de uma Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional, não garante que as políticas de SAN irão ser elaboradas, executadas, monitoradas e avaliadas por todos os setores. Como visto na seção anterior, a intersectorialidade pode ser avaliada desde algumas dimensões e intensidades, as quais demonstram o grau de envolvimento dos setores, sua participação no ciclo de políticas públicas e até mesmo a presença de instrumentos que incluam os objetivos intersetoriais. As capacidades estatais podem explicar o sucesso ou a falha de políticas intersetoriais, especialmente associadas com SAN, no âmbito municipal.

As capacidades estatais podem ser compreendidas como a aptidão dos entes estatais em alcançar seus fins, estabelecidos interna ou externamente (Bertranou, 2015). Também pode ser compreendida como a aptidão do Estado proporcionar níveis máximos de valor social, por meio das políticas públicas (Repetto, 2004). Estas capacidades são multidimensionais, mensuradas por uma ou mais dimensões de poder estatal, tais como: coercitiva, fiscal, administrativa, industrializantes, relacional e política (Cingolani, 2013).

Na literatura brasileira, Gomide e Pires (2014) são autores que compreendem que os arranjos institucionais do Estado (regras, mecanismos e processos que coordenam atores) são essenciais para a implementação de políticas públicas. Neste sentido, as capacidades estatais, podem ser subdivididas em dois componentes – técnico-administrativo e político-relacional (Gomide; Pires, 2014). O primeiro tem relação com a ideia de Max Weber sobre a importância de uma burocracia insulada, isto é: a presença de um corpo de profissionais técnicos que tomaria decisões corretas pelo Estado, sendo considerados neutros (Pereira, 2014). O componente político-relacional está associado com as habilidades da burocracia (especialmente a executiva)

em expandir o diálogo e negociação com variados atores sociais (Gomide; Pires, 2014). Em outras palavras, este componente é essencial para garantir ao Estado legitimidade (Ibid.), fundado nas relações com a sociedade.

Os componentes podem ser decompostos, resultando em indicadores mais precisos para mensurar as capacidades estatais, como demonstrado no Quadro 1.

QUADRO 1: INDICATIVOS DAS CAPACIDADES ESTATAIS

Componentes das capacidades estatais	Técnico-administrativo	Político-relacional
Indicativos	Disponibilidade de recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados	Mecanismos de interação entre burocracias executivas e atores do sistema político-representativo
	Instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais	Canais institucionalizados de participação social
	Estratégias de monitoramento e avaliação das ações executadas	Articulação de órgãos de controle interno e externo

Elaboração: O autor (2025). Fonte: Gomide; Pereira; Machado (2017).

Estes componentes e indicadores permitem compreender a intersetorialidade, especialmente nos contextos de políticas públicas de SAN. Através das habilidades dos profissionais que atuam em órgãos da administração pública, combinados com o diálogo com o poder executivo e à escuta da população, é possível produzir políticas públicas intersetoriais. Mas, para este processo acontecer, é preciso que existam profissionais suficientes para lidar com as problemáticas abordadas. Para executarem com os projetos delineados, são necessários recursos financeiros também - caso contrário, como as políticas serão concretizadas? A execução da política intersetorial depende de instrumentos que coordenam a ação dos profissionais (especialmente os instrumentos de planejamento). A política, colocada em prática pelos profissionais, deve ser monitorada e avaliada. Ao mesmo tempo, tudo isso não acontece se não existe o diálogo entre as burocracias com Prefeitos e Vereadores, por exemplo. Pouco efeito e aceitabilidade tal política terá, se esta não considerar as percepções e demandas populacionais.

Apesar de um conceito amplamente utilizado, especialmente nos estudos de políticas públicas, as capacidades estatais ainda são pouco abordadas desde a escala municipal (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). Como explicam Grin, Demarco e Abrucio (2021), desde 1988 os municípios se tornaram responsáveis pela elaboração e execução de políticas públicas em nível local. Os governos locais são a esfera mais próxima da população (Ibid.), tendo a oportunidade de produzir políticas públicas mais adaptadas às suas realidades. Com a adesão ao SISAN, mais responsabilidades são assumidas, pressionando os municípios a se mobilizarem.

Municípios com baixas capacidades estatais nos componentes técnico-administrativo e político-relacional, poderão ter dificuldade em dar andamento às suas políticas intersetoriais de SAN. Em determinados casos, é possível que os municípios detenham pouca disponibilidade de recursos humanos adequados para produzir as políticas de SAN. Os servidores podem ainda ter tido pouco contato com a temática de SAN, não tendo conhecimento sobre como proceder na construção destas políticas. Isso torna ainda mais difícil a colaboração entre os setores, que não compreende porquê a alimentação deveria ser abordada nas políticas setoriais. Ainda, a

falta de canais institucionalizados de participação social, enfraquece o diálogo entre governo e população, um dos pilares das políticas de SAN.

Portanto, o conceito de capacidades estatais (no âmbito dos componentes técnico-administrativo e político-relacional) e o conceito de intersetorialidade se complementam. Juntos, é possível analisar os avanços e dificuldades em promover políticas de SAN intersetoriais. Na escala municipal, os conceitos oferecem aportes e indicadores que facilitam a compreensão destes processos, ajudando a verificar se a descentralização de políticas de SAN é efetiva.

3. UM ESTUDO DE CASO: A POLÍTICA DE SAN EM CURITIBA (PR)

Com base nos componentes e indicativos de capacidades estatais apontados por Gomide e Pires (2014) e Gomide, Pereira e Machado (2017), nas dimensões da intersetorialidade, apontadas por Candel (2021), e intensidade da intersetorialidade, descrita por Cunill-Grau (2016), é possível compreender os avanços ou desafios na intersetorialidade em políticas de SAN em escala municipal.

Curitiba (PR) é foco deste estudo por ser um município que possui longa trajetória em políticas de SAN. Desde a década de 1980, Curitiba possui um órgão específico para produzir e executar políticas de abastecimento alimentar (Zimmermann; Grisa; Aranha, 2024), já incluindo na pauta do planejamento urbano questões como acesso a alimentos saudáveis pelas populações periféricas e fortalecimento de hortas comunitárias (Lucion; Grisa, 2024). Em 1990, o município criou um fundo próprio para o abastecimento alimentar (CURITIBA, 1990). O Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) foi criado em 2003 e cerca de 10 anos depois foi instituída a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). A adesão ao SISAN pelo município aconteceu em 2015 e em 2019, órgão municipal responsável pela pasta mudou de nome, intitulado como Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Curitiba, 2019). Como resultado do diálogo intersetorial, foram publicados três planos municipais, sendo o último Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN) de Curitiba com vigência de 2024 a 2027.

Apesar dos avanços na construção de políticas sobre o tema, que se materializam na execução de ações como o Programa Armazém da Família, feiras livres, Fazenda Urbana, Banco de Alimentos, hortas comunitárias, Sacolão da Família e outros, ainda surgem dúvidas sobre a integração entre os setores. No PLAMSAN, instrumento intersetorial da política de SAN, são evidenciadas as responsabilidades atribuídas aos onze setores que compõem a CAISAN: Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (presidindo a Câmara); Secretaria de Governo Municipal (SGM); Secretaria Municipal da Saúde (SMS); Secretaria Municipal da Educação (SME); Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA); Fundação de Ação Social (FAS); Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC); Secretaria Municipal de Comunicação Social (SMCS); Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP); Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Juventude (SMELJ); e Fundação Cultural de Curitiba (FCC) (CURITIBA, 2022). Também estão materializadas neste Plano as demandas da população, coletadas através das conferências municipais de SAN, e as contribuições do COMSEA.

No entanto, até que ponto os setores contribuíram igualmente para a construção da política? Todos se envolvem nos debates no interior da Câmara? Estes entendem o papel de seu setor na política de SAN? Este estudo de caso, que representa um recorte da dissertação da

autora ainda em desenvolvimento, visa verificar a manifestação da intersetorialidade na política de SAN de Curitiba, com base nos referenciais teóricos percorridos.

A metodologia compreende a pesquisa documental e trabalho de campo em reuniões da CAISAN (compostas por servidores da administração pública municipal). Os documentos analisados são planos setoriais publicados pelos órgãos que compõem a CAISAN atualmente e o PLAMSAN, instrumento intersetorial que guia a execução das ações pelos setores.

Os planos foram escolhidos para a análise documental por expressarem as intencionalidades do poder público frente às problemáticas selecionadas (Lascoumes; Simard, 2011), não sendo, portanto, neutros (Lascoumes; Le Galès, 2012). Além do PLAMSAN, são analisados os planos setoriais, a fim de observar quanto os setores incluem a pauta de SAN em suas políticas. Neste caso, os planos revelam as dimensões da intersetorialidade pontuadas por Candel (2021). Eles foram analisados com auxílio do *software* de dados qualitativos NVivo 15.

O trabalho de campo em reuniões da Câmara² permitiu compreender a intensidade da integração entre os setores. Como pontuado por Cunill-Grau (2016), uma intersetorialidade de alta intensidade pressupõe a incorporação dos setores em todo ciclo da política pública. As reuniões acompanhadas referiam-se a espaços de diálogo compostos por servidores dos órgãos que compõem a CAISAN para o monitoramento do PLAMSAN. Além disso, foram realizadas entrevistas complementares para entender o grau de engajamento dos setores com a política intersetorial de SAN.

3.1 Analisando a intersetorialidade nas políticas de SAN em Curitiba (PR)

Nos planos, foram analisados se a temática de SAN estava presente, tanto em diagnósticos, como na proposição de ações a serem executadas. O III PLAMSAN, de autoria da CAISAN, apresenta diversos eixos e respectivas ações associadas³ com SAN, tais como: acesso; produção e abastecimento; educação alimentar e nutricional; ações voltadas a povos e comunidades tradicionais; saúde; acesso à água com qualidade e em quantidade suficiente; relações internacionais e monitoramento do Direito Humano à Alimentação Adequada (Curitiba; CAISAN, 2023). Foram, então, observadas se estas questões estavam presentes nos planos setoriais, sinalizando uma coerência com a política intersetorial (Candel, 2021) de SAN. Cabe mencionar que a SMSAN tem como base para suas ações o PLAMSAN, não publicando outros planos setoriais. Apesar da SMSAN ser o órgão com maiores atribuições dentro do Plano, os demais órgãos da CAISAN também são responsabilizados por diversas frentes de atuação, executando ações, projetos e equipamentos associados com a alimentação.

O Quadro 2 demonstra como cada órgão da CAISAN incorpora a política intersetorial de SAN em nível setorial⁴. Foram verificados se os planos apresentam referências às temáticas de SAN (conceitos, diagnósticos, como também menções aos equipamentos públicos e programas relacionados com alimentação) e se eles apresentam ações setoriais relacionadas com SAN, fazendo alusão ao PLAMSAN. Alguns planos foram publicados antes da inclusão

² A realização do trabalho de campo foi autorizada pela Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN), através de abertura de protocolo solicitando apoio à pesquisa.

³ Ao todo, o Plano apresenta 188 ações. Os eixos fazem referência às diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), conforme o Decreto nº 7.272/2010.

⁴ Não publicaram instrumentos de planejamento setoriais a SMCS, o IMAP e a SMELJ. Algumas das razões para a ausência de planos produzidos por estes órgãos diz respeito às suas atribuições e naturezas. A SMCS, por exemplo, tem como competências prestar serviço de relações públicas ao Prefeito, articular-se com a imprensa e planejar e divulgar campanhas, serviços e informações de interesse público (CURITIBA, 1991).

do órgão à CAISAN, como é o caso do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), que passou a compor a Câmara em 2018 (Curitiba, 2018). No entanto, tais planos foram mantidos na análise por ainda estarem em vigência. Há também planos que foram publicados antes do atual PLAMSAN, o qual está em sua terceira edição. Apesar de estarem desatualizados em relação às políticas e ações de SAN no município atuais, estes sinalizam questões já debatidas anteriormente nos outros planos.

QUADRO 2: PLANOS SETORIAIS ANALISADOS

Órgão	Planos publicados / Ano de publicação ou vigência	Há, nos planos, referências e ações associadas à política de SAN no município?
SMS	Plano Municipal de Saúde (2022-2025)	Sim
SME	Plano Municipal de Educação (2015-2025)	Sim
SGM	Plano Municipal de Políticas para Mulheres (2023-2026)	Sim
	Plano Municipal de Promoção da Igualdade Étnico-Racial (2022-2024)	Sim
	Plano Decenal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (2020-2030)	Sim
FAS	Plano Municipal de Assistência Social (2022-2025)	Sim
	Plano Municipal da Pessoa Idosa (2017-2027)	Sim
	Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (2017-2027)	Sim
	Plano Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (2022-2025)	Sim
	Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2017-2027)	Sim
IPPUC	Plano Setorial de Defesa Social e Civil (2022)	Não
	Plano Setorial de Desenvolvimento Ambiental e Conservação da Biodiversidade (2022)	Parcialmente. Não apresenta ações concretas relacionadas com SAN.
	Plano Setorial de Desenvolvimento Econômico (2022)	Sim
	Plano Setorial de Desenvolvimento Social (2022)	Sim
	Plano Setorial de Habitação e Regularização Fundiária (2020)	Não
	Plano Setorial de Mobilidade e Transporte Integrado (2022)	Não
	Plano de Estrutura Cicloviária (2019)	Parcialmente. Não apresenta ações concretas relacionadas com SAN.
	Plano Estratégico de Calçadas (2014)	Não
	Plano Diretor de Iluminação (2011)	Não
	Plano Regional: Bairro Novo (2021)	Sim
	Plano Regional: Boa Vista (2021)	Sim
	Plano Regional: Boqueirão (2021)	Sim
	Plano Regional: Cajuru (2021)	Sim
	Plano Regional: CIC (2021)	Sim
	Plano Regional: Matriz (2021)	Parcialmente. Não apresenta ações concretas relacionadas com SAN.
	Plano Regional: Pinheirinho (2021)	Sim
	Plano Regional: Portão (2021)	Sim
	Plano Regional: Santa Felicidade (2021)	Sim
	Plano Regional: Tatuquara (2021)	Sim
SMMA	Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (2024-2035)	Sim
	Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas (2020-2025)	Sim
	Plano Setorial de Saneamento Básico (2024-2034)	Parcialmente. Não apresenta ações concretas relacionadas com SAN.
FCC	Plano Setorial da Cultura Alimentar (2016-2026)	Sim

Elaboração: A autora (2025).

Conforme evidenciado no Quadro 2, alguns planos ainda possuem dificuldades em incluir referências e ações alinhadas com as políticas municipais de SAN. No entanto, em um contexto geral, os órgãos que compõem a CAISAN tendem a incluir a temática alimentar em seu planejamento, demonstrando comprometimento com a pauta intersetorial. Em alguns destes planos, como é o caso do Plano Setorial de Desenvolvimento Ambiental e Conservação da Biodiversidade, Plano de Estrutura Cicloviária e Plano Regional: Matriz, a SAN é tratada pontualmente, não existindo proposições de ações focadas nessa questão.

No que se refere às dimensões da intersetorialidade (Candel, 2021), os planos analisados fornecem subsídios para verificar o alinhamento dos setores frente à política intersetorial de SAN. Pelos planos, é possível afirmar que a política intersetorial de SAN está presente nos setores que compõem a CAISAN. Isso revela que há coerência entre as políticas setoriais e intersetoriais, sendo as ações coordenadas, visando atingir objetivos comuns. A presença de instrumentos, tanto intersetorial, destacando o PLAMSAN, como setoriais, contendo referências às políticas de SAN, também demonstra um grau de integração elevado.

O PLAMSAN, como pontuado, designa ações para cada um dos setores envolvidos na política, o que pode indicar a incorporação dos setores no ciclo de políticas públicas (Cunill-Grau, 2016), especialmente na elaboração e execução das ações. Também foi criado um comitê para o monitoramento do plano, o que reforça a ideia de que a intersetorialidade nas políticas de SAN do município é altamente integrada.

No entanto, em conversa com os servidores da SMSAN (principal responsável pela execução das políticas de SAN, sendo o órgão que preside a CAISAN), foi apontado que há pastas que não compreendem como a pauta de SAN pode contribuir com as questões setoriais. Há boa adesão dos servidores nomeados para as reuniões da CAISAN, mas ainda há uma tendência de setorização. Em certo aspecto, isso revela uma fragilidade na dimensão de enquadramento da política, compreendida pela identificação do problema intersetorial por todos os setores (Candel, 2021). Segundo os servidores da SMSAN entrevistados, uma estratégia para aumentar o engajamento dos setores com a SAN, foi a criação de comitês para lidar com temáticas variadas – como a segurança hídrica.

3.2 A relação entre a intersetorialidade em políticas de SAN e capacidades estatais

O avanço no diálogo intersetorial na política de SAN em Curitiba pode ser explicado pelas capacidades estatais. Referente ao componente técnico-administrativo, é possível dizer que o poder público municipal cumpriu com a maioria dos requisitos. Curitiba possui recursos humanos – isto é, uma burocracia especializada à serviço do município. Inclusive, possui um órgão público voltado especificamente ao tema, ainda que a política seja intersetorial – a SMSAN. Como explicam Zimmermann, Grisa e Aranha (2024), a Secretaria existe desde 1986, mas com o nome de Secretaria Municipal do Abastecimento (SMAB), demonstrando uma trajetória no desenvolvimento destas políticas. Também existe, como já mencionado, o Fundo de Abastecimento Alimentar de Curitiba (FAAC), sinalizando a disponibilidade de recursos financeiros para execução das políticas de SAN.

Ao longo do acompanhamento das reuniões da CAISAN, também ficou mais nítido a presença de outros indicadores dos componentes das capacidades estatais. Para o monitoramento do PLAMSAN atual, as secretarias irão usar uma ferramenta, desenvolvida pelo IMAP, que facilita a inserção das ações em execução ou finalizadas pelos órgãos. A ferramenta intitulada “Planeja” já é utilizada para acompanhar os programas de governo definidos no plano plurianual municipal e as respectivas ações atribuídas aos órgãos. Através do Planeja, é possível apresentar para o COMSEA o que vêm sendo realizado em relação ao Plano, tornando mais

simples a prestação de contas. O Planeja representa mais um indicativo do componente técnico-administrativo das capacidades estatais – o da disponibilidade de recursos tecnológicos adequados (Gomide; Pereira; Machado, 2017). A ferramenta de monitoramento e as reuniões periódicas realizadas para este fim sinalizam também o indicativo de estratégias de monitoramento e avaliação das ações executadas (Gomide; Pereira; Machado, 2017).

Em relação ao componente político-relacional, a análise dos documentos e os trabalhos de campo permitiram avaliar seus indicativos. A criação da CAISAN é resultado de um Decreto instituído pelo Prefeito do município, o que já sinaliza uma possível interação entre as burocracias e atores do sistema político-representativo. O último marco legal reafirmando a existência desta instância intersetorial foi o Decreto nº 917/2022, assinado pelo Prefeito do período, o qual aponta o papel da CAISAN e descreve os onze órgãos públicos que dela fazem parte. Além disso, vereadores e outros atores do sistema político-representativo, solicitam com certa constância um relatório das atividades desenvolvidas pela Câmara e seus órgãos, demonstrando também a presença de órgãos de controle das políticas executadas.

Além da CAISAN, há existência de canais institucionalizados de participação social, como o COMSEA. Zimmermann, Grisa e Aranha (2024) afirmam que o COMSEA se tornou mais ativo em 2014, aprofundando as reflexões sobre sua composição, regimento interno e necessidade de maior presença da sociedade civil. Atualmente, as reuniões do Conselho ocorrem praticamente todos os meses, com exceção aos meses de dezembro e janeiro, conforme observado nas Atas disponibilizadas pelo Conselho em meio digital⁵. As atas de reuniões plenárias publicadas pelo Conselho em junho, julho e agosto de 2024 incorporaram em suas pautas o monitoramento do PLAMSAN, ajustes no regimento interno, debates nas Câmaras Temáticas, palestras sobre projetos e estudos envolvendo temas de SAN etc. Também coube ao COMSEA, em parceria com a CAISAN, organizar as conferências municipais de SAN, a fim de ampliar a escuta à população.

Em estudo anterior publicado por Rocha, Giordani e de Paula (2023), os conselheiros afirmaram que sentem que os debates no Conselho são pouco considerados na gestão das políticas de SAN no município (ROCHA; GIORDANI; DE PAULA, 2023). No entanto, mesmo diante deste desafio, os conselheiros identificam pontos positivos na gestão municipal no período (ROCHA; GIORDANI; DE PAULA, 2023), expressos pela maior abertura de diálogo com a SMSAN (ZIMMERMANN; GRISA; ARANHA, 2024). Isso foi verificado em uma recente entrevista com uma ex-presidente do Conselho (gestão anterior, de dezembro de 2022 a dezembro de 2024). Ela afirmou que existe um diálogo intenso com a SMSAN, com pelo menos um servidor deste órgão presente nas reuniões. No entanto, nem todas as pastas são capazes de dialogar com o COMSEA. Além da SMSAN, a SMS e a SMELJ foram setores mencionados pela ex-presidente do Conselho, afirmando que estas contribuíram com certos debates, ao passo que o setor de Meio Ambiente pouco se envolve com a temática de SAN no âmbito do Conselho, ponto considerado negativo pela respondente.

Em suma, é possível dizer que o poder público municipal é dotado de capacidades estatais, no sentido técnico-administrativo e político-relacionais, o que explica a facilidade na construção de uma política municipal de SAN intersetorial.

⁵ Tais informações podem ser acessadas em: <https://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/conselhos2.aspx?conselho=6>.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi analisar as relações entre os referenciais teóricos da intersetorialidade e capacidades estatais aplicados para a análise de políticas municipais de SAN. A partir de um estudo de caso realizado em Curitiba (PR), foi possível verificar como as capacidades estatais contribuem para compreender os avanços e desafios da intersetorialidade na construção de políticas de SAN locais.

A intersetorialidade é um dos pilares da política de SAN. No entanto, ainda existem desafios de operacionalização desta prática colaborativa. Como apontam Cunill-Grau (2016) e Candel (2021), a intersetorialidade pode apresentar diferentes graus de integração e ter diversas dimensões a serem mensuradas. Os setores precisam compreender que a problemática de SAN está conectada com questões setoriais, envolvendo-se em todas as etapas do ciclo de políticas públicas – da elaboração à avaliação. Eles também precisam superar a lógica compartimentada de saberes e práticas (Junqueira, 2008) em prol de uma política que busca por soluções para uma questão que atravessa os setores.

As capacidades estatais podem explicar o sucesso ou a falha na construção de políticas de SAN intersetoriais. Os componentes técnico-administrativo e político-relacional, descritos principalmente por Gomide, Pereira e Machado (2017), apresentam indicativos associados com a intersetorialidade. Isso porque ressaltam a importância do poder público em deter recursos – sejam eles humanos, financeiros e tecnológicos – os quais possibilitam executar os objetivos firmados intersetorialmente. Os instrumentos são peça chave nesse processo, isso porque exprimem as decisões do poder público (Lascoumes; Simard, 2011) frente às questões de SAN. Monitoramento e avaliação são também outro indicativo importante, processos que também fazem parte das políticas de SAN. Ao mesmo tempo, é preciso que exista uma articulação com a sociedade e com outros atores do sistema político-representativo para que as políticas intersetoriais de SAN sejam legítimas e tenham apoio. A presença de canais de participação social – como conselhos e conferências de SAN – e outras formas de controle interno e externo das políticas públicas em andamento, também contribuem para o fortalecimento das políticas intersetoriais de SAN.

Com base no estudo realizado em Curitiba (PR), foi possível perceber a potencialidade de compreender a intersetorialidade em políticas de SAN através das capacidades estatais. Apesar da intersetorialidade ainda sofrer alguns entraves, como a dificuldade de determinados setores compreenderem seu papel e contribuírem com a política, a CAISAN Curitiba consegue cumprir com seu papel de avançar em tais políticas de forma integrada.

No PLAMSAN, ficam evidentes as responsabilidades dos setores com a execução da política e reuniões de monitoramento do Plano ocorrem com frequência, demonstrando que os setores colaboram em diversos momentos no ciclo de políticas pública. Entrevistas com servidores da SMSAN e com uma ex-presidente do COMSEA apontam que ainda existem dificuldades por parte de alguns setores compreenderem seu papel na política de SAN. Este fato pode contribuir para o enfraquecimento da política em alguns setores, diminuindo sua efetividade.

Um ponto positivo é a presença das pautas de SAN em instrumentos de planejamento setoriais. Isso indica uma coerência entre as políticas setoriais com a política intersetorial, contribuindo para tornar a política de SAN mais efetiva. Os planos sinalizam as intencionalidades do poder público em suas mais diversas pastas, seja referenciando a SAN como conceito, incluindo o tem em seus diagnósticos ou mencionando seus equipamentos e

programas. Na maior parte dos planos setoriais analisados, também existem ações a serem executadas que têm relação com SAN.

Estes achados resultam da presença de um corpo de profissionais qualificados. Muitos destes estão concentrados em um órgão com foco em SAN – a SMSAN, articuladora da Câmara Intersetorial. Além disso, o município possui um fundo próprio para executar as políticas de SAN, somados a disponibilidade de recursos tecnológicos que facilitam o monitoramento da política, expressos na ferramenta: Planeja. Além do diálogo entre os setores, é fundamental para o avanço da política intersetorial o contato com atores do sistema político-representativo, como Prefeito e Vereadores, como também com a sociedade civil, concentrada no COMSEA, um canal institucionalizado de participação social. Além de contribuírem com a política, estes também realizam o controle da CAISAN e das ações em curso, verificando o andamento da política.

A partir de tais reflexões, é possível afirmar que as capacidades estatais do município de Curitiba contribuem para o avanço da intersetorialidade na política municipal de SAN. Este estudo exploratório contribui com o campo de estudos envolvendo intersetorialidade nas políticas de SAN e capacidades estatais em nível municipal.

REFERÊNCIAS

BERTRANOU, Julián. Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. **Estado y Políticas Públicas**, [S.l.], n. 4, 2015, p. 37-59. Disponível em: https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/julian_bertranou.%20Capacidad%20Estat%202015.pdf. Acesso em: 11 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010**. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas 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. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 ago. 2010. Seção 1, p. 6.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 set. 2006.

CANDEL, Jeroen J. L.. The expediency of policy integration. **Policy Studies**, [S.l.], v. 42, n. 4, 2021, p. 346-361. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01442872.2019.1634191>. Acesso em: 16 abr. 2024.

CINGOLANI, Luciana. **The State of State Capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: AFD-MGSoG/UNU-Merit Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13, 2013. 58 p. Disponível em: <https://cris.maastrichtuniversity.nl/en/publications/the-state-of-state-capacity-a-review-of-concepts-evidence-and-measures>. Acesso em: 29 fev. 2024.



CUNILL-GRAU, Nuria. A intersectorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 26, 2016, p. 35-66. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2024.

CURITIBA. Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional. **III Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba (PLAMSAN/Curitiba): 2024-2027**. 2023. Disponível em: <https://segurancaalimentar.curitiba.pr.gov.br/conteudo/plano-municipal-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/457>. Acesso em: 12 jun. 2024.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 917, de 6 de julho de 2022. Institui a Câmara Intersetorial Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN/Curitiba e revoga regulamentações anteriores. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Curitiba, PR, 6 jul. 2022.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 1.109, de 16 de outubro de 2018. Revoga o Decreto Municipal nº 1.821, de 20 de dezembro de 2013, e institui nova composição da Câmara Intersetorial Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN/Curitiba. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Curitiba, PR, 16 out. 2018.

CURITIBA. Lei nº 7.671, de 10 de junho de 1991. Dispõe sobre a reorganização administrativa do poder executivo do município de Curitiba, faz alterações nas leis nº 4.545/73, 2.660/65, 2.347/63, 2.585/65, revoga a Lei nº 6.871/86, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Curitiba, PR, 10 jun. 1991.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Apresentação: O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n.1, 2017. p. 3-12. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/51311>. Acesso em: 05 mar. 2024.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C.(Orgs.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. p. 15-30. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3098>. Acesso em: 10 jun. 2024.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capítulo 1: Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (Orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. P. 42-85.

HAWKES, Corinna; PARSONS, Kelly. Brief 1: tackling food systems challenges: the role of Food Policy. In: PARSONS, Kelly; HAWKES, Corinna. **Rethinking Food Policy: A Fresh**





Approach to Policy and Practice. London: Centre for Food Policy, 2019. Disponível em: https://www.city.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0005/570443/7643_Brief-1_Tackling-food-systems-challenges_the-role-of-food-policy_WEB_SP.pdf. Acesso em: 30 abr. 2025.

LASCOUMES, Pierre; SIMARD, Louis. L'action publique au prisme de ses instruments – Introduction. *Revue Française de Science Politique*, [S.l.], n. 61, v. 1, p. 5-22, 2011. Disponível em: <https://sciencespo.hal.science>. Acesso em: 30 abr. 2025.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, [S.l.], n. 18, v. 9, p. 19- 44, 2012. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>. Acesso em: 14 nov. 2024.

LUCION, Nathalie Vieira; GRISA, Catia. A alimentação no planejamento urbano de Curitiba/PR. In: MENEZES, Sônia de Souza Mendonça; ALVES, Flamarion Dutra (Orgs.). **Os contrastes do rural brasileiro: desafios e alternativas da agricultura familiar diante do avanço do agronegócio e da crise alimentar**. Aracaju: Criação Editora, 2024. p. 52-76. Disponível em: <https://editoracriacao.com.br/os-contrastes-do-rural-brasileiro-desafios-e-alternativas-da-agricultura-familiar-diante-do-avanco-do-agronegocio-e-da-crise-alimentar/>. Acesso em: 30 abr. 2025.

LUCION, Nathalie Vieira. A existência de planos municipais de segurança alimentar e nutricional em municípios predominantemente rurais no estado do Paraná. In: MARQUES, Marta Inez Medeiros; MARCOS, Valeria de (Coord.). X Simpósio Internacional de Geografia Agrária: XI Simpósio Nacional de Geografia Agrária. **Anais eletrônicos** [...]. São Paulo: Ed dos autores, 2024. p. 1930-1947. Disponível em: <http://xsinga.ffe.ch.usp.br/anais>. Acesso em: 30 abr. 2025.

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). **Sisan ultrapassam marca de mil municípios e chega a 19 das 26 capitais brasileiras**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos>. Acesso em: 14 nov. 2024.

MORAES, Verena Duarte de. **Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**: as instâncias de coordenação intersetorial e de participação social. 2019. 261 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/49726>. Acesso em: 14 nov. 2024.

PEREIRA, Ana Karine. **A construção de capacidade estatal por redes transversais**: o caso de Belo Monte. 2014. 264 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política (IPOL), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Brasília, 2014. Disponível em: <https://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/2014%20-%20pereira%20-%20a%20construo%20de%20capacidade%20estatal%20por%20redes%20transversais.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2024.





REPETTO, Fabián. **Capacidad estatal**: requisito para el mejoramiento de la política social em América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo: New York, 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18235/0012049>. Acesso em: 12 jun. 2024.

ROCHA, Beatriz Ribeiro; GIORDANI, Rúbia Carla Formighieri; Paula, Nilson Maciel. La gestión 2021/2022 del Consejo Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Curitiba – Brasil en la perspectiva del Modelo de Coalición de Defensa. **Revista Latinoamericana Estudios de la Paz y el Conflicto**, [S.l.], v. 4, n. 8, p. 71-91, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5377/rlpc.v4i8.16259>. Acesso em: 30 abr. 2025.

SILVA, Dulcimara Alves dos Santos; PANELLI-MARTINS, Barbara Eduarda. O processo de adesão municipal ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 27, p. e020006, 2019. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8655377>. Acesso em: 12 jul. 2023.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida; GRISA, Catia; ARANHA, Adriana. Políticas alimentares e capacidades estatais em capitais metropolitanas brasileiras. **Confins**, [S.l.], nº 63, p. 1-16, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/11wvv>. Acesso em: 04 set. 2024.

*Recebido em: 15/04/2025
Aprovado em: 27/06/2025*



EDUCAÇÃO CONTEXTUALIZADA E DESENVOLVIMENTO RURAL: ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DA EQUIPE ESCOLAR NA FORMAÇÃO DE TÉCNICOS EM AGRICULTURA E AGROPECUÁRIA NO PARANÁ

Jussieli Gregol Steinhorst¹
Emanuelli de Oliveira Avila²
Ricardo Scalabrin Tonieto³
Valdir Antonio Galante⁴

Resumo:

Este artigo analisou a percepção da equipe escolar de cursos técnicos em agricultura e agropecuária em relação ao desenvolvimento rural resultante da formação pedagógica oferecida pelas instituições de ensino no Paraná, destacando as dimensões ambiental, social e econômica e enfatizando a importância da integração da educação contextualizada. Assim, a formação dos alunos dos cursos técnicos em Agricultura e Agropecuária, além de fomentar o debate sobre como a educação contextualizada e integrada, pode impulsionar esse desenvolvimento a partir da melhor compreensão dos temas e sua integração. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, que adotou a estratégia de estudo de múltiplos casos, realizados nas mesorregiões Oeste e Sudoeste do estado do Paraná. A coleta de dados foi realizada por meio de questionário online semiestruturado e a análise dos dados seguiu a técnica de análise de conteúdo. Os resultados evidenciam que as equipes escolares das regiões Oeste e Sudoeste do Paraná apresentam percepções distintas sobre o desenvolvimento rural, embora compartilhem algumas semelhanças e desafios. Na dimensão econômica, foram identificados desafios semelhantes nas duas regiões, especialmente no que diz respeito à modernização agrícola e à valorização da agricultura familiar. A Mesorregião Sudoeste demonstrou uma visão mais otimista em relação à infraestrutura, aos serviços e às oportunidades locais, enquanto a Mesorregião Oeste se mostrou mais crítica.

Palavras-chave: Ensino técnico agrícola; Desenvolvimento rural; Educação rural; Formação discente.

CONTEXTUALIZED EDUCATION AND RURAL DEVELOPMENT: ANALYSIS OF THE PERCEPTION OF SCHOOL STAFF IN THE TRAINING OF AGRICULTURE AND LIVESTOCK TECHNICIANS IN PARANA

Abstract:

This article analyzed the perception of school staff in technical courses in agriculture and livestock farming in relation to rural development resulting from the pedagogical training offered by educational institutions in Parana, highlighting the environmental, social and economic dimensions and emphasizing the importance of integrating contextualized education. Thus, the training of students in technical courses in Agriculture and Livestock Farming, in addition to fostering the debate on how contextualized and integrated education, can boost this development based on a better understanding of the themes and their integration. This is qualitative research, which adopted the strategy of multiple case studies, carried out in the West and Southwest regions of the state of Parana. Data collection was carried out through a semi-structured online questionnaire and data analysis followed the content analysis technique. The results show that school staff in the West and Southwest regions of Paraná have different perceptions about rural development, although they share some similarities and challenges. In the economic dimension, similar challenges were identified in both regions, especially with regard to agricultural modernization and the valorization of family farming. The Southwest Mesoregion demonstrated a more optimistic view regarding infrastructure, services and local opportunities, while the West Mesoregion was more critical.

Keywords: Agricultural technical education; Rural development; Rural education; Student training.

¹ Doutoranda em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste/Toledo. E-mail: jussieli.gregol@gmail.com.

² Doutoranda em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste/Toledo. Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: emanuelliavila.trabalho@gmail.com.

³ Doutorando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste/Toledo. E-mail: rtonieto@hotmail.com.

⁴ Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio. Professor do Curso de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste/Toledo. E-mail: valdir.galante@unioeste.br.

1. INTRODUÇÃO

As diferentes conceituações sobre o que pode ser considerado desenvolvimento convergem na defesa da ideia de que o crescimento econômico deve estar atrelado à melhoria da qualidade de vida, promovendo indicadores de bem-estar econômico e social (Vasconcellos, Garcia, 1998; Scatolin, 1989). Nesta direção, autores como Sen (2010) e Oliveira (2004) abordam o crescimento econômico em articulação com o desenvolvimento, entendendo que este deve contemplar e atender às necessidades das pessoas em diversas condições, como pobreza, saúde, educação, moradia, alimentação, desemprego, entre outras.

Dessa forma, o desenvolvimento rural pode ser caracterizado como um sistema de melhorias nas conjunturas econômicas, sociais e ambientais das áreas rurais, envolvendo questões complexas como: redução da pobreza e da desigualdade; diversificação econômica; oferta de infraestrutura e serviços básicos; desenvolvimento agrícola sustentável; participação comunitária; preservação cultural e identidade local. Assim, o desenvolvimento rural é apresentado como um dos componentes integrados ao desenvolvimento mais amplo da sociedade.

Para o século XXI, o desenvolvimento rural imprime o desafio de reverter a degradação dos ecossistemas causada pela agropecuária, e a busca pela consolidação das formas e estilos do sistema produtivo agrosilvopastoril com base em princípios sustentáveis. Para Kageyama (2004), o desenvolvimento rural pode residir na pluriatividade, uma vez que essa prática pode aumentar o nível de renda e a estabilidade da família sob o viés econômico, além de possuir o potencial de promover uma vida social significativa sob o viés social.

Feitas as considerações gerais sobre a concepção de desenvolvimento rural e apontados alguns de seus desafios, a discussão adentra para a temática do bem-estar social e da equidade, em particular para a educação rural. Esta se configura como peça-chave na promoção do desenvolvimento rural, uma vez que é por meio das oportunidades educacionais que o desenvolvimento humano, enquanto processo de aprendizagem, ocorre nas comunidades rurais.

No Paraná, conforme Bem e Lima (2015), já em 1857, 1876 e 1883 existiam escolas e institutos agrícolas voltados à disseminação de conhecimentos e técnicas de agricultura. Até o ano de 2024, o Estado do Paraná conta com 23 colégios agrícolas, que formam técnicos em Agricultura, Pecuária e Agronegócio.

O objetivo deste estudo é investigar a percepção da equipe escolar (professores, coordenadores pedagógicos e diretores) sobre o desenvolvimento rural, no contexto da formação dos alunos dos cursos técnicos em Agricultura e Agropecuária da rede estadual do Paraná. Busca-se, ainda, estimular o debate sobre como a formação escolar nesse ciclo pode impulsionar o desenvolvimento rural por meio de uma educação contextualizada e integrada.

Este trabalho está dividido em quatro seções. A primeira apresenta a exposição metodológica, os procedimentos e as técnicas de análise utilizadas. A segunda seção aborda a estrutura teórica, tratando do desenvolvimento rural e das dimensões envolvidas nesse processo, com uma correlação ao contexto brasileiro. Também apresenta a conjuntura histórica na qual o curso técnico agrícola foi criado e implementado no país. A última seção expõe os resultados do estudo de múltiplos casos, obtidos por meio da aplicação de um questionário composto por 18 questões, que exploram o conceito de desenvolvimento rural com base nas dimensões econômica, social e ambiental. Finaliza-se com a discussão central acerca da definição e dos objetivos do desenvolvimento rural, segundo a percepção da equipe escolar (professores, coordenadores pedagógicos e diretores), no contexto da formação dos alunos dos cursos técnicos em Agricultura e Agropecuária da rede estadual do Paraná.

Uma vez que será essa concepção da equipe escolar (professores, coordenadores pedagógicos e diretores) que orientará as futuras ações dos alunos no que se refere ao apoio à agricultura sustentável, à diversificação econômica, à melhoria da infraestrutura de sua região e propriedade, ao desenvolvimento social e ao uso de tecnologias apropriadas — ou seja, às múltiplas dinâmicas que envolvem o desenvolvimento rural.

2. METODOLOGIA

Os estudos foram conduzidos nas mesorregiões Oeste e Sudoeste do Paraná, abrangendo os municípios de Guaíra, Missal, Foz do Iguaçu, Medianeira, Matelândia, Capanema, Nova Prata do Iguaçu, São Jorge D'Oeste, Francisco Beltrão e Vitorino, respectivamente. Foram selecionados colégios da rede pública estadual do Paraná que oferecem os cursos técnicos em Agricultura e Agropecuária.

A pesquisa foi de natureza descritiva, exploratória e qualitativa, caracterizando-se como um estudo de múltiplos casos. Essa abordagem permite identificar padrões, similaridades e diferenças, possibilitando, assim, uma análise mais robusta e com potencial de generalização (Yin, 2014; Eisenhardt, 1989).

A coleta de dados foi realizada por meio de um questionário online semi-estruturado, composto por 18 perguntas organizadas em tópicos que abordam o conceito de desenvolvimento rural nas dimensões econômica, social e ambiental. As respostas foram estruturadas em escala do tipo Likert, com as seguintes opções: concordo totalmente, concordo parcialmente e neutro em responder. As questões deste trabalho estão apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1- Lista de Perguntas do questionário aplicado

Perguntas	Dimensão
1. Na sua percepção as pessoas que residem na região têm oportunidades de emprego no meio rural? 2. Você concorda que a agricultura familiar e/ou agroindústria familiar, incluindo pequenas propriedades, são importantes para a economia local ou na região? 3. Você concorda que os moradores ou proprietários rurais da região têm habilidades para criar novos produtos e serviços, como novas variedades agrícolas ou iniciativas de turismo rural? 4. Você concorda que o governo, agroindústrias e cooperativas agrícolas estão envolvidos nos programas de capacitação e assistência técnica oferecidos aos empreendedores rurais? 5. Em relação às atividades econômicas locais, você concorda que elas têm uma relação significativa com as escolas rurais da região? 6. Você concorda que existem incentivos adequados para o comércio rural na região?	ECONÔMICA
7. Você concorda que há desigualdade no acesso a recursos e oportunidades dentro das comunidades rurais? 8. Você concorda que as famílias rurais da região têm acesso adequado a serviços sociais essenciais como saúde, educação e assistência social? 9. Você concorda que há acesso das comunidades rurais a infraestruturas básicas, como água potável, eletricidade, serviços de transporte e comunicação? 10. Você concorda que há plena disponibilidade de alimentos nas famílias rurais na região da escola técnica? 11. Você concorda que há boas condições gerais de moradia dos habitantes da comunidade rural? 12. Você concorda com a boa situação da segurança no meio rural da região, considerando	SOCIAL

aspectos como criminalidade, acesso a serviços de emergência, segurança e proteção dos moradores?	
13. Você concorda que as práticas agrícolas adotadas pelas propriedades rurais na região são sustentáveis, como agroflorestas, rotação de culturas, uso de adubos orgânicos, manejo integrado de pragas, agricultura de conservação, entre outras práticas sustentáveis? 14. Você concorda que os impactos ambientais das atividades agropecuárias na região são significativos, como contaminação de solos e águas, perda de biodiversidade, entre outros? 15. Você concorda que a gestão e conservação dos recursos naturais, como solo, água e biodiversidade, na região onde você reside ou atua, é adequada? 16. Você concorda que a educação ambiental é importante para promover práticas sustentáveis e conscientização ambiental entre os produtores rurais na região? 17. Você concorda que as agroindústrias familiares, como laticínios, panificadoras, conservas, doces, geleias, processamento de carnes, embutidos, produção de mel, derivados de milho, entre outros, contribuem para o desenvolvimento sustentável na região? 18. Você concorda que as propriedades rurais na região utilizam tecnologias sustentáveis, como energia solar, irrigação eficiente e técnicas de agricultura de precisão?	AMBIENTAL

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Após a coleta dos dados, a análise foi realizada utilizando a técnica de análise de conteúdo (Bardin, 2010). Esta técnica permitiu a avaliação de cada item do questionário, possibilitando a observação do campo-objeto e a interpretação das ações, falas e acontecimentos, visando fazer inferências sobre as características das mensagens dos emissores (Franco, 2005).

2.1 Desenvolvimento Regional

Na teoria do desenvolvimento regional, o termo desenvolvimento é muitas vezes confundido com crescimento econômico. O crescimento econômico é caracterizado pelo aumento da capacidade produtiva de uma economia, refletido no aumento da produção de bens e serviços em um país ou região, predominantemente representado pelo Produto Interno Bruto (PIB).

Contudo, como aponta Rippel (2016, p. 53), “o desenvolvimento econômico vai além do crescimento econômico, sendo “um processo qualitativo de mudança estrutural; histórico em sua essência, não apenas porque leva tempo para se materializar, mas porque configura uma evolução entre duas ou mais situações estruturalmente diversas”.

Nesse sentido, o desenvolvimento econômico não é apenas quantitativo, mas envolve aspectos sociais e estruturais. Piffer e Alves (2010, p. 149-150) argumentam que “o desenvolvimento se sustenta em bases sociais, dependendo mais da dinâmica interna e da organização dos atores sociais regionais ou locais do que de fatores externos”. Segundo esses autores, o desenvolvimento regional exige uma organização social local eficiente e participativa para ocorrer de forma efetiva.

Embora autores clássicos como Adam Smith, David Ricardo e T.R. Malthus tenham sustentado que o crescimento econômico seria suficiente para alcançar o desenvolvimento, há uma corrente que defende a necessidade de distribuir esses incrementos de renda para garantir o desenvolvimento real. Entre esses pensadores estão Celso Furtado (1959), Sérgio Boisier (1980), Francisco Albuquerque (1980), Marco Antônio Vasconcelos e Manuel Enrique Garcia (1992), que reconhecem a importância de combinar crescimento com distribuição de renda e melhorias nas condições sociais.

Outro autor importante para o debate é François Perroux (1967), que desenvolveu a teoria do desenvolvimento desequilibrado. Segundo o autor, o crescimento econômico ocorre de forma desigual, concentrando-se em determinados polos ou regiões economicamente mais dinâmicas. O desenvolvimento inicia-se em áreas específicas, abrigando setores mais avançados tecnologicamente, formando assim os chamados polos de crescimento, que disseminam o desenvolvimento para outros setores e regiões.

Para Perroux (1967), o desenvolvimento econômico gera alterações estruturais nas regiões, devido ao surgimento e desaparecimento de empresas, além de provocar um desenvolvimento desigual entre setores e localidades. O autor também introduz o conceito de espaço geoeconômico, destacando que a interação e distribuição das atividades econômicas no espaço geográfico têm um papel determinante no processo de desenvolvimento.

Segundo sua visão, o espaço geográfico condiciona o desenvolvimento, que se dá de forma polarizada. Isso quer dizer que os polos de desenvolvimento têm a capacidade de provocar transformações econômicas estruturais, beneficiando as regiões polarizadas, enquanto os polos de crescimento, apesar de incentivarem o desenvolvimento, não possuem o mesmo poder transformador (Ferrera de Lima, 2003).

Silva, Rippel e Ferrera de Lima (2000) destacam que o surgimento de polos é uma consequência do processo de desenvolvimento, que se caracteriza como um fenômeno desequilibrado. Esse processo concentra o crescimento econômico e demográfico em núcleos urbanos, algo observável na história do Oeste do Paraná, onde alguns municípios se consolidaram como polos econômicos e demográficos regionais.

Boisier (1999), por sua vez, faz uma distinção entre o desenvolvimento endógeno e exógeno. O desenvolvimento exógeno é introduzido externamente à região, enquanto o endógeno ocorre internamente, a partir dos próprios recursos e dinâmicas regionais. Boisier (1999) argumenta que os governos locais precisam atuar como líderes e catalisadores do desenvolvimento, impulsionando sinergias entre os diversos agentes regionais. A capacidade de estimular o desenvolvimento endógeno é vista como uma vantagem estratégica crucial para que as regiões possam inovar e explorar plenamente seu potencial.

A valorização da diversidade regional e o respeito às particularidades de cada região são princípios fundamentais nas políticas de desenvolvimento moderno. Como ressaltam Serra *et al.* (2021), essa abordagem, refletida em estratégias recentes como a vantagem regional construída e a especialização inteligente, busca adaptar as políticas regionais às especificidades de cada território, rejeitando uma solução universal para o desenvolvimento regional.

Em resumo, o desenvolvimento regional envolve uma complexa interação de fatores econômicos, sociais e espaciais, que vão além do simples crescimento econômico. Ele demanda uma abordagem equilibrada, levando em conta tanto as características endógenas das regiões quanto os impactos das intervenções externas, promovendo um desenvolvimento sustentável e inclusivo.

2.2 Desenvolvimento Rural

O desenvolvimento rural, conforme Ploeg *et al.* (2000), é um esforço para restaurar as bases sociais, econômicas e familiares, frente às restrições do paradigma produtivista. Nesse contexto, é visto como uma estratégia de sobrevivência adotada por famílias rurais que, por meio de seu esforço e habilidades, buscam assegurar sua continuidade.

Para Kageyama (2004; 2008), o conceito de desenvolvimento rural está fundamentado nas dimensões sociais, econômicas e ambientais, mantendo ainda a ideia de redução da pobreza, apesar de novas abordagens terem emergido.

Ellis (2000, p. 25; 2001, p. 443) define o desenvolvimento rural como “um conjunto de ações e práticas que visam reduzir a pobreza em áreas rurais, estimulando um processo de participação que empodera (*empowerment*) os habitantes rurais, tornando-os capazes de definir e controlar suas prioridades para a mudança”.

Nesse sentido, Bebbington (1999) desenvolveu um *framework* para analisar a relação entre meios de vida e pobreza rural, destacando que o acesso a cinco tipos de capital (natural, produzido, social, humano e cultural) é essencial para o bem-estar das famílias. O capital social, que se estabelece por meio das relações com o mercado, a sociedade civil e o Estado, é o mais importante para a obtenção dos meios de vida.

O capital social, segundo Abramovay (2000), refere-se a recursos que facilitam o desenvolvimento de novas relações entre os habitantes de uma região. Ele conecta organizações regionais com a sociedade civil e o Estado, promovendo a participação em fóruns de decisão e o acesso a recursos como saúde e educação, além de aumentar a participação dos produtores no mercado (Grisa, 2009).

A noção de desenvolvimento rural, para Schneider (2004), é complexa e multifacetada, podendo ser abordada de diversas perspectivas. Ele o define como “um processo que resulta de ações articuladas, visando induzir mudanças socioeconômicas e ambientais no espaço rural para melhorar a renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações rurais” (Schneider, 2004, p. 98).

Kageyama (2004) também enfatiza que o desenvolvimento rural é uma interação entre forças internas e externas, onde os atores participam de redes complexas de conexões que variam entre as regiões. Bebbington (1999) reforça a importância das relações com o Estado, a sociedade civil e o mercado em níveis locais, regionais e nacionais.

Para Ellis (2000; 2001), o desenvolvimento rural não se limita ao crescimento agrícola, mas envolve uma estratégia ampla que inclui a diversificação das rendas rurais e a melhoria dos meios de subsistência. A diversificação vai além de multiplicar fontes de renda, representando uma condição em que a reprodução social, econômica e cultural é assegurada por meio de um conjunto de ações e estratégias (Ellis, 2001).

Fortalecer a atividade agrícola e diversificar a produção contribuem para a autonomia das famílias e para a obtenção de seus meios de vida. Ellis (2001) também argumenta que a sustentabilidade rural se alcança pela diversificação das atividades econômicas, pelo acesso equitativo a recursos e pelo fortalecimento do capital social, com apoio institucional, capacitação e participação comunitária. Essas ideias são essenciais para promover um desenvolvimento rural sustentável, socialmente justo e economicamente viável.

Chambers e Conway (1992) abordaram a integração dos meios de vida com a sustentabilidade, definindo meios de vida como as capacidades, ativos e atividades necessárias para sustentar a vida. Eles propuseram que um meio de vida sustentável deve: (a) resistir a crises, mantendo suas capacidades; (b) garantir sustento para as gerações futuras; e (c) contribuir com benefícios em rede para outros meios de vida em níveis local e global (Chambers; Conway, 1992). Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável visa melhorar a qualidade de vida respeitando os limites dos ecossistemas, onde as pessoas são tanto beneficiárias quanto agentes do processo (Assis, 2006).

A implementação do desenvolvimento sustentável requer harmonia entre o ser humano e a natureza, e entre os próprios seres humanos. As pessoas devem ser vistas como agentes do desenvolvimento, que deve ser um meio para melhorar a qualidade de vida, respeitando as características culturais das populações mais pobres. As ações de desenvolvimento devem

priorizar investimentos e tecnologias comunitárias que promovam solidariedade e objetivos comuns (Assis, 2006).

Compreendidos os conceitos de desenvolvimento rural e suas dimensões, o próximo passo é analisar o contexto histórico e político da criação e implementação do ensino técnico agrícola no Brasil, desde a chegada da família real até a década de 1980.

2.3 Ensino Técnico Agrícola no Brasil: discussão inicial acerca da sua criação

O ensino técnico no Brasil remonta ao século XIX, quando em 1840, no Rio de Janeiro foi criada a Escola de Aprendizes Artífices, no intuito de ofertar educação técnica e básica aos jovens desfavorecidos, fomentando à época o ensino profissional, primário e gratuito, através do Decreto no 7.566/1909, momento em que o Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio criou 19 escolas dessas (Oliveira, Pereira, 2022).

Nesse período, a dinâmica produtiva estava assentada na estrutura da empresa colonial, alicerçada no trabalho escravo e na exploração dos recursos naturais, voltada para a exportação de matérias-primas ao mercado internacional. Tal contexto trazia consigo uma preocupação com a grande propriedade rural, herança do processo iniciado com a invasão portuguesa (Bem; Lima, 2015). A vinda da família real contribuiu para o estabelecimento de escolas e institutos agrícolas voltados à difusão de conhecimentos e técnicas de agricultura.

Segundo Cimino (2013), nas respectivas províncias brasileiras —Bahia (1812, 1845, 1862, 1872, 1876, 1877), Paraíba (1839), Belém (1839), Maranhão (1844, 1863, 1873, 1884), Pernambuco (1858, 1859, 1875, 1878), Paraná (1857, 1876, 1883), Rio de Janeiro (1850, 1860, 1868, 1872, 1884, 1886) e Minas Gerais (1840, 1875, 1880, 1881, 1884) — foram introduzidas as disciplinas de agricultura nos Liceus, bem como criadas cadeiras de Botânica e Agricultura no Ensino Normal.

Até o período imperial, a agricultura praticada no Brasil baseava-se na experiência empírica e nos costumes locais. Nesse contexto, as escolas e institutos criados procuraram propagar práticas agrícolas modernas, principalmente aquelas oriundas da Europa. Naquela época, a agricultura europeia passava por importantes avanços, como os estudos do químico alemão Justus von Liebig (1803–1873), que se destacou por seus trabalhos em agroquímica e pela ênfase na importância dos nutrientes para as plantas. Antes dele, Jethro Tull (1674–1741) já havia desenvolvido a semeadora mecânica e promovido a produtividade agrícola por meio da introdução de métodos racionais de cultivo. Posteriormente, vieram as pesquisas sobre a fertilização do solo e a rotatividade de culturas realizadas por John Bennet Lawes (1814–1900) e Joseph Henry Gilbert (1817–1901).

Por meio das escolas e institutos de agricultura foram divulgados e ensinados “[...] conhecimentos das modernas máquinas utilizadas na agricultura, em outros países, sementes e mudas importadas, processos racionais de cultivo, noções de zootecnia [...]” (Canabrava, 1997, p. 131), por volta de 1850. Com a criação do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, em 1860, alguns interesses da economia agrária são atendidos, a exemplo, a implementação curso técnico agrícola do Brasil na Bahia, em 1875, o primeiro do país, e em 1883, a escola de agronomia de Pelotas, no Rio Grande do Sul.

É salutar revisitar o contexto histórico da construção do ensino técnico no Brasil, haja vista que o Ensino Médio apresenta dois modelos de formação: um destinado às demandas da classe dominante, com um currículo propedêutico, voltado ao ingresso no Ensino Superior, cuja finalidade é a “formação mais intelectual, complexa e cultural”; e outro voltado à classe operária, ao qual é reservado “o foco no trabalho manual, simples e técnico” (Oliveira; Pereira, 2022, p. 2).

Como mencionado anteriormente, o surgimento da educação profissional no Brasil, a partir da criação da Escola de Aprendizes Artífices, teve como objetivo atender aos jovens desfavorecidos. No século XX, a educação profissionalizante se expandiu, especialmente em 1909, com a implementação da Rede Federal de Escolas de Aprendizes Artífices, baseada no modelo criado em 1840.

Retomando o contexto das escolas agrícolas e dos cursos de agronomia, observa-se que essas instituições ganharam força na segunda metade do século XIX, antecedendo a abolição da escravidão no Brasil, em 1888. Nesse momento de transição do regime escravocrata, duas estratégias foram mobilizadas para salvaguardar a grande propriedade rural: a primeira consistia na adoção de políticas imigratórias; a segunda, na qualificação da mão de obra, sendo esta última uma demanda expressa por setores ligados aos grandes proprietários de terra.

Proprietários rurais demandavam a intervenção do governo em propostas para educar e qualificar a mão-de-obra, assim como a migração subvencionada. Para os negros e pobres, recém libertos, formulavam-se propostas de mobilização da mão-de-obra. A dos proprietários rurais incidia sobre a infância e concebia a educação enquanto capaz de qualificar parcelas dos trabalhadores (Oliveira, 2004, p. 131).

Na República Velha, consoante com Oliveira (2004), as elites enxergavam o trabalhador agrícola como preguiçoso, desinteressado e preso a práticas arcaicas. Em 1910, o ensino agrícola no país passa a ser estruturada em quatro vertentes: Ensino Agrícola Superior, Ensino Agrícola Médio, Aprendizados Agrícolas e Ensino Primário Agrícola. A finalidade dessa política era formar o trabalhador rural e expandir os cursos de Agronomia e Medicina Veterinária. Essa disposição foi organizada pelo Decreto nº 8.319/1910, que criou o ensino agrônomo e aprovou seu respectivo regulamento, instituindo a Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária (ESAMV).

Posteriormente, em 1942, durante o Governo Getúlio Vargas, foi instituída a Lei Orgânica do Ensino Industrial, que reorganizou a educação técnica e profissional no Brasil. Nesse período, diversas escolas técnicas federais foram criadas. Após 1945, o Ministério da Agricultura do Brasil e a Fundação Inter-Americana de Educação (AIA) celebraram acordos no contexto dos tratados bilaterais firmados entre o Brasil e os Estados Unidos (EUA).

No âmbito desse acordo, foi criada a Comissão Brasileiro-Americana de Educação das Populações Rurais (CBAR), cuja proposta de trabalho era:

- a) desenvolver relações mais íntimas com docentes do ensino agrícola dos Estados Unidos; b) facilitar o treinamento de brasileiros e americanos especializados em ensino profissional agrícola; c) possibilitar que fossem programadas atividades, no setor de educação rural, do interesse das partes contratantes. (Mendonça, 2007, p. 70).

O acordo em questão antecipa o debate e a difusão do processo de mecanização da agricultura brasileira, o qual se intensificou nas décadas de 1960 e 1970. A Lei Orgânica do Ensino Agrícola, instituída em 1946, reorganizou o ensino agrícola no país em cinco modalidades: Escolas de Iniciação Agrícola — estágio inicial do curso primário regular; Escolas Agrícolas — estágio final do ensino primário regular; Escolas Agrotécnicas — responsáveis pela formação de técnicos e professores; Cursos de Aperfeiçoamento — voltados à especialização e extensão, com foco na formação de quadros do Ministério da Agricultura; e Centros de Treinamento — destinados à preparação de capatazes.

Durante a vigência da Campanha de Defesa do Trabalhador Agrícola e Rural (CBAR), ainda no governo Getúlio Vargas, foram priorizadas políticas voltadas à formação do



trabalhador rural por meio da educação agrícola. O objetivo era modernizar a agricultura e integrar o trabalhador ao processo de desenvolvimento econômico do país. Como afirmam Bem e Lima (2015, p. 59), “o Ensino Agrícola cumpria o papel essencial de disseminador das práticas agrícolas modernas, e principalmente, um espaço para formação do trabalhador rural para a grande propriedade”.

A expansão do curso de agropecuária e Ensino Superior em Ciências Agrárias ocorreram no período militar (1964-1985), porque houve o interesse e preocupação com a formação do trabalhador rural, entre 1960 e 1970, os cursos de nível superior na área de Ciências Agrárias ganharam destaque. Por outro lado, a educação básica rural permanecia precarizada, como elucida Werebe (1970, p. 111):

A escola rural luta com dificuldades às vezes insuperáveis. As instalações, via de regra, são deficientes; a clientela escolar apresenta-se, geralmente, em estado deplorável: crianças maltrapilhas, com retardo social e físico, doentias, mal alimentadas, sem higiene, indolente por culpa das verminoses e, naturalmente, sem nenhum estímulo para estudar.

Na década de 1970 e no princípio dos anos de 1980, o país vivenciou a metropolização dos centros urbanos, por conta da crescente urbanização, motivada pelo êxodo rural, o que acelerou o processo de inchaço populacional nas periferias. Em específico no Paraná, por meio da “[...] implantação dos Colégios Agrícolas é possível perceber o direcionamento e as tendências da educação destinada aos trabalhadores na produção capitalista, ou seja, apresenta uma saída para a necessidade de qualificação profissional” (Cabanha; Araújo; Winkert, p. 3, 2021).

Em suma, as escolas e os institutos agrícolas remontam à vinda da família real ao Brasil (1808–1821) e à consequente necessidade de disseminar conhecimentos e técnicas agrícolas. Até o período imperial, a atividade agrícola no país baseava-se na prática e no costume. O primeiro curso técnico agrícola foi implantado na Bahia, em 1875. Contudo, há registros da presença de disciplinas como Agricultura nos Liceus em diversas províncias: Bahia (1812), Paraíba (1839), Belém (1839), Maranhão (1844) e Paraná (1857).

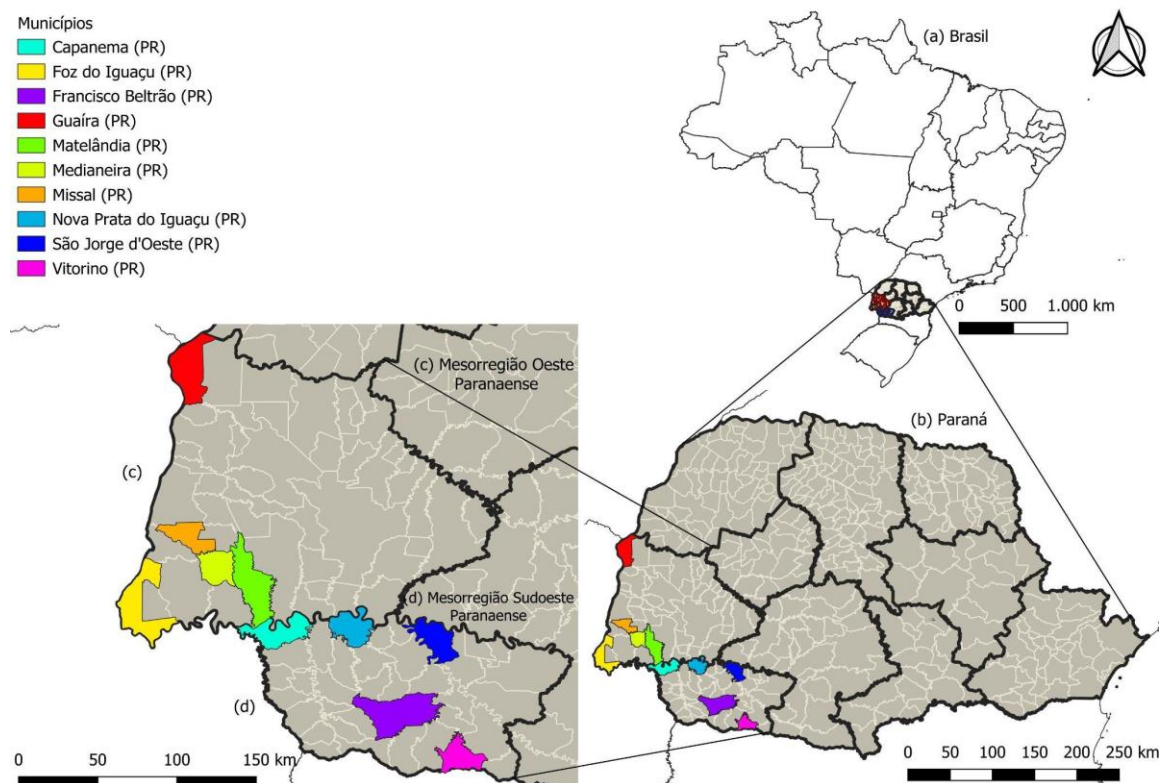
A próxima seção apresenta os resultados obtidos acerca das percepções e concepções de desenvolvimento rural por parte da equipe escolar — professores, coordenadores pedagógicos e diretores — que atuam diretamente na formação de alunos dos cursos técnicos em Agricultura e Agropecuária no estado do Paraná.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Figura 1 mostra as mesorregiões Oeste e Sudoeste do estado do Paraná, bem como os respectivos municípios participantes desta pesquisa: Guaíra, Missal, Foz do Iguaçu, Medianeira, Matelândia, Capanema, Nova Prata do Iguaçu, São Jorge D'Oeste, Francisco Beltrão e Vitorino.



Figura 1: Mesorregiões Oeste e Sudoeste do estado do Paraná e os municípios participantes da pesquisa



Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Os dados apresentados no Quadro 2 referem-se ao desenvolvimento rural em termos de infraestrutura, serviços e oportunidades econômicas, na concepção da equipe escolar. Estes dados foram analisados com base na percepção da equipe sobre: a qualidade da infraestrutura e dos serviços sociais nas suas regiões; as oportunidades econômicas e de emprego no meio rural; a sustentabilidade das práticas agrícolas e o desenvolvimento econômico rural; e a importância das agroindústrias familiares para o desenvolvimento local.

Quadro 2 - Análise de conteúdo entrevista com equipe escolar na formação de técnicos em agricultura e agropecuária no Paraná

PROBLE- MÁTICA	MESORREGIÃO	EQUIPE ESCOLAR	PREDOMINÂNCIA DE RESPOSTAS
SOCIAL	OESTE PARANAENSE	Na Mesorregião Oeste Paranaense, há uma percepção mais crítica sobre a infraestrutura e os serviços (por ex.: Foz do Iguaçu, tem a percepção mais baixa da região). A Mesorregião Sudoeste reflete uma percepção mais positivada infraestrutura.	Sim, há desigualdade evidente no acesso a recursos e oportunidades. Algumas famílias rurais têm acesso aos serviços sociais essenciais, enquanto outras não.

AMBIENTAL	OESTE PARANAENSE	A Mesorregião Oeste apresentou uma percepção mais crítica sobre a sustentabilidade agrícola.	A gestão e conservação dos recursos naturais são medianas, com alguns esforços visíveis, mas inconsistentes. Os recursos naturais são conservados de forma limitada e insuficiente.
ECONÔMICA	OESTE PARANAENSE	Ambas as regiões concordaram quanto à importância das agroindústrias familiares. Isso pode refletir em uma valorização comum desse setor. A importância da agricultura familiar e agroindústria para a economia local apresenta consenso, em ambas as regiões.	Percebem uma contribuição moderada dessas agroindústrias para o desenvolvimento sustentável. Reconheço boa habilidade para criar novos produtos e serviços, como variedades agrícolas ou turismo rural.
SOCIAL	SUDOESTE PARANAENSE	O acesso a serviços sociais essenciais e infraestrutura básica revelam uma percepção neutra ou levemente negativa.	Algumas famílias podem ter dificuldades, mas a maioria consegue obter alimentos suficientes. Muitas das condições de moradia são consideradas razoáveis, mas há áreas que precisam de melhorias.
AMBIENTAL	SUDOESTE PARANAENSE	A importância da educação ambiental mostra que há um envolvimento parcial, mas uma necessidade de maior integração entre a formação técnica e o desenvolvimento econômico regional.	Existe uma relação significativa, mas não dominante, entre as atividades econômicas locais e as escolas rurais.
ECONÔMICA	SUDOESTE PARANAENSE	A média das respostas para oportunidades de emprego no meio rural foi maior na Mesorregião Sudoeste do que na Mesorregião Oeste, sugerindo que os habitantes do Sudoeste percebem mais oportunidades de trabalho.	Essas agroindústrias têm uma grande contribuição para o desenvolvimento sustentável. As atividades econômicas locais desempenham papel fundamental no funcionamento e na dinâmica das escolas rurais da região.

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Como visto, há um consenso parcial, nas regiões Oeste e Sudoeste do Paraná, entre os respondentes sobre a importância das práticas agrícolas familiares e a disponibilidade de alimentos. No entanto, a desigualdade no acesso a recursos e infraestrutura surge como um tema relevante, uma vez que há variação nas respostas, com uma percepção geral neutra ou levemente negativa.

No que diz respeito à capacitação e inovação tecnológica, as respostas indicam que há espaço para um maior envolvimento de agentes governamentais e das agroindústrias na promoção de melhores práticas agrícolas e no uso de tecnologias sustentáveis. Além disso, os

resultados possibilitam visualizar que há diferenças regionais significativas na percepção do desenvolvimento rural entre as mesorregiões analisadas.

A Mesorregião Sudoeste apresenta uma visão mais otimista quanto à infraestrutura, serviços, e oportunidades, enquanto a Mesorregião Oeste tende a ser mais crítica. No entanto, ambas as regiões compartilham percepções semelhantes quanto à importância das agroindústrias familiares, revelando um consenso sobre o papel desse setor no desenvolvimento rural.

As respostas indicam que, de modo geral, há oportunidades de emprego no meio rural, porém, não para todos. Muitos concordam parcialmente, sinalizando que embora existam algumas ofertas de trabalho, estas não são amplamente distribuídas. Apenas uma pequena parte dos respondentes afirmou que todas as pessoas têm iguais oportunidades no meio rural.

A agricultura familiar e as agroindústrias familiares são unanimemente vistas como muito importantes para o desenvolvimento econômico. Os participantes consideram que essas atividades não só geram emprego, mas também contribuem para o desenvolvimento sustentável das regiões onde estão inseridas, fomentando a produção local e impulsionando a economia.

Embora os entrevistados reconheçam alguma habilidade na criação de novos produtos e serviços, como turismo rural e novas variedades agrícolas, muitos afirmam que essa capacidade poderia ser mais bem explorada. A inovação parece ser vista como uma área que demanda melhorias, sugerindo que há espaço para maior apoio e capacitação.

As infraestruturas básicas, como água potável, eletricidade e transporte, são geralmente vistas como disponíveis, mas o acesso a serviços sociais essenciais, como saúde e educação, é variável. Algumas áreas apresentam privações, e os participantes mencionaram que nem todas as famílias conseguem acessar esses serviços de maneira adequada, o que sugere desigualdade.

A percepção de impactos ambientais significativos é moderada, com alguns respondentes destacando a frequência considerável de danos ambientais. No entanto, há um reconhecimento da importância da gestão adequada dos recursos naturais e do papel da educação ambiental na conscientização dos produtores.

4. CONCLUSÕES E SUGESTÕES

O artigo abordou a percepção da equipe escolar sobre o desenvolvimento rural na formação dos alunos dos cursos técnicos em agricultura e agropecuária, realizados nas mesorregiões Oeste e Sudoeste do Paraná, enfocando nas dimensões econômicas, ambientais e sociais, e buscou ampliar o debate em torno da formação escolar, a fim de promover o desenvolvimento rural por meio de uma educação contextualizada e alinhada às demandas do setor rural.

Os resultados da pesquisa evidenciam que as regiões Oeste e Sudoeste do Paraná possuem percepções distintas sobre o desenvolvimento rural, embora compartilhem algumas semelhanças e desafios.

Em relação à dimensão social, percebemos que tanto a Mesorregião Sudoeste quanto a Mesorregião Oeste reconhecem o valor das agroindústrias familiares no desenvolvimento rural, mas, alguns desafios persistem em termos de desigualdade no acesso a recursos, infraestrutura e serviços sociais, como saúde e educação, que não estão disponíveis de forma uniforme para todos os habitantes, evidenciando a necessidade de políticas públicas mais inclusivas que promovam a equidade e o bem-estar social de todos os habitantes rurais.

Na dimensão ambiental, os resultados revelam que há uma percepção moderada em relação aos impactos no meio ambiente. Isso indica que existe um reconhecimento dos danos

causados, porém, subestimados. Esse resultado demonstra a necessidade de pensar uma gestão adequada dos recursos naturais e a educação ambiental, além de implementar práticas agrícolas sustentáveis e estratégias que reduzam os efeitos ambientais, estimulando um desenvolvimento rural que seja tanto economicamente sustentável quanto ecologicamente equilibrado.

Em se tratando da dimensão econômica, a pesquisa mostrou desafios semelhantes nas duas regiões, especialmente relacionados à modernização agrícola e à valorização da agricultura familiar. Na mesorregião Sudoeste Paranaense expressou maior dependência do mercado de trabalho local, indicando um papel significativo das agroindústrias que contribuem para o fortalecimento de geração de empregos, estratégias de agregação de valor aos produtos e de renda às famílias rurais e por consequência o desenvolvimento econômico regional.

Nesse contexto, fica evidente a necessidade de iniciativas que promovam a inclusão social e ambiental, especialmente no que diz respeito à modernização e sustentabilidade do setor agropecuário. De fato, é preciso reconhecer a importância de uma gestão mais eficiente dos recursos naturais e da implementação de estratégias que valorizem a agricultura familiar e diversifiquem as atividades rurais como meio de alavancar o desenvolvimento econômico das mesorregiões.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural.** Economia Aplicada, v. 4, n. 2, p. 379-397, abr./jun. 2000.

ALBURQUERQUE, F. **Desarrollo Económico y Desigualdad Social.** Madrid: Editorial Popular, 1980.

ASSIS, R. L. **Desenvolvimento rural sustentável no Brasil: perspectivas a partir da integração de ações públicas e privadas com base na agroecologia.** Economia Aplicada, v.10, p.75-89, 2006.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2010.

BEBBINGTON, A. Capitals and capabilities: a framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty. **World Development**, v. 27, n. 12, p. 2021-2044, 1999.

BEM, A.; LIMA, M. G. A política educacional dirigida à educação rural no Brasil: estudo de caso na Mesorregião Oeste do Paraná. **Revista Brasileira De Educação Em Geografia**, v. 5, n. 10, p. 54-75, 2016.

BOISIER, S. **Teorias e metáforas sobre el desarrollo territorial.** Santiago do Chile: CEPAL, 1999.

BOISIER, S. **Política económica, organización social y desarrollo regional.** Santiago de Chile: ILPES, 1980. (Caderno ILPES, 29).

BRASIL. **Decreto n. 7.566**, de 23 de setembro de 1909. Cria nas capitais dos estados da República escolas de aprendizes artífices, para o ensino profissional primário e gratuito. Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, v. 2, p. 450-452, 1913.



CABANHA, S.; ARAÚJO, I. B.; WINKERT, K. G. O. Colégio Agrícola de Foz do Iguaçu: memórias e narrativas de alguns agriculinos. **RELACult** - Revista Latino-Americana De Estudos Em Cultura E Sociedade, v. 7, n. 1, 2021.

CANABRAVA, A. P. A grande lavoura. In: HOLANDA, S. (org.). **História geral da civilização brasileira**. O Brasil monárquico. v. iv. tomo ii. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

CHAMBERS, R.; CONWAY, G. R. Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century. **IDS discussion paper**, Brighton (UK), n. 296, p.1-33, 1992.

CIMINO, M. S. S. **Iluminar a terra pela inteligência**: trajetória do aprendizado agrícola de Barbacena, MG (1910 – 1933). Tese de doutorado (Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Faculdade de Educação). Rio de Janeiro, 2013. 369f.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

ELLIS, F. Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries. **Natural Resource Perspectives**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

ELLIS, F. Peasant Economics: Farm Households and Agrarian Development. 2. ed. Cambridge: **Cambridge University Press**, 2001.

FERRERA DE LIMA, J. A concepção do espaço econômico polarizado. **INTERAÇÕES**, Campo Grande (MS), v. 4, n. 7, p. 05-15, 2003.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 2. ed. Brasília: LíberLivro, 2005.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

GRISA, C. Desenvolvimento local, políticas públicas e meios de vida: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: **Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Congresso Brasileiro de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2009, Porto Alegre.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. 322 p.

KAGEYAMA, A. A. **Desenvolvimento rural**: conceitos e aplicação ao caso brasileiro. UFRGS, Porto Alegre, 2008.

KAGEYAMA, A. A. **Desenvolvimento rural**: conceito e medida. Cadernos de Ciência & Tecnologia, v. 21, n. 3, p. 379-408, set./dez. 2004.

MENDONÇA, S. R. **Estado e educação rural no Brasil**: alguns escritos. Niterói-RJ: Vício de leitura/FAPERJ, 2007. 116p.





NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, USP, v. 16, n. 44, 2001.

OLIVEIRA, C. M.; PEREIRA, C. A. A evolução do ensino técnico agrícola no Brasil: avanços ou permanências? **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, v. 2, n. 22, p. 1-16, e11286, dez. 2022.

OLIVEIRA, M. R. P. Civilizar e modernizar: o ensino agrícola no Brasil republicano (1889-1930). **Revista História da Educação**, n. 15, p. 129-142, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas-RS, 2004.

PERROUX, F. **A economia do século XX**. Lisboa: Herber, 1967.

PIFFER, M.; ALVES, L. R. Política deliberativa: um instrumento da democracia para o desenvolvimento regional. **Temas & Matizes**, v. 8, n. 16, p. 141-154, 2010.

PLOEG J.D. V. D.; HENTING, H.; BRUNORI, G.; KNICKEL, K.; MANNION, J.; MARSDEN, T.; De ROEST, K.; GUZMÁN, E. S.; VENTURA, F. Rural development: from practices and policies towards theory. **Sociologia Ruralis**, Netherlands, v. 40, n. 4, p. 391-407, 2000.

RIPPEL, R. **População e rede urbana**. Foz do Iguaçu: Editora Parque Itaipú, 2016. p. 53-66.

ROBERT K. Y. Case study research: design and methods. **Canadian Journal of Program Evaluation**. 5. ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2014. 282 p.

SANTOS, M. **Pensando o espaço do homem**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

SCATOLIN, F. D. **Indicadores de desenvolvimento**: um sistema para o Estado do Paraná. 1989. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERRA, M. A.; GARCIA, R. C.; ROMERO, S. M. S.; MACEDO, R. S.; BASTOS, L. S. As políticas regionais de inovação em questão: Desenvolvimentos recentes e implicações. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 8, n. 3, p. 460-479, 2021. SILVA, J. R.;

RIPPEL, R.; FERRERA DE LIMA, J. A teoria dos pólos de crescimento de François Perroux. **Cadernos de Economia**, Chapecó, v. 4, n. 7, p. 75-95. jul./dez., 2000.

SHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, n. 11, p. 88-125, jan./jun. 2004.

SILVA, J. R.; RIPPEL, R.; FERRERA DE LIMA, J. A teoria dos pólos de crescimento de François Perroux. **Cadernos de Economia**, v. 4, n. 7, p. 75-95, 2000.





SMITH, A. **A riqueza das nações: uma investigação sobre sua natureza e suas causas.** São Paulo: Abril Cultural, 1983.

VASCONCELOS, M. A.; GARCIA, M. E. **Fundamentos de economia.** São Paulo: Saraiva, 1992.

WEREBE, M. J. **Grandezas e misérias do ensino no Brasil.** 4. ed. São Paulo: Difel, 1970. 269 p.

WILLIAMS, J. **International trade models.** New York: Economic Press, 2020.

Recebido em: 15/04/2025

Aprovado em: 27/06/2025



DESAFIOS PARA A GARANTIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR ADEQUADA DOS ESTUDANTES COM NECESSIDADES ALIMENTARES ESPECÍFICAS EM MARECHAL CÂNDIDO RONDON, PARANÁ

Jaciara Reis Nogueira Garcia¹

Flavia Anastacio de Paula²

Andressa Vitória do Carmo Deicke³

Resumo:

Este estudo tem por objetivo descrever como ocorre o acesso ao direito à saúde dos estudantes com necessidades alimentares especiais no ambiente escolar em Marechal Cândido Rondon, município localizado na região oeste do estado do Paraná. Trata-se de artigo sistematizado por meio da vivência das nutricionistas sobre os desafios enfrentados para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) para crianças e adolescentes com alergias, intolerâncias alimentares e ou celíacos. Como resultados, o estudo apontou que apesar da exclusão dos alimentos e cardápios específicos para o atendimento dos alunos com necessidades alimentares específicas. Nossa intenção é contribuir para a reflexão sobre a temática dos direitos de cidadania dos estudantes e sobre a importância do controle, monitoramento e exigibilidade para poder garanti-los. Esta experiência pode ser um estímulo para a construção de possibilidades de ampliação dos mecanismos de proteção da criança, e da promoção, prevenção e precaução da saúde da criança em instituições de ensino, assim como para a garantia da universalização do acesso à educação.

Palavras-chave: Direitos humanos; Promoção da saúde, Proteção da infância, Educação.

CHALLENGES IN GUARANTEEING THE RIGHT TO ADEQUATE SCHOOL MEALS FOR STUDENTS WITH SPECIFIC NECESSITIES IN MARECHAL CANDIDO RONDON, PARANA

Abstract:

This study aims to describe how students with special dietary needs access the right to health in the school environment in Marechal Candido Rondon, a municipality located in the western region of the state of Parana. This article systematizes the experiences of nutritionists on the challenges faced in guaranteeing the Human Right to Adequate Food (HRAF) for children and adolescents with allergies, food intolerances, and/or celiac disease. The results indicate that despite the exclusion of foods and specific menus for students with specific dietary needs, Our intention is to contribute to reflection on the topic of students' citizenship rights and the importance of control, monitoring, and enforcement to guarantee them. This experience can serve as a stimulus for developing possibilities for expanding child protection mechanisms and promoting, preventing, and protecting child health in educational institutions, as well as ensuring universal access to education.

Keywords: Human rights; Health promotion; Child protection; Education.

¹ Possui graduação em Nutrição pela Universidade Estadual do Ceará (2000), mestrado em Desenvolvimento Rural Sustentável pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (2016) e doutorado em Desenvolvimento Rural Sustentável pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (2021). Pós-doutoranda em Nutrição e Longevidade (Universidade Federal de Alfenas- UNIFAL) e Pós-doutoranda em Desenvolvimento rural Sustentável pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná. E-mail: nutri.jaciaraeis@gmail.com.

² Pedagoga pela UFMG, Mestre e Doutora em Educação Pela Unicamp. Professora Associada da Unioeste no Centro de Educação, Letras e Saúde. Líder do Grupo de Pesquisa Mediar. E-mail: flaviaanastaciopaula@gmail.com.

³ Possui graduação em Nutrição pelo Centro Universitário Assis Gurgacz (2022). Atua na Prefeitura de Marechal Cândido Rondon e na Universidade Estadual do Oeste do Paraná. E-mail: nutri.jaciaraeis@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

O direito à Educação não diverge do direito à vida. O direito à educação não diverge do direito à alimentação. O acesso à educação não pode ser obstaculizado pela falta de alimentação adequada. Afinal, manter as crianças protegidas também é fazer da educação. Esse texto sintetiza percalços do campo à mesa da alimentação escolar. Sabemos que existem muitos êxitos, entretanto aqui focalizaremos as fragilidades, as diversidades e as desigualdades de certo público que ainda tem dificuldades nesse acesso: às crianças e adolescentes com necessidades alimentares especiais.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos afirma em seu artigo nº 25, que todo ser humano tem direito a um padrão de vida que assegure a saúde, o bem-estar e a alimentação. Os Direitos Humanos são considerados direitos naturais, pois relacionam-se diretamente com a dignidade da natureza humana. Não precisam estar especificados em uma lei para serem exigidos, reconhecidos, protegidos e promovidos e representam as condições indispensáveis para que igualitariamente e sem discriminação, todos os seres humanos, existam, desenvolvam suas capacidades e se integrem a vida em sociedade de forma justa e inclusiva, sendo respeitado em suas individualidades. Além disso, os direitos humanos inalienáveis, intransferíveis, inegociáveis e indisponíveis, o que significa que não podem ser cedidos voluntariamente por ninguém, nem podem ter a sua realização sujeita a condições (Benevides, 2013; CONSEA 2006).

Nessa perspectiva, como resultado de um processo de construção coletiva e com a participação social, foi criada em 2006 a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) criando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada (DHAA). Esse fato foi importante para o reconhecimento constitucional do DHAA em 2010, e para orientar ações para a sua realização, tanto em relação ao papel do Estado como garantidor do direito, quanto da sociedade civil no papel de exigir e monitorar a sua realização (Brasil, 2006; IFZ, 2022).

Por conseguinte, o direito ao alimento adequado está na base de outros direitos humanos e, também, porque envolve soberania e segurança alimentar e um imperativo de cidadania. Um imperativo da cidadania porque ela envolve algumas facetas como o princípio da Segurança e Responsabilidade, o princípio da preservação da vida e da saúde humana, o princípio da proteção à saúde, conservação do meio ambiente, o princípio da prevenção e da precaução, o princípio da transparência, o princípio do interesse do consumidor aliado ao princípio da regulação dos produtos e processos, e o princípio da partilha da responsabilidade penal e civil (Frota, 2011).

Neste texto vamos destacar os desafios para a concretização do direito no atendimento ao público mais vulnerável no que tange a universalização do acesso à Alimentação Escolar, ressaltando como fundamental que as Entidades e unidades executoras da Alimentação Escolar compreendam a construção do direito e os desafios para sua concretização. Além disso, que percebam e desejem implementar um processo de formação para conhecer as diferenças e fazer as análises de risco para cada alteração metabólica e fisiológica dos matriculados. E assim possam compreender que atender crianças diabéticas é diferente de atender crianças obesas. Atender crianças com seletividade alimentar e desnutridas é diferente de atender crianças com fenilcetonúria. E atender crianças com intolerâncias alimentares é diferente de atender alérgicos e celíacos. E que também entendam que os processos da análise de risco e da construção de boas práticas para produzir alimentos seguros envolvem monitorar toda a cadeia de produção do campo à mesa (Brasil, MEC/FNDE, 2016).

Com isso, este estudo tem como objetivo apresentar os mecanismos de gestão do cuidado com os alunos que têm necessidades alimentares específicas em Marechal Cândido Rondon, estado do Paraná, apresentando os resultados alcançados pelo município, seus desafios e dificuldades para a efetivação da lei e consequente garantia do DHAA dos alunos matriculados nas escolas e centros de Educação Infantil do município.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Ao longo do tempo foi fundamental a criação de garantias jurídicas, programáticas, orçamentárias e participativas para o DHAA. No entanto, ainda existem grandes desafios a serem vencidos para a sua efetivação, sobretudo quando se percebe que além da fome, outras inadequações alimentares devem ser reconhecidas como uma forma de violência ao ser humano e de violação do direito à vida e que cabe ao Estado a obrigação da efetividade destes direitos, criando e organizando os meios, as instituições, os serviços e as políticas públicas para que os cidadãos possam acessar esses direitos sem interrupções, efetivando a proteção social (Guerra, 2022; Mendes e Preuss, 2024). Considerando que a violação de um direito é:

qualquer ação do Estado ou de terceiros de desrespeitar, infringir, impedir, transgredir, violentar, constranger, tomar, roubar ou ameaçar os direitos que estão afiançados pelas leis nacionais e internacionais (Brasil, 2017a, pág.10)

Assim, é essencial que os titulares de direito saibam quais são e se apoderem dos seus direitos, que sejam informados sobre como podem exigi-los e quais os instrumentos disponíveis para essa exigibilidade. É preciso que se criem rotinas e instrumentos públicos para a cobrança de direitos, em primeiro lugar no âmbito administrativo, começando com o nível local e municipal de fácil acesso público, e próximo das comunidades. Além disso, os gestores e servidores públicos devem ser capacitados sobre as obrigações que lhes cabe enquanto agentes do Estado frente à realização dos direitos humanos. Faz-se imprescindível no caso da exigibilidade de direito, o acesso à informação sobre direitos para os cidadãos, e sobre as obrigações para os agentes públicos. Os mecanismos de exigibilidade devem estar disponíveis em todas as instâncias e esferas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Entre as instituições atualmente disponíveis no Brasil, estão o Ministério Público, a Defensoria Pública, os Conselhos de Direitos Humanos e os Conselhos de Políticas Públicas.

É fundamental o conhecimento de que o DHAA possui duas dimensões indivisíveis: o direito a estar livre da fome e da má-nutrição e o direito a uma alimentação adequada e a sua garantia requer a garantia de todos os demais direitos humanos, especialmente o direito humano à saúde (Burity *et al*, 2010). É imprescindível que o Estado atue legalmente para a não violação do DHAA e crie políticas públicas garantidoras deste direito.

Com este intuito, no âmbito da saúde, diversos documentos tratam sobre a importância da promoção e prevenção de agravos à saúde e apontam para a necessidade de formulação e implantação de estratégias nacionais, locais e regionais efetivas e integradas para a redução da morbi-mortalidade relacionada à alimentação inadequada. Destaca-se entre essas ações e políticas que têm caráter regulatório, fiscal e legislativo, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), que tem entre as suas diretrizes, a Promoção da Alimentação Adequada e Saudável (PAAS), como sendo a promoção de uma prática alimentar apropriada aos aspectos biológicos e socioculturais dos indivíduos e do uso sustentável do meio ambiente e que:

deve estar em acordo com as necessidades de cada fase do curso da vida e com as necessidades alimentares especiais; referenciada pela cultura alimentar e pelas dimensões de gênero, raça e etnia; acessível do ponto de vista físico e financeiro; harmônica em quantidade e qualidade; baseada em práticas produtivas adequadas e sustentáveis com quantidades mínimas de contaminantes físicos, químicos e biológicos (Brasil, 2017b, pág.31)

Destaca-se ainda na PNAN, a Organização da Atenção Nutricional, que “compreende os cuidados relativos à alimentação e nutrição voltados à promoção e proteção da saúde, prevenção, diagnóstico e tratamento de agravos” para todos, com vistas à formação de uma rede integrada, resolutiva e humanizada de cuidados, incluindo o cuidado aos indivíduos com necessidades alimentares especiais, como as decorrentes dos erros inatos do metabolismo, transtornos alimentares, entre outros (Brasil, 2017b).

Diante disso, verifica-se que as perspectivas da PNAN, não se limitam a atender aos preceitos do Sistema Único de Saúde (SUS), mas buscam agir de forma intersetorial para que o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) seja estabelecido e fortalecido. Além disso, observa-se que tem como base ações que consideram o cidadão na sua totalidade, nas suas necessidades individuais e coletivas, e que ações resolutivas nessas áreas requerem, necessariamente, parcerias com outros setores como por exemplo, a Educação. A intersetorialidade forma espaços compartilhados de decisões entre instituições e diferentes setores do governo que devem promover a saúde e a SAN por meio da formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas que impactam positivamente a saúde da população (Brasil, 2017b). Desta maneira, pode-se afirmar que em todos os espaços, inclusive espaços de educação como escolas e creches, devem ser construídos com base na promoção da saúde por meio do acesso à alimentação adequada e saudável.

Entre essas Políticas públicas que igualmente visam a Segurança Alimentar e Nutricional e a promoção da saúde, na área da educação destaca-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). César *et al* (2018) afirmam que ao longo do tempo o PNAE deixou de focar exclusivamente no estado de fome e ampliou o atendimento dos estudantes no período letivo como um todo. Essa ampliação se estendeu à incorporação do atendimento aos indivíduos de forma coletiva e individual considerando as condições de saúde e os aspectos de sustentabilidade socioeconômica, cultural e ambiental.

Nessa perspectiva, para o alcance do objetivo do PNAE de “contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos” a alimentação escolar passou a ser ofertada com base nas diretrizes legais e nos princípios e dimensões do direito humano à alimentação adequada (DHAA), reforçada com ações de educação alimentar e nutricional e a oferta de refeições que atendam as necessidades nutricionais dos alunos durante o tempo de permanência no espaço escolar por no mínimo 200 dias letivos de maneira estável, regular e permanente (Brasil, 2009)

Além disso, considerando o atendimento universal do Programa, houve a implementação da Lei nº 12.982/2014 que buscou garantir o DHAA no ambiente escolar garantindo atendimento individual e ofertas de alimentação adequada e saudável com base nas condições biológicas dos alunos com necessidades alimentares especiais (Brasil, 2014).

Estas necessidades alimentares especiais (NAE) são definidas pela PNAN como aquelas identificadas por meio de evidências de alterações metabólicas e fisiológicas que requerem alterações nas necessidades alimentares dos indivíduos:

[...] sejam restritivas ou suplementares, de indivíduos portadores de alteração metabólica ou fisiológica que cause mudanças, temporárias ou permanentes, relacionadas à utilização biológica de nutrientes ou a via de consumo alimentar (enteral ou parenteral). Exemplos: erros inatos do metabolismo, doença celíaca, HIV/Aids, intolerâncias alimentares, alergias alimentares, transtornos alimentares, prematuridade, nefropatias, etc. (Brasil, 2017b, pág.74).

Embora atualmente a inclusão das crianças com necessidades alimentares especiais na escola não seja questionada como direito, pode-se afirmar que a sua operacionalização foi tardia, pois observou-se que durante todo o século XX, a recomendação dos profissionais da saúde para com as crianças com necessidades alimentares específicas, foi para que elas fizessem ensino domiciliar, pelo menos até necessitarem aprender a ler e escrever. Não havia nenhum mecanismo de proteção garantido em lei. Apesar da Constituição Federal de 1988 ter garantido o direito à Educação e da LDBEN 9394/96 ter materializado os desafios para todos, mesmo assim, a alimentação escolar não operava com as diversidades. E muitas vezes as crianças com necessidades alimentares específicas mesmo quando passaram a ser matriculadas continuaram a ser invisibilizadas, desconhecidas, mantidas em estado de vulnerabilidade e não ouvidas (Paula, 2016).

Com este enfoque em 2014, foi criada em 2014 a Lei nº 12.982, que tornou obrigatório o atendimento nutricional individualizado em caso de estado ou de condição de saúde específica, com a elaboração de um cardápio especial com base em recomendações médicas e nutricionais, avaliação nutricional e demandas nutricionais diferenciadas dos alunos (Brasil, 2014).

Esta lei veio para atender uma necessidade crescente e alarmante mostrada por diversas pesquisas que atestam um aumento na prevalência de doenças associadas à alimentação e nutrição na população infantil, impondo a necessidade de monitoramento e avaliações contínuas do PNAE, e a implementação de estratégias e ações que promovam a melhoria dos atendimentos e o planejamento da política de nutrição e saúde dos escolares, garantindo o bem-estar e segurança das crianças e dos envolvidos no processo. Considerando-se a fundamentação jurídica que subsidia o direito universal à alimentação escolar, da promoção da saúde e do DHAA, esse cenário torna a alimentação no ambiente escolar desafiadora devido à complexidade do atendimento individual a fundamentação jurídica que subsidia o direito universal à alimentação escolar, da promoção da saúde e do DHAA (Pereira *et al*, 2024).

Desta forma, a oferta de uma alimentação especial para atendimento dos alunos com NAE é um direito garantido em lei, que tem o objetivo de reduzir os prejuízos biológicos e sociais desse público, é fundamental que haja o entendimento que qualquer pessoa pode apresentar queixa e exigir a garantia de realização do seu direito, ou de uma dimensão dele, perante os órgãos públicos administrativos, políticos ou jurisdicionais, “no intuito de prevenir, superar e/ou reparar violações”. Além disso, a população tem também o direito a ter uma resposta e ação em tempo oportuno para a reparação da violação por parte do poder público, considerando-se que as obrigações e as responsabilidades para a realização desse direito são dos gestores e agentes públicos envolvidos na execução do PNAE e é obrigação do Estado respeitar, proteger, promover e prover a alimentação e a nutrição adequadas, protegendo os alunos de qualquer interferência que possa privar o acesso à alimentação adequada na escola (FIAN, 2021).

Destaca-se ainda, para a garantia desse direito, o princípio da universalidade do PNAE, que somente será efetivado quando todos os alunos puderem usufruir da alimentação escolar adequada e saudável como seu direito. Para isso, é necessário que além do Estado, outros atores

envolvidos no Programa como os nutricionistas, os conselhos de alimentação escolar, os pais, gestores e professores, e a sociedade civil se reconheçam como responsáveis pela garantia desse direito (César *et al*, 2020).

Além disso, a fim de garantir o atendimento adequado proposto pelo PNAE aos alunos com NAE, inclui-se além da elaboração de um cardápio adequado e o planejamento para a aquisição deles, a identificação com o diagnóstico para o acompanhamento do estado nutricional desses alunos. Na perspectiva da igualdade e equidade ao atendimento deve contribuir também para que o aluno com NAE seja assegurado através do atendimento integral a partir do olhar do profissional responsável, e demais atores envolvidos (Colares; Sorato, 2019).

É fundamental integrar as estratégias e ações das equipes da educação, saúde e SAN, incluindo capacitação aos profissionais envolvidos; intensificar o apoio entre a equipe multidisciplinar da unidade básica de saúde e as escolas para desenvolver planos de atendimento e ações emergenciais em casos de reações alérgicas, anafilaxia e agravos das doenças diagnosticadas nas escolas. (Pereira *et al*, 2024)

Enfim, tratando-se mais especificamente do atendimento individual aos alunos que apresentam necessidades alimentares especiais no ambiente escolar, é fundamental que haja o conhecimento de todos os envolvidos no processo educativo acerca das condições biológicas envolvidas, quais os aspectos fisiológicos e metabólicos que tornam esse indivíduo portador de um direito a alimentação que respeite essas condições.

3. METODOLOGIA

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, utilizando o estudo de caso exploratório, por permitir uma análise aprofundada do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Marechal Cândido Rondon, estado do Paraná, analisando os desafios e dificuldades no atendimento dos alunos que têm necessidades alimentares especiais.

TABELA 1 – DADOS DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON

MARECHAL CÂNDIDO RONDON		
Nº de alunos da rede municipal	Nº de alunos em escolas	Nº de alunos em CMEI
5670	4615	1055

Fonte: Elaboração própria.

Por se caracterizar como um estudo de caso exploratório, busca identificar e explicar as relações de causa e efeito entre a implementação do PNAE como instrumento de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) desses alunos, sem apenas descrever a realidade observada, mas visando compreender os mecanismos subjacentes aos fenômenos estudados.

O estudo foi realizado por meio de um Levantamento bibliográfico em bases de dados acadêmicas, livros, teses e dissertações sobre o PNAE e a necessidade alimentar especial, e a revisão das normativas e legislações aplicáveis. A coleta de dados internos, análise documental de registros públicos e relatórios oficiais sobre a execução do programa do município se deu

por meio das nutricionistas da Secretaria de educação que fazem parte do grupo de autores da pesquisa e têm a observação direta de processos. A apresentação dos resultados e discussões foi estruturada a partir de três blocos analíticos que respondem às seguintes questões: I) Quais as características fisiológicas e metabólicas dos alunos com necessidades alimentares especiais? II) Quais as condições institucionais e de infraestrutura para garantia do acesso de forma permanente e contínua? III) Quais as dificuldades e desafios para o atendimento dos alunos com NAE?

A pesquisa respeitou os princípios éticos da investigação científica, garantindo o sigilo e o anonimato dos participantes.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Em Marechal Cândido Rondon no ano de 2025 estão matriculados 97 alunos com NAE. Entre as necessidades alimentares especiais estão alunos que têm alergias alimentares, diabetes e doença celíaca, o que pode ser observado na Tabela 2. Todos os encaminhamentos das unidades escolares de prescrições ou declarações solicitando alimentação especial estão sendo atendidos.

TABELA 2 – NECESSIDADES ALIMENTARES ESPECIAIS

ALUNOS COM NAE EM MARECHAL CÂNDIDO RONDON

	Meninas 1 a 4 anos	Meninos 1 a 4 anos	Meninas 5 a 10 anos	Meninos 5 a 10 anos
APLV	2	8	7	16
Intolerância a lactose	3	7	10	11
Celíaco	-	-	3	4
Alergia ao trigo	-	-	-	1
Alergia a proteína do ovo	2	1	7	8
Diabetes	-	1	2	3
Frutas	-	-	4	3
Corante	-	-	1	2
Mel	-	-	-	1
Oleaginosa	-	-	-	2
Peixes e camarão	-	-	2	2

Fonte: Autores da pesquisa (2025).

Nesta pesquisa, foi apresentada a base conceitual das patologias que representam maiores desafios na execução para atendimento da legislação, conforme relato das nutricionistas da alimentação escolar de Marechal Cândido Rondon, que são as alergias

alimentares e a doença celíaca. Os desafios são maiores porque não é somente o profissional de nutrição que está envolvido, não é apenas fazer a exclusão dos alérgenos, ou do trigo, centeio e cevada, no caso dos celíacos. É pela gravidade dos sintomas e agravos à saúde dessas crianças. É crucial que a comunidade escolar conheça sobre a doença celíaca e as necessidades alimentares específicas dos alunos. Deve-se garantir a segurança, a inclusão, a comunicação transparente. Está baseado na ética do cuidado que “representa uma atitude de ocupação, preocupação, de responsabilização e de envolvimento com o outro” (Boff, 2014, p. 37).

4.1 Características Fisiológicas e Metabólicas dos Alunos com Necessidades Alimentares Especiais

4.1.1 Alergias alimentares

Com base nas informações repassadas pelo Consenso Brasileiro de Alergias Alimentares (2018) a alergia alimentar é um problema de saúde pública, definido como uma “doença consequente a uma resposta imunológica anômala, que ocorre após a ingestão e/ou contato com determinado(s) alimento(s)”. Um alimento pode provocar reações alérgicas de três formas: a) quando o alimento é ingerido ou há contato com a pele ou o trato respiratório; b) quando, pela reação cruzada, houver a produção de IgE específica e sensibilização antes mesmo do contato com o alimento, c) quando há reatividade cruzada entre um alérgeno inalável (ex. polens, látex) responsável pela sensibilização e produção de IgE e ingestão do alimento. Todos os alimentos podem causar alergia, porém aproximadamente 80% delas são causadas pela ingestão de leite de vaca, ovo, soja, trigo, amendoim, castanhas, peixes e crustáceos (ASBAI, 2018a).

É importante observar que alguns alimentos provocam a reatividade cruzada, fazendo com que uma pessoa alérgica a um alimento específico possa apresentar sintomas ao consumir outros alimentos que contêm proteínas com estruturas similares. Um exemplo disso é a tropomiosina, está presente em diferentes fontes como crustáceos, moluscos, ácaros e até mesmo em plantas, fazendo com que uma pessoa alérgica a camarão, por exemplo, também apresente reação ao ingerir alimentos com a mesma proteína (ASBAI, 2018a).

Para o diagnóstico é fundamental a história clínica, que depende da capacidade recordatória dos sintomas pelos pacientes, e da habilidade e sensibilidade do médico em identificar corretamente aqueles que têm a doença. Também poderá ser realizada uma investigação laboratorial (ASBAI, 2018b).

No ambiente escolar, deve-se orientar sobre a importância do acompanhamento de médico e nutricionista de forma contínua orientação e acompanhamento, que é fundamental, ainda para: verificar se há reatividade cruzada com outros alimentos, se o aluno adquiriu alguma tolerância ao alimento e, também, para avaliar e acompanhar o estado geral de saúde e o estado nutricional, já que este pode ser comprometido pelas manifestações das reações alérgicas devido a dieta de exclusão. é importante ainda para verificar a necessidade de suplementação nutricional (Brasil, 2017).

Quanto às questões nutricionais envolvidas, para que não haja prejuízo no crescimento e desenvolvimento dos alunos, propõe-se que o atestado de Alergia alimentar (AA) não seja considerado como condição definitiva, pois a adoção contínua desnecessária de dieta de exclusão pode prejudicar o aluno em longo prazo. Recomenda-se também que a principal modificação no cardápio seja a completa exclusão do alérgeno alimentar e, no caso de lactentes, o uso de leite materno ordenhado ou fórmulas infantis adequadas, garantindo-se o aporte nutricional de energia, macro e micronutrientes.

4.1.2 Doença celíaca

Embora a prevalência da condição celíaca seja em torno de 1/200 pessoas, o diagnóstico é ainda tardio e relacionado com as sequelas nutricionais. Já as desordens relacionadas ao glúten (DRG) afetam de 1% a 6% da população, com complicações e alto risco de morbimortalidade em curto e longo prazos (Cruscinsky, 2021). Mesmo tendo um Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas (PCDT) desde 2009 é comum as pessoas afirmarem o desconhecimento dos profissionais da saúde sobre o tema (Ministério da Saúde, 2009) inclusive permanecendo o senso comum de que trata de uma intolerância ao glúten de caráter digestório.

A pessoa celíaca vive com uma condição autoimune sistêmica que não afeta apenas o intestino delgado. Trata-se de uma reação em todo o corpo e permanente ao glúten caracterizada por um processo inflamatório sistêmico que também envolve a mucosa do intestino delgado, gerando a atrofia das vilosidades intestinais, má absorção e uma variedade de manifestações clínicas (Araújo *et al*, 2022; Garcia *et al*, 2023). Trata-se, dentro do escopo da diversidade humana, de pessoas que por constituição genética vivem com uma incompatibilidade biológica permanente com os cereais de inverno, trigo, centeio, cevada e aveia, em especial com a proteína destes denominada de glúten. O glúten em celíacos irá produzir alterações metabólicas e fisiológicas que podem causar danos e agravos significativos à saúde. Para sobreviver chegou-se ao consenso que o cotidiano da pessoa celíaca deve ser a exclusão do contato com o glúten. A partir de então, atender as crianças celíacas é atender suas necessidades alimentares especiais, mas também praticar a educação celíaca para que ela possa interagir com seus pares. Portanto, requer total atenção e respeito no ambiente escolar objetivando a superação das barreiras sociais.

Diante disso, reiteramos que, a celíaca é uma condição autoimune, permanente, autodestrutiva, não transmissível, cujo gatilho é o glúten em pessoas com predisposição genética. É genética, mas não hereditária. Não se trata de genes defeituosos, o mais provável é que seja uma marca de ancestralidade compartilhada com outros primatas. Ter os genes não é suficiente para desenvolver a alteração autoimune, ela pode se desenvolver, ou não, dependendo da exposição ao ambiente. Mas, no ambiente escolar é comum perguntarem: Quais as complicações ou alterações fisiológicas e metabólicas podem ser causadas pelo não atendimento no desenvolvimento dos estudantes celíacos?

Em primeiro lugar vamos lembrar que a palavra celíaca advém da palavra cólica e isso já nos ajuda a compreender que esse estudante tem dor. Embora pareça simples alteração na dieta, o cotidiano pode ser um constante desafio, com sérios impactos na saúde psicológica e no equilíbrio emocional. (Bai, Ciacci, Corazza, 2016). Apenas alguns celíacos irão apresentar dermatite herpetiforme com lesões visíveis, a maioria das manifestações das Desordens Relacionadas ao Glúten podem ser subjetivas: dor, mal-estar e cansaço. Isso dificulta a identificação da gravidade dos sintomas e leva à banalização das queixas. Essa realidade tem consequências sérias para a saúde dessas pessoas, descritas no PCDT (Ministério da Saúde, 2009, 2015) como alterações digestórias (aftas, esofagites, estomatites, duodenites, alterações hepáticas, diarreias e constipações severas), alterações neurológicas, reprodutivas e infertilidade, alterações tireoidianas, depressão, anemia, dores articulares, má absorção de nutrientes, perda de peso, crescimento lento, osteoporose de problemas odontológicos, desnutrição e alterações patológicas ou lesões em órgãos ou sistemas, capazes de serem vistas ou mensuradas por exames, doença celíaca refratária, câncer do sistema digestório, linfoma, e até sepse. Assim como a dor, muitas vezes incapacitante e com grandes prejuízos à qualidade de vida, não pode ser quantificada. Atualmente o status da condição celíaca como uma

Desordem Relacionada ao Glúten mais aceitável é o de patologia. Entretanto a comunidade discute outros status o de deficiência física permanente e o de condição humana diversa. Embora esses status sejam não convergentes par a formulação de políticas públicas e gerem debates internos, eles não alteram a existência material das crianças e adolescentes que precisam ser atendidos.

4.2 Condições Institucionais e de Infraestrutura para Garantia do Acesso de Forma Permanente e Contínua

Em Marechal Cândido Rondon são planejados 14 tipos de cardápio. O planejamento segue as recomendações do FNDE e atende aos alunos matriculados nos Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI) em período integral com 4 refeições ao dia para crianças de 6 a 11 meses e crianças de 1 a 4 anos. O valor nutricional dessas refeições atende 70% das necessidades nutricionais diárias dos alunos. Para os alunos matriculados nas escolas de ensino fundamental 1, o cardápio é elaborado atendendo 01 refeição diária, para crianças nos períodos matutino e vespertino e no período noturno para os jovens e adultos matriculados. Estes alunos têm no mínimo 20% das necessidades nutricionais diárias atendidas.

Conforme a orientação legal, os alunos NAE são atendidos com um cardápio específico para as suas necessidades. A nutricionista elabora além dos cardápios gerais, cardápios identificados como: a) sem leite. b) sem ovo; c) sem trigo; d) sem leite e sem ovo e sem trigo; e) para diabéticos. Em caso de outros alérgenos como soja, corante, oleaginosas, mel, frutas é orientado a exclusão destes alimentos.

Nas escolas é elaborado 1 lanche para cada período e o cardápio 3 dias da semana é a base de arroz, feijão, uma proteína, verduras e legumes, 1 vez na semana é trabalhado o “dia do planeta”, onde é servido um lanche sem a utilização de carnes como bolo, pão ou torta, nas segundas-feiras são servidos polenta ou macarrão, uma proteína, salada e legumes e todos os dias é servido frutas. Já no CMEI são ofertados 4 lanches, o primeiro lanche é a base de pão, bolos, ovos mexidos, frutas e a fórmula infantil, o segundo lanche é uma refeição completa a base de arroz, feijão, uma proteína, macarrão, polenta, verduras, legumes e frutas, o terceiro lanche é somente frutas e fórmula infantil e o quarto lanche são sopas, tortas salgadas, polenta, macarrão, arroz, feijão, proteína e frutas (é ofertado de 4 a 5 tipos de frutas por dia).

Para consecução dos cardápios são realizadas aquisições de alimentos via licitação por pregão eletrônico, uma vez por ano, buscando obter alimentos que contemplem todas as necessidades alimentares especiais. Porém, no município estudado, não é feito na elaboração do edital a solicitação da apresentação de ficha técnica do produto para assegurar que ele atenda às NAE e, principalmente, não ofereça risco ao estudante, conforme consta no caderno de referência do FNDE (Brasil, 2017).

Para atendimento dos alunos celíacos são adquiridos alimentos a base de arroz e sem glúten como o macarrão de arroz, o biscoito de arroz, o pão sem glúten, a aveia sem glúten e a farinha de arroz.

Para os diabéticos são adquiridos adoçante artificial de stévia, arroz integral, macarrão integral, achocolatado diet, biscoitos integrais sem açúcar e orientado a retirada do açúcar em preparações culinárias ou substituí-lo por sucos de frutas ou uva passa.

Entre as orientações para as preparações culinárias usa-se as substituições, para os alérgenos como APLV e alergia à proteína do ovo é a retirada desses alimentos em preparações e substituí-los conforme orientações, por exemplo em uma preparação de bolo o leite é substituído por sucos de frutas ou água e o ovo pelo vinagre ou pela linhaça. Além disso, aos

alunos com APLV são adquiridas fórmulas de crescimento isentas de leite (de 0 a 12 meses), o leite de soja e o iogurte vegetal, aos intolerantes a lactose são adquiridos produtos zero lactose.

Os familiares podem acessar o cardápio que está disponível nas Instituições de ensino e também no site da prefeitura. O protocolo de atendimento segue as recomendações da Resolução/CD/FNDE nº 06/2020 que estabelece que os cardápios deverão atender aos alunos com necessidades nutricionais específicas, tais como doença celíaca, diabetes, hipertensão, anemias, alergias e intolerâncias alimentares, dentre outras. E sobretudo, vai atender o especificado na Lei Federal no 12.982/14. Ribeiro *et al* (2014) consideraram que o mapeamento dos alunos é o primeiro passo para a implementação de estratégias que visem atender às suas necessidades.

Nas escolas e CMEI's, no ato das matrículas, é solicitado para os pais se o aluno tem alguma NAE e o juntamente o laudo médico ou laudo do nutricionista que lhes atende e enviado pelo gestor escolar, o formulário de solicitação de cardápio especial para as nutricionistas responsáveis pela alimentação escolar do município com o nome do aluno, data de nascimento, o nome do médico ou nutricionista e CMR/CRN, o diagnóstico, o período em que frequenta a escola e o laudo, garantindo o atendimento a esses alunos. Além disso, é realizada uma identificação de cada aluno e sua NAE no ambiente escolar, para garantir a segurança deles. Esse protocolo de atendimento que prevê o envio de um documento pelo gestor escolar para o nutricionista concorda com o que citam Rosa, Pavão e Marquesan (2019) sobre a articulação entre nutricionistas e gestores na implementação dos cardápios para alunos com NAE, considerando que são os diretores fazem o acolhimento desses alunos.

O Caderno de Referência para Alimentação Escolar para Estudantes com Necessidades Alimentares Especiais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para atendimento dos alunos com NAE (2017) afirma que embora a Lei nº 12.982/2014 determine que cardápio especial seja “elaborado com base em recomendações médicas e nutricionais, avaliação nutricional e demandas nutricionais diferenciadas”, não há especificação legal se deve ser por meio de atestado, laudo ou outro documento. Diante disso, por meio do documento, o FNDE recomenda que se verifique se as informações estão completas e não deixam dúvidas na execução do atendimento, devendo buscar-se informações adicionais para conhecer a real condição do estudante, caso o documento esteja incompleto.

Um aspecto que merece atenção, nesse contexto, é sobre a duração do atendimento da prescrição. Em Marechal Cândido Rondon, é solicitada a entrega anualmente, no início do período letivo. Em caso de mudança na condição de saúde e atendimento, antes do novo, os pais entregam na escola que envia para a nutricionista a nova orientação e o novo documento que atesta. A aplicação no município concorda com o documento oficial que refere que como não há uma normatização da validade do documento de diagnóstico, alguns nutricionistas adotam por padrão que ele seja renovado a cada seis meses ou anualmente. Colares *et al* em um estudo realizado com 134 nutricionistas da alimentação escolar de Santa Catarina, apontaram que 85,9% (n=115) solicitam a atualização dos documentos comprobatórios pelo menos uma vez ao ano.

Porém, é importante ressaltar que no modelo de carta circular disponibilizado pelo FNDE há a solicitação de indicação da duração do tratamento, mas no documento utilizado em Marechal não consta essa informação.

Sendo assim, diante da realidade do município estudado e da possibilidade de infração da Lei com o atendimento parcialmente correto, é necessária e urgente a implementação de um protocolo para atendimento da alimentação escolar para alunos com necessidades alimentares especiais que inclua as condições primordiais para a exclusão da contaminação. Essa solução



vai atender a base legal do PNAE, a Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre a questão de segurança no atendimento da alimentação escolar aos alunos da Educação Básica considerando o estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica.

Nessa perspectiva, o desafio é maior ainda quando se considera o atendimento a alunos com Doença celíaca, pois deve-se estar atento ao fato de que quando um alimento que é naturalmente sem glúten (peixes, frutas e vegetais, carnes, laticínios, sementes, ovos, oleaginosas....) ou que foi desenvolvido especialmente para os celíacos (como um pão sem glúten), pode ocorrer um contato cruzado ou direto, tornando o alimento inseguro para consumo. Para tanto, exige-se um protocolo de Boas Práticas e formação continuada para que o manipulador de alimentos compreenda e faça a análise de risco. O contato com o glúten pode ocorrer por uma superfície comum, por resíduos em utensílios compartilhados, por equipamento compartilhado, ou por meio do manipulador de alimentos que ao preparar alimentos numa sequência pode transferir pequenos pedaços ou partículas de proteína.

Assim, será que diante da gravidade das consequências da violação do direito do aluno e sabendo-se que a alimentação é a base do tratamento para a doença celíaca, com uma rigorosa dieta isenta de glúten como único tratamento eficaz até o momento, os gestores municipais e os nutricionistas estão atentos em cumprir a sua responsabilidade? Como pode ser consensuado um entendimento que a garantia do DHAA dos alunos com NAE auxiliaria no processo de promoção da saúde e da qualidade de vida dos celíacos? Como além de cuidar para que os rotulados como isento de glúten, as boas práticas de manipulação, um cardápio que efetivamente ofereça nutrição e uma dieta sem glúten, que cuide dos riscos da presença de traços dessa proteína em outros alimentos, que cuide do ambiente onde o alimento é armazenado, preparado e distribuído ainda garanta a educação alimentar?

A segurança na gestão do atendimento vai além das questões nutricionais e chega às condições de recursos humanos e de infraestrutura. São realizados semestralmente treinamentos com as cozinheiras escolar utilizando métodos, teóricos e práticos, com periodicidade a cada 6 meses. A parte teórica explica cada tipo de NAE e quais os cuidados que se deve ter com o preparo para não haver contaminação cruzada, a higienização dos utensílios, armazenamento e o armazenamento dos alimentos específicos para essas necessidades. A prática é abordada receitas que podem ser realizadas com os ingredientes adquiridos para esses alunos e as substituições para cada NAE. Por parte das nutricionistas responsáveis, também é realizado as visitas técnicas semanalmente para garantir que esse trabalho esteja sendo feito e para mais orientações em caso de dúvidas.

Para as nutricionistas, a capacitação para as manipuladoras de alimentos ainda é insuficiente, principalmente devido à alta rotatividade da mão-de-obra, fazendo com que muitos profissionais que participam do primeiro evento, não estejam mais presentes no segundo encontro. Também, pela insegurança na operacionalização das recomendações, que na opinião das nutricionistas, pode ser resultado do baixo nível de escolaridade das profissionais que preparam os alimentos e pelo reconhecimento da grande responsabilidade com a saúde dos alunos caso haja falhas no processo de atendimento. Esse fato não concorda com o estudo realizado por Souza e Nascimento (2019) que em uma pesquisa realizada com 06 nutricionistas e 06 manipuladores de alimentos de dois municípios da Grande Florianópolis sobre a eficácia da capacitação dos recursos humanos, e que apresentaram que as primeiras veem que realizam um treinamento eficiente, e os manipuladores se sentem bem orientados e capacitados pelas nutricionistas quanto ao pré-preparo, preparo, manipulação e armazenamento dos produtos e utensílios, para evitar a contaminação cruzada com o glúten



No entanto, salienta-se que no município já são seguidas grande parte dessas orientações como orientação da higienização adequada das superfícies antes de iniciar a produção, começar pela produção do cardápio especial, aquisição de utensílios exclusivos como assadeiras, panelas, formas e equipamentos como liquidificadores e caixas tampadas, formação em boas práticas de cuidados para que o manipulador de alimentos para que não se torne um instrumento de contaminação, utensílios de higienização específico, cuidados com o refeitório e os equipamentos de servir evitando acidentes e inibindo a troca de alimentos. Embora haja as orientações, encontra-se uma dificuldade na execução e aquisição dos utensílios necessários por parte da gestão escolar e cozinheiras em segui-las e por muitas vezes não tem o discernimento da gravidade do descuido com essas etapas para garantia da segurança alimentar. Também a dificuldade de supervisão e cobrança através das nutricionistas, pelo fato de serem em número menor do qual é indicado conforme a Resolução CFN nº 790/2024.

No município também é proibido o aluno trazer sua alimentação de casa, podendo trazer apenas algum tipo de fruta, essa proibição se deu pelo fator socioeconômico e segurança alimentar. Por muitos anos era liberado a comemoração de aniversários nas escolas, trazendo para dentro deste ambiente alimentos externos sem a certeza da procedência, se o local onde foram produzidos eram adequados, se o manipulador mantinha as boas práticas de higiene, a qualidade dos ingredientes, entre outros e também causando uma frustração naqueles em que não realizavam essa celebração para seus colegas, pelo fato de seus pais não terem um poder aquisitivo para poder proporcionar este momento. Além disso, aqueles que possuíam NAE não poderiam participar, pois os alimentos poderiam conter ingredientes em que não poderiam se alimentar e acabavam ficando de lado na comemoração. Com isso também os lanches trazidos de casa foram proibidos para garantia dessa segurança, pois já houve um episódio em uma escola do município em que o colega trouxe biscoitos para escola e o colega que possuía intolerância a lactose acabou consumindo, para os dois alunos em sua inocência, não era visível o ingrediente leite e poderiam dividir o alimento. A verdade é que havia sim, os gestores da escola estavam presentes no momento e conseguiram intervir e entrando em contato com o responsável do aluno com restrição e orientando a levá-lo ao hospital. São medidas que tiveram que ser tomadas para evitar situações como estas.

Outra questão relevante é a vulnerabilidade oriunda de uma Necessidade Alimentar Especial ou de uma doença crônica de fundo atinge de formas diferentes esses estudantes. Muitos precisam enfrentar o preconceito e o *bullying* oriundo da falta de informação das pessoas com quem convive no cotidiano. Além de afetar nutricionalmente, há também os efeitos psicológicos decorrentes da mesma e que também são igualmente devastadoras. São relatados problemas como: ansiedade, dificuldades em contextos sociais, sintomas clínicos contínuos e, também, alterações na composição corporal. “Na verdade, um estudo revelou que a fobia social, medida pela Escala de Ansiedade Social de Liebowitz, era significativamente maior em indivíduos com DC” (Smith, 2022). Pode gerar duplas vulnerabilidades ou hipervulnerabilidade (econômica, social, psicológica) como resultado de experiências vivenciadas cotidianamente de exclusão e de medo por conta do perigo que sua saúde corre. Essa fobia ocorre pela insegurança alimentar por não saber se as boas práticas de manipulação e controle dos ingredientes e insumos foram realizadas. Pode ser: desde frequentar um espaço de sala de aula, no qual teve glúten, ou ir ao recreio e refeitório, participar de eventos, festas, ou passeios, ou algum outro local onde haja comidas já causa medo de possíveis problemas com sua saúde. Promover o acolhimento e a inclusão é bem mais que palavras bonitas, envolve monitoramento, controle e ações propositivas e a compreensão de que as vulnerabilidades

4.3 Dificuldades e Desafios da Concretização da Universalização do Atendimento do Aluno com NAE

Para Mainaier (2023) a desconformidade dos cardápios para atender os estudantes com NAE vai desde a indisponibilidade de alimentos, até a falta de execução das refeições. Através do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) do FNDE é possível saber que em 2021, 69% das Entidades Executoras, afirmaram que identificavam estudantes com NAEs, mas nem todas atendiam com cardápios diferenciados. O que causa espanto é que mesmo quando os estudantes são identificados continuam como não atendidos. O que ainda surpreende é que 31% das Entidades Executoras, isso é cerca de 1600 municípios, não identificam qualquer estudante com NAEs, uma vez que sabemos que epidemiologicamente não faz sentido algum. O que sugere ainda uma insuficiência na política pública, na sua execução e monitoramento.

Há dois grandes blocos para a formação para a inclusão da NAEs: primeiro compreender as características fisiológicas e metabólicas dos estudantes e as condições para produção de um ambiente seguro; em segundo lugar, dialogar com as condições institucionais para garantia do acesso e permanência, compras, licitação, chamadas para alimentos especiais, solicitação de equipamentos e utensílios, informação no sistema, acompanhamento e controle.

Nessa perspectiva, há a percepção de que embora sejam realizadas capacitações para as cozinheiras, uma das grandes dificuldades encontradas é a alta rotatividade de funcionários terceirizados que prejudica a formação técnica dos profissionais, dificultando o processo de capacitação permanente contínuo. Dificulta também que o ambiente cozinha/escola esteja integrado para que obtenha um bom desempenho no preparo da alimentação. Além disso, reduz-se a possibilidade de vínculo da cozinheira com os alunos, por meio de uma relação afetiva e de respeito às necessidades especiais de alimentação.

Outro fator limitante ao pleno atendimento é a precariedade na infraestrutura dos estabelecimentos de ensino. A falta de espaço específico nas cozinhas, que seja suficiente e seguro para a manipulação dos alimentos, e a falta de investimento na adequação das instalações que além de afetar a segurança na produção dos alimentos pode comprometer a saúde dos alunos. Ainda em relação a estrutura, pode-se citar a, utensílios e equipamentos. Em Marechal, há uma licitação específica para aquisição de itens de cozinha, mas conforme já explicitado, falta o entendimento dos gestores quanto a necessidade de solicitação ao setor responsável e que essa falha pode gerar prejuízos para o aluno. Percebe-se que essa dificuldade com a análise de risco e o controle do contato cruzado e direto para produzir o alimento é maior no atendimento dos alunos alérgicos e celíacos. Embora o número de crianças e adolescentes alérgicos seja pequeno, a maioria do senso comum entende a gravidade e a velocidade da reação. Em poucas horas após o contato torna-se visível uma série de sinais e sintomas (Paula e Almeida, 2016).

No entanto, segundo a Nutricionista Responsável Técnica do PNAE municipal, a discussão sobre o problema já é antiga e a cobrança é permanente e contínua e foi acentuada em 2022, gerando documentos comprobatórios da solicitação e cobrança para adequação da oferta sem contato cruzado. Essa intensificação se deu pela elaboração de documentos descrevendo as violações promovidas com a falta de providência e alertando o gestor da SMED sobre a necessidade de implementação de protocolo para atendimento da alimentação escolar para alunos com necessidades alimentares específicas pela Secretaria Municipal de Educação do município.

Em 2025, em virtude da mudança na equipe gestora, novamente foi enviado um documento à Secretária de Educação, por meio de um memorando, solicitando a resolução

desse problema. O documento enviado ressaltou que mesmo com uma lei federal específica garantindo a oferta de alimentação escolar também para os alunos com necessidades alimentares específicas, ainda havia muitas dificuldades operacionais a serem vencidas no município. Destacando que as mais prejudicadas eram as crianças celíacas e as com alergias alimentares. Isso porque mesmo tendo um cardápio específico sem trigo, sem leite, sem ovo ou excluindo qualquer ingrediente danoso a qualquer aluno com alergias alimentares ou celíacos, ainda não é possível garantir a segurança e total exclusão dos alérgenos e as condições adequadas de produção de alimentos para esses alunos.

Cabe ressaltar, que desde 2023 foram realizados orçamentos para terceirização e entrega dos alimentos prontos direto nas escolas/CMEIs, mas como no município havia apenas um estabelecimento comercial apto a prestação do serviço. Diante disso, em Marechal Cândido Rondon ainda há um risco real de contato cruzado, tornando um alimento ou um produto contaminado e não adequado para o consumo de celíacos e alérgicos. E nesse caso, mesmo que não apresentem sintomas externos e imediatos ao consumir os alimentos da escola, isso pode desencadear inflamação, neuroinflamação e problemas associados à alergia. A exposição por contato cruzado em crianças alérgicas pode ser muito grave e resultar anafilaxia com risco de vida. O que não ocorre de forma instantânea com a criança celíaca, pois o contato cruzado, ambiental ou direto irá produzir reações autoimune destrutivas, inflamatórias, lentas e contínuas. Entretanto, a desinflamação pode levar semanas, ou até meses.

Diante disso, as nutricionistas apresentaram à Secretaria de Educação do município, opções de atendimento com a implementação de sistemas que garantam a segurança dos alimentos para esses alunos, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1: AÇÕES SUGERIDAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE PROTOCOLO SEGURO DE ATENDIMENTO AOS ALUNOS COM ALERGIAS ALIMENTARES E DOENÇA CELÍACA

Opção apresentada	Ação sugerida
Opção 1	Terceirização das refeições prontas para consumo com aquisição diretamente de estabelecimento comercial que atenda rigorosamente às normas de segurança desde a produção até a distribuição.
Opção 2	Adaptação de um local de produção dentro de um dos estabelecimentos já existentes que produza para todos os demais locais, sob rigoroso esquema de garantia de segurança no preparo, armazenamento, transporte e distribuição
Opção 3	Produção em Espaços compartilhados e estabelecer uma rotina de produção segura com locais em cada escola identificada com a presença de estudantes em alimentação especial.
Opção 4	Pode-se optar por ofertar o mesmo cardápio especial para todos os alunos, reduzindo riscos de contato cruzado e estimulando a socialização.

Fonte: Autores da pesquisa (2025).

É importante entender que seguindo a opção 3, de produção em espaços compartilhados e estabelecer uma rotina de produção segura com locais em cada escola que tem alunos com NAE, existem algumas dificuldades a serem superadas. A primeira seria a rotina de limpeza e higienização das superfícies, utensílios e espaços para desglutenar e eliminar os resíduos de proteína. Sabe-se no caso da produção para celíacos, como a farinha de trigo se propaga pelo ar, e a poeira do trigo pode ficar no ar por até 24 horas, o desafio é enorme porque nas unidades

escolares: Qual seria o custo da higienização? E em caso de os estudantes terem múltiplas alergias? Seriam usados alimentos alérgenos como a farinha de trigo, leite e ovos, por exemplo, e qual seria a higienização e boas práticas correta para a próxima produção?

Portanto, para evitar o contato cruzado na produção, em ambiente compartilhado precisaria: a) local para estocar os alimentos especiais isolados e isolados, ou dos alergênicos em relação aos demais, b) higienização adequada das superfícies antes de iniciar a produção, começar pela produção do cardápio especial, c) adquirir utensílios exclusivos como por exemplo, assadeiras, panelas, formas, grelhas, chapas, e equipamentos como liquidificadores, fornos e caixas tampadas. d) formação em boas práticas de cuidados para que o manipulador de alimentos para que não se torne um instrumento de contaminação, e) EPI exclusivo para o manipulador, que deve usar entre outras coisas, um avental exclusivo. f) utensílios de higienização específicos. g) cuidados com o refeitório e os equipamentos de servir evitando acidentes e inibindo a troca de alimentos. h) em que casos o sistema pode ser híbrido, com a produção sendo feita em outro local, mas armazenada pronta na escola e aquecida.

A grande maioria dos pais e a comunidade escolar não têm essa informação esclarecida e não buscam saber se na escola em que seu filho estuda há alunos com estas necessidades e se estão sendo cumpridas, além de quando o assunto entra em pauta acreditam não ter importância significativa. Com isso, a promoção de eventos e divulgação dessas diretrizes é de suma importância para que por parte deles haja uma maior propagação do conhecimento dessas NAE e como agir para que seja garantido o DHAA desses alunos de forma mais efetiva.

O CAE (Conselho de Alimentação Escolar), tem como dever monitorar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes e normativas do PNAE (Brasil, 2009). Porém, acabam focando muito na parte de estrutura da cozinha, qualidade do alimento fornecido, prestação de contas do município e deixando de lado a exigência do cumprimento do cardápio para os alunos com NAE, que também faz parte de suas obrigações. É fundamental a participação do CAE e a exigência para a garantia do atendimento a esses alunos, o que não vem ocorrendo até o momento. Em 2025, foi formado um novo grupo de conselheiros que terão treinamento, incluindo as informações sobre a necessidade de monitoramento do atendimento a esses alunos. Em Marechal Cândido Rondon também o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional está envolvido na garantia desse direito para a população em todos os espaços.

Cabe salientar que para que o DHAA seja plenamente conquistado na escola, ele precisa ser exigido e para isso, cada governo tem a obrigação de criar e disponibilizar de maneira acessível os mecanismos necessários para que os indivíduos tenham a possibilidade de exigir e reclamar os seus direitos. Nesse sentido, os portadores de direitos podem procurar sua família ou as pessoas com quem vivem, o Conselho de Alimentação Escolar, a escola, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a associação de moradores do seu bairro ou outros que possam os apoiar. As reclamações/denúncias podem ser apresentadas individualmente ou em grupo, e podem ser sigilosas, caso não estejam seguros em apresentar a reclamação em seu nome (FIAN, 2021).

É dever dos gestores municipais facilitarem ou promoverem condições que permitam o cumprimento das diretrizes e normativas do PNAE e a realização efetiva do DHAA na escola. Portanto, em âmbito local, os portadores de obrigações são os secretários de Educação, coordenadores da alimentação escolar, diretores escolares, educadores e servidores da administração local além dos profissionais responsáveis pela elaboração de licitações e chamada pública para aquisição de alimentos do PNAE, cozinheiras, nutricionistas responsáveis técnicos pelo PNAE. Todos esses devem agir apoiados pelos estudantes ou seus responsáveis, a comunidade escolar, o Conselho de Alimentação Escolar, agricultores e

agricultoras familiares, organizações não governamentais e organizações da sociedade civil, bem como as do setor empresarial. Entende-se, portanto, que cabe ao poder público garantir condições para que esses atores exerçam suas responsabilidades (FIAN, 2021).

É injusto e “criminoso” que o poder público não assuma sua responsabilidade. Pois com a violação a responsabilidade recai sobre os pais dos alunos, que não deveriam ter que se preocupar com a segurança e o atendimento adequado aos seus filhos em ambientes públicos, pois já pagam por isso. Já houve embates de alguns pais que queriam trazer o alimento de casa. Porém, para as nutricionistas essa proibição é mais uma forma de proteção. Seria justo os pais serem responsabilizados por um dever que é do Estado? Afinal, para algumas famílias o fator econômico pode ser um limitante, já que a maior parte dos alimentos específicos sem glúten ou as formas adaptadas sem leite, sem ovo de alguns alimentos têm um maior custo que os convencionais. Como o cardápio pode ser flexibilizado. Quando pode existir essa parceria e a criança levar o alimento? Em quais circunstâncias e por quanto tempo? Como regulamentar? Há como fechar acordos de confiança? Sim, afinal a proteção, a prevenção e a precaução serão ações coletivas.

Essa violação não apenas envolve questões nutricionais e de cuidados com a saúde, mas de educação, inclusão e acolhimento. Assim, o atendimento às necessidades alimentares específicas não é um favor, nem uma demonstração de bondade, mas de garantia de direito e cumprimento de obrigação do Município.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para superar esse cenário, é necessário desenvolver estratégias institucionais que sensibilizem e despertem o interesse dos profissionais da saúde, alimentação e educação e ampliem seu conhecimento técnico nessa temática para que possam tanto reconhecer as patologias e suas manifestações e consequências, mas que consigam em toda a cadeia de produção da alimentação escolar fornecer processos seguros, adequados ao biotipo e sustentáveis.

Enfim, para produzir a inclusão e superar as barreiras sociais exige a atuação em frentes distintas: a) ações institucionais e políticas públicas de atendimento; b) Formação dos profissionais da educação, saúde, assistência, alimentação e justiça; c) Acolhimento e acompanhamento dos estudantes com NAE e seus familiares para monitoramento; d) Divulgação e disseminação do conhecimento sobre a celíaca e as necessidades alimentares especiais para todos os componentes da escola e para a população em geral.

Ainda que muitos avanços tenham ocorrido, dificuldades na garantia do DHAA dos alunos com necessidades alimentares específicas foram evidenciadas por este estudo. Apontou-se que a oferta de alimentos livres do contato cruzado é o grande desafio a ser enfrentado pelo município, mas que há caminhos que podem ser seguidos para a não violação desse direito. Verificou-se que ainda é necessário a atuação da sociedade civil na cobrança desses direitos.

Finalmente, um movimento a garantia de acesso, permanência e continuidade da política pública que garanta o atendimento de uma população tão vulnerável ao alimento, a saúde e a vida como imperativo para a cidadania.

REFERÊNCIAS

- ABRANDH. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional** / organizadora, Marília Leão. – Brasília: ABRANDH, 2013. 263 p.
- ARAÚJO, Danielle da Cunha *et al.* DOENÇA CELÍACA: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA A PARTIR DE RELATOS DE CASOS. **Revista da Faculdade de Medicina de Teresópolis**, v. 6, n. 1, 2022.
- Bai JC, Ciacci C, Corazza GR, Fried M, Olano C, Rostami-Nejad M, *et al.* **World Gastroenterology Organization Global Guidelines. Doença celíaca**. Disponível em <https://www.worldgastroenterology.org/UserFiles/file/guidelines/celiac-disease-portuguese-2012.pdf>. Acesso em: 20 abril de 2025.
- BENEVIDES, Maria Victoria. **Cidadania e direitos humanos**. 2013. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/textos#Direitos%20Humanos%20/%20Cidadania>. Acesso em: 20 abril de 2025.
- BOFF, L. **Saber Cuidar: ética do humano - compaixão pela terra**. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.
- BURITY, Valéria *et al.* **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: Abrandh, 2010.
- BRASIL. Lei nº 11.346 de 15 set. 2006. **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União. 18 set 2006. [internet]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: 02 abril de 2025.
- BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica**. Diário Oficial União. 17 jun 2009.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Caderno de referência sobre alimentação escolar para estudantes com necessidades alimentares especiais / Programa Nacional de Alimentação Escolar**. – Brasília: FNDE, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/caderno-de-referencia-alimentacao-escolar-para-estudantes-com-necessidades-alimentares-especiais>. Acesso em: 20 abril de 2025.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Brasília: Ministério da Saúde, 2012.
- BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Documento Final do Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: CONSEA; 2006
- BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **A exigibilidade do direito humano à alimentação adequada - ampliando a democracia no SISAN**. Brasília; 2016.



CESAR, Josiane Tiborski *et al.* Alimentação Escolar no Brasil e Estados Unidos: uma revisão integrativa. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 991-1007, mar. 2018..Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018000300991&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 abril de 2025

CESAR, Josiane Tiborski *et al.* Adesão à alimentação escolar e fatores associados em adolescentes de escolas públicas na região Sul do Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, p. 977-988, 2020.

COLARES, Silviani da Silva *et al.* Gestão do cuidado de estudantes com necessidades alimentares especiais vinculados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 30, n. 04, p. e300407, 2020.

COLARES, Silviani da Silva; SORATTO, Jacks. Itinerários para atenção integral aos alunos com necessidades alimentares especiais [recurso eletrônico] / Silviani da Silva Colares, Jacks Soratto. – Criciúma, SC: Ed. do Autor, 2019.

CRUSCINSKY, Juliana.<https://www.scielo.br/j/csp/a/CbkrnrBWPNTXmmTRJcmHFzR/#>. Acesso em: 18 abril de 2025.

FROTA, Mario. Segurança Alimentar: Imperativo de cidadania. In: MARQUES, Claudia e MIRAGEM, Bruno. **Direito do consumidor: teoria da qualidade e danos**.São Paulo (SP), Editora Revista dos Tribunais. 2011. Disponível em: www.jusbrasil.com. Acesso em: 20 abril de 2025.

GARCIA, Stella Monteiro Temponi *et al.* DOENÇA CELÍACA: AVALIAÇÃO CLÍNICA E COMPLICAÇÕES ENDOCRINOLÓGICAS. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 9, p. 956-969, 2023.

GUERRA, Lúcia Dias da Silva. Comida de verdade para todos: desafios para a efetivação do direito humano à alimentação adequada no cenário de crises no Brasil. **Saúde e Sociedade**, v. 31, n. 2, p. e210370pt, 2022.

MENDES, Marli DE FREITAS; PREUSS, Lislei Teresinha. Estado de Bem-Estar Social e o acesso ao Direito Humano à Alimentação Adequada: ações e programas Argentina e Brasil. In: **Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: desafios contemporâneos; Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Sociais; Congresso de Direito à Cidade e Justiça Ambiental**. 2024. p. e3636-e3636.

INSTITUTO FOME ZERO (IFZ). Cátedra Josué de Castro. **Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) como Diretriz para Erradicação da Fome no Brasil**. 2022.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria nº 307, de 17 de setembro de 2009**. Diário Oficial da União 2009;

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria nº 1.449, de 11 de novembro de 2015**. Aprova o Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas da Doença Celíaca. Diário Oficial da União 2015; 12 nov.

MAINER HACK, Fernanda. Os desafios de estudantes com necessidades alimentares especiais no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). In.: Santarele, Mariana e Cunha, Luana de Lima. (org) **Dossie OAE 2023-2024: diversidade e desigualdade na**





alimentação escolar. Brasília, DF. FIAN Brasil Observatório da Alimentação Escolar, 2023. https://alimentacaoescolar.org.br/wp-content/uploads/tainacan-items/388/7573/dossie2023_oae_web-2.pdf. Acesso em: 14 out. de 2024.

PAULA, Flavia Anastacio. Desconhecimento, Invisibilidade, Vulnerabilidade e Negligência: a percepção dos familiares da criança celíaca sobre suas necessidades alimentares especiais na escola. **Revista Faz Ciência**, [S. l.], v. 18, n. 28, p. 174, 2016. DOI: 10.48075/rfc.v18i28.15146. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/fazciencia/article/view/15146>. Acesso em: 27 mar. de 2025.

PAULA, Flavia Anastacio de; ALMEIDA, Gisella de Souza. Educação, saúde, alimentos e inclusão escolar: celíacos, minorias, desafios e obviedades que precisam ser discutidas. Goiânia, 2015. **Anais XXII Simpósio de estudos e pesquisas em educação da faculdade de educação ciência e formação: utopias e desencantos** - Faculdade de Educação Goiânia – GO, 2015. Disponível em: <https://eventos.fe.ufg.br/>. Acesso em: 6 de mar. de 2025.

PEREIRA, Ivani da Silva *et al.* Necessidades alimentares especiais de escolares atendidos em programa de alimentação escolar municipal. **Cadernos Saúde Coletiva**, v. 32, n. 2, p. e32020524, 2024.de 2016.

ROSA, M. da S. F.; PAVÃO, S. M. de O.; MARQUEZAN, L. I. P. Alimentação para alunos com necessidades de alimentação especial como preceito educacional inclusivo. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 23, n. 3, p. 656–664, 2019. DOI: 10.22633/rpge.v23i3.12573. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/12573>. Acesso em: 22 abr. de 2025.

SOLÉ D, SILVA LR, COCCO RR, FERREIRA CT, SARNI RO, OLIVEIRA LC, *et al.* Consenso Brasileiro sobre Alergia Alimentar: 2018 - Parte 1 - Etiopatogenia, clínica e diagnóstico. **Documento conjunto elaborado pela Sociedade Brasileira de Pediatria e Associação Brasileira de Alergia e Imunologia**. *Arq Asma Alerg Imunol.* 2018;2(1):7-38

SOLÉ D, SILVA LR, COCCO RR, FERREIRA CT, SARNI RO, OLIVEIRA LC, *et al.* Consenso Brasileiro sobre Alergia Alimentar: 2018 - Parte 2 - Diagnóstico, tratamento e prevenção. **Documento conjunto elaborado pela Sociedade Brasileira de Pediatria e Associação Brasileira de Alergia e Imunologia**. *Arq Asma Alerg Imunol.* 2018;2(1):39-82

SOUZA, Mayara Alexsandra VIEIRA DE; NASCIMENTO, Amanda Bagolin do. Percepção de nutricionistas e manipuladores de alimentos a respeito da alimentação escolar para celíacos. **Revista da Associação Brasileira de Nutrição - RASBRAN**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 72–80, 2019. Disponível em: <https://rasbran.emnuvens.com.br/rasbran/article/view/959>. Acesso em: 22 abr. de 2025.

SMITH, J; DOE, A. Uncovering the concerns and needs of individuals with celiac disease: A cross-sectional study. **Journal of Celiac Disease Research**, 2022. 10(3), 123-135. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/37686713/>. Acesso em: 07 abr. de 2025.

*Recebido em: 15/04/2025
Aprovado em: 27/06/2025*



ABORDAGEM INSTITUCIONAL DO BANCO DE ALIMENTOS NA GARANTIA DO ABASTECIMENTO

Douglas Vianna Bahiense¹
Ricardo Rippel²
Laécio de Oliveira Pinheiro³

Resumo:

O abastecimento de alimentos abrange um extenso conjunto de atividades que ultrapassam a função de comercialização agrícola. O objetivo do artigo consiste em analisar uma nova percepção do abastecimento alimentar para a população brasileira a partir da pesquisa institucional do Banco de Alimentos. Dessa forma, elabora-se o desenvolvimento da pesquisa bibliográfica mais contundente, mediante publicações discutidas, o entendimento conceitual do banco de alimentos correlacionado às contribuições nas centrais de abastecimentos (CEASAs) no quesito dos atendimentos realizados. A segunda etapa no procedimento metodológico é a análise quanti-qualitativa, que será exclusivamente discutido na seção “Relações dos Dados dos Bancos de Alimentos e o Programa de Orçamento Familiar (POF)”. Nas análises conceituais, ficou claro que os Bancos de Alimentos têm autonomia para promover ações públicas para melhor atender o público. No caso das CEASAs, apresenta-se como órgão público devidamente estratégico para visualizar simultaneamente com as condições de mercado e a disponibilidade de alimentos para a população das cidades. Identificou-se, também, o papel social do agricultor familiar, no qual às políticas indicaram mecanismos para facilitação do produtor rural no mercado ainda sob função solidária na distribuição de alimentos. Sobre as atividades institucionais exercidas nos Bancos de Alimentos da CEASA-DF e Municipal de Rio Branco – AC, os dados comprovam o importante auxílio dos seus serviços às instituições de caridade, famílias beneficiadas e agricultores familiares.

Palavras-chave: Banco de Alimentos; CEASAs; Programa de Orçamento Familiar; Agricultura Familiar

INSTITUTIONAL APPROACH OF THE FOOD BANK IN GUARANTEE OF SUPPLY

Abstract:

Food supply encompasses an extensive set of activities that go beyond the agricultural marketing function. The objective of the article consists to analyze a new perception of food supply for the Brazilian population based on institutional research by the Food Bank. This way, elaborate development of the most incisive bibliographic research, through discussed publications, the conceptual understanding of the food bank correlated to contributions in Supply Centrals (SCs) regarding the care provided. The second stage in the methodological procedure is the quantitative-qualitative analysis, which will be exclusively discussed in the section “Data Relations of Food Banks and the Family Budget Program (FBP)”. In the conceptual analyzes, it was clear that Food Banks have the autonomy to promote public actions to better serve the public. In case of SCs, show like a properly strategic public agency to simultaneously visualize market conditions and the availability of food for the population of cities. The social role of the family farmer was also identified, in which the policies indicated mechanisms to facilitate the rural producer in the market, still under a solidarity function in the distribution of food. About institutional activities carried out in the Food Banks of SC-DF and Municipal of Rio Branco - AC, the data proves the important help of its services to charities, beneficiary families and family farmers.

Key-words: Food bank; SCs; Family Budget Program; Family Farming.

¹ Possui graduação em Agronomia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) (2011). Mestre em Produção Vegetal pela Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) (2014). Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) (2025). E-mail: douglas.bahiense@yahoo.com.br.

² Graduado em Ciências Econômicas pela UNIOESTE - Universidade Estadual do Oeste do Paraná (1985), Especialista em Teoria Econômica pela UFPR - Universidade Federal do Paraná (1989), Mestre em Desenvolvimento Econômico também pela UFPR (1995), Doutor em Demografia pela UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas (2005), e Pós Doutor em Demografia pela UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais (2014). Professor Associado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio e do Programa de Pós-Graduação em Economia da UNIOESTE. E-mail: ricardorippel@yahoo.com.br.

³ Mestre em Economia pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (PGE/UNIOESTE) (2022). e Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Piauí (DECON/UFPI) (2020). E-mail: laeciopinheiro28@hotmail.com

1. INTRODUÇÃO

O abastecimento de alimentos abrange um extenso conjunto de atividades que ultrapassam a comercialização agrícola. Ele começa a partir da organização produtiva na propriedade rural com as decisões tomadas sobre o tipo de produção, época de plantio, as variedades das culturas implantadas no campo e a localização atendida para o mercado. No decorrer das tarefas, prosseguem o fluxo da produção para fora dos limites da propriedade, atuando tanto na logística de transportes quanto nas informações comerciais e financeiras até atingir o mercado varejista. (Belik; Cunha, 2018).

Com base nessa percepção do abastecimento Cassol e Schneider (2015) identificaram melhor as funcionalidades das cadeias curtas de produção e comercialização de produtos agrícolas, tudo isso detalhando a distância percorrida da produção diretamente da propriedade aos destinatários finais dos alimentos. Na prática, esses aspectos comerciais acabam configurando suas redes alimentares alternativas, organizadas pelos produtores rurais, consumidores e outros atores sociais que são geralmente responsáveis na produção, manipulação no pós-colheita, distribuição e consumo das mercadorias agroalimentares. As principais funcionalidades por esse tipo de sistema engendram diferentes conexões com a clientela e compreendem diversas convenções, apoiadas no enraizamento social (*embeddedness*), e costumes alimentares locais e regionais por entre as quais novas trocas de comercialização são socialmente construídas.

No caso do sistema de abastecimento alimentar brasileiro, felizmente, não ocorreu indícios de uma escassez de oferta generalizada de alimentos, mas a relação entre os rendimentos e os preços elevados costumeiramente praticados estará propensa a um quadro de insegurança alimentar, principalmente da sua forma distributiva de comida/mercadoria. Pode-se determinar tendenciosamente à nova adaptação de hábitos alimentares, mas também os pelos alimentos minimamente processados. Essas razões, tornar-se-ão mais frequentes na mesa da população e que seus rendimentos são bons indicadores para melhor qualidade de Vida (Silva Filho; Gomes Júnior, 2020).

A importância do mercado alimentar foi reconhecida no plano institucional, que segundo Queiroz (2018), o Governo Federal instalou nas décadas de 1970 e 1980 as centrais de abastecimento alimentar, denominados popularmente como CEASAs. Essas Unidades, conforme o autor, dinamizam suas territorialidades principalmente no que tange à circulação de mercadorias agroalimentares. O levantamento mostra que o sistema brasileiro das CEASAs é agrupado por 41 organizações gestoras e por 72 entrepostos distribuídos em 22 Federações.

A localização dos centros de distribuição de abastecimento brasileiras foi originalmente decidida a partir pela grande demanda dos consumidores, tendo as funções de compor a disponibilidade de hortifrutigranjeiros de ordem local e regional, bem como integrar um mix diversificado para garantir sua venda e a custos mínimos. Na seção destinada ao produtor rural, por sua vez, teria como finalidade a reunião da produção local e expedição para outros setores. No entanto, o insucesso da coordenação da organização fez com que os entrepostos aprimorassem suas autonomias operacionais próprias, modificando seus planos originais de instalação e se separando de suas atribuições principais (Cunha; Belik, 2012).

Naquele contexto, o Governo Militar Brasileiro buscou administrar simultaneamente a oferta de alimentos e a exportação agropecuária em ascendente, onde deu continuidade na manutenção dos preços do mercado interno. Isso foi capaz graças à existência da estrutura agrária, cujos modelos de produção eram distintos, especialmente ao pequeno produtor rural, que comercializava seus produtos alimentares. O aumento da agroexportação em conjunto com

o esgotamento das fontes de riquezas do setor tradicional fez alterar as relações entre o mercado interno e o externo, no sentido de promover em unidade os novos relacionamentos socioeconômicos. Na medida em que modificavam os cenários de produção agrícola, o Governo foi remodelando suas bases econômicas, procurando interagir um novo equilíbrio entre exportação e importação, fato este que aumenta o risco nos preços do mercado doméstico (Sorj, 2008).

No momento, em várias dessas unidades das CEASAs, sobretudo a partir da década de 1990, implantaram-se programas direcionados para não somente evitar o desperdício de alimentos, como também alocá-los, que dantes eram sumariamente descartados, para uma parte do público mais carente financeiramente, que está enfrentando dificuldades de prover a própria alimentação (Pinheiro Júnior; Vicente; Gomes, 2016).

A partir disso, tem-se a nova dinâmica distributiva de alimentos sem fins lucrativos. Embora que a instituição governamental, como a CEASA, apresenta o papel institucional de comercialização agrícola pode desempenhar um importante mediador na identificação de problemas sociais no que tange ao abastecimento.

Por isso, o objetivo do artigo consiste em analisar uma nova percepção do abastecimento alimentar para a população brasileira a partir da pesquisa institucional do Banco de Alimentos com os mecanismos utilizados.

Justifica-se essa proposição de explorar com mais profundidade os principais fundamentos, conforme o desenvolvimento da pesquisa metodológica a seguir, que sintetizam o envolvimento do Banco de Alimentos como relevante instrumento operacional no atendimento às famílias. Dito isso poderá abranger demais organizações e atores sociais que auxiliam no atendimento institucional.

De modo a alcançar o objetivo da pesquisa, a metodologia se desenvolveu a partir da pesquisa bibliográfica onde se discutiu a situação do abastecimento de alimentos e um debate sobre a segurança alimentar, bem como as políticas alimentares adotadas.

2. SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN) NO BRASIL

No ponto de vista global, Dias e Santana (2021) contextualizaram a atuação institucional do Programa Mundial de Alimentos (PMA), fundado na década de 1960 no período da Guerra Fria. Essa organização propõe mecanismos estratégicos de doação de alimentos para melhor atender as demandas emergenciais ocasionadas pela falta de alimentos. Isto foi impulsionado pela política de assistência alimentar norte-americana com base dos dados de excedente da produção agrícola. Apesar das crises alimentares recorrentes, os autores reconhecem o caráter do PMA nas melhorias do assistencialismo alimentar e humanitário. Em contrapartida, há um crescente movimento para que o modelo de gerenciamento alimentar considere as contestações e reformas requeridas para dar continuidade do seu trabalho social além de abrir espaço para os novos contribuintes.

O debate da segurança alimentar e nutricional tem se tornado uma discussão importante para a política econômica do país. Desde muito, cedo o Estado vem se preocupando com a segurança alimentar e Nutricional, a parti da década de 1990, o poder público tem buscado através das políticas de desenvolvimento, garantir o acesso aos alimentos para a população, minimizar os efeitos da desnutrição alimentar, determinar iniciativas que asseguram a qualidade, transporte, e, principalmente, do desenvolvimento local concentrado na agricultura familiar (Corona; Pereira, 2013).

Assim, segurança alimentar significa o pleno acesso à população em todos os momentos a uma alimentação suficiente para uma vida ativa e saudável. Assim, o combate à fome foi incorporado pelo Estado como uma política pública para conduzir a minimização do problema. A partir disso, o Estado elabora o mapa da fome, considerando a renda da população. No mapeamento, todo o país apresentava uma condição de fome em algum grau, umas regiões mais que as outras. A população cuja renda é limitada para ter o acesso permanente aos alimentos estavam concentradas nos centros urbanos; nas regiões metropolitanas, e mais notadamente na região Nordeste na área rural. Na conclusão, observou-se que o problema da fome no Brasil não estava diretamente relacionado a disponibilidade de alimentos, mas no desencontro geográfico que existe entre o ambiente em que os alimentos são produzidos e na localização das famílias mais necessitadas (Peliano, 1993).

Este fato abrange na promoção do direito ao acesso a alimentos de qualidade sem prejudicar outros atributos. Pressupõe-se que sua conquista resulte a convergência de políticas e programas intersetoriais em condições para facilitar, na concepção individual e coletiva, o acesso à refeição alimentar, requerendo um vasto movimento de descentralização, territorialização e gestão social (Vasconcellos; Moura, 2018).

Neste sentido, o governo desenvolveu um importante papel para melhorar a qualidade nutricional da população por meio das políticas públicas. Estabeleceu-se então o Programa Fome Zero que, envolvia ações específicas de combate a fome em regiões que mais sofriam com o problema, incluindo comunidades específicas como os indígenas e os quilombolas e a ampliação da merenda escolar (Takagi, 2010).

Com isso, houve avanços na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) que por meio da II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional foi elaborado o projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN (Takagi, 2010). Assim, o Estado reconheceu a importância da assistência social de garantia alimentar para a população, como exemplo: a regulamentação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e demais ações para implantação de suas políticas. Neste sentido, a PNSAN assegurava à população a segurança alimentar como direito humano (Brasil, 2010).

No envolvimento da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) para o abastecimento comercial, Pereira e Recine (2018) afirmam que a agricultura familiar e o sistema de produção agroecológico estão pautadas tanto no poder executivo federal quanto nos conselhos técnicos. Porém, os autores criticam de que não há uma política definida de suprimentos alimentares que ordenem suas diretrizes, como mencionado no Plano Nacional de Abastecimento de Hortigranjeiros (PLANHORT) no seu artigo. Os autores alegam que o Plano não apresenta soluções primárias em discutir ações ambientais nos modelos de abastecimento e nem aborda a valorização da produção agroecológica e sua transição.

A SAN no Brasil, está associada de forma mais próxima às condições de vida da população como: a escolaridade, saúde, renda per capita dos cidadãos, ocupação no mercado de trabalho, atuação em programas sociais e a rede social que as famílias integram. (Almeida Filho; Azevedo, 2019; IBGE, 2021). Além disso, a fome está relacionada aos fatores socioculturais, em algumas regiões ela está mais presente e em outras, existe uma parcela mínima que tem alguma privação ao acesso permanente aos alimentos (Castro, 1984).

Esses fatores são delimitados por aspectos regionais e locais, como a produção, preço, demanda dos alimentos, segurança jurídica na estrutura política, preservação étnica e racial, serviços de saúde e educação, trabalho, renda e estabilidade do emprego, comportamento alimentar, saneamento básico, vigilância sanitária, assistência social, entre outros. (Almeida Filho; Azevedo, 2019).

Além da criação de restaurantes populares e da distribuição de cestas básicas para famílias carentes, o governo expande sua política de assistência alimentar criando o Brasil carinhoso. Este programa ampliava o número de vagas em creches, fazia a distribuição de alimentos, vitamina A e medicamentos para crianças com problemas respiratórios e em 2014 o Brasil deixa o mapa mundial da fome, ficando apenas com o limite de 5% do indicador de prevalência de subalimentação criado pela FAO (Giambiagi, 2016; Takagi, 2010)

A redução do desperdício de alimentos proporcionou debate científico nas diversas instituições de pesquisa de referência, como no caso a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Pesquisas desenvolvidas relacionadas à fitossanidade, manipulação de frutas e hortaliças, práticas de pós-colheita, transporte de produtos e aproveitamento de resíduos são algumas abordagens discutidas pelos cientistas da Instituição. Em vista, se nos tempos passados ainda realizam pesquisas aplicadas na produtividade do rural brasileiro, estudos característicos ao abastecimento e à SAN começam a ser reconhecidos cientificamente na agenda da pesquisa agropecuária (Grisa; Fornazier, 2018).

3. METODOLOGIA

A pesquisa bibliográfica busca identificar as principais publicações reconhecidas pela comunidade científica no tema mais discutido no momento, simultaneamente avaliar as principais orientações da pesquisa. Parte do pressuposto de, ao iniciar-se uma nova busca das publicações, tudo o que está sendo debatido e reconhecido entre os pares nessa linha de pesquisa tem como obrigação mapeá-las para a construção do conhecimento (Treinta *et al.*, 2014).

Dessa forma, elabora-se o desenvolvimento da pesquisa bibliográfica mais contundente, mediante publicações discutidas, o entendimento conceitual do banco de alimentos correlacionado às contribuições nas centrais de abastecimentos no quesito dos atendimentos realizados e a contribuição da agricultura familiar para o prosseguimento operacional. Além disso, a discussão da segurança alimentar e suas políticas públicas que auxiliaram no cumprimento da assistência para as famílias brasileiras que se encontravam com fome.

A segunda etapa no procedimento metodológico é a análise quanti-qualitativa que conforme Souza e Kerbaui (2017) apresentam as complementariedades diferenciais na composição desta pesquisa científica. A primeira, tem como a base principal dos estudos a exploração de dados estatísticos para dar margem à sua explicação dos dados e a segunda, qualitativa, reforça com as argumentações desenvolvidas a partir das realidades sociais.

Esse método será exclusivamente discutido na seção Relações Quanti-Qualitativas dos Dados dos Bancos de Alimentos e o Programa de Orçamento Familiar (POF). A base de dados será composta pelo IBGE (2021) através da POF e escolheram-se na seleção dos Bancos de Alimentos⁴ à CEASA-DF e da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos de Rio Branco – AC, que gentilmente concederam os respectivos dados documentados nas planilhas do *excel* e pelos relatórios arquivados em *pdf* para interpretação da pesquisa.

Nisto, as principais categorias para estudo quanti-qualitativo são a quantidade distribuída de alimentos, número de entidades e o público mensal atendidos, números cadastrados dos agricultores familiares além da sua respectiva quantidade produzida e fornecida, nível de segurança alimentar, consumo alimentar e gastos financeiros *per capita*.

⁴ Justifica-se à escolha das duas instituições devido aos aspectos estratégicos regionais na distribuição de alimentos e por conta de inúmeros contatos com os Bancos de Alimentos no Brasil foram essas que passaram informações fidedignas que permitiram a condução metodológica.

Este contexto se dá a relevada consideração do desenvolvimento operacional dos Bancos de Alimentos instalados estrategicamente nos órgãos públicos, a exemplo das CEASAs. Com os dados levantados, dará a reflexão de como o processo de distribuição de alimentos ajuda a dimensionalidade na alimentação das famílias tendo como o reforço argumentativo o POF para sintetizar a importância da alimentação à população, especialmente de baixa renda.

4. DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento geral elaborado na presente pesquisa corresponde os pontos principais das temáticas dos bancos de alimentos e a influência dessa política alimentar nas CEASAs e congêneres, que posteriormente apresentará suas contribuições.

4.1 Banco de Alimentos

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) extinto em 2019, deu a iniciativa de implementar políticas alimentares sustentadas na SAN sob âmbito Federal e na execução das atividades nos Estados e Municípios, cujo objetivo seria estimular a produção agrícola, a comercialização e a disponibilidade alimentar (Arruda et al., 2017).

Assim, as políticas implementadas pelos municípios que lograram sucesso foram: 1) o banco de alimentos (alimentos arrecadados nos setores atacadistas e varejistas); 2) as hortas escolares e comunitárias (localizados genuinamente em espaços urbanos nos bairros periféricos cuja produção de alimentos cultivados nesses locais são destinados para autoconsumo e para demais famílias carentes); 3) restaurantes populares (cuja finalidade é proporcionar à população uma refeição saudável à preços mais baratos). Essas ações políticas de segurança alimentar desenvolvidas, tornaram-se amplamente reconhecidas e indicadas por instituições em âmbito internacional, como a ONU e o Banco Mundial (Arruda et al., 2017).

Os bancos de alimentos foram estabelecidos para minimizar os efeitos da fome, através da recuperação dos alimentos que geralmente são desperdiçados na cadeia de comercialização. Esses locais selecionados recebem donativos de grãos, cereais, carnes, entre outros gêneros, provenientes de produtores e comerciantes locais, ou pertencem de um sistema abrangente, que por razões variadas, são impróprios para a venda, entretanto mantêm suas características nutricionais. (Guedes et al., 2018).

Chama-se atenção que o Programa Banco de Alimentos (PBA), mais conhecida das políticas alimentares, traz à tona a formação das redes de relações que não visa o mercado organizado. A proposta parte da premissa que esta política aborda uma nova forma das de trocas mercantis, cujos alimentos (padrões) indesejados para o consumidor seriam descartados. Estas sobras são integralmente restauradas para o âmbito do consumo alimentar (Rangel, 2016).

Após a seleção dos alimentos, praticam-se as boas práticas de segurança, onde os procedimentos técnicos devem ser criteriosamente cumpridos a fim de assegurar a qualidade higiênico-sanitária de acordo com as normas legais. Isso configura um dos mais importantes instrumentos para o alcance satisfatório de segurança alimentar. Todas as fases operacionais dos bancos de alimentos são executadas pelo quadro profissional de manipuladores, que são devidamente treinados a dar continuidade do processo e exigido nas determinações da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e pelo Código Sanitário dos Estados/Municípios onde as Unidades estão instalados (Ministério da Cidadania, 2020).

De acordo com a estruturação administrativa, o Brasil apresenta à sua própria rede conhecida como a Rede Brasileira de Banco de Alimentos (RBBA), cuja missão é promover um trabalho articulado entre às organizações públicas e privados no Brasil. Segundo

informações levantadas pela RBBA em 2019, catalogaram-se 168 Bancos de Alimentos com a redistribuição de 50,9 mil toneladas de alimentos, garantindo a segurança alimentar para de 2 milhões de pessoas atendidas por 9.131 instituições de caridade. (Ministério da Cidadania, 2020).

Para além das questões burocráticas, impõe-se aos bancos de alimentos, principalmente aos locais públicos, a qualificação da sua gestão administrativa sob seguintes proporções, a saber: 1) suporte tecnológico à gestão; 2) melhoria da gestão de recursos humanos; 3) mínima manutenção do quadro técnico; 4) manutenção das estruturas físicas; e 5) definição de parâmetros de exigibilidade e de atendimento preferencial às instituições atendidas pelos bancos de alimentos (Machado; Gentil, 2018).

Dado o entendimento que se tem pelo Banco de Alimentos que procura de uma melhor forma arrecadar, produzir e distribuir alimentos que estão fora dos padrões desejados pelo consumidor final, Tenuta e Teixeira (2017) enfatizam que:

[...] Percebeu-se uma inversão do sentido primordial da existência de estruturas de recepção, manipulação, processamento e distribuição de alimentos excluídos do mercado, visando a reintrodução na cadeia alimentar, pela incorporação de um programa de compra de alimentos. Os equipamentos vêm trabalhando quase que exclusivamente com captação de alimentos não oriundos das perdas e desperdícios de alimentos, dedicando cada vez mais sua capacidade operacional para compra de alimentos por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (Tenuta; Teixeira, 2017, p.59)

A partir disso, Tenuta e Teixeira (2017) reconhecem, por meio da problematização do grande volume de desperdícios de alimentos no Brasil, que o Banco de Alimentos se apresenta como uma ferramenta política de SAN e merece um tratamento diferenciado por parte do Governo Federal. Seu arranjo estrutural precisa ser estimulado em suas discussões e a sua função primordial potencializada e não em uma falta de harmonia com outra política pública para agricultura familiar do Brasil, no caso do PAA.

De acordo com Garcia *et al.* (2021), os resultados científicos indicaram a baixa institucionalidade da referida política ao poder público, além da insuficiência, falta de manutenção operacional e alta rotatividade dos recursos humanos. Sobre às entidades beneficiadas, outros estudos analisados sinalizaram que, apesar da ampla variedade de ações executadas, a relação entre o Banco de Alimentos e Instituições de Caridade se concentra, principalmente, na doação de alimentos.

Os autores apontam ainda que a inadequação das estruturas físicas destinadas aos Bancos de Alimentos e a necessidade de mudanças na infraestrutura o recebimento dos alimentos para logística e nos instrumentos foram classificadas como um dos maiores desafios para o cumprimento dos objetivos que, complementando com as práticas de manipulação de alimentos incorretas, chegaram a níveis insuficientes quanto às normas higiênico-sanitárias. Em relação a combinação com outros programas de SAN do Brasil, destaca-se a aproximação destes com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o que leva a indispensável discussão das eventuais vantagens e/ou limitações da operação conjunta desses dois programas direcionados ao abastecimento dos produtos hortifrutigranjeiros.

4.2 A Importância dos atendimentos nos Bancos de Alimentos instalados nas CEASAs

Importantes planos institucionais desenvolvidos e administrados pelas CEASAs têm conexão direta com programas assistencialistas nas cidades-sedes do que as funções logísticas. Os programas consolidados de segurança alimentar nos centros atacadistas, influenciados por uma extensa gama de projetos que incluem bancos de alimentos, distribuição de mantimentos às famílias de baixa renda, fábricas de sopas, programas de educação alimentar e nutricional, auxiliam um grande número de instituições de caridade e minimizam a pressão social na região do entorno do comércio atacadista (CUNHA, 2006).

Segundo Salgado Neto (2019), pode-se afirmar que a instalação do banco de alimentos como estratégia de responsabilidade institucional, a exemplo da CEASA-CE, ocasiona solidariedade entre empresa *versus* sociedade, cujos resultados alteram o panorama social e ambiental no entorno da central de alimentos, minimizando os danos das atividades do sistema de comercialização de hortifrutigranjeiros.

Conforme Pinheiro Junior, Vicente e Gomes (2016), na maioria das vezes, as entidades chegam a compartilhar os alimentos entre si ou algumas delas transferem seus excedentes a uma parcela do público carente que transita nas centrais de abastecimento. Tomando como base a pesquisa referente ao Banco de Alimentos da CEASA-PR de Maringá, o trabalho institucional foi exitoso no tocante ao combate ao desperdício alimentar. Apenas no ano de 2012, o Programa preservou de 1.200 toneladas de alimentos condicionando o consumo alimentar. Os desperdícios poderiam ser ainda menores se existissem mais colaboradores aptos ao trabalho no Banco de Alimentos, responsáveis pela busca dos alimentos junto aos comerciantes.

Outro Banco de Alimentos em destaque, a CEAGESP, segundo Fagundes et al. (2014), possibilita a recepção de gêneros alimentícios para doação a um público economicamente vulnerável e desenvolve qualificação de profissionais nas instituições parceiras. Também efetua orientação nutricional, traz oficinas para o público e indica receitas por meio de cartilhas, destacando a importância do aproveitamento integral dos alimentos. Durante o levantamento de 2003 a 2012, a quantidade de alimentos doados cresceu de 446,28 para 2.306,84 toneladas. De acordo com a safra 2012, os principais hortifrutigranjeiros doados para o Estabelecimento foram: maçã, mexerica, mamão, laranja, tomate, abobrinha, chuchu, alface, couve e repolho.

Diante das circunstâncias de como retratar a destinação de alimentos na Central de Abastecimento, há relatos que o produtor rural leva para a central de abastecimento produtos sob amadurecimento fisiológico tendo, ainda, condições de um tempo maior de prateleira para sua comercialização. Também, o produtor faz uma seleção mais detalhada separando os produtos que pode comercializar, assim como a retirada de alimentos considerados indesejados para o consumo *in natura* destinando-os para as indústrias de processamento, tanto para trato animal, como para produção de geleias ou para composto orgânico dependendo do grau de maturação ou do dano. (Philereno; Dalegrave, 2017).

No entanto, Philereno e Dalegrave (2017) constataram em sua pesquisa na CEASA Serra-RS, que apesar da pretensão de uma possível saída para a destinação das sobras e reaproveitamentos alimentares notou-se a falta de diálogo entre a administração da Unidade e os comerciantes. Por essa razão, faz faltar um procedimento de destinação mais eficaz, que apenas do usufruto do banco de alimentos não é o suficiente no aproveitamento das potencialidades desses recursos diminuindo as chances de os alimentos serem reaproveitados com qualidade.

As entidades socioassistenciais registradas nos bancos de alimentos têm atuação estratégica para auxiliar o processo da segurança alimentar e nutricional dos usuários atendidos, objetivando melhor acesso à uma alimentação regular, adequada e qualitativamente saudável.

Toda armazenagem operacional de hortifrutigranjeiros doados pelos bancos de alimentos influencia diretamente para qualidade nutricional do público beneficiado que recebe as refeições obtidas por essas doações. (Barros; Tenuta; Teixeira, 2022).

Para Sanches (2021), é importante entender que os procedimentos de captação de alimentos nesta Unidade devem ser respaldados com alinhamento ao planejamento estratégico. Além do mais, o autor endossa o uso marketing como uma melhor vitrine no negócio, ou seja, uma estratégia de atração de novos colaboradores fará com que o Banco amplie o fluxo de doações. O autor também considera que por maiores responsabilidades que o Banco de Alimentos possa deparar eventuais constrangimentos é necessário combater a desconfiança que os potenciais varejistas ou produtores possam ter sobre a imagem negativa com base às informações desconhecidas. Haja vista que estas limitações são possíveis de serem combatidas através das intervenções marketing institucional decorrentes do planejamento estratégico.

4.3 Contribuição da Agricultura Familiar na Operacionalidade do Banco de Alimentos

Como os Bancos de Alimentos integram o SISAN, eles passaram a captar nos últimos anos suas ofertas alimentares provenientes do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Inicialmente estas realizações se deveram à capacidade estrutural dessas Unidades amparados pelo Governo Federal tanto para receber quanto para fornecer sob a forma legal de doação os itens adquiridos da agricultura familiar (Belik; Cunha; Costa, 2012).

Denota-se, então, a efetivação de tal função especialmente quando ocupam como entreposto para recepção, armazenagem e distribuição de gêneros alimentícios originados das propriedades rurais familiares para atendimento assistencial de entidades parceiras sob responsabilidade do Estado, ajudando, ainda mais, o abastecimento de alimentos frescos aos restaurantes populares e cozinhas comunitárias (Rangel, 2016).

Garcia e Recine (2014) argumentam que a inclusão da agricultura familiar no âmbito desenvolvimento rural seja nos mercados institucionais, dos restaurantes populares e unidades dos bancos de alimentos deverá percorrer no seu caminho muitos empecilhos⁵, mas que conseguirão ser superados com o amparo governamental. As autoras apontaram indícios que facilitem o trabalho de políticas públicas tais como: estruturação e organização produtivas dos agricultores familiares para atender os pedidos; articulação aos empresários atuantes na aquisição de equipamentos, acompanhado a uma política de inserção da agricultura familiar nas chamadas públicas; e de uma infraestrutura adequada para escoamento da produção familiar.

Nascimento (2020) complementa que modernizar, dinamizar o sistema de gestão e aprimorar as ações do Banco de Alimentos procura objetivar duas situações fundamentais, como a prioridade do produtor rural familiar no mercado e oportunidade para o sustento financeiro, dito estes associando com a necessidade de acesso à alimentos pelas famílias de baixa renda sob vulnerabilidade nutricional, sendo essas razões que justificou a intervenção deste projeto. Vale destacar que esta iniciativa social gera também outros benefícios para o âmbito municipal, como por exemplo, reconhecimento ao produtor rural familiar, geração de mercados populares e no avanço da qualidade nutricional dos alimentos aos consumidores.

No que tange à situação momentânea da pandemia da COVID-19 no envolvimento dos agricultores familiares na distribuição de alimentos, Valadares et al. (2020) identificaram no

⁵ No decorrer da pesquisa de Garcia e Recine (2014), observaram nas entrelinhas que a mudança do sistema de distribuição alimentícia deve alinhar-se com a proposição de minimizar os resíduos de agroquímicos, readequação da alimentação equilibrada com maior incentivo do consumo saudável de hortifrutis e melhor organização logística para evitar o desperdício alimentar.

Quadro 1 quatorze ações emergenciais dos Estados Brasileiros sempre priorizando a destinação da produção agrícola para a público mais vulnerável, incluso no arcabouço institucional o banco de alimentos. Para tanto, os autores consideraram como parâmetro desta pesquisa a ampliação da demanda produtos da agricultura familiar.

Quadro 1 – Ações Governamentais dos produtos familiares para distribuição dos alimentos.

Unidade da Federação	Iniciativa	Descrição
Amazonas	Programa de Regionalização da Merenda Escolar (Preme)	Propõe-se à aquisição de 50% da produção dos feirantes para doação a entidades sociais, abrigos e hospitais.
	Aquisição de alimentos com doação simultânea	Aquisição de 50% da produção das feiras de produtos regionais que estavam impedidas de funcionamento por causa das restrições de isolamento social para doação às instituições de caridade.
	Compra da piscicultura	Compra de 70 toneladas da piscicultura local para destinação no período da Semana Santa às instituições.
Ceará	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	Manutenção gerencial do cadastramento dos fornecedores e organizações para distribuição dos alimentos em cooperação com as prefeituras municipais no atendimento tanto ao setor educacional público quanto para a assistência social no interior. Esta iniciativa do Governo Cearense prevê aquisição de alimentos em 1.100 agricultores familiares selecionados em 105 municípios cearenses, com orçamento final de R\$ 2 milhões do corrente ano.
Distrito Federal	Chamada Pública Papa/DF	Abertura de licitação da compra de alimentos advindos da agricultura familiar para entregar à população carente em situação de vulnerabilidade alimentar.
Maranhão	Aquisição de mel de produtores familiares para distribuição a famílias de programas sociais	Aprovação da compra pública por uma associação de apicultores familiares para o arranjo deste item nas cestas básicas.
Minas Gerais	Manutenção do PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar e do PAA	Articulação dos atores institucionais para prefeituras mineiras deem continuidade na compra dos produtos da agricultura familiar.
Paraná	PNAE (estadual) – Compra de alimentos da agricultura familiar para estudantes da rede estadual	Continuidade da compra direta de alimentos da agricultura familiar fornecidos nas escolas públicas paranaenses.
	Programa Leite das Crianças	Manutenção desta política pública
Rio de Janeiro	Retomada do PAA estadual	Retomada das compras da agricultura familiar condicionando o aparelhamento operacional da CEASA/RJ.
	Manutenção do PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar	Intervenção estatal para manutenção dos contratos das cooperativas de agricultores familiares escolhidas, sob licitação, junto às escolas perante à paralisação das aulas.
Rondônia	Boas práticas para o funcionamento do PAA	Recomendações técnicas de boas práticas operacionais para produtores rurais familiares e demais atores sociais.
Santa Catarina	Compra de alimentos da agricultura familiar para estudantes da rede estadual	Compra prioritária deste segmento por meio de kits de alimentação escolar para destiná-los aos alunos da rede estadual de ensino.
São Paulo	PAA, PNAE e Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social	O Governo Paulista anunciou diversas medidas para a compra da produção agrícola atendendo à estudantes da rede pública, sistema prisional, hospitais e demais unidades educacionais vinculadas ao Estado. Além disso, concedeu-se auxílio-alimentação de R\$ 55,00 para os alunos da rede pública.

Fonte: Valadares *et al.* (2020).

As análises destacadas acima pelo Valadares (2020) asseveram o trabalho contínuo dos programas federais e estaduais durante as últimas duas décadas. Apesar de alguns deles sofrerem cortes orçamentários em determinadas gestões públicas recentes, se configuram como importantes instrumentos de viabilização econômica e da preservação o abastecimento alimentar. Outrossim, elas permitem ao poder público cumprir institucionalmente o atendimento às demandas sociais visando, por um lado, manter a estabilidade econômica aos agricultores e, por outro, minorar os riscos de desabastecimento alimentar por conta das variações bruscas de preços dos alimentos no momento de crise.

4.4 Relações Quanti-Qualitativas dos Dados dos Bancos de Alimentos e o Programa de Orçamento Familiar (POF)

O primeiro Banco de Alimentos pesquisado de fato é pertencente à CEASA-Distrito Federal (CEASA-DF). Obteve-se, durante a coleta de dados, a caracterização dos alimentos recebidos e distribuídos decorridos em duas vias de trabalho, sendo o primeiro somente o PAA, levantados de 2016 a 2021, e em seguida pela integração intersetorial das políticas públicas sob vinculação ao Ministério da Cidadania, de 2018 a 2021.

Na primeira via, na Tabela 1, relaciona-se à elaboração dos dados mediante operação do PAA, que direcionam às interpretações em três frentes. A primeira, refere-se à quantidade distribuída de alimentos, onde nos anos de 2016 e 2019 a distribuição foi mais contundente acima de 400 toneladas de hortifrutigranjeiros, e que como ocorre em toda produção agrícola acontece uma diminuição drástica no seu desenvolvimento produtivo. A média de participação do PAA estimada do período (2016-2021) é de 306 toneladas.

A segunda frente, compreende o número de entidades cadastradas que se interessaram no trabalho social na distribuição de alimentos às famílias necessitadas. Nesse caso, optou-se a estimativa de 2016 e 2017 em razão da inclusão posterior do PAA com outros setores operacionais. Diante das informações, cadastraram-se respectivamente 115 e 118 organizações. E, por último, o público atendido, teve uma média anual de 29.469 pessoas atendidas mensalmente no período.

Tabela 1 – Quantidade Distribuída de Alimentos, Número de Entidades Cadastradas e Público Atendido de 2016 a 2021/Banco de Alimentos CEASA-DF.

Ano	Quantidade Distribuída de Alimentos (toneladas)	Número de Entidades Cadastradas	Público Mensal Atendido
2016	444	115	30.268
2017	162	118	28.669
2018	198	-	-
2019	485	-	-
2020	161	-	-
2021	386	-	-
Média do Período	306	-	29.469

Fonte: resultados da pesquisa cedidos pelo Banco de Alimentos da CEASA-DF.

A segunda importante via da pesquisa do Banco de Alimentos da CEASA-DF é a participação integrada de políticas públicas setoriais que contribuíram na arrecadação acelerada de hortifrutigranjeiros. Junto ao PAA, somaram-se aos respectivos serviços institucionais e civis, o PNAE, a CONAB, as Secretarias Estaduais, doações dos permissionários da CEASA e os demais voluntários.

Conforme análise da Tabela 2, acrescentaram-se 2 informações adicionais em comparação à Tabela 1, a contribuição dos agricultores familiares no número de cadastros e da produção fornecida por eles. Sendo assim, os resultados apontam uma grande diferenciação da quantidade de alimentos distribuídos às famílias por causa da campanha intersectorial de arrecadação, onde de 2018 a 2021, forneceram-se sob média anual de 1.154 toneladas de alimentos, distribuídos em até 161 instituições de caridade (atualizado em 2021) e sob atendimento mensal médio de 35.046 pessoas no período.

Em decorrência da pandemia COVID-19, em 2020, ocorreu o acréscimo de 6.352 pessoas considerando desde 2018, tendo significado alerta quanto às condições de renda e qualidade de vida das famílias brasilienses. No entanto, em 2021, o público mensal atendido voltou a diminuir mantendo os patamares dos atendimentos nos 2 anos iniciais

Sobre a colaboração dos agricultores familiares no abastecimento da sua produção agrícola para o público mais carente, embora que ocorresse uma queda substancial de produtores cadastrados residentes em Brasília, apresenta seu respectivo esforço em ajudar para quem mais precisa demonstrando sua representatividade social presente. A média da quantidade de alimentos fornecidos do período (2018 a 2021) tem o valor aproximado de 17% da quantidade geral dos gêneros alimentícios distribuídos.

Tabela 2 – Quantidade Distribuída de Alimentos, Número de Entidades Cadastradas; Público Atendido; Número de Produtores e Quantidade Fornecida de Alimentos pelos Agricultores Familiares de 2018 a 2021/Banco de Alimentos CEASA-DF

Ano	Quantidade Distribuída de Alimentos (toneladas)	Número de Entidades Cadastradas	Público Mensal Atendido	Número de Agricultores Familiares que forneceram alimentos	Quantidade Produzida de Alimentos Fornecidos pelos Agricultores Familiares (toneladas)
2018	1.055	146	33.761	292	130
2019	1.014	140	33.574	191	350
2020	1.319	145	40.113	135	159
2021	1.230	161	32.734	99	160
Média do Período	1.154	-	35.046	-	200

Fonte: resultados da pesquisa cedidos pelo Banco de Alimentos da CEASA-DF.

Essas informações do Banco de Alimentos da CEASA-DF sustentarão a capacidade do consumo das famílias brasilienses e de como as políticas agroalimentares podem alentá-las. Conforme análises regionais da POF (IBGE, 2021) nos anos de 2017-2018, descritas no Quadro 4, descobriu-se diversas particularidades. Sobre o nível de segurança alimentar, deve-se prestar atenção na situação grave, cujo índice do Distrito Federal (5,0%) está acima do que está incidido na Região Centro-Oeste (4,7%) embora que é menor do que a média brasileira (5,4%).

No caso do consumo alimentar anual dos hortifrutigranjeiros (Tabela 3), à população brasiliense de fato apresenta uma boa afinidade deste tipo de preferência principalmente na classe de hortaliças (21,4 Kg) e frutas (31,0 Kg), que essa ultrapassa as médias regional (27,4 Kg) e nacional (27,6 Kg). Com relação ao estrato de menor renda *per capita* mensal, no entanto, os valores percentuais nesses três tipos – Cereais e Leguminosas; Hortaliças; e Frutas (4,5%; 3,8%; e 4,2%, respectivamente) – conferem cautela desses consumidores na compra efetiva esses alimentos dados às limitações da renda e atentos à própria segurança alimentar.

Tabela 3 – Relação Comparativa - Região Centro-Oeste Brasileiro/Distrito Federal/Brasil - de Segurança Alimentar: Consumo e Gastos médios *per capita* nos principais tipos de hortifrutigranjeiros conforme a POF (2017-2018).

Atributos	Região Centro-Oeste	Distrito Federal	Brasil
Com segurança alimentar (% - estimativa dos domicílios)	64,8	67,3	61,1
Insegurança Alimentar (% - estimativa dos domicílios)			
Leve (%)	23,2	21,2	24,5
Moderada (%)	7,3	6,6	8,9
Grave (%)	4,7	5,0	5,4
Primeira Versão - Principais Tipos de Hortifrutigranjeiros (valor médio do consumo anual <i>per capita</i> em KG)			
Cereais e Leguminosas	32,7	19,3	27,8
Hortaliças Folhosas, Frutas e Tuberosas	25,9	21,4	23,8
Frutas	27,4	31,0	27,6
Segunda Versão - Principais Tipos de Hortifrutigranjeiros (Gasto porcentual de acordo com a renda mensal familiar <i>per capita</i> de R\$ 1.908,00)			
Cereais e Leguminosas	5,2	4,5	6,1
Hortaliças Folhosas, Frutas e Tuberosas	3,5	3,8	3,7
Frutas	3,2	4,2	3,2

Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados do IBGE (2021).

Outro caso de destaque na análise da política agroalimentar é o Banco de Alimentos Municipal da cidade de Rio Branco – AC, pertencente à Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos de Rio Branco – SASDH, que porventura detém parceria com a própria CEASA-Acre (CEASA-AC).

Baseado nas informações desta Secretaria, ocorreu o mesmo critério utilizado na CEASA-DF, do trabalho de distribuição institucionalizado de alimentos via PAA. Conforme resultado verificado nesta pesquisa, no Quadro 5, a própria Unidade recebeu dos agricultores para distribuição no ano de 2019 cerca de 146 toneladas de gêneros alimentícios; e no ano de 2020, teve uma demanda maior, no valor de 211 toneladas recebidas para distribuição às famílias humildes.

No levantamento geral, ou seja, no envolvimento de diversas frentes institucionais, à Secretaria Municipal está cumprindo com as demandas públicas do Banco de Alimentos no abastecimento à população. Pelos resultados no Tabela 4, a média de gêneros alimentícios distribuídos às famílias pelo próprio Banco corresponde à 269 toneladas no período de 2019 a 2021, atendendo respectivamente a 82, 53 e 88 instituições de caridade. Entretanto, à Secretaria não tem a informação relativa ao número de pessoas atendidas.

Sobre a contribuição da agricultura familiar, no mesmo Quadro, o próprio órgão público levantou os cadastros dos agricultores desde 2015 para dar o suporte operacional e social no cumprimento das políticas. No prosseguimento desses anos, ocorreu sucessivas quedas dos cadastros até pelas eventuais dificuldades no processo de produção e fornecimento que os produtores rurais familiares estavam lidando. Mesmo que no ano de 2020, houve a retomada vertiginosa dos agricultores familiares interessados no ano seguinte, novamente, ocorreu a diminuição participativa. Uma observação plausível nesses resultados é que todos os agricultores cadastrados residem nas zonas rurais da capital acreana de Rio Branco.

Apesar das limitações ocorridas, os agricultores familiares tiveram o seu papel importante no seu abastecimento à população visto que as condições geográficas do Estado do Acre o favorecem no quesito da diversificação agrícola e pelo desenvolvimento sustentável ainda presentes. Como que foi mantido somente à Política do PAA, os dados da quantidade fornecida permaneceram. O diferencial mesmo é que a média anual (estimada) produzida pelos

agricultores é maior do que o do Distrito Federal, com valor representativo de 59,6%, em comparação com a quantidade total de alimentos distribuídos.

Tabela 4 – Quantidade Distribuída de Alimentos, Número de Entidades Cadastradas; Número de Produtores e Quantidade Fornecida de Alimentos pelos Agricultores Familiares de 2015 a 2021/ Banco de Alimentos Municipal da cidade de Rio Branco – AC.

Ano	Quantidade Distribuída de Alimentos (toneladas)	Número de Entidades Cadastradas	Número de Agricultores Familiares que forneceram alimentos	Quantidade Distribuída de Alimentos Fornecidos pelos Agricultores Familiares (toneladas)
2015	-	-	164	-
2016	-	-	124	-
2017	-	-	91	-
2018	-	-	78	-
2019	304	82	10	146
2020	315	53	130	211
2021	189	88	97	124
Média do Período	269	-	-	160

Fonte: resultados da pesquisa cedidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos de Rio Branco – AC.

Em relação ao POF, os dados de 2017-2018, da Tabela 5, trazem diversas reflexões para que a política agroalimentar possa ser amplamente discutida na intenção de suprir as necessidades alimentares da população acreana. No quesito de segurança alimentar, assim como na Região Norte e no Brasil, o Estado do Acre apresenta índices abaixo do esperado dando margem às condições do abastecimento. A maior influência neste tipo de resultado no Estado foi o indicador da insegurança alimentar grave (12,4%), cujo valor está acima do que está incidido na Região Norte (10,2%) e mais acentuado ainda na média nacional (5,4%), o que precisa de uma política intervencionista para mudar o panorama nutricional da população local.

No consumo alimentar *per capita* mínima dos hortifrutigranjeiros (Quadro 6), o povo acreano, pelos dados de 2017-2018, tem consumido mais do que a média regional (26,6 Kg) e nacional (27,8 Kg); e pela classe de cereais (29,4 Kg) assim como a classe de hortaliças (14,6 Kg) superarem o consumo médio regional (11,6) ainda aquém da média nacional (23,4 Kg).

Pela classe da renda *per capita* mensal mínima, os valores percentuais na compra de cereais, hortaliças e frutas – 5,0%; 2,2%; 2,2%, respectivamente – denotam uma certa discrepância na preferência dos consumidores mais pobres nos itens alimentares de primeira necessidade, no caso dos cereais (Tabela 5).

Diminuir o desperdício de alimentos é a alternativa mais conveniente de evitar perdas de recursos naturais. Ao efetivá-lo pela metade *per capita* mundial, em nível de varejo, é uma das metas referentes aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável sancionados pela Organização das Nações Unidas. Esta proposta procede em diminuir as perdas de alimentos em toda a cadeia de comercialização, aprofundando ainda mais o impedimento das perdas do pós-colheita, até 2030 (Santos *et al.*, 2020).

Além desses encadeamentos na relação de produção e consumo, as realizações das compras públicas da agricultura familiar auxiliam no combate ao desperdício alimentar à medida que valorizam pelos canais curtos de produção e comercialização. Ao priorizar especificamente o consumo local e a proximidade entre agricultores familiares e consumidores

diminuem a ação dos intermediários e as longas distâncias, os quais podem aumentar o risco das perdas de alimentos (Grisa; Fornazier, 2018).

Tabela 5 – Relação Comparativa - Região Norte Brasileiro/Estado do Acre/Brasil - de Segurança Alimentar: Consumo e Gastos médios *per capita* nos principais tipos de hortifrutigranjeiros conforme a POF (2017-2018).

Atributos	Região Norte	Estado do Acre	Média – Brasil
Com segurança alimentar (% - estimativa dos domicílios)	43,0	41,3	61,1
Insegurança Alimentar (% - estimativa dos domicílios)			
Leve (%)	31,8	32,5	24,5
Moderada (%)	15,0	13,8	8,9
Grave (%)	10,2	12,4	5,4
Primeira Versão - Principais Tipos de Hortifrutigranjeiros (valor médio do consumo anual <i>per capita</i> anual em KG)			
Cereais e Leguminosas	26,6	29,4	27,8
Hortaliças Folhosas, Frutas e Tuberosas	11,6	14,6	23,8
Frutas	23,3	20,6	27,6
Segunda Versão - Principais Tipos de Hortifrutigranjeiros (Gasto porcentual - % - de acordo com a renda mensal familiar <i>per capita</i> de R\$ 1.908,00)			
Cereais e Leguminosas	7,1	5,0	6,1
Hortaliças Folhosas, Frutas e Tuberosas	2,9	2,2	3,7
Frutas	2,3	2,2	3,2

Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados do IBGE (2021).

4.4.1 Discussões Gerais Atualizados sobre a Importância da Distribuição de Mantimentos Fornecidos pelo Banco de Alimentos

A idealização da segurança alimentar se assenta em três características diversas, a saber: quantidade, qualidade e regularidade. Considerando a validade da premissa de acesso de alimentos - diferente de disponibilidade, justifica-se esta razão específica que esses podem estar em oferta. Porém, as populações socialmente carentes podem não ter acesso à alimentação em virtude da renda insuficiente ou outros fatores (Rangel, 2016).

No início dos anos 2000, o tema da fome e da SAN no Brasil ganhou relevância pública quando foi instaurado o Programa Fome Zero. Esta Política teve como fatores destacados o direito humano à alimentação básica, a ineficácia da demanda distributiva de alimentos e a incompatibilidade dos preços dos alimentos à população economicamente pobre. Para mudar o cenário adverso no abastecimento alimentar, o próprio Estado assumiu a responsabilidade ao propor uma dinâmica de políticas estruturais que proporcionavam um aumento do poder aquisitivo da renda e a crescente oferta de alimentos básicos (Grisa; Fornazier, 2018).

O levantamento dos resultados quanti-qualitativos nos Bancos de Alimentos nas cidades de Brasília - DF e do Rio Branco – AC deram sustento no trabalho de Corona e Pereira (2013), no qual as políticas públicas atingiram um ponto central da discussão que é a produção de alimentos. Os autores valorizaram a devida articulação das Instituições na condução do trabalho das políticas públicas na conferência da qualidade dos alimentos e no atendimento ao público na entrega dos mantimentos. Além disso, às instituições consideraram o trabalho do agricultor familiar nas políticas de desenvolvimento rural como uma importante atividade local.

Graciano *et al.* (2018) menciona que a Política Pública (ou Alimentar ou Agroambiental) bem desenvolvida reduz as chances de insegurança alimentar grave além de erradicar a pobreza. Os pesquisadores também destacaram de que para terem melhores condições de se autoalimentarem, são imprescindíveis a intensidade dos estudos, condições ambientais favoráveis e uma renda satisfatória para sua independência

Na pesquisa desenvolvida pelo Almeida *et al.* (2017) nos assentamentos rurais no Estado de Sergipe, indicaram a real necessidade de uma efetividade maior nas políticas de SAN visto que a maioria das famílias selecionadas neste estudo apresentaram alta prevalência de insegurança alimentar e nutricional, justificada pela baixa renda. Reparou-se que, segundo informações da pesquisa, o tipo de alimentação mais consumida pelos familiares corresponde de itens de necessidades mais básicas tais como cereais, farináceos, carnes e café. Outro fator identificado pelos autores, é que apesar da autonomia da propriedade, os assentados da reforma agrária ainda apresentam dificuldades quanto ao acesso aos serviços públicos ligados à educação, saúde e agricultura.

Galindo *et al.* (2021) chamam atenção a respeito na alimentação durante a decorrência da pandemia da COVID-19 que no trabalho recente ressaltaram a situação crítica nas Regiões Norte-Nordeste⁶ sobre insegurança alimentar⁷ e da diminuição drástica do consumo de frutas e hortaliças em todo o Brasil conforme entrevistas domiciliares. Um dos motivos mais plausíveis para a diminuição do consumo alimentar é o revés econômico que comprometeu a renda salarial proporcionando à limitação da compra de alimentos.

Uma reflexão no decorrer desta temática se dá pela importante consideração de Santos *et al.* (2020) na importância do acompanhamento das políticas públicas efetivas sempre melhorando o bem-estar comum tendo como o fator principal na discussão científica o combate ao desperdício de alimentos. Os autores endossam ao apoio primordial às produções locais dos agricultores em pequena escala; na descentralização tanto na distribuição quanto na obtenção de gêneros alimentícios; à produção sustentável; e mecanismos institucionais que assegurem uma alimentação digna e de qualidade para as famílias brasileiras.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando os argumentos contextualizados para compreensão mais crítica do abastecimento de alimentos, principalmente no modelo institucional, faculta-se o desenvolvimento crítico da pesquisa. Com ela, abordam-se os principais fatos e dados dessas temáticas elencadas e com as metodologias desenvolvidas ao longo da pesquisa.

Nas análises conceituais, ficou claro que os Bancos de Alimentos têm autonomia para promover ações públicas para melhor atender o público, principalmente o mais humilde. Dentro das Unidades, costuma-se priorizar a seleção qualitativa de alimentos dando seu respectivo valor profissional. Pelo menos desde 2019, que a Política Alimentar Brasileira está numa fase de reestruturação administrativa para que os pontos críticos tangentes ao abastecimento sejam equiparados.

No caso das Centrais de Abastecimento (CEASAs), apresenta-se como órgão público devidamente estratégico para visualizar simultaneamente com às condições de mercado e a

⁶ Dados computados de insegurança alimentar grave observadas por Galindo et al. (2020): Região Norte, com 29,2%; e Região Nordeste, com 22,1%.

⁷ A respeito dos níveis de segurança alimentar, Galindo et al. (2020) fizeram os comparativos regionais nos domicílios apontando desigualdades latentes onde o eixo Centro-Sul Brasileiro apresenta índices de insegurança alimentar grave abaixo da média nacional, no caso estimado em 15,0%, diferentemente que foi analisado no Norte-Nordeste.

Cabe destacar também, por ser uma pesquisa recente, o trabalho de Galindo *et al.* (2020) dá a entender que elevou de modo geral a proporção de insegurança alimentar da região Norte e Centro-Oeste em comparação com as Tabelas 3 e 5 da própria pesquisa até como razão elementar a crise sanitária da COVID-19. No entanto, estes resultados acendem um alerta às autoridades competentes na busca de soluções emergenciais e definitivas nas políticas de abastecimento alimentar à população.

disponibilidade de alimentos para a população das cidades. A partir da oferta indesejada de alimentos das Centrais que o cenário ficou ideal na execução das políticas de SAN, onde a instauração institucional do Banco de Alimentos se coloca e exerce a sua autonomia de trabalho.

Nesta pesquisa, identificou-se, também, o papel social do agricultor familiar, no qual os responsáveis que regem às Políticas Públicas observaram muito bem. Nessa concepção de trabalho operacional, indicaram mecanismos para facilitação do produtor rural no mercado ainda sob função solidária na distribuição de alimentos atenuando o risco de desperdício.

Sobre as atividades institucionais exercidas nos Bancos de Alimentos da CEASA-DF e Municipal de Rio Branco – AC, os dados comprovam o importante auxílio dos seus serviços às instituições de caridade, famílias beneficiadas e agricultores familiares durante a década de 2010. No entanto, pelos dados da POF, o poder público deve propor medidas para facilitar ainda mais os processos de distribuição ou, em relação à *renda per capita*, a facilitação da compra de hortifrutigranjeiros para aumentar seu consumo qualitativo de cereais, hortaliças e frutas.

Para concluir, há pelo menos duas relações dicotômicas que precisarão ser percorridas nos debates científicos futuros da SAN: a atuação multidisciplinar e a ausência da uniformidade de informações dos Bancos de Alimentos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, N.; AZEVEDO, L. L. T. e. Segurança alimentar e nutricional na América do Sul e BRICS: avanços e “nuvens” no horizonte. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 717-739, set./dez. 2019.

ALMEIDA, J. A.; SANTOS, A. S.; NASCIMENTO, M. A. de O.; OLIVEIRA, J. V. C.; SILVA, D. G. da; MENDES NETO, R. S. Fatores associados ao risco de insegurança alimentar e nutricional em famílias de assentamentos rurais. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, vol. 22, n. 2, p.479-488, 2017.

ARRUDA, T. P. de; CARDOZO, D. R.; ALMEIDA, L. M. de M. C; FERRANTE, V. L. S. B.; BERNARDES FILHO, R. Segurança alimentar no PDS Santa Helena. **Revista Política Agrícola**, Brasília, Ano XXVI, n. 2, p. 31-44, Abr./Maio/Jun. 2017.

BARROS, T.; TENUTA, N.; TEIXEIRA, R. A. Perfil Nutricional dos Alimentos Doados por Bancos de Alimentos Públicos da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Minas Gerais Brasil, **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 22, p. 1-11, dez. 2022.

BELIK, W.; CUNHA, A. R. A. de A. Equipamentos públicos de Abastecimento Alimentar no Brasil: trajetória e desafios. In: PEREZ-CASSARINO, J.; TRICHES, R. M.; BACCARIN, J. G.; TEO, C. R. P. A. (orgs.). **Abastecimento alimentar: redes alternativas e mercados institucionais**. Chapecó: Ed. UFFS; Praia, Cabo Verde: UNICV, 2018. p. 59-76.

BELIK, W.; CUNHA, A. R. A. de A.; COSTA, L. A. Crise dos alimentos e estratégias para a redução do desperdício no contexto de uma política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Belo Horizonte, n. 38, p. 107-132, jan./jun. 2012.



BRASIL. **Decreto no 7.272, de 25 de agosto de 2010.** Regulamenta a Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece o parâmetro para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e dá outras providências. Diário Oficial da União 2010.

CASSOL, A.; SCHNEIDER, S. Produção e consumo de alimentos: novas redes e atores. **Lua Nova**, São Paulo, 95: 143-177, 2015.

CASTRO, J. **Geografia da fome: O dilema brasileiro: pão ou aço.** 10º ed. Rio de Janeiro: Edição Antares, 1984. Disponível em:
<https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxnZW9ncmFmaWFkb2JhcmF0YXxneDoxYTg2NjJkZGFjNmEwZjI1>. Acesso em: 21 dez. de 2021.

CORONA, H. M. P.; PEREIRA, A. A. Agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional: a comunidade da península da Ilha do Cavernoso no município de Candói/PR. **Cronos**, Natal, v. 14, n.2, p.108 - 128 jul./dez. 2013.

CUNHA, A. R. A. de A. Dimensões estratégicas e dilemas das Centrais de Abastecimento no Brasil. **Revista Política Agrícola**, Brasília, Ano XV, n. 4, p. 37-46, Abr./Maio/Jun. 2006.

CUNHA, A. R. A. de A.; BELIK, W. A produção agrícola e a atuação das Centrais de Abastecimento no Brasil. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, vol.19, n. 1, p. 46-59, 2012.

DIAS, A.; SANTANA, J. Q. Sessenta anos do Programa Mundial de Alimentos: uma análise histórica da política de assistência alimentar internacional. **Revista Conjuntura Global**, Curitiba, vol. 10, n. 2, p. 129-150, 2021.

FAGUNDES, P. R. S.; MONDINI, L.; NACHILUK, K.; SILVA, R. de O. P. e; FIGUEIREDO, A. M. de O. Banco CEAGESP de Alimentos: captação e distribuição de alimentos. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 44, n. 4, p. 33-41, jul./ago. 2014.

GALINDO, E.; TEIXEIRA, M. A.; ARAÚJO, M. de; MOTTA, R.; PESSOA, M. MENDES, L. RENNÓ, L. **Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil.** Food for Justice Working Paper Series, n 4. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy. 2021. 43 p.

GARCIA, G. S.; RECINE, E. Perspectivas do fornecimento de produtos da agricultura familiar para os equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal. **Demetra**, Rio de Janeiro, vol. 9, n. 2, p. 411-429, 2014.

GARCIA, M. T.; SILVA, E. R. da; MUSTAPHA, R. D.; COELHO, D. E. P.; MAURELLI, G.; FERREIRA, R. A. B.; AMARAL, N. T. K. do; BÓGUS, C. M. Avaliação dos Bancos de Alimentos: uma revisão integrativa da literatura nacional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 28, p. 1-14, mar. 2022.





GIAMBIAGI, F. Rompendo com a ruptura: O governo Lula. In: VILLENA, A.; CASTRO, L. B. de; HERMANN, J.; GIAMBIAGI, F. (Org). **Economia Brasileira Contemporânea: 1945- 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GRACIANO, M. C.; ABDALA, K. de O.; SANTOS, L. de L. ALMEIDA, L. M. de M. C. Efetividades do Programa Bolsa Verde no Assentamento Canudos em Goiás: uma análise da segurança alimentar e da preservação ambiental. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 19, n. 1, p. 137-153, jan./mar. 2018.

GRISA, C.; FORNAZIER, A. O desperdício de alimentos e as políticas públicas no Brasil: entre ações produtivistas e políticas alimentares. In: ZARO, M. (org.). **Desperdício de alimentos: velhos hábitos, novos desafios**. Caxias do Sul: EDUCS. 2018. p. 363-383.

GUEDES, M. J. de L.; VITAL, T. W.; MENELAU, A. S.; COSTA, J. M. Programa Banco de Alimentos do Serviço Social do Comércio em Pernambuco: uma abordagem sistêmica. **Demetra: alimentação, nutrição & saúde**. Vol. 13, n. 4, p. 1005-1022, 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF**. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html?edicao=25578&t=resultados>. Acesso em: 10 ago. de 2021.

MACHADO, K. S. O.; GENTIL, P. C. Bancos de Alimentos: oportunidades e desafios. In: MELO, E. V. de (relator) **Perdas e desperdício de alimentos: estratégias para redução**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. p. 161-180.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Guia Operacional e de Gestão para Bancos de Alimentos**. Brasília: Ministério da Cidadania. 2020. 72 p.

NASCIMENTO, R. do. Banco de Alimentos como promotor de Segurança Alimentar e Nutricional no município de Foz do Iguaçu. **Revista Competitividade e Sustentabilidade**, v. 7, n. 2, Edição Especial, p. 306-320, 2020.

PELIANO, A. M. M. **O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar**. Brasília: IPEA, 1993. Disponível em: <https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/o-mapa-da-fome-vol1.pdf>. Acesso em: 14 jan. de 2022.

PEREIRA, D. S.; RECINE, E. As dimensões ambientais, sociais e de saúde das políticas e propostas de abastecimento alimentar no Brasil. **Revista de Nutrição**, Campinas, vol. 31, n. 5, p. 501-508, 2018.

PHILERENO, D. C.; DALEGRAVE, J. O desperdício de alimentos: um estudo de caso na CEASA SERRA-RS. **Estudo & Debate**, Lajeado, v. 24, n. 1, p. 7-25, 2017.

PINHEIRO JÚNIOR, Z. S.; VICENTE, V. R. R. de; GOMES, S. de C. O Banco de Alimentos da CEASA de Maringá (PR) e sua Atuação na Promoção da Segurança Alimentar na Região Metropolitana de Maringá, **Boletim de Geografia**, Maringá, v. 34, n. 3, p. 148-162, 2016.





QUEIROZ, T. A. N. de. As CEASAs no Contexto da Reestruturação do Território Brasileiro. **GeoTemas**, Pau dos Ferros, v. 8, n.2, p. 59-78, jul./set. 2018.

RANGEL, T. O Programa Banco de Alimentos como instrumento de concretização do direito humano à alimentação adequada. **Lex Humana**, Petrópolis, v. 8, n. 2, p. 120-136, 2016.

SALGADO NETO, J. H.; SILVA, N. L.; MARINHO, L. F. de L.; SILVA, M. A. M. Ações de Responsabilidade Social Implementadas pelo Banco de Alimentos da CEASA-CE. **Revista de Administração da UNI7**, Fortaleza, v. 3, n. 1, p. 145-174, jan./jun. 2019.

SANCHES, V. L. A contribuição dos Bancos de Alimentos na política de segurança alimentar no combate à fome: o caso do Banco de Alimentos do Instituto CEASA MINAS. **Revista Significativa**, Belo Horizonte, vol. 3, n. 3, p. 8-77, 2021.

SANTOS, K. L. dos; PANIZZON, J.; CENCI, M. M.; GRABOWSKI, G.; JAHNO, V. D. Perdas e desperdícios de alimentos: reflexões sobre o atual cenário brasileiro. **Brazilian Journal of Food Technology**, Campinas, vol. 23, p. 1-12, mar. 2020.

SILVA FILHO, O. J. da; GOMES JÚNIOR, N. N. O amanhã vai à mesa: abastecimento alimentar e COVID-19, **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, vol.36, n.5, 4 p., jan. 2020.

SORJ, B. **Estado e classes sociais na agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Centro Eldstein de Pesquisas Sociais. 2008. 135 p.

SOUZA, K. R.; KERBAUY, M. T. M. Abordagem quanti-qualitativa: superação da dicotomia quantitativa-qualitativa na pesquisa em educação. **Educação e Filosofia**, Uberlândia, v. 31, n. 61, p. 21-44, jan./abr. 2017

TAKAGI, M. A Implantação Do Programa Fome Zero Do Governo Lula. In: ARANHA, A. V. (Org.) **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero. vol. 1, 2010. p. 54-73.

TENUTA, N.; TEIXEIRA, R. A. A eficácia dos Bancos de Alimentos de Minas Gerais no combate às perdas e desperdícios de alimentos. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, vol. 24, n. 1, p.53-61, 2017.

TREINTA, F. T.; FARIAS FILHO, J. R.; SANT'ANA, A. P.; RABELO, L. M. Metodologia de pesquisa bibliográfica com a utilização de método multicritério de apoio à decisão. **Produção**, São Paulo, v. 24, n. 3, p. 508-520, July/Sept. 2014.

VALADARES, A. A.; ALVES, F.; GALIZA, M.; SILVA, S. P. **Agricultura familiar e abastecimento alimentar no contexto do covid-19: uma abordagem das ações públicas emergenciais**. n. 69. Brasília: IPEA. 2020. 27 p. (Nota Técnica)





REVISTA ORBIS LATINA
ISSN: 2237-6976
Volume 15, Número 2
Junho - julho, 2025



página 186

VASCONCELLOS, A. B. P. da A.; MOURA, L. B. A. de. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, vol. 34, n. 2, p. 1-13, 2018.

Recebido em: 15/04/2025

Aprovado em: 27/06/2025



TURISMO RURAL E EDUCAÇÃO EMPREENDEDORA: UM ESTUDO DE CASO COM MULHERES DO CAMPO NA REGIÃO DE TOLEDO - PR

Ana Gabriela Siebert Rosler¹
Carla Maria Schmidt²
Patrícia Biesdorf³
Luciana Dourado⁴

Resumo:

A transformação do espaço rural brasileiro nas últimas décadas tem sido marcada pela inserção de mulheres, de modo que algumas delas têm buscado atuar em setores como o turismo rural. Nesse sentido, este estudo teve como objetivos: a) investigar o processo de capacitação realizado pelo Projeto de Extensão denominado "Empoderando Mulheres do Campo", identificando as etapas e metodologias utilizadas nessa formação empreendedora; b) avaliar a contribuição dessa formação empreendedora, conforme as percepções das mulheres participantes. Para tanto, utilizou-se uma abordagem qualitativa e descritiva, com coleta de dados via questionário aplicado a 20 mulheres e análise de conteúdo para interpretação dos dados. Os resultados mostraram que a capacitação fortaleceu habilidades de gestão e liderança, promoveu a diversificação econômica local e valorizou o papel feminino no meio rural. As participantes destacaram melhorias na organização, confiança e eficiência em seus negócios. Apesar de avanços significativos, persistem desafios, como acesso a recursos financeiros. Conclui-se que iniciativas como o referido projeto contribuem de forma efetiva para a geração de renda dessas famílias, para a manutenção dos filhos no campo e ainda, para a segurança alimentar de todos os envolvidos, recomendando-se o investimento nessas iniciativas para o empoderamento de mulheres do campo e fortalecimento da agricultura familiar.

Palavras-chave: Formação empreendedora; Mulheres no Campo; Turismo rural.

RURAL TOURISM AND ENTREPRENEURSHIP EDUCATION: A CASE STUDY WITH RURAL WOMEN IN THE TOLEDO REGION - PR

Abstract:

The transformation of rural areas in Brazil in recent decades has been marked by the inclusion of women, so that some of them have sought to work in sectors such as rural tourism. In this sense, this study had the following objectives: a) to investigate the training process carried out by the Extension Project called "Empowering Rural Women", identifying the stages and methodologies used in this entrepreneurial training; b) to evaluate the contribution of this entrepreneurial training, according to the perceptions of the participating women. To this end, a qualitative and descriptive approach was used, with data collection via a questionnaire applied to 20 women and content analysis for data interpretation. The results showed that the training strengthened management and leadership skills, promoted local economic diversification and valued the role of women in rural areas. Participants highlighted improvements in organization, confidence and efficiency in their businesses. Despite significant progress, challenges persist, such as access to financial resources. It is concluded that initiatives such as the aforementioned project contribute effectively to the generation of income for these families, to the maintenance of their children in the countryside and also to the food security of all involved, recommending investment in these initiatives to empower rural women and strengthen family farming.

Keywords: Entrepreneurial training; Women in the countryside; Rural tourism.

¹ Acadêmica de Secretariado Executivo Trilíngue pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE. E-mail: ana.rosler@unioeste.br.

² Pós-doutora pela FURB (2014). Doutora em Administração pela FEA/USP - Universidade de São Paulo (2010). Mestre em Administração pela FURB (2006). Possui Graduação em Secretariado Executivo pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (2003). Atualmente é Professora Associada da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, atuando no Curso de Secretariado Executivo Trilíngue. Líder do Grupo de Pesquisa GPSEB. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Práticas Inovadoras em Secretariado (NEPIS). E-mail: carlamariaschmidt@hotmail.com.

³ Graduada em Secretariado Executivo Trilíngue pela Universidade Estadual do Paraná (UNIOESTE). E-mail: pbiesdorf1@gmail.com.

⁴ Graduada em Secretariado Executivo Trilíngue pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). E-mail: lucyana_5603@hotmail.com.

1. INTRODUÇÃO

Historicamente, o Brasil tem uma forte ligação com a agricultura, desde o período colonial com a produção de açúcar, passando pela era do café, até a diversificação agrícola moderna, resultando em um crescimento no desenvolvimento econômico e social do país (Lamas, 2023). O avanço tecnológico e a modernização das práticas agrícolas transformaram o Brasil em um dos principais produtores e exportadores globais (Calil e Ribera, 2019).

Segundo Maia, Gielda e Maia (2019), o setor agrícola desempenha um papel na superação da crise econômica atual e na redução das taxas de desemprego. Além disso, é notável o crescimento do número de pessoas que veem nesta área uma oportunidade valiosa para melhorar suas condições de vida.

A transformação do espaço rural brasileiro nas últimas décadas tem sido marcada por uma evolução significativa na inserção e valorização das mulheres, que transcende os tradicionais papéis de trabalho na agricultura. Enquanto muitas mulheres continuam a ser agricultoras de subsistência, pequenas produtoras e trabalhadoras em agroindústrias, outras têm buscado atuar em setores como educação, turismo e serviços domésticos (International Labour Organization, 2019). Esta diversificação evidencia uma mudança substancial nas dinâmicas sociais e econômicas do campo, onde o papel feminino se expande além das fronteiras agrícolas para influenciar e liderar em várias áreas da economia rural.

A promoção da educação de qualidade e a redução das desigualdades emergem como pilares para o desenvolvimento sustentável no meio rural. Nesse sentido, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS 4 - Educação de Qualidade) busca assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos (ONU, 2015). Paralelamente, o ODS 10 – Redução das Desigualdades visa reduzir as desigualdades dentro dos países e entre eles, focando na promoção da inserção social, econômica e política de todos, independentemente de idade, gênero, deficiência, raça, etnia, entre outros (ONU, 2015). Além disso, o ODS 5 – Igualdade de Gênero tem como objetivo alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas (ONU, 2015). A integração desses objetivos é essencial para promover um desenvolvimento rural inclusivo. Ao assegurar uma educação de qualidade, busca-se a redução das desigualdades e promoção da igualdade de gênero.

Diante desse cenário, desde 2022, o Curso de Secretariado Executivo Trilíngue da Unioeste, localizado no Campus de Toledo, oferta um Projeto de Extensão denominado "Empoderando Mulheres do Campo: capacitação para gestão e liderança em empreendimentos de turismo rural sustentável". Esse projeto visa proporcionar treinamento em gestão e liderança para mulheres envolvidas em negócios de turismo rural. As participantes do projeto receberam capacitação em várias áreas essenciais, incluindo: empreendedorismo feminino, liderança, turismo rural, cooperação, além de planejamento e gestão (Biesdorf; Schmidt; Cielo, 2024). Essa iniciativa está alinhada com as ODS 04, 05 e 10, ao promover educação inclusiva e reduzir as desigualdades de gênero no meio rural.

Nesse contexto, este estudo tem como objetivos: a) investigar o processo de capacitação realizado pelo projeto, identificando as etapas e metodologias utilizadas nessa formação empreendedora; b) avaliar a contribuição dessa formação empreendedora, conforme as percepções das mulheres participantes.

O projeto busca oferecer uma formação que vai além do conhecimento técnico, integrando também o desenvolvimento de competências empreendedoras que, como destaca Dornelas (2001), podem ser ensinadas e aprendidas. Isto, pois as capacitações realizadas com as mulheres participantes do projeto buscam estimular a autonomia destas, permitindo que elas identifiquem as oportunidades de negócio. Em especial, trata-se de uma iniciativa que busca desenvolver estratégias de governança para as mulheres do campo a partir da articulação de diferentes atores, tais como: sociedade, universidade, poder público e órgãos de fomento.

Premand *et al.* (2016) reforçam a ideia da formação empreendedora para capacitar jovens e adultos, desenvolvendo as competências necessárias para criar seus próprios empregos. Também Moura, Cielo e Schmidt (2012) apontam que o ensino de empreendedorismo foca no desenvolvimento das habilidades do empreendedor, buscando formar indivíduos capazes de alcançar sucesso em suas iniciativas.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nessa sessão serão abordados aspectos voltados para a formação empreendedora e o empreendedorismo feminino no contexto rural.

2.1 Formação empreendedora

A evolução da educação empreendedora está ligada ao reconhecimento crescente do empreendedorismo, importante para o desenvolvimento econômico. Vilas Boas e Nascimento (2020) destacam que, embora o empreendedorismo tenha surgido como tema de pesquisa na década de 1940, apenas nos últimos anos que a educação empreendedora se consolidou como um campo de estudo, o que incorporou o empreendedorismo às grades acadêmicas, particularmente no ensino superior.

Além da consolidação do empreendedorismo como campo de estudo, outro ponto relevante, conforme indicado por Vilas Boas e Nascimento (2020), foi o crescimento das pesquisas sobre educação empreendedora, de modo que os estudos diversificaram as abordagens teóricas e metodológicas. Esse crescimento pode ser visto como uma crescente demanda por uma educação que prepare os alunos para o um mercado de trabalho mais dinâmico e competitivo.

As metodologias ativas são fundamentais no ensino do empreendedorismo, pois proporcionam experiências práticas aos alunos, que simulam as situações reais no mercado de trabalho. Moura, Cielo e Schmidt (2012) destacam que elas não apenas facilitam absorção de conhecimento com estudos de caso, simulações e desenvolvimento de planos de negócios, mas promovem habilidades para o crescimento empresarial, como a criatividade, pensamento crítico e capacidade de trabalhar em equipe.

O crescimento da formação empreendedora é destacado pela capacidade de preparar os indivíduos a identificar oportunidades e transformar novas ideias em negócios viáveis. Dornelas (2001) contrasta a crença que apenas “perfis natos” podem ter sucesso como empreendedores, mas que o empreendedorismo pode ser ensinado. Essa percepção permitiu o reconhecimento da necessidade de programas educacionais voltados ao empreendedorismo, inserindo disciplinas de empreendedorismo em grades nos ensinos básico e superior. Lima *et al.* (2014, p. 14) afirmam que:

No relatório do Estudo GUESSS Brasil de 2011, traçamos o histórico da educação em empreendedorismo (EE) nas IES brasileiras. Desde 1981, quando houve a oferta da primeira disciplina na área, até hoje, a demanda e a oferta de EE cresceram. Aquele relatório registrou como muito frequente a oferta de disciplinas sobre a elaboração de plano de negócios assim como uma elevada demanda por elas vinda de 81,4% dos estudantes respondentes daquela edição do estudo.

Schaefer e Minello (2020) destacam que, embora a demanda pela educação empreendedora tenha crescido, a quantidade de programas ainda é limitada, o que impede um maior número de estudantes. Os autores complementam ainda a necessidade do aumento da variedade e acessibilidade dos cursos oferecidos para uma preparação adequada dos alunos para o mercado de trabalho.

Visto que a formação empreendedora capacita os indivíduos a identificarem oportunidades, inovar e gerenciar negócios, o Quadro 1 ilustra diferenças entre o ensino tradicional e o aprendizado empreendedor.

Quadro 1 – Ensino tradicional e aprendizado empreendedor

Convencional	Empreendedor
Ênfase no conteúdo, que é visto como meta.	Ênfase no processo; aprender a aprender.
Conduzido e dominado pelo instrutor.	Apropriação do aprendizado pelo participante.
O instrutor repassa o conhecimento.	O instrutor como facilitador e educador; participantes geram conhecimento.
Aquisição de informações “corretas”, de uma vez por todas.	O que se sabe pode mudar.
Currículos e sessões fortemente programados.	Sessões flexíveis e voltadas a necessidades.
Objetivos do ensino impostos.	Objetivos do aprendizado negociados.
Prioridade para o desempenho.	Prioridade para a auto-imagem geradora do desempenho.
Rejeição ao desenvolvimento de conjecturas e pensamento divergentes.	Conjecturas e pensamento divergentes vistos como parte do processo criativo.
Ênfase no pensamento analítico e linear parte esquerda do cérebro.	Envolvimento de todo o cérebro; aumento da racionalidade do cérebro esquerdo através de estratégias holísticas, não-lineares, intuitivas; ênfase na confluência e fusão dos dois processos.
Conhecimento teórico e abstrato.	Conhecimento teórico amplamente complementado por experimentos na sala de aula e fora dela.
Resistência à influência da comunidade.	Encorajamento à influência da comunidade.
Ênfase no mundo exterior; experiência interior considerada imprópria ao ambiente escolar.	Experiência interior é contexto para o aprendizado; sentimentos incorporados à ação.
Educação encarada como necessidade social durante certo período, para firmar habilidades mínimas para um determinado papel.	Educação vista como processo que dura toda a vida, relacionado apenas tangencialmente com a escola.
Erros não são aceitos.	Erros como fonte de conhecimento.
O conhecimento é o elo entre aluno e professor.	Relacionamento humano entre professores e alunos é de fundamental importância.

Fonte: adaptado de Dolabela (1999).

Enquanto o ensino tradicional foca na transmissão do conteúdo e no modo linear de informações, o aprendizado empreendedor valoriza o processo de aprender a aprender, a autonomia e a aplicação prática do conhecimento.

A influência das capacitações empreendedoras demonstra a preferência dos estudantes em relação à vontade de empreender. Para esse objetivo ser atingido, é necessário que os

indivíduos aprimorem suas habilidades de percepção e discernimento, a fim de identificar possíveis deficiências existentes, contribuindo para o processo socioeconômico de seu entorno (Nogami; Medeiros; Faia, 2015).

Schaefer e Minello (2020) apontam que, sem a formação contínua dos docentes, pode haver um prejuízo na qualidade do ensino empreendedor, comprometendo o desenvolvimento das competências empreendedoras dos alunos, limitando o impacto que os programas podem ter.

2.2 Empreendedorismo e formação feminina no contexto rural

A participação feminina no setor agrícola brasileiro é influenciada por fatores socioeconômicos e culturais, que, historicamente, têm moldado as relações de gênero no campo. Cielo, Wenningkamp e Schmidt (2014) discutem diversos elementos que influenciam a inserção feminina no agronegócio, como a distribuição das propriedades rurais, o nível de educação e o número de filhos. A limitação das mulheres em comparação aos homens está relacionada à estrutura patriarcal e a divisão de trabalho, que conservam a ideia de desigualdade de gênero nas áreas rurais (Oliveira, 2024).

Diante do cenário de desigualdade, o empreendedorismo feminino emergiu para oferecer novas oportunidades e dissipar as estruturas tradicionais impostas. Assim, o turismo rural, se destaca como um segmento que contribui, não apenas como inserção econômica, mas também para a valorização e reconhecimento do papel das mulheres no desenvolvimento sustentável.

De acordo com um estudo realizado no Oeste Catarinense por Maia, Gielda e Maia (2019), as mulheres enfrentavam diversos desafios, como a falta de recursos e investimentos enquanto desempenhavam suas atividades rurais. Entretanto, as autoras demonstraram que elas possuíam características empreendedoras fundamentais, incluindo persistência, busca de informações e redes de contato, o que lhes permitia manter a motivação pela continuidade dos negócios familiares e pela busca de novas condições de vida. Ademais, o estudo da International Labour Organization (2019) reforça que as mulheres enfrentam desigualdades relacionadas ao trabalho não remunerado, ao cuidado da casa e da família, bem como ao acesso limitado à educação, serviços de saúde e serviços financeiros.

Por ser um espaço heterogêneo, o meio rural brasileiro é marcado por contradições sociais, uma delas, refere-se ao tratamento desigual dado a homens e mulheres de diferentes idades, sejam idosos, adultos, jovens ou crianças. O estudo realizado por Wammes (2024) evidencia a histórica divisão sexual do trabalho na agricultura, com desigualdades tanto em relações familiares quanto ao ambiente de trabalho, o que as posiciona em uma condição de inferioridade, como mulheres e trabalhadoras rurais. Lubina *et al.* (2020) afirmam que:

As mulheres têm sido agentes de mudanças sociais nas décadas recentes da história, devido a atitudes proativas, reflexivas e críticas às adversidades estruturais conservadoras, que se acentuam no preconceito de gênero das tradições sociais.

Essas iniciativas femininas empreendedoras contribuíram não apenas para o fortalecimento econômico da região, mas também para o desenvolvimento pessoal e social das mulheres envolvidas.

Outro aspecto ressaltado por Biesdorf, Schmidt e Cielo (2024) são os impactos diretos no fortalecimento da capacidade de gestão e liderança que as formações empreendedoras geram

às mulheres. Quando se sentem motivadas a empreender, elas contribuem para a diversificação da economia local, a preservação da cultura e o fortalecimento da comunidade.

O perfil das mulheres empreendedoras é um aspecto a ser considerado, em termos de idade e escolaridade. Segundo dados dos relatórios da Global Entrepreneurship Monitor (GEM) de 2016 e 2023, a participação feminina tem se tornado mais aparente no empreendedorismo no Brasil ao longo dos anos.

Observa-se, na Tabela 1, uma pequena variação na participação das mulheres empreendedoras nas diferentes faixas etárias, entre os anos de 2016 e 2023. Em 2016, com 35% de participação estava o grupo de 35-44 anos, já em 2023, a faixa predominante era de 25-34 anos com 33%. Essa mudança indica um aumento de interesse das mulheres mais jovens em iniciar seus negócios.

Tabela 1 - Perfil das Mulheres Empreendedoras por Faixa Etária e Escolaridade

Faixa Etária	2016	2023
18-24	12%	10%
25-34	30%	33%
35-44	35%	32%
45-54	15%	17%
55-64	8%	8%
Escolaridade	2016	2023
Fundamental incompleto	6%	5%
Médio completo	48%	51%
Superior completo	21%	25%
Pós-graduação	9%	10%
Sem informação	16%	9%

Fonte: as autoras, adaptado de GEM 2016 e 2023.

Em relação ao nível de escolaridade, a diferença entre os anos obteve aspectos positivos. Em 2016, 21% possuíam ensino superior completos e 9% pós-graduação, números que cresceram para 25% e 10%, respectivamente, em 2023. Em paralelo, percebe-se a redução na participação de mulheres com ensino fundamental incompleto, de 6% em 2016 para 5% em 2023. O aumento do nível educacional reflete em uma tendência de maior qualificação entre as empreendedoras, relacionando em uma gestão mais profissionalizada e sustentável dos negócios. A mudança no perfil de escolaridade aponta para a importância de programas de capacitação e incentivo ao empreendedorismo voltados para mulheres com menor escolaridade.

Assim, a educação empreendedora é uma estratégia relevante para promover o desenvolvimento no meio rural. Lopes *et al.* (2022) destacam que a Educação Empreendedora fornece suporte que articula a cooperação entre universidades, governos e setor privado para apoiar as mulheres empreendedoras, com a disponibilização de recursos educacionais, estruturas de suporte e acesso a *networking* que auxiliam a passar por barreiras estruturais e desenvolver o negócio com mais eficiência.

Dessa maneira, programas de fortalecimento às mulheres, como o “Empoderando Mulheres do Campo”, se beneficiam de uma estrutura organizada e articulada, por meio da utilização de abordagens que promovem o empoderamento econômico, a transformação social e a integração de mulheres em papéis de liderança e protagonismo (Schaefer; Minello, 2020).

Para o fortalecimento da formação empreendedora às mulheres no contexto rural é necessário também, a utilização de metodologias adaptadas às suas realidades e necessidades específicas. Schaefer e Minello (2020) defendem que as práticas pedagógicas ativas, a aprendizagem contextual e a resolução de problemas, preparam as mulheres para os desafios

do mercado e o crescimento de sucesso nos empreendimentos. Além disso, a implementação de políticas públicas é fundamental para assegurar o suporte necessário para o incentivo ao empreendedorismo, para se tornarem protagonistas em suas comunidades e alcançarem autonomia econômica (Maia *et al.*, 2019).

A capacitação de mulheres no contexto rural não deve limitar-se ao fornecimento de conhecimento técnico, deve ser construída uma base que integre o desenvolvimento pessoal, autoestima e criação de redes de apoio mútuo, dessa maneira, as mulheres estarão mais preparadas a enfrentar adversidades e transformar suas iniciativas em fontes de renda (Biesdorf; Schmidt; Cielo, 2024). A formação empreendedora deve ser vista como um processo contínuo de aprendizado, o que permite o posicionamento das participantes como agentes de mudanças em suas realidades.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo utiliza uma abordagem qualitativa-quantitativa, de cunho descritivo, com a técnica de estudo de caso, para proporcionar uma compreensão detalhada dos efeitos das capacitações oferecidas pelo Projeto Empoderando Mulheres do Campo.

A pesquisa foi realizada com as mulheres envolvidas em empreendimentos de turismo rural em seis municípios da Microrregião de Toledo, no Oeste do Paraná e que são participantes do referido projeto. A coleta de dados foi realizada entre fevereiro e março de 2024, aplicando-se um questionário *online* via plataforma *Google Forms* a todas as participantes da formação empreendedora oferecida pelo Projeto “Empoderando Mulheres do Campo: capacitação para gestão e liderança em empreendimentos de turismo rural”. Foram contatadas 20 mulheres para a coleta do questionário, sendo que todas responderam.

O questionário contém 17 questões, divididas em três tópicos: perfil, formação empreendedora e contribuições, conforme Quadro 2. As informações coletadas se referem ao perfil das empreendedoras e a percepção delas sobre as capacitações e o empreendimento em que atuam ou planejam atuar na área rural.

Quadro 2 – Questionário realizado com as empreendedoras

Perfil	Questões
Idade	
Cidade	
Formação	☐ Ensino Fundamental Completo ☐ Ensino Fundamental Incompleto ☐ Ensino Médio Completo ☐ Ensino Médio Completo ☐ Ensino Superior Completo ☐ Ensino Superior Completo ☐ Pós-Graduação
Possui empreendimento de turismo rural ativo?	☐ Sim ☐ Não Se sim, qual?
Você acredita que:	☐ qualquer pessoa pode se tornar um empreendedor a partir do ensino do empreendedorismo ☐ o ser humano nasce com o dom de empreender ☐ ambas as opções

Formação empreendedora	Questões
Dentre as técnicas, métodos e recursos pedagógicos citados a seguir, quais deles foram utilizados durante as capacitações?	☐ Aulas expositivas ☐ Visitas e contatos com empresas ☐ Criação de empresa ☐ Plano de negócios ☐ Estudos de casos ☐ Trabalhos teóricos em grupos ☐ Trabalhos práticos em grupos ☐ Grupos de discussão ☐ Criação de produto ☐ <i>Brainstorming</i> (nuvem de ideias) ☐ Sugestão de leituras ☐ Incubadoras ☐ Aplicação de provas dissertativas ☐ Jogos de empresas e simulações ☐ Atendimento individualizado ☐ Seminários e palestras com empreendedores ☐ Trabalhos teóricos individuais ☐ Trabalhos práticos individuais ☐ Competição de plano de negócios
Dentre as alternativas acima, quais delas você acredita que mais sejam importantes para o aprendizado sobre empreendedorismo?	
Você acredita que o ensino do empreendedorismo contribui para o andamento eficiente dos empreendimentos?	
Contribuições	Questões
Qual é uma vantagem que a formação empreendedora pode trazer para mulheres do turismo rural?	a) Aumentar a renda familiar b) Melhorar a qualidade de vida c) Promover a competição saudável entre os empreendimentos d) Aumentar o tempo de lazer e) Ajudar a manter as tradições culturais f) Outro
Qual desses, na sua opinião, é o desafio mais enfrentado pelas mulheres do turismo rural que a formação empreendedora pode ajudar a superar?	a) Acessibilidade a recursos financeiros b) Falta de interesse em empreender c) Escassez de oportunidades de trabalho d) Outro
Você considera que a capacitação foi um bom investimento de tempo?	☐ Sim ☐ Não
Durante a participação na formação sentiu-se motivada para iniciar o seu próprio negócio/continuar empreendendo no turismo rural?	☐ Sim ☐ Não
As capacitações atenderam às suas expectativas?	☐ Sim ☐ Não
Por quê?	
Como você vê a sua gestão do empreendimento antes e depois das capacitações?	
Houve um avanço no seu empreendimento a partir dos aprendizados adquiridos no projeto?	☐ Sim ☐ Não
Se sim, qual?	

Fonte: as autoras (2024).

Os dados coletados foram analisados de maneira descritiva, visando alcançar os objetivos do estudo: investigar o processo de capacitação realizado pelo projeto, identificando

as etapas e metodologias utilizadas; e avaliar a contribuição dessa formação empreendedora, conforme as percepções das mulheres participantes.

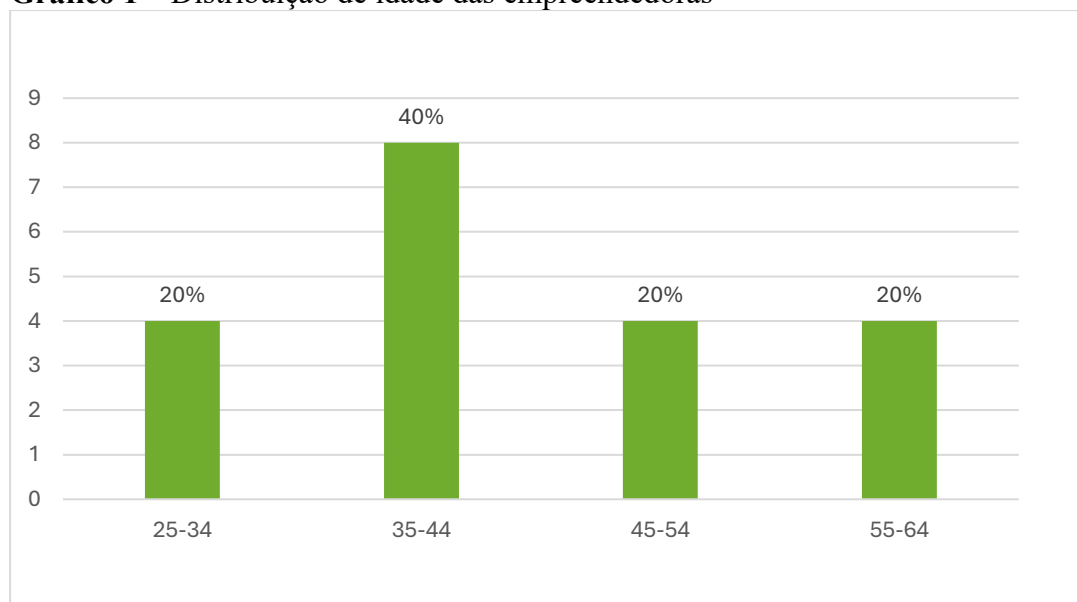
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Perfil das mulheres investigadas

Inicialmente buscou-se analisar o perfil das mulheres empreendedoras que participaram de uma formação voltada para o turismo rural sustentável. Essa formação tem como objetivo capacitar mulheres para desenvolverem e gerenciarem empreendimentos, promovendo o empoderamento feminino e a inclusão socio-econômica delas no meio rural.

Conforme apontado no Gráfico 1, a maior parte das mulheres investigadas está na faixa etária de 35 a 44 anos, representando 40% do total de participantes. Segundo Biesdorf, Schmidt e Cielo (2024), o fortalecimento das capacidades de liderança e gestão oferecidas por programas de capacitação tem incentivado esse grupo a buscar novas oportunidades no empreendedorismo rural.

Gráfico 1 – Distribuição de idade das empreendedoras



Fonte: dados da pesquisa (2024).

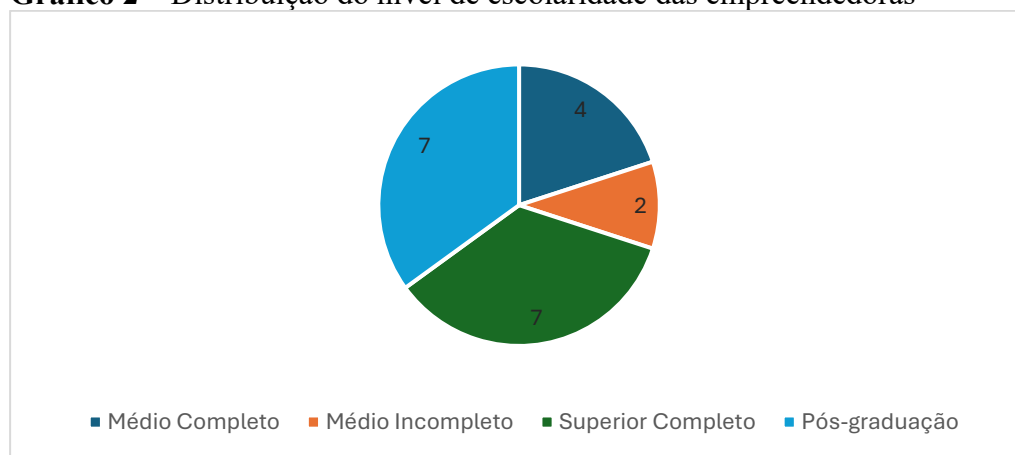
As demais faixas etárias apresentam distribuição equivalente, com 20% das empreendedoras situadas entre 25 e 34 anos, 45 e 54 anos e 55 e 64 anos. O percentual significativo de mulheres entre 25 e 34 anos sugere um crescimento da participação de jovens empreendedoras que, conforme Vilas Boas e Nascimento (2020), têm sido beneficiadas por políticas educacionais voltadas ao empreendedorismo nas universidades. A presença de mulheres nas faixas de 45 a 54 anos e 55 a 64 anos reforça que o empreendedorismo rural é uma alternativa viável para diferentes momentos da vida profissional, permitindo a inserção ou reinserção produtiva dessas mulheres no mercado. A diversidade etária evidenciada no Gráfico 1 demonstra que o empreendedorismo rural não está restrito a um único perfil, mas contempla mulheres de diferentes idades e experiências. Conforme observado por Schaefer e Minello

(2020), a educação empreendedora desempenha um papel fundamental ao oferecer ferramentas que possibilitam a inserção e o fortalecimento dessas mulheres no setor produtivo.

O projeto de extensão contou com a participação de mulheres de diferentes cidades da microrregião de Toledo, abrangendo uma variedade de realidades e experiências. As cidades envolvidas foram Quatro Pontes, Marechal Cândido Rondon, Toledo, Palotina, Cascavel, Tupassi e Ouro Verde do Oeste. Cada uma dessas localidades trouxe suas particularidades e desafios, mas também contribuiu com a força e a determinação das mulheres que, ao longo do projeto, se uniram com o objetivo de fortalecer a participação feminina em diversos âmbitos da sociedade. O envolvimento dessas cidades no projeto reflete a diversidade e o impacto positivo da iniciativa nas comunidades da região.

O Gráfico 2, a seguir, apresenta a distribuição da formação das mulheres investigadas. Observa-se que 35% das participantes possuem ensino superior completo e outras 35% possuem pós-graduação. Esses dados reforçam a tendência destacada por Schaefer e Minello (2020), que indicam que o aumento da escolaridade está diretamente ligado ao sucesso no empreendedorismo. A qualificação elevada das participantes indica que a educação é um fator que contribui com a profissionalização e a sustentabilidade de seus empreendimentos.

Gráfico 2 – Distribuição do nível de escolaridade das empreendedoras

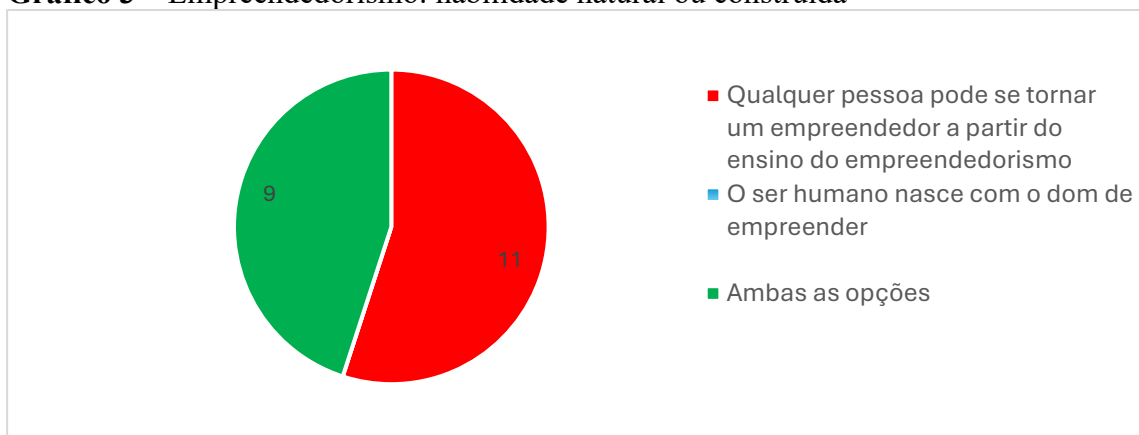


Fonte: dados da pesquisa (2024).

Os dados apresentados no Gráfico 2 mostram um alto nível de escolaridade entre as participantes, o que está alinhado com as tendências observadas no relatório GEM (2023). Houve um aumento da participação de mulheres com ensino superior e pós-graduação no empreendedorismo, o que sugere uma relação positiva entre a qualificação acadêmica e o sucesso nos negócios, conforme discutido por Vilas Boas e Nascimento (2020).

O Gráfico 3 mostra as respostas das empreendedoras sobre a natureza do empreendedorismo: se acreditam que qualquer pessoa pode se tornar empreendedora com o ensino adequado ou se o empreendedorismo é um talento recebido de forma nata. Dentre as entrevistadas, 11 optaram pela afirmação de que qualquer pessoa pode aprender a empreender, enquanto nove (09) indicaram que ambas as possibilidades são válidas. Notavelmente, nenhuma empreendedora afirmou que o empreendedorismo é exclusivamente um dom natural.

Gráfico 3 – Empreendedorismo: habilidade natural ou construída



Fonte: dados da pesquisa (2024).

No estudo de Biesdorf, Schmidt e Cielo (2024), as autoras destacam que a educação empreendedora é fundamental para capacitar mulheres no turismo rural, promovendo inserção e diversidade no setor. Elas enfatizam que programas de formação desenvolvem competências essenciais para o sucesso empresarial, desmistificando a ideia de que apenas indivíduos com talento nato podem ser bem-sucedidos.

Dornelas (2001) desmistifica a ideia de que apenas pessoas com talento nato podem ser bem-sucedidas, encorajando mais indivíduos a empreender e a superarem obstáculos culturais e sociais. Ao acreditar no aprendizado contínuo, os empreendedores tendem a buscar novas informações e a se adaptar às mudanças do mercado, promovendo a inovação em seus negócios. Essa mentalidade fortalece a resiliência, levando-os a persistirem diante de desafios e a aprimorarem suas capacidades ao longo do tempo.

Quadro 3 – Áreas de atuação dos empreendimentos de turismo rural

Agroindústria de pimentas	Locação para camping e eventos
Café rural	Museu de objetos antigos
Cachoeiras e bosques	Pesqueiro
Day Use (com piscina, café rural, luau e piquenique)	Produção de plantas e flores
Espaço para ensaios fotográficos	Trilha ecológica
Gastronomia local	Vinícola
Hospedagem rural	Queijaria
Lavandário	

Fonte: dados da pesquisa (2024).

Observa-se uma ampla variedade de produtos e serviços oferecidos pelas mulheres pesquisadas, as quais têm se destacado como gestoras e líderes desses empreendimentos, ampliando as oportunidades de novas experiências para elas, suas famílias e visitantes. Além disso, vários empreendimentos contribuem de forma efetiva para a geração de renda dessas famílias, para a manutenção dos filhos no campo e ainda, contribuem para a segurança alimentar de todos os envolvidos.

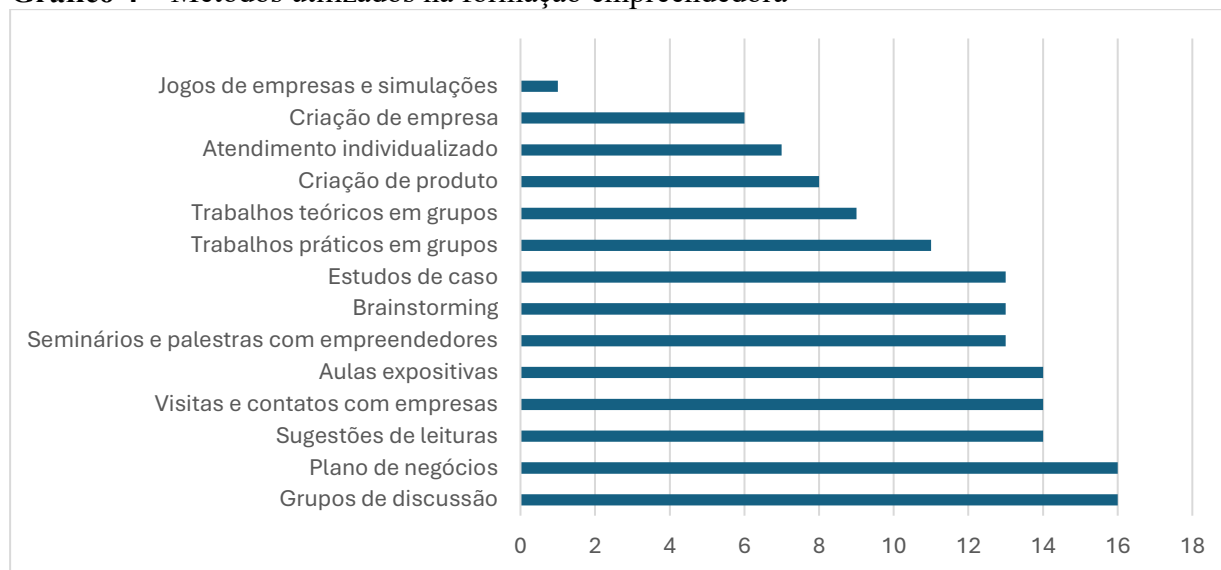
Algumas empreendedoras ainda não deram início ao negócio próprio por questões pessoais ou estão em busca de mais conhecimento para aprimorar suas habilidades empreendedoras.

4.2 A Formação empreendedora desenvolvida

O desenvolvimento da formação empreendedora é uma ferramenta fundamental na capacitação de indivíduos. Os estudos da *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) mostram que a capacitação empreendedora é um fator que influencia no empoderamento feminino e na formação de negócios sustentáveis.

Em relação à formação empreendedora oferecida na Projeto da Unioeste, as participantes foram indagadas sobre os métodos aplicados durante as capacitações.

Gráfico 4 – Métodos utilizados na formação empreendedora



Fonte: dados da pesquisa (2024).

Conforme indicado pelas participantes, 14 métodos/técnicas distintas foram utilizados pelos professores. Percebe-se em destaque Grupos de discussão e Plano de negócios, técnicas que elas consideraram mais utilizadas. Por meio dos métodos de ensinos aplicados, as empreendedoras observaram, de forma prática e realista, o funcionamento de um empreendimento. Conforme afirmado por Lopes (2010), a metodologia deve preparar os discentes para situações reais, e nesse sentido, o curso alcançou o objetivo de incluir atividades como grupos de discussão, visitas a empresas, estudos de casos e desenvolvimento de planos de negócios.

A formação também cumpriu um papel importante no desenvolvimento de competências essenciais para o empreendedorismo. Lima *et al.* (2015) destacam a importância da educação empreendedora para a geração de oportunidades e a construção do pensamento crítico e responsabilidade. Nesse aspecto, as participantes relataram a mudança na forma de gerenciar seus negócios, afirmando que se tornaram mais confiantes na tomada de decisões.

Dentre os métodos dispostos no Gráfico 4, as participantes puderam responder quais os mais importantes para o aprendizado sobre o empreendedorismo, no ponto de vista delas. Sendo assim, os métodos com mais destaque são Plano de Negócios e Contato com Empresas, como é demonstrado na Figura 1.

Figura 1 – Métodos mais importantes para o aprendizado do empreendedorismo



Fonte: dados da pesquisa (2024).

A análise da nuvem de palavras (Figura 1) mostra que os métodos mais destacados pelas participantes estão diretamente alinhados aos resultados positivos do projeto. Essas ferramentas foram essenciais para melhorar a gestão dos empreendimentos, a tomada de decisões e a autoconfiança das mulheres.

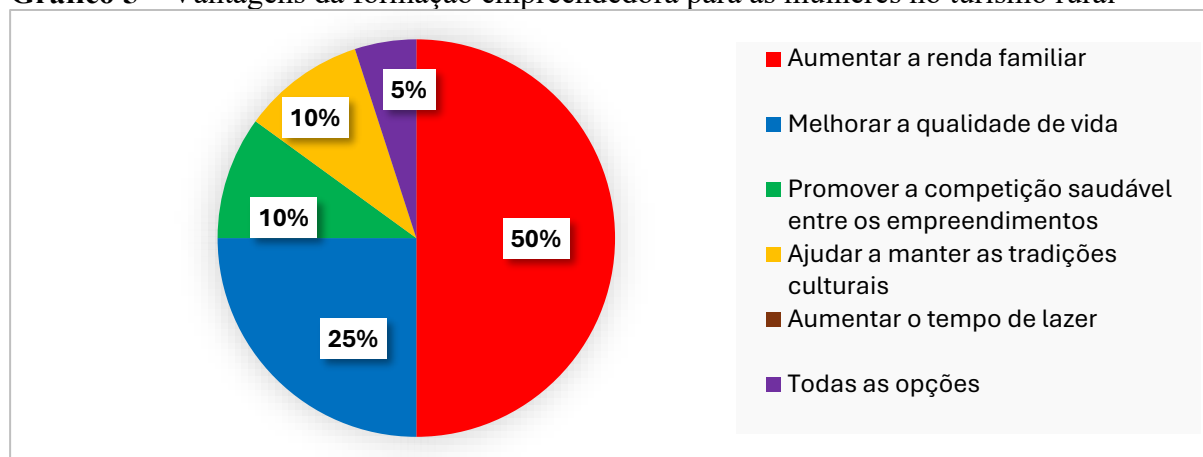
Assim, entende-se que o projeto “Empoderando Mulheres do Campo”, foi além de uma transferência de conhecimentos técnicos, pois inspirou as mulheres a buscar novos objetivos e se posicionarem como líderes em suas famílias, propriedades e comunidades. Como mostrado por Lima *et al.* (2015), a capacitação auxiliou as mulheres na superação de desafios e na construção de um olhar para o futuro de seus empreendimentos rurais. Os resultados indicam que o programa de capacitação empreendedora para as mulheres do campo tem potencial de gerar impactos positivos e de transformação social.

4.3 Contribuição da formação

A contribuição da formação empreendedora para as participantes foi positiva, conforme indicado pelas respostas coletadas no questionário. Esse resultado está alinhado com Schaefer e Minello (2020), que apontam sobre o impacto da educação empreendedora no desenvolvimento de competências e na preparação para o mercado de trabalho.

Uma das questões do questionário buscou entender qual a maior vantagem que a formação empreendedora trouxe para as mulheres no turismo rural, como é representado no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Vantagens da formação empreendedora para as mulheres no turismo rural

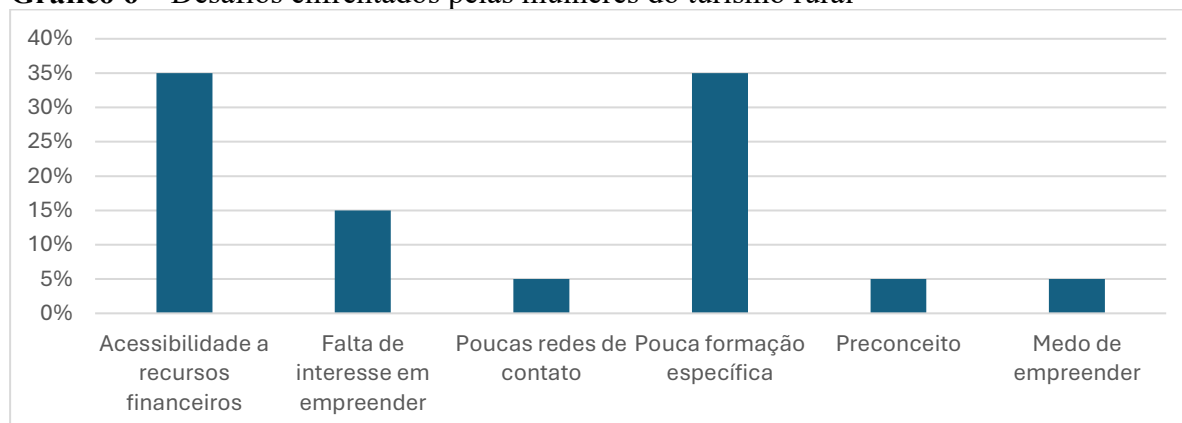


Fonte: dados da pesquisa (2024).

De acordo com os dados, 50% das participantes apontaram que a maior vantagem é o aumento da renda familiar, o que reflete na expectativa das participantes, proporcionando uma melhoria significativa na situação financeira. Maia, Gielda e Maia (2019) destacam que o empreendedorismo feminino no meio rural contribui para o fortalecimento econômico da região e na melhoria das condições de vida das famílias. A melhora na qualidade de vida foi apontada por 25% das participantes, o que sugere que, além do econômico, muitas veem a capacitação como uma forma de melhorar seu bem-estar pessoal, com maiores oportunidade de crescimento e realização.

Em contrapartida, há também desafios que as mulheres enfrentam na gestão e criação de negócios na área de turismo rural. Como demonstrado no Gráfico 6, 35% das mulheres responderam que as maiores dificuldades são a acessibilidade a recursos financeiros e a baixa qualificação em áreas específicas, como gestão. Esse dado valida a importância de programas de capacitação que incluam estratégias de capacitação e gestão financeira. O estudo de Schaefer e Minello (2020) já refletia sobre a necessidade dos cursos oferecidos ampliarem a variedade e acessibilidade, para uma preparação adequada para o mercado de trabalho.

Gráfico 6 – Desafios enfrentados pelas mulheres do turismo rural



Fonte: dados da pesquisa (2024).

Outros 15% das respostas mostraram a falta de interesse em empreender. O dado destaca que a necessidade de capacitações não são apenas técnicas, mas também motivacionais, para estimular o empreendedorismo no meio rural. Lopes *et al.* (2022) destacam a importância dos ecossistemas de educação empreendedora que além do suporte teórico, ofereçam também incentivos a motivação para a cooperação entre universidades, governos e setor privado.

Poucas redes de contato, preconceito e medo de empreender são desafios apresentados por 15% das respondentes. Entende-se que a formação empreendedora pode diminuir esse estigma ao promover um ambiente de apoio, *networking* e ao fortalecer a confiança das mulheres. Biesdorf, Schmidt e Cielo (2024) ressaltam o impacto da capacitação no fortalecimento da capacidade de gestão e liderança das mulheres, contribuindo para a superação de barreiras estruturais e sociais.

Na sequência, quando investigadas sobre o tempo investido nas capacitações, 100% das empreendedoras consideraram que a capacitação foi um bom investimento de tempo. A mesma porcentagem sentiu-se motivada para iniciar/continuar empreendendo no turismo rural. Nogami, Medeiros e Faia (2015) afirmam a influência das capacitações empreendedoras como preferência dos estudantes em relação à vontade de empreender, o que contribui para o processo socioeconômico ao seu entorno.

No Quadro 3 são apresentadas algumas respostas sobre se as capacitações atenderam às expectativas das participantes. De modo geral, 95% das respostas indicam uma percepção favorável sobre as temáticas e os conhecimentos adquiridos. Contudo, há melhorias possíveis a serem trabalhados no programa de capacitação. Nesse sentido, Schaefer e Minello (2020) apontam sobre a importância da formação contínua dos docentes e a adaptação das metodologias às necessidades específicas das mulheres no contexto rural.

Quadro 3 - Percepções das participantes sobre as expectativas em relação às capacitações

"Em todos os encontros aprendi coisas novas. ... as aulas foram proveitosas e bem didáticas para realmente colocar em prática todos os ensinamentos." (Respondente 01)
"Tivemos um conjunto de aprendizado desde a formação de um produto até como atingir nosso cliente em potencial, aprendemos também como gerir tudo isso e também a precificar nosso produto." (Respondente 09)
"Motivou a melhorar o meu empreendimento para receber as visitas e fazer mais vendas." (Respondente 13)
"Me deixou mais capacitada para enfrentar as dificuldades do dia a dia." (Respondente 20)

Fonte: dados da pesquisa (2024).

Em relação à visão da gestão do empreendimento, as participantes foram indagadas sobre como era antes e como está depois das capacitações. Muitas perceberam que melhoraram seus atendimentos, conseguiram se estruturar melhor e outras afirmaram estar com ideias aflorando. O Quadro 4 mostra alguns comentários feitos.

Quadro 4 - Percepções das participantes antes e depois das capacitações

"Preciso planejar muito bem antes de dar o próximo passo. Não fazer nada sem avaliar os prós e os contras de cada ação a ser executada." (Respondente 04)
"Melhorou a minha organização com a gestão do meu negócio, otimizando as vendas e maximizando os lucros." (Respondente 11)
"Hoje percebo que tenho um potencial muito grande que antes não tinha percebido." (Respondente 18)
"Me auxiliou principalmente na parte financeira. De analisar melhor as situações." (Respondente 19)

Fonte: dados da pesquisa (2024).

As capacitações não só aprimoraram as competências técnicas das participantes, mas também fortaleceram sua autoconfiança, o que permite decisões mais estratégicas e

impulsionando o crescimento de seus empreendimentos. Biesdorf, Schmidt e Cielo (2024) defendem que a capacitação de mulheres deve integrar o desenvolvimento pessoal, autoestima e criação de redes de apoio, preparando-as para enfrentar adversidades e transformar suas iniciativas em fontes de renda e progresso em suas comunidades.

Quando questionadas sobre o avanço no empreendimento a partir dos resultados adquiridos no projeto, 65% afirmaram que tiveram avanços. Em geral, as participantes relataram melhorias na aquisição de recursos financeiros, investimentos em infraestrutura e organização da gestão, resultando em aumento de vendas e retorno financeiro. Outras mulheres mencionaram maior visão de trabalho, exploração de novos mercados, melhoria no atendimento ao cliente e identificação de oportunidades.

Os dados reforçam a necessidade contínua de formação empreendedora adaptada às necessidades específicas das mulheres no contexto rural. Conforme Schaefer e Minello (2020) e Lopes *et al.* (2022), a criação de ecossistemas de educação empreendedora e a implementação de políticas públicas asseguram o suporte e incentivam o empreendedorismo feminino, permitindo que se tornem protagonistas em suas comunidades e alcancem autonomia financeira. Além disso, essas iniciativas que fomentam o empoderamento de mulheres do campo contribuem para a manutenção dos filhos e das famílias no meio rural, para a implementação e/ou geração de renda familiar e ainda, para a produção de alimentos e segurança alimentar das famílias e envolvidos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivos investigar o processo de capacitação empreendedora oferecido pelo Projeto "Empoderando Mulheres do Campo" e avaliar a contribuição dessa formação para o desenvolvimento do perfil empreendedor das participantes.

Pelo exposto, entende-se que a capacitação proporcionou às mulheres participantes uma melhoria significativa em suas habilidades de gestão e liderança, contribuindo diretamente para a profissionalização de seus empreendimentos no setor de turismo rural. Muitas participantes relataram melhorias na organização de seus negócios, na otimização das vendas e no aumento da autoconfiança para tomar decisões estratégicas. Além disso, as participantes afirmaram que a capacitação ajudou a criar empreendimentos com andamento eficiente.

Em relação à contribuição para a diversificação da economia local, a formação empreendedora também se mostrou eficaz. As participantes desenvolveram empreendimentos em diversas áreas do turismo rural, como agroindústria, lavandário, ecoturismo, entre outros, gerando novas oportunidades de trabalho e renda. Esse resultado salienta a ideia de que o empreendedorismo feminino pode atuar no desenvolvimento econômico e sustentável nas comunidades rurais. De modo geral, entende-se que iniciativas que fomentam o empoderamento de mulheres do campo contribuem de forma efetiva para a geração de renda dessas famílias, para a manutenção dos filhos no campo e ainda, para a segurança alimentar de todos os envolvidos.

A pesquisa revelou ainda que as empreendedoras não apenas melhoraram seu perfil profissional, mas também se sentiram mais empoderadas e confiantes em sua capacidade de liderar seus negócios, contribuindo para a valorização das mulheres no contexto rural. Entretanto, algumas barreiras ainda persistem, tais como a acessibilidade a recursos financeiros e a baixa qualificação (em áreas específicas), que continuam a ser desafios enfrentados por muitas participantes, conforme destacado no questionário. Esses dados indicam a necessidade



de uma continuidade nas capacitações, investigações e apoio contínuo para superar essas limitações.

REFERÊNCIAS

BIESDORF, P.; SCHMIDT, C. M.; CIELO, I.D. A contribuição da formação empreendedora para mulheres do segmento de turismo rural. In: **Anais do XXIV Encontro Regional de Secretariado e XXXV Semana Acadêmica de Secretariado Executivo**. Toledo - PR, UNIOESTE, 2024.

CALIL, Y. C. D.; RIBERA, L. **Brazil's Agricultural Production and Its Potential as Global Food Supplier**. 2019. Disponível em: <https://www.choicesmagazine.org/choices-magazine/theme-articles/the-agricultural-production-potential-of-latin-american-implications-for-global-food-supply-and-trade/brazils-agricultural-production-and-its-potential-as-global-food-supplier>. Acesso em 29 jul. 2024.

CIELO, I. D.; WENNINGKAMP, K.; SCHMIDT, C. A Participação Feminina no Agronegócio: O Caso da Coopavel – Cooperativa Agroindustrial de Cascavel. **Revista Capital Científico**, v. 12, n.1, 2014.

DOLABELA, F. **Oficina do empreendedor**. São Paulo: Cultura, 1999. p. 116.

DORNELAS, J. C. A. **Empreendedorismo**: transformando ideias em negócios. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Empowering women in the rural economy**. 2019. Disponível em: <https://www.ilo.org/publications/empowering-women-rural-economy>. Acesso em 24 jul. 2024.

GEM - Global Entrepreneurship Monitor. **O Empreendedorismo no Brasil. 2016**. Curitiba: IBPQ/SEBRAE, 2017.

GEM - Global Entrepreneurship Monitor. **O Empreendedorismo no Brasil. 2023**. ANEGEPE; SEBRAE, 2024.

LAMAS, F. M. **A evolução da agricultura do Brasil. 2023**. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/81665485/artigo---a-evolucao-da-agricultura-do-brasil>. Acesso em 29 jul. 2024.

LIMA, E., NASSIF, V. M. J., LOPES, R. M. A., SILVA, D. Educação Superior em Empreendedorismo e Intenções Empreendedoras dos Estudantes – **Relatório do Estudo GUESSS Brasil 2013-2014**. Grupo APOE – Grupo de Estudo sobre Administração de Pequenas Organizações e Empreendedorismo, PGA-UNINOVE. Caderno de pesquisa, n. 2014-03. São Paulo: Grupo APOE. 2014.





LIMA, E.; LOPES, R. M. A.; NASSIF, V. M. J.; SILVA, D. Ser seu Próprio Patrão? Aperfeiçoando-se a educação superior em empreendedorismo. **Revista de Administração Contemporânea**, v.19, n.4, 2015.

LOPES, R. M. A. **Educação empreendedora**: conceitos, modelos e práticas. São Paulo: Elsevier; SEBRAE, 2010.

LOPES, D. P. T.; SILVA, S. A. DA; ALMEIDA, C. M. DE; MARTINS, L. G. R. (2022). Analisando um ecossistema de educação empreendedora, a partir da experiência de uma instituição pública brasileira. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v.10, n.3, 2018.

LUBINA, A.; GALVÃO, B. DE O.; OLIVEIRA, G. DE; KSZAN, G. A.; TAIOK, J. M.; GONZAGA, C. A. M.; MACOHON, E. R. Competências empreendedoras de mulheres: estudo de caso em treinamento de empreendedorismo como extensão universitária. **Revista Conexão UEPG**, v. 16, n.1, 2020.

MAIA, F. S.; GIELDA, J. J.; MAIA, T. S. T. Empreendedorismo feminino na produção rural: um estudo no oeste catarinense. **Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo**, v. 4, Edição Especial: Facetas do Empreendedorismo, p. 186-231, set, 2019.

MOURA, P. S. de; CIELO, I. D.; SCHMIDT, C. M. Formação empreendedora: uma análise nos cursos de secretariado executivo. **Secretariado Executivo em Revista**, Passo Fundo, v. 7, 2012.

NOGAMI, V. K. C.; MEDEIROS, J.; FAIA, V. S. Análise da evolução da atividade empreendedora no Brasil de acordo com o Global Entrepreneurship Monitor (GEM) entre os anos de 2000 e 2013. **REGEPE Entrepreneurship and Small Business Journal**, v. 3, n.3, 31-76, 2015.

OLIVEIRA, G. de S. Turismo rural: empreendedorismo e sustentabilidade. **Conexão Ciência**. 2024. Disponível em: https://conexaociencia.com.br/turismo-rural-empreendedorismo-e-sustentabilidade/?fbclid=PAaaSvVfIV9z4QsE22WmjJ3f9Db0AqCv_JDUEHxUf0vG8. Acesso em 02 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nações Unidas Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/4>. Acesso em 15 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nações Unidas Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5>. Acesso em 16 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nações Unidas Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/10>. Acesso em 15 nov. 2024.

PREMAND, P.; BRODMANN, S.; ALMEIDA, R.; GRUN, R.; BAROUNI, M. Entrepreneurship education and entry into self-employment among university graduates. **World Development**, v. 77, 2016.





SCHAEFER, R.; MINELLO, I. F. Desafios contemporâneos da educação empreendedora: novas práticas pedagógicas e novos papéis de alunos e docentes. **Revista da Micro e Pequena Empresa**, v. 14, n. 3, p. 134-149, dez. 2020.

VILAS BOAS, E. P.; NASCIMENTO, F. A evolução das publicações sobre educação empreendedora: uma análise a partir da bibliometria. **Revista da Micro e Pequena Empresa**, v. 14, n. 2, p. 23-43, jan. 2021.

WAMMES, L. T. **Deixadas, Largadas, Separadas ou Renascidas**: a trajetória de mulheres rurais que passaram por um processo de separação conjugal. 2024. 83 f. Projeto de Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Pato Branco, 2024.

*Recebido em: 15/04/2025
Aprovado em: 27/06/2025*





DIFUSIONISMO TÉCNICO-CIENTÍFICO DO EMPREENDEDORISMO RURAL COMO PAPEL AUXILADOR PARA AGRICULTURA FAMILIAR

Douglas Vianna Bahiense¹

Ricardo Rippel²

Leandro José de Oliveira³

Kristianno Fireman Tenório⁴

Resumo:

A importância do empreendedorismo para o progresso de uma atividade operacional no setor agrícola é encarada a maneira pela qual o empreendedor organiza suas ideias para delimitar as melhores estratégias direcionadas para o seu empreendimento rural. O objetivo do artigo é compreender cientificamente às ações do empreendedorismo rural na busca de soluções concretas para o agricultor familiar. A metodologia utilizada na pesquisa é o estado da arte com o tema empreendedorismo rural e agricultura familiar. Os resultados destas análises puderam revelar diversas pontualidades dos periódicos. O primeiro ponto destacado os principais produtos vendidos foram laticínios. No ponto de vista regional, os principais estados brasileiros que valorizaram o tema proposto foram Bahia, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Pará e Paraná. No quesito científico, a maioria dos trabalhos publicados estão ligados aos conhecimentos ligados à interdisciplinaridade e à administração cujas tendências metodológicas também seguiram essa mesma linha em relação às aplicações extensionistas, administrativas e teóricas. O trabalho institucional das Universidades, Cooperativas e Associações, e das diferentes políticas públicas pesquisadas nessa temática foram amplamente discutidas. Nesta revisão tiveram contribuição nesta construção científica, principalmente nas atividades relacionadas ao desenvolvimento rural e local, onde o agricultor familiar tem mais afinidade a esse modelo.

Palavras-chave: Empreendedor Rural; Estado da Arte; Publicações; Desenvolvimento Rural

TECHNICAL-SCIENTIFIC DIFFUSIONISM OF RURAL ENTREPRENEURSHIP AS A HELPFUL ROLE FOR FAMILY FARMER

Abstract:

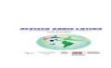
The importance of entrepreneurship for the progress of an operational activity in the agricultural sector is seen in the way in which the entrepreneur organizes his ideas to define the best strategies for his rural enterprise. The aim of paper is to scientifically understand the actions of rural entrepreneurship in the search for concrete solutions for family farmer.

¹ Possui graduação em Agronomia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) (2011). Mestre em Produção Vegetal pela Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) (2014) com ênfase em Economia Rural/Política Agrícola. Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) (2025). Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ). E-mail: douglas.bahiense@yahoo.com.br.

² Graduado em Ciências Econômicas pela UNIOESTE - Universidade Estadual do Oeste do Paraná (1985), Especialista em Teoria Econômica pela UFPR - Universidade Federal do Paraná (1989), Mestre em Desenvolvimento Econômico também pela UFPR (1995), Doutor em Demografia pela UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas (2005), e Pós Doutor em Demografia pela UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais (2014). É professor Associado e pesquisador da Unioeste desde janeiro de 1986, onde exerce suas atividades de docência e de pesquisa junto ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, no Programa de Pós-Graduação em Economia e na Graduação em Ciências Econômicas. E-mail: ricardorippel@yahoo.com.br.

³ Economista formado pela Universidade Estadual de Mato Grosso (UNEMAT) (2009); Mestre em Agronegócios e Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) (2013). Atualmente, cursa doutorado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) e é membro do Grupo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (GEPEC) da mesma instituição. E-mail: leandrogaune@gmail.com. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

⁴ Doutorando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio na Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: kristianno20@hotmail.com.





Methodology used in the research is the art's state with the theme rural entrepreneurship and family agriculture. The results of these analyzes could reveal several punctualities of the journals. The first point highlighted the main products sold were dairy products. From a regional point of view, the main Brazilian states that valued the proposed theme were Bahia, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Pará e Paraná. In scientific terms, most of the published works are linked to knowledge related to interdisciplinarity and administration whose methodological tendencies also followed this same line in relation to extension, administrative and theoretical applications. Institutional work of Universities, Cooperatives and Associations, and the different public policies researched on this topic were widely discussed. In this review and contributed to this scientific construction, mainly in activities related to rural and local development, where the family farmer has more affinity with this model.

Key-words: Rural Entrepreneur; Art's State; Publications; Rural Development.

1. INTRODUÇÃO

A importância do empreendedorismo para o progresso de uma atividade operacional no setor agrícola é encarada a maneira pela qual o empreendedor organiza suas ideias para delimitar as melhores estratégias direcionadas para o seu empreendimento rural. A capacidade de articulação, ou mesmo pôr em prática uma estratégia já planejada, reflete com o nível de conhecimento avançado do empreendedor, sua capacidade de aplicação das estratégias, e, acima de tudo, ao ciclo de vida do seu estabelecimento (Faria; Oliveira; 2023).

Na área rural, em geral, recomenda-se a qualificação profissional, que deverá ter continuidade nos treinamentos pontuais ou formais além de dar ânimo aos trabalhadores rurais e nos empregadores interagirem a cultura do empreendedorismo, podendo gerar de oportunidades que aparecerem ao trabalhar na transformação de matérias-primas vindas no campo. Essas conquistas para empreendedores no campo e na agroindústria vão desde a criação de novas unidades de produção até a prestação de serviços terceirizados que reduz os custos do produtor (Guedes; Torres; Campos, 2014).

Conforme Casali *et al.* (2019), para que o estabelecimento alcance a prosperidade, é necessário que o indivíduo adquira todas essas aptidões empreendedoras. Entretanto, por se tratar de um negócio especificado, o empreendimento consolidado economicamente faz com que o produtor rural desenvolva características específicas que compartilha com a atividade laboral.

Fatores exemplificados mais comuns na agricultura como mudanças climáticas adverso, mercados complexos e flexíveis, riscos sanitários, crédito caro ou limitado, comercialização, logística, leis vigentes e mudanças de comportamentos do consumidor, são exemplos como os produtores rurais encaram seus riscos. Esses exemplos aumentam à incerteza quanto aos resultados financeiros da empresa constatando a agricultura como uma das mais complexas atividades produtivas (Lopes, 2017).

Por isso, o próprio empreendedor rural pode buscar adaptações no seu empreendimento agropecuário com a inovação do mercado ou procurar descobrir oportunidades e novos horizontes de mercados que são capazes de atrair a clientela e conquistar o sucesso. Existem maiores chances de dar certo no espaço rural assim que conseguir o conhecimento necessário sobre empreendedorismo (Schinaider *et al.*, 2017).

O empreendedorismo rural está fortemente associado ao segmento da agricultura familiar, pois o próprio produtor é o agente executor do empreendimento. Como os principais bens do produtor são a terra e os recursos naturais disponíveis, deve-se atentar às responsabilidades no gerenciamento correto dessas posses. Nesse sentido, há de considerar no processo produtivo como um ciclo, nos quais os recursos explorados devem voltar para a natureza por meio de novos





processos. (Quinto; Marchi; Soares, 2022).

O instrumento que facilita o desenvolvimento do empreendedorismo rural é o processo de difusão, que segundo Sousa, Oliveira e Sousa (2020), apresenta uma função educativa e conduz ao interessado a produzir mudanças nos conhecimentos e atitudes, para que possa alcançar o objetivo profissional tanto no aspecto individual quanto no coletivo.

Dessas considerações destacadas achega-se no principal problema da pesquisa. Em caráter reflexivo, se dá pela sobrevivência do agricultor familiar em vender satisfatoriamente sua produção agrícola e que muitas situações vividas dependem do atravessador para destinação da matéria-prima ao mercado varejista.

Outra situação corriqueira é muitas vezes a dependência cada vez maior do Estado em atender o setor, visto que o público é extenso e o próprio poder público está tendo dificuldades operacionais. No entanto, o próprio decreto presidencial (Brasil, 2017) dá o respaldo institucional reconhecendo o agricultor familiar parte da unidade produtiva possibilitando benefícios fiscais em suas políticas agrícolas.

As hipóteses a serem esclarecidas na pesquisa decorrem do que o empreendedorismo possa alcançar o público ideal por meio de suas pontualidades científicas. No caso agrário, a principal hipótese do trabalho corresponde o questionamento do uso científico para atender melhor o agricultor familiar desenvolvendo eventuais proposições conforme o desenvolvimento das pesquisas. Nesse sentido, busca-se ao menos 2 realizações: prosperidade permanente do produtor rural e maior amplitude da venda de gêneros alimentícios nos mercados.

Por essas razões destacadas e as ponderações discutidas, o objetivo do artigo é compreender cientificamente às ações do empreendedorismo rural no Brasil na busca de soluções concretas para o agricultor familiar.

A motivação da pesquisa seria compreender, no âmbito científico, as articulações das palavras-chave nas publicações. Pela natureza teórica, o empreendedorismo rural atua no ambiente interno da propriedade rural e a agricultor familiar atua fortemente nas propriedades rurais mesmo com as limitações estruturais proporcionando o abastecimento.

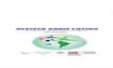
2. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO EMPREENDEDORISMO

O empreendedorismo é entendido como arte do ofício comercial aliado à criatividade e motivação. Consiste no prazer de efetuar tarefas com ânimo e inovação toda atividade envolvendo pessoas e organizações, em desafio às oportunidades e riscos constantes. Tem a responsabilidade de ter iniciativa diante de situações que precisam ser resolvidas (Baggio; Baggio, 2014).

Baggio e Baggio (2014) destacam dois principais pontos das teorias do empreendedorismo. O primeiro, tendo como autores pioneiros Richard Cantillon, Jean Baptiste Say e Joseph Schumpeter, aborda a teoria econômica constatando que a criatividade faz diferença no avanço econômico nos empreendimentos. E o segundo, retratado pelo Max Weber e David C. McClelland, enfatiza a teoria comportamental em que os valores morais de liderança e o desejo motivacional fazem destacar nos negócios.

No ponto de vista mais prático do empreendedorismo, Malheiros, Ferla e Cunha (2005) consideraram as virtudes do que o empreendedor deve assimilar no ambiente de negócios para diferenciar dos meros participantes. Dessa forma, os autores classificaram em dois tipos: de apoio e superiores.

Na primeira virtude (apoio), destaca-se algumas características psicológicas como





observação, vigor, comprometimento, comando, obstinação e concentração. Na segunda virtude (superior), o empreendedor criatividade, independência nos negócios e amor pela profissão (Malheiros; Ferla; Cunha, 2005).

Em se tratando de questionamentos de empreendedorismo no Brasil, Eslabão e Bon Vecchio (2016) argumentam que a própria nação apresenta um futuro promissor no desenvolvimento de ações práticas desse modelo empreendedor em diversas áreas de atuação. Se compreender o grau de interação econômica aliada às negociações multilaterais internacionais, ampliará a capacidade de inovação em empresas locais. Os autores também lembraram dos principais obstáculos do empreendedorismo no Brasil que são a burocracia extensa, alta carga tributária e excesso de normas vigentes.

Na avaliação do índice de cidades empreendedoras (ICE) brasileiras sob responsabilidade da ENAP e da ENDEAVOR Brasil (2023) aponta que a cidade de São Paulo (SP) lidera sob nota de 8,673. Em seguida aparece o Florianópolis (SC), com 8,411; Joinville (SC), com 7,992; Brasília (DF), com 7,962; e Niterói (RJ), com 7,828.

No outro tipo de estudo característico a respeito do ambiente regulatório, mostra a complexidade dos processos burocráticos e envolvimento tributário e o resultado disso para o empreendedorismo foi diferente em relação ao (ICE). O município de Goiânia (GO) se destaca com a nota de 8,506. Posteriormente, tem Joinville (SC), com 8,423; Rio de Janeiro (RJ), com 8,297; Florianópolis (SC), com 7,858; e Aparecida de Goiânia (GO), com 7,630 (ENVEAVOR ENAP; ENDEAVOR Brasil, 2023).

No escopo rural, os dados específicos de empreendedorismo no setor mostram que são reconhecidos no Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (PRONAMP)

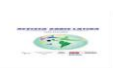
1.147.105 estabelecimentos agropecuários, ou seja, apenas 22,96% das 4.996.287 propriedades. Sobre os Estados, os mais requisitados nos cadastros são Bahia (14,55%); Minas Gerais (14,38%); Ceará (7,51%); Paraná (6,65%); e Rio Grande do Sul (6,40%). Em termos regionais, a Região Nordeste representa sua hegemonia representativa de 40,42% do número de cadastros totais (IBGE, 2017).

3. METODOLOGIA

A metodologia utilizada na exploração da pesquisa é a revisão bibliográfica mediante utilização do estado da arte. Segundo Romanowski e Ens (2006) é derivada da amplitude das análises científicas que apontam alternativas a serem tomadas. Por isso, a execução destes balanços possibilita contribuir na tomada de decisão de campo e/ou uma linha de pesquisa, além de identificar possíveis relevâncias científicas para as mudanças de paradigmas sociais. Nesse sentido, este tipo de análise é primordial neste tempo de intensas transformações acadêmicas por conta aos avanços da ciência e da tecnologia.

Dessa forma, estados da arte podem gerar uma colaboração estratégica do campo do conhecimento científico, pois buscam identificar os aportes relevantes da construção teórica e epistemológica, apontar as restrições sobre a esfera da pesquisa, as suas lacunas de disseminação, observar determinadas inovações que apresentam alternativas de solução para os problemas metodológicos buscando reconhecer as contribuições da pesquisa na construção de sugestões na arena científica discutida. (Romanowski; Ens, 2006).

Para o ponto de vista mais prático, as palavras-chaves utilizadas nesta revisão foram Empreendedorismo Rural e Agricultura Familiar, (na versão inglesa Rural Entrepreneurship and



Family Farming) ou seja, os dois objetos principais da pesquisa já explícitos nos objetivos.

Consultaram-se, então, no Banco de Periódicos da CAPES (2025) e nos indexadores dos periódicos internacionais *Scopus* (2025) e *Web of Science* (2025) para consultas preliminares. A seguir, aplica-se mediante leituras dos periódicos para conferência dos dados bibliométricos.

Os resultados preliminares após a utilização das duas palavras-chave já destacadas no Periódicos CAPES apontam que o sistema de publicações indicou 37 artigos revisados pelos pares. Após o levantamento dessas informações, foram selecionados para avaliação dessa pesquisa 26 periódicos estritamente pesquisados no Brasil.

No caso do Indexador *Scopus*, o uso dos dois termos pesquisados no Brasil resultou em 5 artigos compilados e do Indexador *Web of Science* apesar de gerar 5 publicações, houve 2 artigos repetidos em relação ao primeiro indexador e 1 artigo repetido já registrado no Periódicos CAPES, ocasionando o levantamento final de 2 artigos selecionados.

Diante disso, a totalidade da exploração bibliográfica dos artigos correlacionados entre Empreendedorismo Rural e a Agricultura Familiar nos 3 bancos de dados foi de 33 artigos publicados pesquisados no Brasil.

Durante esse procedimento, em primeiro lugar observa-se as palavras-chave nos títulos e resumos. Em seguida, durante a leitura do texto, faça-se um atalho de busca selecionando as palavras “empreendedorismo”, “rural”, “agricultura ou agricultor” e “familiar”. É importante esse processo de análise em que se os tópicos selecionados estão nessas publicações, elas servirão de base para interpretação dos dados qualitativos e quantitativos. Dessa forma, organiza-se suas categorias analíticas os respectivos tópicos abaixo:

- Comercialização Agrícola – Produtos Agropecuários e Florestais;
- Tipos de Mercados;
- Estados Pesquisados;
- Tipos de Trabalhos Científicos Envolvidos de Acordo com a Metodologia;
- Revista Científica e sua Área de Atuação e Classificação conforme a Qualis CAPES (2017-2020);
- Tipos de Desenvolvimento;
- Instituições Envolvidas;
- Políticas Públicas Aplicadas.

De um modo abrangente, Okoli (2015) complementa o raciocínio onde para garantir autenticidade essa seleção prática dos dados precisa estar atenta para não excluir injustificadamente estudos que possam ser consideráveis sobre o assunto. Além disso, a busca do referencial bibliográfico deve ser totalmente concluída e de grande alcance, sem deixar de lado conteúdos potencialmente importantes.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O primeiro parâmetro avaliado foi o tipo de comercialização agrícola nos seus mercados. Na Tabela 1, percebe-se que os autores desses periódicos procuraram *obter* maiores informações possíveis a respeito das matérias primas de interesse a serem comercializadas, facilitando a própria sobrevivência laboral do agricultor familiar. O artifício do empreendedorismo torna-se um aliado



fundamental para que o agricultor tenha condições de produzir satisfatoriamente e garantir o fornecimento desses produtos.

Neste resultado da Tabela 1, o principal produto agropecuário e florestal mais importante pelos agricultores familiares, segundo análise, foram os produtos laticínios, mencionados em 5 artigos. Os demais são amplamente variados em quitutes, bebidas, carnes e outras culturas agrícolas colhidas no campo.

Isso dá um importante argumento a respeito da diversificação agrícola que a própria agricultura familiar permaneça atuante na sua estrutura produtiva. No entanto, para ser concretizado, o produtor rural deve estar atento ao mercado para continuar aplicando às práticas empreendedoras.

Tabela 1 – Número de artigos que mencionam produtos agropecuários, florestais e outros tipos (2010-2024).

Produtos Agropecuários, Florestais e Outros	Artigos
Laticínios	5
Mandioca	2
Psicultura	2
Ervas Condimentares	1
Sisal	1
Hortifrutigranjeiros	1
Doces	1
Produtos Avícolas (Frango)	1
Vinho	1
Hortaliças	1
Fruticultura	1
Cerveja	1

Fonte: CAPES (2021), *Scopus* (2025) e *Web of Science* (2025) e Periódicos da CAPES (2025), elaborado pelos autores.

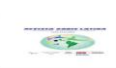
Os resultados da Tabela 1 corroboram o argumento de Soares *et al.* (2019) da produção diversificada no espaço agropecuário, principalmente para subsistência dos agricultores familiares. Dessa forma, mantem os agricultores nas propriedades a fim de que tenham condições de ter a segurança alimentar ideal. Também, abre espaço para empreender com mais facilidade a exemplo da produção animal e horticultura.

Outros benefícios que os autores destacaram foram a contribuição para a oferta de alimentos, diminuição dos custos a longo prazo, e a geração de renda, para que os agricultores familiares tenham mais chances de se reproduzirem no campo ao se tratar da sucessão rural.

Tudo isso, facilita a diferenciação do grau de comercialização do setor familiar, em que Figueiredo, Montebello e Norder (2021) destacaram os papéis dos agricultores no estímulo à implantação dos cultivos diversificados, que na referida pesquisa criaram-se 11 cultivos agrícolas.

Os autores perceberam, ainda, que o produtor rural, quando consegue assegurar sua negociação mais justa e solidária, obtém no seu ofício uma relação de cooperação, na busca de melhorar as condições de trabalho e da produção agrícola, nas suas próprias relações sociais e, ainda, no conhecimento do abastecimento alimentar tanto para subsistência quanto para o comprador final do produto. (Figueiredo, Montebello, Norder, 2021).

Os tipos de mercados onde a atuação do empreendedorismo rural na agricultura familiar traz diferença se colocam nos mais variados temas explorados pelas pesquisas desenvolvidas nos



artigos. Tanto é que na Tabela 2 os mercados mais abordados pelas palavras-chave foram o Local, com 7 artigos publicados, o Agroindustrial, com 5 artigos, e o Institucional com 4 artigos.

Justifica-se, pelo fato de o agricultor ter maiores chances de obter sua renda e para isso necessita de um aprimoramento constante no cuidado da produção agrícola para que a produtividade mantenha o mesmo patamar ou até ampliá-la.

Os demais mercados mencionados nos artigos da Plataforma Periódicos CAPES foram *agribusines* (3 artigos); agroturismo (1 artigo) e extrativismo (1 artigo), demonstrando que o tema do empreendedorismo rural consegue articular diversos segmentos de mercado beneficiando, sobretudo, o próprio produtor rural familiar.

Tabela 2 – Número de artigos que mencionam os tipos de mercados (2010-2024).

Tipos de Mercados	Artigos
Local	7
Agroindustrial	5
Institucional	4
Agribusiness	3
Agroturismo	1
Extrativismo	1

Fonte: CAPES (2021), *Scopus* (2025) e *Web of Science* (2025) e Periódicos da CAPES (2025), elaborado pelos autores.

Em caráter particular, agroindústrias familiares têm impactos diferenciados, quando se trata em inclusão local no mercado local e de elementos amplamente certificados, conforme estabelecidos em políticas agrícolas. Perante a situação, realizam inovadoras práticas, com vistas ao produto requisitado, e versatilidade do uso dos seus bens. Nesse sentido, formaliza o relacionamento dos agricultores familiares com o ambiente institucional, aprimorando as técnicas inovadoras no empreendimento, facilitando-os a participarem na cadeia agroalimentar local (Matei; Silva, 2015).

Por conseguinte, Marques e Ponzilacqua (2022) compreendem que os programas focados à organização de mercados institucionais se deparam no cerne da luta à igualdade social ao estimularem o desenvolvimento da agricultura familiar, na redução da pobreza rural e no provimento dos alimentos de qualidade para os cidadãos que muitas vezes se acham em circunstâncias mais frágeis e por isso são amparados por estes programas.

Os autores complementam o raciocínio que com o apoio das políticas institucionais promotoras da inclusão produtiva dos agricultores familiares nesses mercados especificados faz facilitar o desenvolvimento da economia local à medida

Outra categoria analítica avaliada é a questão territorial. Nesse caso, em 33 artigos publicados estritamente no Brasil com o tema proposto no Banco de Periódicos da CAPES, *Scopus* e *Web of Science*, 2 artigos foram explorados no âmbito nacional e 31 no âmbito dos Estados Federativos. Isso significa que os autores responsáveis demonstraram seus conhecimentos de uma forma ampla nos impactos de estudos referentes ao tema.

No ponto de vista locacional, os resultados na Tabela 3 demonstraram interessantes no sentido que o empreendedorismo rural na agricultura familiar conseguiu ser explorado em 11 Estados da Federação. Destacam-se pelas menções do assunto o Estado da Bahia e o Rio Grande do Sul, com 6 artigos cada; seguida por Minas Gerais e Pará, com 4 artigos cada; Paraná, com 3; Amazonas, Rondônia, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina, com 2 artigos cada; e, ainda, Espírito

Santo, Pernambuco e Ceará, com 1 artigo cada.

Analisando as regiões brasileiras, nota-se a predominância sulista, com 10 artigos sob menções ao tema. Em seguida, as Regiões Norte-Nordeste, com 8 artigos cada; Região Sudeste, com 5; e no fim, a Região Centro-Oeste, com 2 publicações. Tem a significação de que agricultura familiar tem a sua devida potencialidade no que tange o interesse em se desenvolver seu empreendedorismo com as características geográficas que apresenta, principalmente às Regiões Nordeste e Sul, que apresentam disparidades sociais neste segmento.

Tabela 3 – Estados pesquisados sobre o tema de Empreendedorismo Rural e Agricultura Familiar (2010-2024)

Estados Pesquisados	Artigos
Bahia	6
Rio Grande do Sul	6
Minas Gerais	4
Pará	4
Paraná	3
Santa Catarina	2
Amazonas	2
Mato Grosso do Sul	2
Rondônia	2
Espírito Santo	1
Pernambuco	1
Ceará	1

Fonte: CAPES (2021), *Scopus* (2025) e *Web of Science* (2025) e Periódicos da CAPES (2025), elaborado pelos autores.

Os resultados da Tabela 3 dão a dimensão do que o empreendedorismo consegue alcançar o público rural, no caso específico da agricultura familiar, no entanto precisa ampliar o leque de informações para conquistá-lo. Os dados quantitativos do Censo Agropecuário de 2017 (IBGE, 2017) mostram que no Estado da Bahia tem o índice representativo de 15,34% dos 3.843.014 estabelecimentos agropecuários familiares. Em seguida, Minas Gerais, com 11,45%; Rio Grande do Sul, com 7,63%; Ceará, com 7,40%; e Pará, com 6,14%. Diante dessa análise, cria-se maiores possibilidades de atender com profissionalismo um grande público aproveitando a temática do empreendedorismo rural.

Na área científica, a distribuição das publicações neste tema foi bem diversificada na Tabela 4, que ao todo foram 30 revistas científicas em toda análise, sendo 4 dessas estrangeiras. Destoaram-se com 2 publicações a Revista de Empreendedorismo e Gestão de Micro e Pequenas Empresas; a Revista Americana de Empreendedorismo e Inovação (RAEI); e *Cuadernos De Educación Y Desarrollo*.

Consequentemente, os pesquisadores que desenvolveram os temas nesses periódicos, seguiram o raciocínio de trabalho nas respectivas áreas de atuação. Na Tabela 4, as principais áreas são: Interdisciplinar, com 16 artigos discutidos e Administração, com 11 artigos destacados. O restante dos artigos foi classificado em Ciências Sociais, Ciências Ambientais, Direito, Saúde e Turismo, correspondendo o registro de 6 publicações restantes.

O impacto dessas publicações acrescenta de que os pesquisadores procuraram explorar os temas característicos com o conhecimento para cada área de atuação, principalmente nas concepções administrativas e interdisciplinares. Assim, tanto o empreendedorismo rural quanto a

agricultura familiar proporcionaram condições aos pesquisadores descobrirem eventuais problemas de pesquisa para propuserem soluções.

A partir das informações da Tabela 4, os pesquisadores que elaboraram seus artigos sobre o tema prezaram pela qualidade científica. De acordo com avaliação da Qualis CAPES 2017-2020, os principais estratos de classificação dos artigos estão inseridos em B2 (9 artigos) e B3 (6 artigos), considerados de boa relevância nas respectivas áreas.

No entanto, vale-se destacar, também, que 10 artigos publicados no tema de empreendedorismo rural e agricultura familiar alcançaram a devida excelência científica com estrato A, sendo que 5 deles classificados em estrato A4, exaltando a qualidade dos trabalhos relacionados as referidas temáticas.

Tabela 4 – Periódicos pesquisados sobre o tema de Empreendedorismo Rural e Agricultura Familiar (2010-2024)

Nome do Periódico	Artigos	Área de Atuação	Classificação Qualis CAPES (2017-2020)
Revista de Empreendedorismo e Gestão de Micro e Pequenas Empresas	2	Administração	B3
RAEI - Revista Americana de Empreendedorismo e Inovação	2	Administração	B4
<i>Cuadernos De Educación Y Desarrollo</i>	2	Interdisciplinar	A4
Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional	1	Interdisciplinar	A1
<i>Sustainability (Switzerland)</i>	1	Interdisciplinar	A2
<i>Custos e Agronegócio Online</i>	1	Administração	A3
<i>Agriculture (Switzerland)</i>	1	Interdisciplinar	A3
Revista Direito Ambiental e Sociedade	1	Direito	A3
Revista Tecnologia e Sociedade	1	Interdisciplinar	A4
Revista Desafios	1	Interdisciplinar	A4
Gestão & Regionalidade	1	Administração	A4
Revista Gestão Organizacional	1	Administração	B1
DELOS	1	Interdisciplinar	B1
Revista de Administração e Negócios da Amazônia	1	Administração	B2
Revista Educação e Ciências Sociais	1	Ciências Sociais	B2
Em Extensão	1	Interdisciplinar	B2
Revista de Empreendedorismo, Inovação e Tecnologia	1	Interdisciplinar	B2
<i>Smart Innovation, Systems and Technologies</i>	1	Interdisciplinar	B2
Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo	1	Turismo	B2
Estudos de Administração e Sociedade	1	Administração	B2
Estudo & Debate	1	Administração	B2
Revista Sítio Novo	1	Interdisciplinar	B2
<i>Brazilian Journal of Health Review</i>	1	Saúde	B3
Revista Ciências da Sociedade	1	Ciências Sociais	B3
Extensão em Foco	1	Interdisciplinar	B3
Cadernos de Gestão e Empreendedorismo	1	Administração	B3
Revista Extensão & Cidadania	1	Interdisciplinar	B4
Revista Metropolitana de Sustentabilidade	1	Interdisciplinar	B4
Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais	1	Ciências Ambientais	C
RealizAção	1	Interdisciplinar	Sem Classificação

Fonte: CAPES (2021), *Scopus* (2025), *Web of Science* (2025) e Periódicos da CAPES (2025), elaborado pelos autores.

Nas aplicações metodológicas dos pesquisadores, mostrada na Tabela 5, indicam fortes tendências a desenvolverem suas pesquisas de empreendedorismo rural/agricultura familiar no campo extensionista (15 artigos discutidos); administrativo (com 13 artigos discutidos); e teórico (10 artigos discutidos). Isso significa que procuraram entender a realidade do agricultor mediante as condições sociais que enfrenta além das concepções financeiras para que o empreendimento agrícola tornasse economicamente estável.

Tabela 5 - Trabalhos metodológicos desenvolvidos sobre o tema de Empreendedorismo Rural e Agricultura Familiar (2010-2020).

Tendências Metodológicas	Autores	Total dos Periódicos
Extensão	(Conceição Júnior; Brito, 2013)/(Dantas <i>et al.</i> , 2014)/(Matei <i>et al.</i> , 2017)/(Tiepolo <i>et al.</i> , 2017)/(Correia, 2019)/(Ruschel; Navrotski, 2019)/(Mendonça <i>et al.</i> , 2020)/(Silva; Moreira, 2020)/(Kuff, 2021)/(Aires <i>et al.</i> , 2021)/(Ramirez <i>et al.</i> , 2022)/(Oliveira <i>et al.</i> , 2022)/(Rocha; Carvalho, 2022)/(Deponti, 2023)/(Maués Filho <i>et al.</i> , 2023)	15
Administrativo	(Lima <i>et al.</i> , 2015)/(Souto <i>et al.</i> , 2015)/(Rocha Junior; Cabral, 2016)/(Barrozo <i>et al.</i> , 2019)/(Manfrin; Bernardy; Bencke, 2019)/(Silva <i>et al.</i> , 2020)/(Holanda; Khan; Lima, 2020)/(Souto; Brose, 2021)/(Valduga <i>et al.</i> , 2021)/(Quinto; Marchi; Soares, 2022)/(Souza; Lopes, 2022)/(Deponti, 2023)/(Maués Filho <i>et al.</i> , 2023)	13
Teórico	(Matei <i>et al.</i> , 2017)/(Pinheiro, 2019)/(Ruschel; Navrotski, 2019)/(Farias <i>et al.</i> , 2020)/(Yamaguchi <i>et al.</i> , 2020)/(Santos <i>et al.</i> , 2021)/(Bicalho; Teodósio, 2022)/(Quinto; Marchi; Soares, 2022)/(Deponti, 2023)/(Maués Filho <i>et al.</i> , 2023)	10
Sociológico	(Andrade; Souza, 2013)/(Ruschel; Navrotski, 2019)/(Yamaguchi <i>et al.</i> , 2020)/(Bicalho; Teodósio, 2022)/(Rocha; Carvalho, 2022)/Maués Filho <i>et al.</i> , 2023)	6
Sensorial	(Martins <i>et al.</i> , 2023)	1

Fonte: CAPES (2021), *Scopus* (2025) e *Web of Science* (2025) e Periódicos da CAPES (2025), elaborado pelos autores.

Os dados das pesquisas na Tabela 5 comprovam que os temas das pesquisas científicas de empreendedorismo rural e agricultura familiar apresenta suas diferenciações quanto à capacidade de trabalho científico em atender superando as contraposições.

Assim, Silva e Moreira (2020) corroboram o trabalho extensionista no apoio ao empreendedorismo e agricultura familiar com base nas experiências vivenciadas no seu espaço rural constituindo as devidas intervenções necessárias. Por conta disso, possibilitaram a facilidade de entendimento do conhecimento técnico e experiências pessoais promovendo um diálogo mais flexível.

Um outro argumento contradita à pesquisa de Rocha, Rocha e Oliveira (2019), que na sua revisão sistemática de que a maioria dos periódicos pesquisados abrangem na área de contabilidade sob justificativa de que o empreendedorismo familiar na firma, sem deixar de abandonar o escopo empresarial.

O último quesito a explorar o resultado da pesquisa refere-se aos Tipos de Desenvolvimento. Os resultados apontam que o Desenvolvimento Rural é o ponto mais importante nessas discussões dos artigos, com 15 publicações explorados; seguido de Desenvolvimento Local, com 11 publicações; Econômico e Sustentável, com 7 artigos cada; Social, com 6 publicações; e

Regional, com 5 publicações discutidas.

Com isso, compreende-se que as palavras-chave proporcionaram aos tipos de desenvolvimento melhor profundidade porque procuram atender os anseios da agricultura familiar. E dependendo da situação o tipo do empreendedorismo precisa se adaptar uma característica diferenciada do desenvolvimento.

Tabela 6 – Tipos de Desenvolvimento destacados sobre o tema de Empreendedorismo Rural e Agricultura Familiar (2010-2020).

Tipos de Desenvolvimento	Artigos
Rural	15
Local	11
Sustentável	7
Econômico	7
Social	6
Regional	5

Fonte: CAPES (2021), *Scopus* (2025) e *Web of Science* (2025) e Periódicos da CAPES (2025), elaborado pelos autores.

Os dados da Tabela 6 demonstram o papel do empreendedorismo rural no seu desenvolvimento em geral e Khun (2015) complementa a respeito dessas dimensões conceituais. A autora delimitou o conceito de desenvolvimento rural com o ambiente em que os indivíduos habitam na propriedade através das relações socioeconômicas, geográficas e culturais.

Outras considerações de desenvolvimento, Khun (2015) incorporou diversos aspectos positivos em outros tipos de desenvolvimento. No desenvolvimento econômico, abordou o tema a partir dos estudos econômicos. No desenvolvimento sustentável, enfatizou a questão ambiental. E o desenvolvimento regional, considerou o planejamento regional elaborado pelos órgãos estatais.

Outro parâmetro devidamente enfatizado pelos pesquisadores foi a importância institucional no apoio ao empreendedorismo rural. Os resultados da Tabela 7 apontam que os mais demandados nos artigos foram Universidades (8); Cooperativas (7); Associações (5); Empresas Privadas (5); e Poder Público (3 artigo).

Isso tem a devida relevância nas pesquisas pois as instituições, com as respectivas funções profissionais, determinam o apoio irrestrito ao agricultor familiar para que alcance a prosperidade econômica. E para isso acontecer, devem propor suas políticas de capacitação profissional aplicadas a partir das teorias do empreendedorismo.

Tabela 7 – Instituições Envolvidas destacadas sobre o tema de Empreendedorismo Rural e Agricultura Familiar (2010-2024).

Instituições Envolvidas	Artigos
Universidades	8
Cooperativas	7
Associações	5
Empresas	5
Poder Público	3

Fonte: CAPES (2021), *Scopus* (2025) e *Web of Science* (2025) e Periódicos da CAPES (2025), elaborado pelos autores.

Em geral, em muitas regiões bem-sucedidas, foi a evolução das atividades institucionais que beneficiaram a ação coletiva nos empreendimentos além do amplo exercício no poder local



conquistando a economia de mercado. Principalmente, nos eventos de crescimento exponencial da economia regional que ocorreram em crises de retração financeira, seja no âmbito nacional ou global (Veiga, 2005).

Na Tabela 8, ocorreram poucas menções dos temas-chave em relação às políticas públicas instituídas (ou projetos), nos quais computaram-se 9 artigos diferentes em área multidisciplinares com o mesmo foco de desenvolvimento empreendedor. Todos esses artigos abordaram ao tema devido as proposições relacionadas à gestão administrativa para que o agricultor familiar tenha condições operacionais de garantir a produtividade agrícola nas respectivas localidades.

Tabela 8 – Artigos Publicados das Políticas Públicas ou Projetos Inseridos sobre o tema de Empreendedorismo Rural e Agricultura Familiar (2010-2024)

Políticas Públicas ou Projetos	Artigos
Programas de Educação Tutorial	1
Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável	1
Resolução de Diretoria Colegiada	1
Projeto Experiências do Brasil Rural	1
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	1
Projeto de Extensão Universitária	1
Projeto de Indicação Geográfica	1
Projeto Aprender e Empreender no Campo	1
Programa Santa Catarina Rural	1

Fonte: CAPES (2021), Scopus (2025) e Web of Science (2025) e Periódicos da CAPES (2025), elaborado pelos autores.

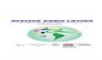
No que se refere ao empreendedorismo, conforme Martins, Rocha e Barra Neto (2023), as políticas públicas caracterizam-se como instrumento estratégico do desenvolvimento, conservação e expansão das transações comerciais. Essa constatação indica um ambiente favorável aos negócios, podendo mudar o panorama socioeconômico de uma região.

Além disso, segundo Rebollar, Lopes e Imhof (2023), as políticas públicas aproximam da eficiência e do cumprimento nos atendimentos aos públicos específicos quando existe um modelo de organização de uma cadeia produtiva ou na construção de projetos de âmbito territorial, em que uma vez estabelecido é mais factível que os extensionistas rurais e demais atores sociais sejam capazes de orientar adequadamente políticas específicas que tenham compatibilidade com o público alvo, em especial da agricultura familiar. Ainda assim, os autores compreendem que as políticas são complexas e requerem o amparo institucional para que os beneficiários possam acessá-las.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta principal do artigo é abordar com mais afinco os processos de empreendedorismo rural na agricultura familiar sob a ótica científica considerando as problematizações deste ator social referente às condições de sobrevivência. E durante a revisão do estado da arte, os resultados destas análises puderam verificar diversas pontualidades que os periódicos revelaram com as devidas concepções descritas nas categorias analíticas.

O primeiro ponto destacado é a destinação das matérias-primas para comercialização





exploradas pelos agricultores familiares, onde o principal produto comercializado, segundo as publicações dos artigos, foi o grupo dos laticínios. Complementando a demanda desses gêneros alimentícios, o agricultor empreendedor tem como os principais destinos mercadológicos os sistemas agroindustriais, institucionais e locais.

No ponto de vista regional, mostra de que os pesquisadores abordaram o tema do empreendedorismo rural na maioria do território brasileiro entendendo, de alguma forma, as maneiras do agricultor familiar de se empreender. A depender da região, os produtores rurais familiares podem ter dificuldades operacionais e que inevitavelmente precisariam de ajuda institucional. Os principais Estados Brasileiros que valorizaram o tema proposto foram Bahia, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Pará e Paraná. Um fato importante é que o empreendedorismo rural está enraizado nas Regiões Sul, Norte e Nordeste devido ao tradicionalismo do trabalhador rural em manter suas atividades produtivas mesmo com as diferenças econômicas.

No quesito científico, o levantamento do estado da arte revela que os temas convergentes do empreendedorismo rural e agricultura familiar possibilitaram aos pesquisadores demonstrarem conhecimentos das diferentes áreas acadêmicas que ajudaram a compor a construção científica. Por isso, a maioria dos trabalhos publicados está ligada aos conhecimentos ligados à interdisciplinaridade e administração cujas tendências metodológicas também seguiram essa mesma linha em relação às aplicações extensionistas, administrativas e teóricas.

Sobre as atribuições do desenvolvimento, os resultados da pesquisa garantiram esta importância do empreendedorismo pela atividade técnico-científica realizada nas pesquisas. O trabalho institucional das Universidades, Cooperativas e Associações, e das diferentes políticas públicas pesquisadas nessa temática foram amplamente discutidas. Nesta revisão tiveram contribuição nesta construção científica, principalmente nas atividades relacionadas ao desenvolvimento rural e local, onde o agricultor familiar tem mais afinidade a esse modelo de desenvolvimento.

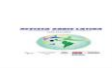
Concluindo a pesquisa do estado da arte, percebe-se que o tema proposto está atuante no Brasil pelos pesquisadores buscando esforços de englobar o agricultor a participar diretamente no processo do empreendedorismo. Através das ferramentas de pesquisa divulgaram as potencialidades, problemas e soluções. Diante dessa situação, os resultados da pesquisa darão oportunidade nas pesquisas futuras do tema do empreendedorismo rural desmembrando outros tipos de atores sociais para análises.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, F. A. V.; SOUZA, P. A. R. de. empreendedorismo e Desenvolvimento Local: um estudo da agricultura familiar na gleba de Vila Amazônia, no município de Parintins, Estado do Amazonas – Brasil. **DELOS**, Vol 6. Nº 16, 12 p. Fev. 2013.

AIRES, S. G.; DIAS, L. N. da S.; LAURINHO, I. S.; FRANCO, B. S. do N.; Agricultura Familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise na perspectiva *top down*. **Cadernos de Gestão e Empreendedorismo**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 85-96, mai./set. 2021.

BAGGIO, A. F.; BAGGIO, D. K. Empreendedorismo: conceitos e definições. **Revista de Empreendedorismo, Inovação e Tecnologia**, Passo Fundo, vol. 1, n.1, p. 25-38, 2014.





BARROZO, V. P.; JESUS, M. S. de; OLIVEIRA, C. C. de; ALMEIDA, L. C. P. de.
Cooperativismo: uma rota para o desenvolvimento socioeconômico dos produtores familiares de mandioca da comunidade de curumu no município de Alenquer-PA. **Revista de Administração e Negócios da Amazônia**, Porto Velho, v.11, n.3, p. 98-120, Especial, 2019.

BICALHO, A. P.; TEODÓSIO, A. dos S. de S. Políticas Públicas para a Agricultura Familiar Brasileira: uma análise da produção artesanal de queijo minas, **Estudos de Administração e Sociedade**, Niterói, v.7, n. 2, p. 54-70, 2022.

BRASIL. **Decreto Nº9.064, de 31 de maio de 2017**: Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9064-31-maio-2017-785001-publicacaooriginal-152929-pe.html>. Acesso no dia 06/12/2020.

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plataforma Sucupira**. 2021. Disponível em: <https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/veiculoPublicacaoQualis/listaConsultaGeralPeriodicos.jsf>. Acesso no dia 01/04/2025.

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portal de Periódicos**. 2025. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ez89.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscar.html?q=all%3Acontains%28empreendedorismo+rural%29+AND+all%3Acontains%28agricultura+familiar%29&mode=advanced&source=all>. Acesso no dia 01/04/2025.

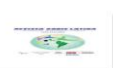
CASALI, M. da S.; SILVA, M. da; TURCATO, J. C.; BAGGIO, D. K.; BRIZOLLA, M. B. Empreendedorismo rural: estudo das competências empreendedoras de produtores rurais de leite. **Revista Raunp**, Natal, v. 11, n. 2, p. 21-36, 2019.

CONCEIÇÃO JÚNIOR, V.; BRITO, I. P. F. S. de. Fortalecimento da Agricultura Familiar como Instrumento para o Desenvolvimento Rural do Território de Vitória da Conquista- Bahia. **Revista Extensão & Cidadania**, Vitória da Conquista, v. 1, n.1, p. 121-141, jan./jun., 2013.

CORREIA, D. L. Saberes Tradicionais: processo de ensino e aprendizagem dos empreendedores da cooperativa de etnodesenvolvimento Kitaanda Bantu. **Revista Educação e Ciências Sociais**, Salvador, v.2, n.2, p. 41-61, 2019.

DANTAS, E. da S; CONCEIÇÃO JÚNIOR, V.; BRITO, I. P. F. S. de.; CHAVES, A. I. da S. Empreendedorismo Juvenil Rural: estímulo à permanência dos jovens no campo. **Em Extensão**, Uberlândia, v. 13, n. 2, p. 37-48, jul. / dez. 2014.

DEPONTI, C. M. Inovação, Novidade, Solução Tecnológica: uma análise conceitual por meio do





Projeto “Aprender e Empreender no Campo”. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 19, n.3, p. 834-853, set./dez., 2023.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; ENDEAVOR BRASIL. **Índices de Cidades Empreendedoras: Brasil 2023**. Brasília: ENAP. 2023. 152p.

Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7557/1/ICE_Relat%C3%B3rio%202023%20%282%29.pdf> Acesso no dia 20/07/2025

ESLABÃO, D. da R.; BOM VECCHIO, F. Condições e Obstáculos ao Empreendedorismo no Brasil. **Revista Economia, Empresas e Empreendedores e CPLP**, Funchal, vol. 2, n. 2, p. 79-90, 2016.

FARIA, D. C. de; OLIVEIRA, R. de C. A. Planejamento Empreendedor no Agronegócio. **Brazilian Journal of Business, Curitiba**, v. 5, n. 2, p. 847-857, abr./jun., 2023.

FARIAS, T. R.; LIRA, J. V. M.; CARVALHO, A. V. de.; SOUSA, W. L. de. Empreendedorismo Feminino no Desenvolvimento da Agricultura Familiar. **Revista Ciências da Sociedade**, Santarém, v. 4, n. 7, p.130-143, Jan/Jun 2020.

FIGUEIREDO, E.; MONTEBELLO, A. E. S.; NORDER, L. A. C. A diversificação da produção familiar e aspectos ambientais: a qualidade do meio e as relações sociais entre agricultores familiares com o Instituto Chão. **Research, Society and Development**, v. 10, 14, 15p., 2021.

GUEDES, A. C.; TORRES, D. A. P.; CAMPOS, S. K. Sustentabilidade e sustentação da produção de alimentos e o papel do Brasil no contexto global. In: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M. da; NAVARRO, Z. (Ed.). **O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília, DF: Embrapa, 2014. p. 117- 146.

HOLANDA, A. K. C.; KHAN, A. S.; LIMA, P. V. P. S. Desempenho das Organizações de Produtores Rurais do Estado do Ceará na Implementação dos Mecanismos de Gestão Social. **Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais**, Aquidabã, v. 11, n. 1, p. 429-444, 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**. 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6883#resultado>. Acesso no dia 07/12/2020.

KHUN, D. D. Desenvolvimento rural: afinal, sobre o que estamos falando? **Redes**. Santa Cruz do Sul, v. 20, nº 2, p. 11 - 30, maio./ago. 2015.

KUFF, H. M. Promoção de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária, um relato de experiência. **Brazilian Journal of Health Review**, Curitiba, v.4, n.2, p. 8890-8897 mar./apr. 2021.

LIMA, C. C.; QUINTINO, S. M.; ANDRADE, L. M. N.; DAL MAGRO, E. F. Empreender na





Gestão Agropecuária da Amazônia: o caso das agroindústrias familiares em Rondônia. **Revista Metropolitana de Sustentabilidade**, São Paulo, v. 5, n. 2, p.49-74, maio/ago.,2015.

LOPES, M. A. Escolhas estratégicas para o agronegócio brasileiro **Revista de Política Agrícola**. Brasília, Ano XXVI, n. 1, p. 151-154, Jan./Fev./Mar. 2017.

MALHEIROS, R. de C. da C.; FERLA, L. A.; CUNHA, C. J. C. de A. **Viagem ao mundo do empreendedorismo**. Florianópolis: IEA. 2005. 373 p.

MANFRIN, J.; BERNARDY, R. J.; BENCKE, F. F. Empreendedorismo da Agricultura Familiar: o caso EDUVAVI. **Revista Gestão Organizacional**, Chapecó, v. 12, n. 1, p. 140- 151, jan./abr., 2019.

MARQUES, F. J; PONZILACQUA, M. H. P. Mercados Institucionais: garantia de desenvolvimento rural sustentável e segurança alimentar e nutricional. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v.25, n. 3, p. 498-506, set.-dez. 2022.

MARTINS, S. M.; ROCHA, A. G.; BARRA NETO, A. A Importância das Políticas Públicas para os Microempreendimentos. **GETEC**, Monte Carmelo, v.12, n.39, p.101- 111. 2023.

MARTINS, H. F.; OLIVEIRA, L. C.; ALMEIDA, E. V. S. das V.; SILVA, G. F. da. Produção de requeijão temperado para intolerantes à lactose: praticando a alimentação inclusiva através de aulas práticas no Colégio Estadual Professor Carlos Valadares, **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, Portugal, v.15, n.11, p. 14324-14337, 2023.

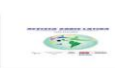
MATEI, A. P.; SILVA, L. X. da. Inovação, Agroindústrias Familiares e Sistemas Agroalimentares Locais na Serra Gaúcha. **Revista IDEAS**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 8-44, 2015.

MATEI, A. P.; SWAGEMAKERS, P.; GARCIA, M. D. D.; SILVA, L. X. da; VENTURA, F.; MILONE, P. State Support in Brazil for a Local Turn to Food. **Agriculture**, Basel, v.7, n.1, 16p., jan. 2017.

MAUÉS FILHO, C. B.; OLIVEIRA, R. L. S.; MIRANDA, A. B. O. de ; LAPA. M. R. P.; LAGOS, B. F.; CASTRO, I. F. de; RODRIGUES, L. P. M.; SANTOS, M. de O. dos. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, Portugal, v. 15, n. 3, p. 2323-2345, 2023.

MENDONÇA, S. N. T. G.; BRANDÃO, H. C. A. D. N. T. de M.; BRANDÃO, W. A. P. L. N. T. de M.; BARROS, F. S.; BUSARELLO, C. J.; AVELINO, J. P. V. Uso do Saber Empírico sobre Ervas Condimentares para Incentivo à Agricultura Familiar em Tempo de Pandemia. **Revista Tecnologia e Sociedade**, Curitiba, v. 16, n. 43, p. 8-20, ed. esp. 2020.

OKOLI, C. A guide to conducting a standalone systematic literature review. **Communications of the Association for Information Systems**, v. 37, n. 43, p. 879–910, nov. 2015.





OLIVEIRA, A. F. de; GONÇALVES, L. C.; RAMIREZ, M. A.; MENEZES, G. L.; PIRES, F. P. A. de A.; SOUSA, P. G. de; CAMARGOS, G. H. S.; LOPES, L. T. Extensão Universitária para a Agricultura Familiar. **Revista Americana de Empreendedorismo e Inovação**, Paranaguá, v. 4, n. 1, p. 12-21, mar. 2022.

PINHEIRO, O. D. dos S. Estratégias de Diversificação para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Micro e Pequenas Empresas**, v.4, nº2, p. 21-34, Mai./Ago.2019.

ROMANOWSKI, J. P.; ENS, R. T. As Pesquisas DENOMINADAS DO Tipo “Estado da Arte” em Educação. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 6, n.19, p.37-50, set./dez. 2006.

RUSCHEL, C. V.; NAVROTSKI, D. A. Contribuição do Programa Santa Catarina Rural para o Empoderamento do Agricultor Familiar Catarinense. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 9, n. 3, p. 111-136, set./dez. 2019.

QUINTO, L. B.; MARCHI, J.; SOARES, A. P. Agricultura Familiar, Economia Circular e Empreendedorismo Rural: um estudo bibliométrico entre os anos de 2018 a 2021, **Revista Estudo & Debate**, Lajeado, v. 29, n. 3, p. 122-143, 2022.

RAMIREZ, M. A.; LOPES, L. T.; CAMARGOS, G. H. S.; BALLOUTE, G. R. R.; VIEIRA, L. T. M.; PEIXOTO, M. G. da C.; VALE, M. R.; HOYOS, D. C. de M. **Revista Americana de Empreendedorismo e Inovação**, Paranaguá, v. 4, n. 1, p. 22-30, mar. 2022.

REBOLLAR, P. B. M.; LOPES, S.; IMHOF, G. V. O Acesso às Políticas Públicas para Agricultura Familiar e seu Não-Recurso (*non-take-up*). **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v.10, n.3, p.225-241, set./dez., 2023.

ROCHA N. A.; CARVALHO, J. F. S. Empreendedorismo Feminino Rural: a feira livre de Araçuaí/MG como geração de renda para a agricultura familiar. **Revista Sítio Novo**, Palmas, v.6, n.2, p. 6-19, abr./jun. 2022.

ROCHA, G. da S. R; ROCHA, P. D.; OLIVEIRA, L. de. Empreendedorismo rural: um estudo bibliométrico. **Nucleus**, Ituverava, v.16, n.1, p. 399-307, abr.2019

ROCHA, JUNIOR, C. J. G. da.; CABRAL, R. M. O Processo de Transição de Empreendimentos Rurais Tradicionais para as Agroindústrias Associativas no Estado de Pernambuco: desafios para construir competências empreendedoras. **Gestão & Regionalidade**, São Caetano do Sul, v. 32, n. 94, p.68-83, jan-abr/2016.

SANTOS, P. dos; OLIVEIRA, M. A. de; CRAVEIRO, J. M. da C.; REIS, D. L.; ALMEIDA, E. S. de. Management and Entrepreneurship Orientation in the Fisheries of the Micro-region of Rio Preto da Eva – AM. **Smart Innovation, Systems and Technologies**, Singapura, v. 198, p. 467-479, 2021.





SCHINAIDER, A. D.; SCHINAIDER, A. D.; FAGUNDES, P. de M.; TALAMINI, E. O perfil do futuro empreendedor rural e fatores de influência na busca de qualificação. **Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 42-65, abr-jun, 2017.

SCOPUS. **5 documents found.** 2025 Disponível em:

<https://www.scopus.com/results/results.uri?st1=rural+entrepreneurship&st2=family+farming&s=%28TITLE-ABS-KEY%28rural+entrepreneurship%29+AND+TITLE-ABS-KEY%28family+farming%29%29&limit=10&origin=resultslist&sort=plf-f&src=s&sot=b&sdt=cl&sessionSearchId=0b6fca9ca8b5fbc7e6681c9130e51c2d&cluster=scoaffilctry%2C%22Brazil%22%2Ct>. Acesso em 24/04/2025.

SILVA, J. C.; MOREIRA, C. V. Do Diálogo à Experiência Extensionista nos Territórios do Sisal e Piemonte Norte do Itapicuru pela FETRAF-BA. **RealizAção**, Dourados, v.7, n.14, p.121-142, 2020.

SILVA, E. A.; SOUZA, D. B.; COSTA, G. B.; PEDROZO, E. A.; SILVA, T. N. da. Empreendedorismo Social e Cooperativismo Solidário na Agricultura Familiar. **Revista Desafios**, Palmas, v. 7, n. 3, p. 3-19, 2020.

SOARES, K. R.; FERREIRA, E. E. da S.; SEABRA JUNIOR, S.; NEVES, S. M. A. da S. Extrativismo e Produção de Alimentos como Estratégia de Reprodução de Agricultores Familiares do Assentamento Seringal, Amazônia Meridional. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba-SP, vol. 56, n. 04, p. 645-662, Out./Dez. 2018.

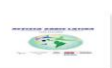
SOUSA, A. D. de; OLIVEIRA, L. A. de; SOUSA, L. A. S. de. A importância da difusão do conhecimento da ferramenta CAR aos discentes de Agronomia. **Plurais: revista multidisciplinar**, Salvador, v.5, n.2 p.214-234, mai/ago. 2020.

SOUTO, A. J. P.; BROSE, M. E. Comportamentos dos Empreendedores Rurais: características e atitudes da agricultura familiar, o caso da COOPERSAF/Santiago-RS, Brasil. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Micro e Pequenas Empresas**, v. 6, n. 21, p. 33-49, set./dez.2021

SOUTO, A. J. P.; DALONGARO, R. C.; NAIMER, S. C.; SUDATI, L. U.; PERDONÁ, I. I. A Perspectiva Neoendógina no Empreendedorismo Rural em São Borja-RS. **Revista de Empreendedorismo, Inovação e Tecnologia**, Passo Fundo, v.2, n.1, p. 55-65, 2015.

SOUZA, A. V. de; LOPES, A. C. V. The influence of entrepreneurial skills and management control proxies on the organizational performance of rural activity. **Custos e Agronegócio on line**, Recife, v. 18, n.4, p. 201-235, out./dez., 2022

TIEPOLO, L. M.; DENARDIN, V. F.; OLIVEIRA, P. S. S. de; ONOFRE, E. V.; CARDOSO, E. R.; DIAS, E.; SPRING, V.; COSTA, C. C.; BORGES, A. L.; SILVA, V. W. da; CRUZ, C. S. da; ANTIQUERA, M. S.; LIMA, G. R. Conexão de Saberes: a experiência interdisciplinar do Programa de Educação Tutorial Comunidades do Campo da UFPR **Revista Extensão em Foco**, Curitiba, v. 1, n. 13, p. 78-91, jan./jul. 2017.





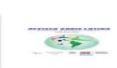
VALDUGA, M. C.; OLIVEIRA, R. L. de; SILVA, M. S. da; TAVARES, B. C. Inovação e empreendedorismo no turismo rural: limites e potencialidades de novas tendências no cenário brasileiro. **Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p.25-51, dez. 2021

VEIGA, J. E. da. Empreendedorismo e desenvolvimento no Brasil rural. **UNIMONTES Científica**. Montes Claros, v.7, n.2, p. 13-45, jul./dez. 2005.

WEB OF SCIENCE. **Refine results for rural entrepreneurship (All Fields) AND family farming (All Fields) and BRAZIL (Countries/Regions)**. 2025. Disponível em: <https://www.webofscience.com/wos/woscc/summary/fac69e71-298f-4655-a553-a6060da9ad7b-015d951ed6/relevance/1>. Acesso no dia 24/04/2025

YAMAGUCHI, C. K.; STEFENON, S. F.; RAMOS, N. K.; SANTOS, V. S. dos; FORBICI, F.; KLAAR, A. C. R.; FERREIRA, F. C. S.; CASSOL, A. MARIETTO, M. L.; YAMAGUCHI, S. K. F.; BORBA, M. L. de. Young People's Perceptions about the Difficulties of Entrepreneurship and Developing Rural Properties in Family Agriculture, **Sustainability**, Basel, v. 12, n. 21, 12 p., 2020.

*Recebido em: 15/04/2025
Aprovado em: 27/06/2025*



MAPEAMENTO, FORTALECIMENTO E DISSEMINAÇÃO DE HORTAS URBANAS COMUNITÁRIAS EM FOZ DO IGUAÇU

Carolina Della Monica¹
Ana Alice Aguiar Eleutério²
Sílvia Aparecida Zimmermann³

Resumo:

As hortas urbanas comunitárias são espaços agrícolas coletivos nas cidades, promovendo segurança alimentar, acesso a alimentos saudáveis, autonomia e organização social. Tais iniciativas, geralmente baseadas em práticas agroecológicas, buscam integrar produção de alimentos com preservação ambiental, educação, cultura e bem-estar. Este estudo integra o projeto de extensão da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), intitulado “Mapeamento, fortalecimento e disseminação de hortas urbanas comunitárias em Foz”, realizado entre 2022 e 2023. O objetivo foi mapear as hortas comunitárias de Foz do Iguaçu e fornecer subsídios para políticas públicas voltadas à sua valorização e expansão. A metodologia do estudo dividiu-se em três etapas: inicialmente, foi feita uma revisão bibliográfica e documental de experiências consolidadas em três municípios brasileiros, referências em hortas urbanas. Em seguida, realizou-se entrevista com o diretor de agricultura do município para construir o georreferenciamento das hortas identificadas. Por fim, aplicou-se um questionário baseado no mapeamento da Agroecologia em Rede (AeR), abordando aspectos como identificação, área física, técnica, economia, organização social e redes de apoio. O questionário foi respondido por representantes de oito das quinze hortas localizadas no município. As hortas foram classificadas conforme sua função e estrutura social: hortas comunitárias, institucionais e organizações de fomento. O georreferenciamento revelou que as hortas comunitárias se concentram nas periferias, as institucionais no centro, e as organizações de apoio nas regiões norte e sul da cidade. Todas as hortas analisadas adotam práticas sustentáveis, como cultivo orgânico e técnicas agroecológicas. Apesar da existência de uma lei municipal que institui o Programa de Hortas Comunitárias em Foz do Iguaçu, o estudo revelou a ausência de diretrizes claras, orçamento e recursos humanos, dificultando sua efetivação como política pública.

Palavras-chaves: Agricultura urbana; Hortas urbanas comunitárias; Segurança alimentar e nutricional; Políticas públicas.

MAPPING, STRENGTHENING AND DISSEMINATION OF COMMUNITY URBAN GARDENS IN FOZ DO IGUAÇU

Abstract:

Community urban gardens are collective agricultural spaces that promote food security, access to healthy food, autonomy, and social organization in cities. These initiatives, generally based on agroecological practices, seek to integrate food production with environmental conservation, education, culture, and well-being. This study is part

¹ Mestra em Tecnologias, Gestão e Sustentabilidade pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE, 2020). Pós-graduada em Gestão Pública (2017), bacharel em Gestão e Empreendedorismo pela Universidade Federal do Paraná (UFPR, 2015) e tecnóloga em Marketing pela Universidade Estácio de Sá, em São Paulo (2011). É servidora técnico-administrativa em educação na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) desde 2014. E-mail: carolina.monica@unila.edu.br.

² Possui graduação em Ciências Biológicas pela Universidade de São Paulo (2002), mestrado em Ciências Biológicas - Ecologia (UNICAMP - 2010) - Universidad Nacional Autónoma de México (2004) e doutorado em Ecologia (UNICAMP - 2011) - University of Florida (2011). Atualmente é professora adjunta do curso de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar, e do Programa de Pós-graduação em Biodiversidade Neotropical da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. E-mail: ana.eleuterio@unila.edu.br.

³ Professora Adjunta da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Pós-doutora pelo Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA/UFRRJ). Doutora de Ciências Sociais, em Sociologia em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2011). Estágio de doutorado na École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, França (2009/2010). Mestre em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade CPDA/UFRRJ (2006). Graduada em Agronomia pela Universidade Federal de Santa Maria (2002). E-mail: silviaz@ufrrj.br.



of an extension project of the Federal University for Latin American Integration (UNILA), entitled “Mapping, strengthening, and dissemination of community urban gardens in Foz do Iguaçu”, carried out between 2022 and 2023. The objective was to map the community gardens of Foz do Iguaçu to support public policies aimed at their valorization and expansion. The methodology was divided into three stages: initially, a bibliographic and documentary review of consolidated experiences in three Brazilian municipalities that are references in urban gardens was carried out. Then, an interview was conducted with the municipality's director of agriculture to build the georeferencing of the identified gardens. Finally, a questionnaire based on the mapping of Agroecology in Network (AeR) was applied, addressing aspects such as identification, physical area, technique, economy, social organization and support networks. The questionnaire was answered by representatives of eight of the fifteen gardens located in the municipality. The gardens were classified according to their function and social structure as community gardens, institutional gardens and development organizations. Results revealed that community gardens were concentrated in the outskirts, institutional gardens in the center, and support organizations in the north and south regions of the city. All gardens analyzed adopted sustainable practices, such as organic cultivation and agroecological techniques. Despite the existence of a municipal law that establishes the Community Garden Program in Foz do Iguaçu, the study revealed the lack of clear guidelines, budget and human resources, making it difficult to implement as a public policy.

keywords: Urban Agriculture; Community Urban Gardens; Food and Nutrition Security; Public policies.

1. INTRODUÇÃO

A agricultura urbana tem se destacado como uma prática de extrema relevância nas cidades contemporâneas, estabelecendo uma interação sustentável entre a cidade, o meio ambiente e os cidadãos, sendo realizada em pequenos espaços e geralmente integra a paisagem das cidades (PEREIRA E ARCE, 2016). De um lado, com o rápido crescimento urbano, o acesso a alimentos saudáveis e frescos implica, muitas vezes, no abastecimento através de circuitos longos de comercialização, nos quais os alimentos percorrem grandes distâncias por malhas rodoviárias para chegar aos locais de consumo pela população. Por outro lado, a produção alimentícia local estimula o desenvolvimento de ciclos curtos de produção e consumo, aumentando a disponibilidade de produtos *in natura*, com maior qualidade e frescor e, por consequência, gerando maior consumo de frutas, hortaliças, promovendo hábitos alimentares saudáveis e saúde para a população. Outrossim, a agricultura urbana contribui para a segurança alimentar local e a resiliência das comunidades urbanas em face de crises econômicas e climáticas (DAROLT; ROVER, 2021; DUARTE; POLESE, 2023).

A consolidação e expansão da prática da agricultura urbana dependem fortemente da existência e eficiência de políticas públicas que a incentivem e apoiem, reconhecendo-a como uma atividade essencial para a construção de cidades mais sustentáveis e inclusivas (MICHELLON, 2016; (INSTITUTO ESCOLHAS, 2023). Entende-se que a agricultura urbana é fundamental para a implementação de práticas sustentáveis e o fortalecimento da agroecologia nas cidades, para com isso garantir o acesso a alimentos de qualidade e sem agrotóxicos, contribuindo para o abastecimento e a segurança alimentar (CUNHA; CARDOSO, 2022).

Entre as práticas de agricultura urbana, destacam-se as hortas comunitárias como iniciativas nas quais grupos de pessoas se reúnem para cultivar coletivamente um espaço de terra. Essa prática valoriza os saberes tradicionais e a mão de obra local, com o objetivo de garantir a segurança alimentar e nutricional por meio da produção de alimentos de forma segura e sustentável. Ademais, contribui para o fortalecimento das relações entre os membros da comunidade, promovendo a saúde física e mental das famílias, o resgate dos conhecimentos relacionados ao cultivo da terra no contexto urbano e o estímulo ao cuidado e à proteção de da vida (PEREIRA E ARCE, 2016; MICHELLON, 2016).



O cultivo de hortas urbanas comunitárias tem se consolidado como uma prática valorizada e disseminada em todo o mundo. No Brasil e na América Latina, programas voltados às hortas comunitárias têm mobilizado um número crescente de pessoas, configurando-se como um importante instrumento para a promoção da segurança alimentar e nutricional, a redução da vulnerabilidade social e a melhoria da qualidade de vida, além de incentivar o consumo de alimentos saudáveis (SILVA *et al.*, 2020; INSTITUTO ESCOLHAS, 2023). Nessa mesma linha, as hortas comunitárias também contribuem para a mitigação de um problema recorrente nas cidades: os vazios urbanos, ou seja, terrenos baldios e ociosos, públicos ou privados, que frequentemente se tornam depósitos de entulho e focos de doenças, representando riscos sanitários e sociais (SILVA *et al.*, 2020; INSTITUTO ESCOLHAS, 2023). A ocupação sustentável desses espaços por meio das hortas promove ações coletivas voltadas ao acesso e à disponibilidade de alimentos de forma solidária, incentivando a segurança e a autonomia alimentar, bem como oportunidades de trabalho, geração de renda e inclusão social e produtiva, com base em iniciativas cooperativas (LOVO, 2011; MICHELLON, 2016).

Tais espaços também possibilitam oportunidades econômicas, seja por meio da geração de empregos, da comercialização dos produtos cultivados ou pelo incentivo ao empreendedorismo. As ações educativas nesse contexto abrangem desde a educação alimentar, nutricional e ambiental até o cultivo, preparo, usos medicinais e beneficiamento dos alimentos, como temperos, frutas secas, farinhas, pomadas e pequenas etapas de processamento, como descasque e lavagem, promovendo o aprendizado e de desenvolvimento comunitário e econômico (PEREIRA e ARCE, 2016).

Os resultados apresentados neste artigo têm escopo nos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável definidos pela ONU: 2. Fome Zero e Agricultura Sustentável; 3. Saúde e Bem-Estar; 11. Cidades e Comunidades Sustentáveis, e; 12. Consumo e Produção Responsáveis (FAVORETO *et al.*, 2024). Ele surge a partir do projeto de extensão da UNILA "Mapeamento, fortalecimento e disseminação de hortas urbanas comunitárias em Foz" (2022-2023) proposto para mapear hortas urbanas comunitárias existentes em Foz do Iguaçu, identificar seus modos de funcionamento, os principais desafios, a fim de promover o fortalecimento e a disseminação desta prática, fornecendo base para o desenvolvimento de políticas públicas locais, além disso, a busca por disseminar a agricultura como alternativa de economia, renda e saúde familiar, promovendo os saberes da terra, cuidado e proteção da vida.

Este artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. Na primeira seção é apresentada a metodologia do estudo, em sequência é feita a revisão sobre cidades brasileiras em que as hortas comunitárias estão presentes, sendo referência no campo da política pública. Na terceira seção é descrita a realidade de Foz do Iguaçu, bem como o histórico local das políticas públicas voltadas ao tema das hortas urbanas. Na quarta seção é apresentado o mapeamento das hortas realizado no município. A quinta seção apresenta as considerações finais, sendo a última seção, a apresentação das referências bibliográficas. A partir desta pesquisa, foi possível ter um diagnóstico do movimento de hortas urbanas comunitárias em Foz do Iguaçu, bem como, apresentar propostas para a atuação do poder público municipal.

2. METODOLOGIA

Esta pesquisa tem caráter descritivo e a metodologia se deu em três etapas. Na primeira, foi empregada revisão de literatura sobre temas de agricultura urbana, hortas comunitárias e segurança alimentar e nutricional, além da revisão bibliográfica e documental de casos de três

municípios brasileiros onde o programa de hortas comunitárias está consolidado: Curitiba-PR; Maringá-PR e Maricá, com uma visita técnica em Maricá.

Na segunda etapa foi realizada uma entrevista exploratória com o diretor da agricultura de Foz do Iguaçu, para compreender se e como a gestão municipal fomenta as hortas comunitárias, e para a elaboração do georreferenciamento das hortas identificadas com o uso da plataforma do Google Maps. Com o georreferenciamento, foi possível verificar a distribuição espacial das hortas no território.

Na sequência houve a elaboração de um questionário pré-estruturado baseado no mapeamento de iniciativas municipais de agroecologia realizado pela Agroecologia em Rede (AeR) da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA, 2020) contendo as dimensões: identificação; área física; técnica; econômica; organização social e redes de apoio. As quinze hortas identificadas foram categorizadas de acordo com a sua função e organização social como horta comunitária, horta institucional e organização de fomento às hortas. Em terceira fase, foram visitadas oito hortas em Foz do Iguaçu e aplicado o questionário pré-estruturado aos responsáveis, em conversa guiada pelo questionário, mas aberta ao surgimento de informações não previstas. As visitas permitiram uma compreensão mais aprofundada sobre a estrutura das hortas, comunidade envolvida, organização social, técnicas e redes de apoio.

3. CIDADES BRASILEIRAS COM HORTAS URBANAS COMUNITÁRIAS: BENEFÍCIOS E DESAFIOS

No âmbito das políticas públicas que visam garantir a Segurança Alimentar e Nutricional, programas de hortas comunitárias urbanas são uma das linhas de ação implementadas por municípios em todo o mundo e contribuem para a meta ODS 11. Cidades e Comunidades Sustentáveis. No levantamento de iniciativas bem-sucedidas em outras municipalidades brasileiras, destacam-se os casos de Curitiba (Paraná), Maringá (Paraná) e Maricá (Rio de Janeiro), descritas a seguir.

i) Curitiba-PR:

De acordo com os dados da pesquisa “Municípios Agroecológicos e Políticas de Futuro” (ANA, 2021), foram identificadas três iniciativas em Curitiba, estado do Paraná, para incentivo às hortas urbanas comunitárias, escolares ou institucionais, que ocorrem dentro de entidades públicas ou Organizações Não-Governamentais (ONGs). As hortas comunitárias começaram a ser implementadas em Curitiba em 2019, a partir da aprovação da Lei Municipal nº 15.300, de 2018, e até 2023, a cidade contava com 147 hortas comunitárias em funcionamento e 37 mil pessoas envolvidas no programa. Além das hortas, o município mantém uma Fazenda Pública Urbana que abastece restaurantes populares e é um centro de educação ambiental e agricultura orgânica.

O programa é gerido pelo Departamento de Estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional, que estabelece as regras, organiza a demanda e implanta a horta para então designar os cuidados à população demandante. Para solicitar a implantação de uma horta comunitária em Curitiba, é preciso reunir ao menos dez pessoas da comunidade interessada em fazer a manutenção do espaço, sendo eleita uma liderança pela própria comunidade. O pedido é feito pela central de atendimento da prefeitura indicando a área em que se pretende cultivar. A prefeitura é responsável por avaliar o terreno de acordo com o planejamento urbano de uso e, caso seja de propriedade privada, é necessário firmar um termo de autorização de uso. Após

definida a área, a equipe técnica da prefeitura avalia e corrige o solo, declive e realiza outras análises que se apresentem necessárias para implantação da horta.

Autorizado o uso do espaço, a prefeitura oferece um curso de agricultura urbana e orgânica obrigatório para a comunidade e faz a implantação da horta no local, com a divisão de canteiros, instalação de água, energia, cercamento do espaço, doação de ferramentas e das primeiras mudas. Destaca-se que a realização do curso pela comunidade demandante é pré-requisito para a prefeitura implantar a horta. A partir deste momento, a comunidade contemplada pelo programa assina um termo de compromisso pelo cuidado e manutenção do espaço. Cabe à prefeitura fazer o acompanhamento do trabalho, e garantir que o espaço seja utilizado para a finalidade que se destinou.

Destaca-se que há ainda no município hortas sob o linhão da Companhia Paranaense de Energia (Copel), como parte do “Programa Cultivar Energia”, onde a empresa estabelece os termos para uso do espaço com segurança e a divisão de responsabilidades entre Copel, município e a comunidade atendida.

ii) Maringá – PR:

Em Maringá a implantação de hortas urbanas comunitárias iniciou em 2007. Em 2008 foi criado o Centro de Referência em Agricultura Urbana e Periurbana - CerAUP, ligado a Universidade Estadual de Maringá - UEM, uma iniciativa fomentada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em cumprimento às deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional.

Atualmente constam no site da prefeitura de Maringá 37 hortas comunitárias cadastradas. A prefeitura estabelece um contrato de concessão de terrenos para fins de produção alimentícia e tem o papel de cercar o terreno e prepará-lo para o plantio das hortaliças, instalar ponto de água e energia, oferecer assistência técnica e insumos, como mudas e adubo, para início dos trabalhos. Os espaços destinados à produção posteriormente são autogeridos pelas famílias envolvidas. Atualmente são aproximadamente 1200 famílias cadastradas no projeto. Dessas hortas, há aquelas que ocorrem em termo de cooperação com a Copel, que incentiva o uso de terrenos localizados embaixo dos linhões de transmissão de energia para o cultivo.

Em relação à organização social e de trabalho, cada horta possui o seu estatuto, que estabelece as regras e responsabilidades, criados conforme orienta a Lei Municipal nº 8.981/2011. O espaço tem gestão coletiva, no entanto, fica a cargo de cada participante o plantio, colheita e manutenção do seu canteiro, garantindo o manejo orgânico dos alimentos.

O apoio técnico oferecido às hortas permitiu a implantação do Sistema de Plantio Direto nas hortas, que visa a sustentabilidade na agricultura, e aumentou a produção, estimada em 900 toneladas por ano (UEM, 2018).

iii) Maricá-RJ:

Em novembro de 2023, foi realizada uma visita técnica no município de Maricá-RJ, para conhecer projetos que promovem a segurança alimentar da população. Teve-se o acompanhamento da Secretaria de Agricultura e da Diretoria Pedagógica do projeto Coopera Maricá. Nesse município, a prefeitura fez uma chamada pública em 2019 para contratação de organização para a manutenção e expansão da Unidade de Produção Agroecológica do município, bem como o desenvolvimento de processos de formação, capacitação e trocas de experiências voltadas aos produtores locais, além da disseminação dos conceitos da agroecologia junto à sociedade (MARICÁ, 2019). Em 2020, foi formalizado o termo de colaboração nº 0018/2020, com a Cooperativa de Trabalho em Assessoria a Empresas Sociais

em Assentamentos de Reforma Agrária (Cooperar), para criação de um centro de agroecologia em Maricá com produção de mudas, alimentos, educação por meio de cursos e capacitações para produtores locais e população geral, além de programa de estágio para universitários. Portanto, houve a iniciativa do poder público e destinação orçamentária para contratação da cooperativa e funcionários que colocassem o programa em funcionamento.

Atualmente existem em Maricá diversos projetos que contribuem para a segurança alimentar e nutricional. Foi implantado no município em 2021 o Restaurante Municipal Mauro Alemão, que oferece 1 mil refeições por dia a preços simbólicos (R\$ 1 para o café da manhã e R\$ 2 para o almoço), abastecido de produtos às horas comunitárias e a fazenda pública. A Fazenda Pública Joaquín Piñero (Figura 1), conta com espaço de 200 hectares, onde são plantados aipim, abóbora, milho, alface, repolho, couve, berinjela, banana e melancia de forma totalmente agroecológica. A produção é realizada por funcionários contratados pela cooperativa, que fazem desde a produção de mudas, controle biológico, manejo e a colheita de toneladas de alimentos por ano que são destinados ao Restaurante Municipal, às escolas municipais, também para instituições de interesse social e a pessoas em situação de vulnerabilidade por meio do CRAS e da moeda social chamada Mumbuca. Ademais, a fazenda é ponto de desenvolvimento de pesquisas e estudos em parceria com as universidades locais.

Figura 1: Fazenda Pública Joaquín Piñero.



Fonte: das autoras (2023).

Outro projeto de referência são as seis hortas comunitárias, onde são cultivados legumes e verduras sem agrotóxicos, nos bairros da cidade. Nessas hortas, cada família deve assinar o termo de compromisso que estabelece as regras de uso do espaço e de convivência comunitária. Cada família recebe um lote de 300 m² para cultivar alimentos. Além disso, há acompanhamento técnico e constantes capacitações, garantindo alta produtividade nas áreas com centenas de quilos de alimentos colhidos.

Outra ação que aproxima e engaja a população aos projetos é a praça agroecológica Araçatiba, uma praça localizada no centro da cidade que se tornou centro de disseminação da agroecologia. A praça é mantida pela Cooperar, que cultiva seus canteiros com alimentos consorciados de forma sintrópica. Aos finais de semana, a praça é ponto de coleta para o projeto “Baldinho do bem”, projeto de compostagem municipal onde a população recebe um baldinho para armazenar os seus resíduos orgânicos e quando cheio, leva à praça para trocar por alimentos produzidos pela fazenda e hortas do município. Deste modo, a praça é uma vitrine para exibir os diferentes tipos de compostagem, também é onde ocorrem eventos, capacitações, distribuição de sementes, mudas e alimentos.

Além dessas iniciativas, Maricá ainda conta com uma agroindústria pública, autarquia que processa minimamente os alimentos, a exemplo, ressecamento de frutas e lavagem e cortes de legumes. Há ainda uma moeda municipal que a população recebe cada vez que contribui com o projeto, por exemplo, levando os seus resíduos para a compostagem, que pode ser utilizada para comprar quaisquer alimentos frutos do projeto.

Quadro 1 - Aspectos das políticas de hortas comunitárias nas três municipalidades estudadas, 2025.

Aspectos/Funcionamento	Curitiba (PR)	Maringá (PR)	Maricá (RJ)
Ano de início	2019	2007	2019
Número de Hortas Comunitárias registradas; pessoas envolvidas	147 hortas comunitárias; 37 mil pessoas envolvidas	37 hortas comunitárias; 1200 famílias cadastradas no programa	3 hortas comunitárias onde cada família cultiva um lote de 300m ²
Órgão Público Municipal Responsável	Departamento de Estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional, ligado à Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional	Secretaria Municipal de Trabalho, Renda e Agricultura Familiar	Secretaria de Agricultura e Pecuária
Assessoria Técnica	- Escola de Segurança Alimentar e Nutricional, parceria com Sesc/Senac ⁴ e outras instituições de ensino; - Plataforma Aprender de cursos EAD	Centro de Referência em Agricultura Urbana e Periurbana - CerAUP, ligado a Universidade Estadual de Maringá - UEM	Contratação da Cooperativa de Trabalho em Assessoria a Empresas Sociais em Assentamentos de Reforma Agrária (Cooperar)
Lei Municipal sobre Hortas	Lei Municipal nº 15.300/2018 Cada horta possui o seu estatuto, que estabelece as regras e responsabilidades.	Lei Municipal nº 8.981/2011 Cada horta possui o seu estatuto, que estabelece as regras e responsabilidades.	Termo de cooperação nº 18/2020 com a Cooperar estabelece os serviços municipais.
Capacitação	A realização de Curso de Capacitação ofertado à comunidade demandante é pré-requisito para a prefeitura implantar a horta no local solicitado.	Cooperação com a UEM, por meio do Centro de Referência em Agricultura Urbana e Periurbana - CerAUP	Realizada pela Cooperativa de Trabalho em Assessoria a Empresas Sociais em Assentamentos de Reforma Agrária (Cooperar)
Outras políticas municipais associadas (Restaurante, Agroindústrias, etc.)	Fazenda Urbana Pública, a vitrine do programa de hortas, local que oferece capacitações, educação ambiental; - Restaurante Popular; - Meliponários municipais.	Lei 8722/2010 institui a Semana da Agricultura Orgânica a ser realizada anualmente em Maringá.	- Fazenda pública; - Hortas nas escolas; - Projeto Horta em Casa; - Restaurante popular; - Programa de compostagem; - Praça agroecológica, ponto de coleta de composto e distribuição de alimentos e sementes, centro de capacitações e encontros; - Feira da Agricultura Familiar; - Moeda solidária mumbuca.

Fonte: elaboração das autoras (2025).

⁴ Serviço Social do Comércio - Sesc e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Senac.

Percebe-se nos três municípios estudados a governança do poder público municipal, em cooperação com instituições de ensino, pesquisa e organizações da sociedade civil, no estabelecimento de políticas públicas que fomentam a prática de agricultura urbana por meio das hortas comunitárias e, também, o desenvolvimento social e econômico, com a assessoria técnica e inovações sociais e tecnológicas para beneficiamento da produção desses espaços.

As políticas públicas seguidas de investimento, governança, estabelecimento de termos de cooperação garantem a continuidade dos programas, mesmo com as mudanças de governo. Nestes estudos de caso, os programas contínuos que seguem ampliando suas ações ligadas a segurança alimentar e nutricional e sustentabilidade nas cidades, como: o apoio técnico, capacitações, criação de agroindústrias para o beneficiamento dos alimentos, restaurante popular e leis específicas para a destinação da produção, como a compra direta para as merendas escolares e atendimento de assistência social.

4. CONTEXTO LOCAL - A CIDADE DE FOZ DO IGUAÇU E HISTÓRICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O município de Foz do Iguaçu conta com 285.415 habitantes (IBGE, 2022), localizado no oeste do Paraná-BR, fronteira com Puerto Iguazu, na Argentina, e Ciudad del Este, no Paraguai, integrando uma região urbana total com 700 mil habitantes. Aproximadamente 99,1% da população de Foz do Iguaçu vive em áreas urbanas e o município enfrenta diversos desafios relacionados à vulnerabilidade social, em função de fatores como desigualdade de renda, violência e desemprego.

Segundo dados de 2021 do Índice Multidimensional de Pobreza, cerca de 3,62% da população de Foz do Iguaçu está em situação de pobreza extrema. Embora não haja dados específicos sobre insegurança alimentar em Foz do Iguaçu, é possível dizer que essa é uma questão que afeta diversas famílias em situação de vulnerabilidade social. Conforme o II Vigisan, um relatório da situação da segurança alimentar e nutricional no Brasil, organizado pela Rede de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (REDE PENSSAN, 2022), publicado em junho de 2022 existiam no Brasil 125,2 milhões de pessoas sujeitas a algum grau de insegurança alimentar (IA), das quais 33,1 milhões estavam passando fome. A região sul do Brasil, onde se encontra o estado do Paraná, tem o menor índice de insegurança grave (fome) em relação às demais regiões brasileiras, 9,9%, contudo, são valores ainda muito superiores aos encontrados em 2014, quando o país teve seu menor índice de IA grave, que era 4,2%. Conforme a pesquisa, o estado do Paraná tem aproximadamente 11,8 milhões de habitantes, onde cerca de um milhão de pessoas passaram fome em 2022.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, mostra que em 2023 os números melhoraram, de forma que o país tinha 27,6% (ou 21,6 milhões) dos seus domicílios em situação de insegurança alimentar, sendo 18,2% (ou 14,3 milhões) com insegurança alimentar leve, 5,3% (ou 4,2 milhões) com insegurança alimentar moderada e 4,1% (ou 3,2 milhões) com insegurança alimentar grave (PNAD, 2024). Em Foz do Iguaçu, os dados disponíveis no Cadastro Único para acesso ao Programa Bolsa Família indicam que, em junho de 2023, cerca de 58.556 famílias estavam cadastradas, destas 34.345 famílias com renda de até ½ Salário Mínimo com o cadastro atualizado (CIDADANIA, 2023). Ao multiplicarmos estes dados por uma média de três pessoas por família, chegamos ao valor de 175.668 pessoas inseridas e elegíveis ao cadastro único, e 103.035 que receberam o benefício no mês de junho de 2023, número muito significativo no contexto populacional de menos de 300 mil habitantes. Em relação à localização espacial das famílias cadastradas no CADÚnico, a região de

abrangência com maior número de famílias com renda *per capita* inferior a 1/2 salário mínimo é a do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) Norte (26%), seguindo pelo CRAS Leste (23%), CRAS sul (20%), CRAS Nordeste (17%), e o CRAS Oeste (14%) (CABANHA, 2019).

Foz do Iguaçu conta com uma lei de 2017 que trata da produção e comercialização de produtos da agricultura urbana e periurbana no município. Essa legislação estabelece diretrizes para a prática da agricultura urbana e periurbana, incentivando a produção de alimentos saudáveis e a redução do impacto ambiental nas áreas urbanas. Contudo, não há fluxo e delegação de responsabilidades para o seu pleno funcionamento. O mesmo ocorre com uma legislação sancionada em 2022, que institui o programa de “Horta Comunitária” no município, que ainda não foi normatizada. Sobre ações para promoção da segurança alimentar, Foz do Iguaçu adere ao Programa de Aquisição de Alimentos e possui um Banco de Alimentos Municipal (NASCIMENTO, 2020).

Um estudo de Sales (2021) sobre agricultura urbana e periurbana no município, constatou que as primeiras iniciativas no município de estímulo a hortas comunitárias tiveram início em meados dos anos de 1990. Desde então, muitas iniciativas foram realizadas, sendo quase sempre descontinuadas. O estudo de Sales (2021) cita o Programa Municipal “Plantando e Educando: Horta Escolar”, que conseguiu implantar 43 hortas em unidades escolares. Apesar das ações voltadas ao tema, ao longo dos anos, a Prefeitura de Foz do Iguaçu não estabeleceu capacidades estatais para a solidificação de políticas voltadas à agricultura urbana e às hortas, tais como técnicas de gestão, recursos tecnológicos, financeiros, humanos, entre outros (SALES, 2021). Destacamos que o fomento à agricultura urbana vem de encontro com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), com destaque para três destes: 2 - Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; 3 - Saúde e bem-estar; 11- Cidades e comunidades sustentáveis, e; 12- Consumo e Produção Responsáveis. Portanto, nos parece fundamental que o tema seja pautado na agenda de políticas e ações municipais.

4.1 Mapeamento das hortas em Foz do Iguaçu

Na pesquisa foram identificadas em conjunto com a diretoria da Secretaria de Agricultura do município de Foz do Iguaçu a existência de 15 hortas comunitárias. O apoio da prefeitura às hortas é informal, ocorre a pedido das comunidades diretamente a servidores da secretaria, que atende conforme sua disponibilidade. Não há um fluxo estabelecido, nem a garantia de atendimento. Em geral, a prefeitura recebe solicitações de limpeza de terreno, abertura de canteiros, destinação da poda da cidade, doação de mudas e sementes, mas não há uma política pública que forneça diretrizes e garanta a prestação desses serviços para hortas ou, inclusive, estabeleça novos serviços necessários para consolidação das iniciativas pelo município.

Como resultado da investigação, as hortas de Foz do Iguaçu foram identificadas e classificadas de acordo com as suas características e finalidades como: hortas comunitárias, institucionais ou hortas criadas e mantidas por organizações de fomento, sendo importante ressaltar que este estudo não abordou as hortas escolares. Com o georreferenciamento foi possível verificar a distribuição espacial das hortas no território.

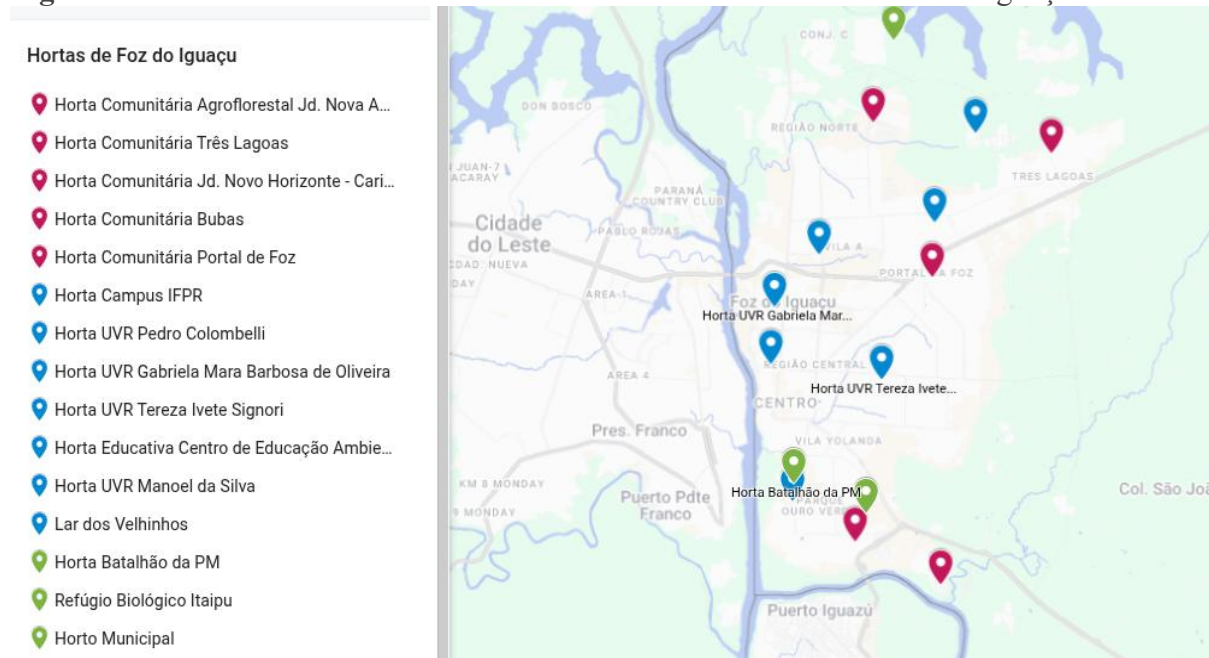
As hortas comunitárias são aqui definidas como espaços de cultivo coletivo localizados em terrenos urbanos ociosos, geralmente de propriedade pública ou desocupados, sendo geridos e mantidos por membros da comunidade local. Essas hortas promovem a participação social, o fortalecimento de vínculos comunitários e a valorização do uso sustentável do solo urbano. As

hortas institucionais são aquelas que estão inseridas em áreas privadas pertencentes a empresas, organizações não governamentais, instituições de ensino ou outras entidades. Nestes casos, o cultivo é conduzido com objetivos diversos, como consumo próprio, a promoção da educação ambiental, a responsabilidade socioambiental da organização ou a oferta de alimentos para consumo interno dos membros da instituição, podendo também servir como espaços de integração e bem-estar para os seus usuários.

As hortas criadas e mantidas por organizações de fomento remetem às instituições que atuam no incentivo à criação e ao desenvolvimento de hortas urbanas, não identificadas na revisão de literatura, essas organizações foram classificadas neste estudo como "organizações de fomento às hortas". Essas instituições se destacam por manter programas de cultivos, funcionando como referência local, além de realizarem a doação de mudas e colheitas, bem como oferecerem suporte a outras iniciativas de cultivo no município.

A Figura 02 abaixo apresenta a localização das hortas e a identificação na cor vermelha como comunitárias, azuis institucionais e verdes organizações de fomento.

Figura 2: Georreferenciamento das hortas comunitárias urbanas em Foz do Iguaçu.



Fonte: Elaboração das autoras / com base na plataforma google my maps, 2023⁵.

Quanto à localização das hortas, as comunitárias são predominantes nas regiões periféricas do município, em regiões onde há mais população acessando também o CadÚnico, enquanto a presença de hortas institucionais prevalece em regiões mais centrais, logo, mais urbanizadas e população com menor vulnerabilidade social. As organizações de fomento estão distribuídas uma na região norte e duas na região sul da cidade.

A entrevista realizada com o Diretor da Secretaria de Agricultura de Foz do Iguaçu, reafirma o resultado já anunciado por Sales (2021), de que apesar de no município de Foz do Iguaçu haver diversas iniciativas de hortas ao longo dos anos, ainda não há capacidade estatal

⁵<https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1sAshBNJMjP-63G2iA3FWvbpIfgaRIQ4&ll=-25.522118156238484%2C-54.430346606006644&z=12>

que garanta a permanência dos programas, desde recursos humanos e de infraestrutura. Assim, percebe-se que, enquanto outros municípios como os mencionados na primeira seção deste artigo os programas de hortas têm continuidade, porque a gestão pública atua diretamente na regulamentação legal, estabelecimento de diretrizes, designação de responsabilidades, busca e destinação de orçamento, estabelecimento de termos de cooperação e governança, em Foz do Iguaçu isso não ocorre. Naqueles municípios, a gestão municipal desenvolveu capacidade estatal com parcerias, convênios, acordos com a população e outras instituições, a exemplo, universidades, escolas, ongs, associações e cooperativas locais e mesmo empresas, cada qual mobilizando a sua própria comunidade em torno do programa de hortas, além de investimentos em recursos humanos e infraestrutura para o funcionamento do programa. Nas hortas de Maringá e Curitiba, a comunidade é mobilizada pelos grupos locais, como igrejas, associação de moradores e coletivos, esses são co-responsáveis pela gestão do programa e garantia da continuidade. É preciso ter organização do grupo em um trabalho coletivo e é bom ter parâmetros validados que orientem. Baseados nestes exemplos, pode-se dizer que em Foz do Iguaçu falta os responsáveis locais assumirem um compromisso com a política de hortas, regulamentar aquilo que já existe e fomentar e investir recursos no desenvolvimento de novas iniciativas.

4.2 Visitas às hortas

Das quinze hortas identificadas, foram visitadas ao todo oito hortas: duas hortas caracterizadas como comunitárias; quatro institucionais; e três organizações de fomento. As visitas guiadas pelo questionário pré-estruturado baseado no mapeamento da AeR (ANA, 2020), buscou melhor compreensão das dimensões: identificação; área física; técnica; econômica; organização social e redes de apoio. Destaca-se que algumas informações não puderam ser apuradas por falta de conhecimento do entrevistado ou ausência de registro de gestão dos projetos, contudo, o método pré-estruturado com conversa aberta, permitiu constatar outros dados não previstos, como descritos a seguir:

i) Horta Comunitária Três Lagoas - Rua Nova União, 406 Jardim Vale do Sol:

A implantação de uma horta comunitária em Foz do Iguaçu ocorreu por meio de um termo de cooperação entre a Companhia Paranaense de Energia (Copel) e a Prefeitura Municipal, utilizando uma área sob a linha de transmissão de energia da Copel. Inicialmente, 26 famílias cadastradas por uma instituição religiosa local iniciaram a constituição de uma associação de bairro. O grupo assinou termos de compromisso para uso do espaço e participaram de capacitações promovidas pela Copel, no âmbito do Programa Cultivar Energia. O termo de cooperação autorizou o uso da área para cultivo, delimitada e cercada pela Copel, com acompanhamento anual, enquanto a Prefeitura assumiu a implantação dos canteiros, o fornecimento de água e energia, bem como a análise e correção do solo e orientação técnica. As famílias dividiram o espaço, assumindo o compromisso de manter as parcelas produtivas com práticas de cultivo orgânico, sendo responsáveis por todas as etapas do cultivo e irrigação, sem uso de defensivos agrícolas, destinando a produção ao consumo próprio, doações, trocas ou comercialização. Observou-se, após quatro meses de implementação, avanços na organização social local, com a formação da associação em andamento, e um aumento no consumo de alimentos frescos entre os participantes, indicando impactos positivos iniciais do projeto.

Figura 3: Horta Comunitária Três Lagoas.



Fonte: das autoras (2024).

ii) Horta Comunitária Agroflorestal Jd. Nova Andradina - Cidade Nova:

Localizada em um terreno público estratégico de Foz do Iguaçu, ao lado do Banco de Alimentos Municipal, do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS/Norte) e da Cooperativa da Agricultura Familiar (COAFFOZ), a horta comunitária funciona desde 2019 como espaço aberto à comunidade, integrando-se a diversos projetos sociais e de extensão universitária, com a participação de estudantes da UNILA e moradores dos bairros Cidade Nova e Jardim Nova Andradina. O projeto é pautado pela autogestão e organização participativa, com decisões democráticas e mutirões abertos realizados periodicamente, sem necessidade de cadastramento. A horta também abriga ações de educação ambiental, como visitas escolares, oficinas e cursos, além de eventos culturais e comunitários, sendo um espaço multifuncional voltado à agroecologia, lazer e formação cidadã. O cultivo segue princípios agroecológicos, com produção voltada ao consumo próprio, doações e uso em oficinas, contando com composteira e ferramentas compartilhadas. O financiamento provém de editais públicos, organizações parceiras e contribuições dos participantes. Entre os desafios enfrentados estão a ausência de cercamento, que permite a entrada de animais e prejudica a produção, a falta de infraestrutura básica como água, iluminação e assessoria técnica, e a baixa produtividade. Ainda assim, o projeto recebe apoios municipais, como serviços de roçada, uso de trator, composto de podas e doações de sementes. Também há o apoio do Refúgio Biológico com doação mensal de mudas que são plantadas na própria horta ou doadas à comunidade nos eventos, e o apoio da UNILA com bolsas de extensão universitária.

Figura 4: Horta Comunitária Agroflorestal.



Fonte: das autoras (2023).

iii) Horta Institucional IFPR - Campus IFPR Av. Araucária:

O Campus de Foz do Iguaçu do Instituto Federal do Paraná oferece o Curso de Gastronomia e nesse escopo foi criado o projeto de extensão Horta Escolar Dádivas Trocadas. O espaço localizado dentro do Campus há o cultivo de ervas, temperos e hortaliças que são utilizadas pelo curso de Gastronomia. O cultivo e cuidado é realizado por bolsista e a coordenadora do projeto e fazem chamadas de mutirões para os demais estudantes da comunidade. A irrigação é automatizada por gotejamento, o que facilita os cuidados com as plantas e a produção excedente é doada ou trocada com a comunidade do Campus. O projeto recebe o apoio com a doação de composto e podas do Ceasa e da Prefeitura de Foz e o financiamento é das próprias participantes do projeto e por doações.

Figura 5: Horta Campus IFPR - Foz do Iguaçu.



Fonte: das autoras (2023).

iv) Horta Institucional CEAI - Centro de Educação Ambiental do Iguaçu - Bosque Guarani:

Anexa ao CEAI, esta horta tem seu principal objetivo a educação ambiental com o recebimento de visitas escolares e cursos. É um pequeno espaço com uma horta formato mandala e alguns canteiros onde são cultivadas hortaliças e plantas medicinais, a irrigação automatizada poupa o tempo de dedicação ao espaço. Além disso, há no local um biodigestor cujo fertilizante é utilizado na horta e distribuído para a população. A produção é para consumo próprio dos funcionários do local ou doações. O financiamento para implantação e manutenção é da Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu.

v) Horta Institucional UVR Pedro Colombelli e UVR Manoel da Silva:

As hortas das Unidades de Valorização de Recicláveis (UVR) poderiam ser chamadas de horta coletiva, ao invés de comunitárias. No dicionário Michaelis (2025), o significado da palavra comunitária é “Que se caracteriza pelo princípio de cooperação e pela divisão comum da produção ou dos bens”. Não é essa dinâmica que se percebe nas hortas nas UVR. Elas se caracterizam por ser cultivadas por uma ou duas pessoas e sua colheita ser dividida por todos os cooperados. Não há cooperação de uma comunidade nesta horta, mas há a distribuição dos alimentos a todos. Também não há interação com a comunidade do entorno, sendo uma horta institucional por atender apenas a comunidade interna da cooperativa. De fato, chegaram a proibir que outras pessoas cultivassem na horta, pois acabavam danificando os canteiros. Todas

as hortas em UVR foram implantadas pela prefeitura de Foz do Iguaçu, no entanto os investimentos para melhorias e manutenção é próprio da cooperativa. Atualmente a irrigação é por gotejamento e a prefeitura segue apoiando fornecendo compostos das podas municipais.

Figura 6: Hortas UVR Pedro Colombelli e UVR Manoel da Silva



Fonte: das autoras (2023).

vi) Horta Batalhão da PM - organização de fomento:

Desenvolvido por iniciativa dos próprios servidores do Batalhão da Polícia Militar de Foz do Iguaçu, este projeto agroecológico integra práticas sustentáveis em um sistema agroflorestal com cultivo de Plantas Alimentícias Não Convencionais (PANCs), produção hidropônica de hortaliças, três estufas para mudas e sistemas de irrigação abastecidos por cisternas. Com orientação técnica contratada e mão de obra proveniente do patronato em cooperação com a Secretaria da Justiça, o projeto é financiado com recursos próprios da Polícia Militar, tendo sido implantado com investimento do Estado do Paraná. A produção é distribuída a escolas e instituições sociais, além de ser ofertada à comunidade por meio de uma barraca solidária com contribuição voluntária. Caracterizado como organização de fomento, o projeto apoia a implantação de hortas comunitárias ou em instituições, doa mudas e alimentos, oferece assessoria técnica e desenvolve ações educativas voltadas ao uso culinário das PANCs em merendas escolares e oficinas abertas à população, promovendo segurança alimentar, educação ambiental e inclusão social.

Figura 7: Horta e hidroponia Batalhão da PM.



Fonte: das autoras (2023).

vii) Refúgio Biológico Itaipu - organização de fomento:

O Refúgio Biológico é um projeto da Usina Itaipu, localizado em área de preservação da empresa, que cultiva espécies arbóreas nativas da região e também mais de 150 espécies de plantas medicinais. Considerada uma organização de fomento às hortas, o refúgio realiza doações de mudas em apoio a projetos de cultivos de plantas medicinais e de reflorestamento da mata atlântica, além de doação periódica de mudas à comunidade. O local também recebe visitas turísticas e técnicas de educação ambiental. O financiamento é próprio da Itaipu e está estrategicamente ligado à missão de preservação ambiental da empresa.

viii) Horto Municipal de Foz do Iguaçu - organização de fomento:

O Horto Municipal, inaugurado em 1978, constitui um espaço dedicado à conservação ambiental, à sustentabilidade urbana e à produção de mudas, desempenhando um papel estratégico na gestão da arborização da cidade. Gerenciado pela Diretoria de Arborização (DIAR) do Município, é responsável por coordenar ações voltadas à manutenção e expansão da vegetação urbana. O local dispõe de uma estufa de grande porte, utilizada para a produção e armazenamento de mudas de espécies arbóreas e arbustivas, as quais são posteriormente destinadas ao plantio em áreas públicas ou doação para munícipes. Destaca-se, ainda, o apoio que oferece às hortas comunitárias, por meio da doação de mudas e orientação técnica, contribuindo para o fomento da agricultura urbana. Além disso, o Horto configura-se como um espaço multifuncional, com potencial para o desenvolvimento de atividades de educação ambiental, promoção de estudos científicos, geração de dados técnicos e acolhimento de instituições de pesquisa voltadas à flora urbana e à restauração ecológica.

A partir das visitas, percebe-se que as hortas comunitárias visitadas são criadas a partir de iniciativas isoladas e resistem de modo autônomo para permanecerem em funcionamento. Com exceção da horta de Três Lagoas, que possui cooperação com a Copel e tem regras bem estabelecidas, nas demais hortas faltam recursos financeiros e técnicos e o apoio municipal é insuficiente às necessidades locais.

Apesar das dificuldades, as iniciativas permanecem buscando a produção e soberania alimentar. Todas utilizam práticas agrícolas sustentáveis, como o cultivo orgânico e técnicas agroecológicas. Ademais, as hortas objetivam também a conscientização quanto ao cuidado com o meio ambiente, a alimentação saudável, a educação alimentar, ambiental e produtiva e são um meio de fortalecimento comunitário e cidadão.

Pereira e Arce (2016) constata em seu estudo que apesar dos benefícios, a prática da agricultura urbana enfrenta desafios, como a falta de áreas disponíveis para cultivo, a poluição do solo e a carência de políticas públicas que apoiem e incentivem essas iniciativas. A superação desses obstáculos requer a colaboração entre governos, sociedade civil e setor privado, para desenvolver estratégias integradas que fomentem o crescimento da agricultura urbana de forma sustentável.

5. CONCLUSÃO

As hortas comunitárias são uma iniciativa em que um grupo de pessoas se reúne para cultivar um espaço de terra coletivo. A distribuição da colheita pode ser coletiva, ou cada membro da comunidade ser responsável pelo cultivo e colheita da sua área. Programas de hortas comunitárias não só ajudam a garantir o abastecimento de alimentos frescos e saudáveis, mas

também é uma maneira de fortalecer as relações entre os membros da comunidade e contribuir com os objetivos da ODS 2. Fome Zero e Agricultura Sustentável; 3. Saúde e Bem-Estar; 11. Cidades e Comunidades Sustentáveis, e; 12. Consumo e Produção Responsáveis (FAVORETO *et al.*, 2024).

Percebe-se que as iniciativas de hortas urbanas comunitárias têm se consolidado por meio de políticas públicas nas cidades como importante instrumento para promover a segurança alimentar e nutricional, reduzir a vulnerabilidade social e melhorar a qualidade de vida da população, além de contribuir para o desenvolvimento sustentável das cidades. A criação de políticas públicas e instrumentos que estabeleçam diretrizes claras para apoio e regulamentação das hortas urbanas comunitárias, pode significar um passo importante na consolidação dessa prática no município e engajar a participação da sociedade (INSTITUTO ESCOLHAS, 2023).

Em Foz do Iguaçu foram identificadas entre 2023 e 2024 quinze iniciativas de hortas nas áreas urbanas, sendo cinco comunitárias, sete institucionais e três de fomento. Com uma entrevista inicial, revisão bibliográfica e aplicação de questionário aos responsáveis pelas hortas, se identificou que apesar da existência da legislação e de diferentes iniciativas da Prefeitura Municipal ao longo dos anos, falta capacidade estatal para a criação e implementação de um fluxo de fomento constante à agricultura urbana e o programa de hortas comunitárias.

Em contraponto com a realidade encontrada nos estudos de caso nos municípios de Curitiba, Maringá e Maricá, a partir da identificação e visitação nas hortas em Foz do Iguaçu é possível perceber que o município não oferece um apoio institucional para perpetuação dos projetos já existentes, ou fomenta o surgimento de novas iniciativas. Apesar da existência de uma lei municipal que institui o Programa de hortas comunitárias, não foram encontradas diretrizes de funcionamento, previsão orçamentária ou recursos humanos a fim que o programa possa se consolidar como uma política pública local.

A partir desta pesquisa foi possível obter um diagnóstico da situação das hortas urbanas comunitárias em Foz do Iguaçu e os resultados permitem refletir sobre propostas para a consolidação de um programa de hortas comunitárias no município. Essas ações devem ser direcionadas ao desenvolvimento sustentável, estabelecendo e viabilizando a existência de espaços de convivência e de produção alimentar saudável, além de promover o desenvolvimento das comunidades colaborativas e incentivar o engajamento de diferentes grupos e segmentos sociais na construção de uma cidade mais justa, saudável e ambientalmente sustentável.

REFERENCIAS

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA (ANA). **Municípios agroecológicos e políticas de futuro [recurso eletrônico]: iniciativas municipais de apoio à agricultura familiar e à agroecologia e de promoção da segurança alimentar e nutricional.**

Organizadores: Flavia Londres [et al.]. - 2.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Articulação Nacional de Agroecologia - ANA, 2021. Disponível em:

<https://agroecologia.org.br/2020/10/22/municipios-agroecologicos/>. Acesso em: 20 abr. 2025.

CABANHA, S. **Diagnóstico socioterritorial da política de assistência social: informações sociais dos territórios.** Foz do Iguaçu: Fundação Cultural de Foz do Iguaçu, 2019.

CIDADANIA. **Bolsa Família e Cadastro Único. Foz do Iguaçu, 2023.** [S.N.] Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pbfcad/index.html>. Acesso em: 28 jun. 2023.



CUNHA, M. A.; CARDOSO, R. C. V. **Hortas urbanas na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional e desenvolvimento sustentável em Salvador, Brasil**, Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20210094r3vu2022L4ao> . São Paulo. Vol. 25. Acesso em: 20 ago. 2022.

DUARTE, Fernanda; POLESE, Maurício. O pape da agricultura urbana e periurbana na segurança alimentar global do pós-guerra à crise da covid-19: novas perspectivas em justiça alimentar, saúde global e sustentabilidade. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 32, n. 3, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902023230330pt>. Acesso em: 22 abr. 2025.

FAVORETO, Carlos José Ruffato *et al.* Agricultura urbana na perspectiva dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. **Contribuciones a Las Ciencias Sociales**, São José dos Pinhais, v. 17, n. 2, p. 01–30, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.55905/revconv.17n.2-321>. Acesso em: 22 abr. 2024.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População de Foz do Iguaçu no último censo 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

INSTITUTO ESCOLHAS. **Subsídios para a elaboração de uma política pública para o fomento de hortas urbanas**. Relatório Técnico. São Paulo, 2023.

LEI ORDINÁRIA Nº 5.119, DE 14 DE JUNHO DE 2022. **Institui o Programa de Horta Comunitária no Município de Foz do Iguaçu e dá outras providências**. PUBLICADA NO DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU Nº 4.429, DE 15 DE JUNHO DE 2022.

LEI ORDINÁRIA Nº 8.981, DE 27 DE JULHO DE 2011. **Oficializa o Programa de Horta Comunitária no Município de Maringá e dá outras providências**. Publicada no Diário Oficial do Município de Maringá nº 1568, de 01 de agosto de 2011.

LOVO, I. C. **Agricultura urbana: um elo entre o ambiente e a cidadania**. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Florianópolis, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/95958>. Acesso em: 26 out. 2012.

MARICÁ. **PORTARIA Nº 02 DE 15 DE OUTUBRO DE 2019**. Jornal Oficial de Maricá. 16 de outubro de 2019, Ano XI, Edição nº 998. Disponível em https://www.marica.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/JOM_998_16-10-2019.pdf. Acesso em 24/05/2024.

MICHELLON, E. **Hortas comunitárias de Maringá: um modelo de agricultura urbana**. Centro de Referência de Agricultura Urbana e Periurbana - CerAUP. Editora Clichetec, Maringá, 2016.

NASCIMENTO, R. Banco de alimentos como promotor de segurança alimentar e nutricional no município de Foz do Iguaçu. **Revista Competitividade e Sustentabilidade**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 306–320, 2020. DOI: 10.48075/comsus.v7i2.20941. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/comsus/article/view/20941>. Acesso em: 5 abr. 2024.

PEREIRA, Franciela Santa Chiara; ARCE, Enrique Viana. A gestão nas hortas comunitárias da cidade de Americana. **R. Tec. Fatec AM**. ISSN 2446-7049. v.4 n.1 p.78-102 mar./set. 2016.





PNAD. **Segurança alimentar nos domicílios brasileiros volta a crescer em 2023.**

Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39838-seguranca-alimentar-nos-domicilios-brasileiros-volta-a-crescer-em-2023>. Acesso em: 27 mar. 2025.

PNUD. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em

<https://www.undp.org/pt/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel#:~:text=Os%20Objetivos%20de%20Desenvolvimento%20Sustent%C3%A1vel,d%20esfrutem%20de%20paz%20e%20prosperidade>. Acesso em 27 mar. 2025.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (PENSSAN). (2021). **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil** [livro eletrônico]: I Vigisan: relatório final. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert, Rede Penssan. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/pesquisa2020/>. Acesso em: ago. 2022.

SALES, R. L. de A. **Agricultura urbana e periurbana em Foz do Iguaçu: análise das capacidades estatais, percepção dos burocratas.** 2021. 69. Trabalho de Conclusão de Curso de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu Disponível em: <http://dspace.unila.edu.br/123456789/6219>. Acesso em: 20 jul. 2021.

SILVA, L.; DUTRA, V. FRANCELINO, D.; DIAS, N. (2020). Mapeamento de Espaços Urbanos Vazios para possível elaboração de hortas comunitárias em Barbacena/Mg: Desafios e proposições. **Enciclopédia biosfera**, [S. l.], v. 17, n. 32. Disponível em: <https://www.conhecer.org.br/ojs/index.php/biosfera/article/view/50>. Acesso em: 29 jun. 2023.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE PEDIATRIA. **Departamento Científico de Adolescência. Manual de Orientação. Benefícios da Natureza no Desenvolvimento**

de Crianças e Adolescentes. 2019. Disponível em:

https://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/manual_orientacao_sbp_cen_.pdf. Acesso em 27 de março de 2025.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ (UEM). **Mais de mil famílias participam de hortas comunitárias em Maringá.** UEM, Bianca Iglesias, 15 de maio de 2018. Disponível em: https://noticias.uem.br/index.php?option=com_content&view=article&id=22700:mais-de-mil-familias-participam-de-projeto-de-hortas-comunitarias&catid=986:pagina-central&Itemid=211. Acesso em 20/06/2024.

Recebido em: 15/04/2025

Aprovado em: 27/06/2025



A DINÂMICA DA AGRICULTURA FAMILIAR EM TOLEDO (PR) NO CONTEXTO REGIONAL E NACIONAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS CENSOS AGROPECUÁRIOS DE 2006 E 2017

Leandro José de Oliveira¹
Milene Castagna²
Kristianno Fireman Tenório³
Mirian Beatriz Schneider⁴

Resumo:

Este artigo analisa a dinâmica da agricultura familiar no município de Toledo, localizado na região Oeste do Paraná, com base nos dados dos Censos Agropecuários de 2006 e 2017. O objetivo é caracterizar a estrutura dos estabelecimentos de agricultura familiar e identificar as principais transformações ocorridas nesse segmento em um contexto de forte presença do agronegócio. A pesquisa adotou uma abordagem metodológica que combinou revisão bibliográfica sobre a agricultura familiar no Brasil e análise de dados secundários provenientes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os resultados revelam uma retração significativa no número de estabelecimentos de agricultura familiar e na área ocupada por esses produtores, indicando processos de concentração fundiária e fortalecimento da agricultura convencional. Observou-se também o envelhecimento da população rural, a diminuição da sucessão geracional, a ampliação ainda tímida da participação feminina na direção dos estabelecimentos e o aumento do uso de agrotóxicos, inclusive entre agricultores familiares. Tais tendências apontam para a homogeneização dos padrões produtivos em direção ao modelo agroindustrial, com impactos relevantes sobre a sustentabilidade social, econômica e ambiental da agricultura local. A análise evidencia que a agricultura familiar em Toledo enfrenta desafios estruturais para sua manutenção e fortalecimento, exigindo a implementação de políticas públicas que incentivem a diversificação produtiva, o acesso a crédito e assistência técnica, a adoção de práticas agroecológicas e o estímulo à sucessão rural. Conclui-se que a consolidação de uma agricultura familiar sustentável é fundamental não apenas para a segurança alimentar e o desenvolvimento rural local, mas também para a promoção de um modelo agrícola mais equilibrado e resiliente frente às pressões do mercado.

Palavras-chave: Agricultura familiar; Estrutura fundiária; Dinâmica rural; Desenvolvimento sustentável; Censo agropecuário.

LA DINÁMICA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN TOLEDO (PR) EN EL CONTEXTO REGIONAL Y NACIONAL: UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS CENSOS AGROPECUARIOS DE 2006 Y 2017

Resumen:

Este artículo analiza la dinámica de la agricultura familiar en el municipio de Toledo, ubicado en la región Oeste del estado de Paraná, a partir de los datos de los Censos Agropecuarios de 2006 y 2017. El objetivo es caracterizar la estructura de los establecimientos de agricultura familiar e identificar las principales transformaciones ocurridas en este segmento, en un contexto marcado por la fuerte presencia del agronegocio. La investigación adoptó un enfoque metodológico que combinó la revisión bibliográfica sobre la agricultura familiar en Brasil y el análisis de datos secundarios proporcionados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Los resultados revelan una retracción significativa en el número de establecimientos familiares y en el área ocupada, lo que indica procesos de concentración de tierras y fortalecimiento de la agricultura convencional. También se observó el

¹ Doutorando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste/Toledo. Bolsista de Pós-Graduação Capes. E-mail: leandro.oliveira29@unioeste.br.

² Graduanda em Ciências Sociais e bolsista pelo programa de bolsas de iniciação científica e iniciação em desenvolvimento tecnológico e inovação da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – PGDRA/Unioeste/Toledo. E-mail: milenecastagna0@gmail.com.

³ Doutorando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste/Toledo. Bolsista de Pós-Graduação Capes. E-mail: kristianno20@hotmail.com.

⁴ Doutora em História Econômica pela Universidad de León/Espanha (2003). Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – PGDRA/Unioeste/Toledo. E-mail: mirian.braun@unioeste.br.



envejecimiento de la población rural, la disminución de la sucesión generacional, la aún tímida ampliación de la participación femenina en la dirección de los establecimientos y el aumento en el uso de agroquímicos, incluso entre los agricultores familiares. Estas tendencias apuntan a una homogeneización de los patrones productivos hacia el modelo agroindustrial, con impactos relevantes en la sostenibilidad social, económica y ambiental de la agricultura local. El análisis evidencia que la agricultura familiar en Toledo enfrenta desafíos estructurales para su mantenimiento y fortalecimiento, exigiendo políticas públicas que fomenten la diversificación productiva, el acceso al crédito y a la asistencia técnica, la adopción de prácticas agroecológicas y el estímulo a la sucesión rural. Se concluye que consolidar una agricultura familiar sostenible es fundamental no solo para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural local, sino también para la promoción de un modelo agrícola más equilibrado y resiliente frente a las presiones del mercado.

Palabras clave: Agricultura familiar; Estructura agraria; Dinámica rural; Desarrollo sostenible; Censo agropecuario.

THE DYNAMICS OF FAMILY FARMING IN TOLEDO (PR) IN THE REGIONAL AND NATIONAL CONTEXT: A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE 2006 AND 2017 AGRICULTURAL CENSUSES

Abstract:

This article analyzes the dynamics of family farming in the municipality of Toledo, located in the western region of Paraná State, based on data from the 2006 and 2017 Agricultural Censuses. The objective is to characterize the structure of family farming establishments and to identify the main transformations within this sector, in a context marked by the strong presence of agribusiness. The research adopted a methodological approach that combined a literature review on family farming in Brazil with an analysis of secondary data provided by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). The results reveal a significant decrease in the number of family farming establishments and the area they occupy, indicating processes of land concentration and the strengthening of corporate agriculture. The study also identified the aging of the rural population, the decline in generational succession, the still modest increase in female participation in farm management, and the growing use of pesticides, even among family farmers. These trends point to the homogenization of production patterns towards an agro-industrial model, with significant impacts on the social, economic, and environmental sustainability of local agriculture. The analysis highlights that family farming in Toledo faces structural challenges to its maintenance and strengthening, requiring public policies that promote productive diversification, access to credit and technical assistance, the adoption of agroecological practices, and encouragement of rural succession. It concludes that consolidating sustainable family farming is essential not only for food security and local rural development but also for promoting a more balanced and resilient agricultural model in the face of market pressures.

Keywords: Family farming; Land structure; Rural dynamics; Sustainable development; Agricultural census.

1. INTRODUÇÃO

A agricultura familiar é um dos pilares da produção de alimentos e da organização social no campo brasileiro. Historicamente marginalizada por políticas públicas e pelo modelo de modernização agrícola baseado na concentração fundiária, a agricultura familiar passou a ser reconhecida como uma categoria produtiva distinta e estratégica para o desenvolvimento rural sustentável, sobretudo após a promulgação da Lei nº 11.326/2006, que estabeleceu critérios legais para sua identificação (Bueno; Freres Stipp; Rodrigues, 2022).

Desde então, o segmento tem se destacado não apenas pelo volume de produção, mas também pela sua capacidade de gerar empregos, conservar recursos naturais e articular práticas agrícolas com saberes tradicionais e inovações adaptadas à realidade local (Grisa; Schneider, 2015).

Apesar de seu papel central, a agricultura familiar enfrenta desafios estruturais persistentes, como a redução do número de estabelecimentos, o envelhecimento da população rural, a dificuldade de sucessão geracional e a crescente pressão exercida por modelos produtivos intensivos e mecanizados (Lima; Silva; Iwata, 2019; Luna; Klein, 2019). Esses processos têm provocado transformações profundas na configuração do espaço agrário



brasileiro, demandando análises empíricas que identifiquem com precisão as tendências de reconfiguração socioprodutiva da agricultura familiar nas últimas décadas.

Nesse contexto, os dados dos Censos Agropecuários realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2006 e 2017 oferecem uma base sólida para análises comparativas que permitam compreender, com maior acurácia, a trajetória recente da agricultura familiar em diferentes escalas territoriais. O uso de informações censitárias é fundamental para verificar alterações estruturais nos estabelecimentos, nas práticas produtivas e nas condições sociais dos produtores, permitindo uma leitura qualificada sobre os impactos do avanço do agronegócio nas realidades locais.

Este estudo toma como referência o município de Toledo, localizado na região Oeste do Paraná, por se tratar de um território emblemático da agroindustrialização brasileira. Reconhecido oficialmente como a “Capital Paranaense do Agronegócio”, Toledo lidera o Valor Bruto da Produção Agropecuária do estado, com forte presença de cadeias produtivas voltadas à suinocultura, avicultura, piscicultura, produção de grãos e agroindústrias de grande porte, como a BRF (Brasil, 2023; Correa *et al.*, 2022). Tal configuração posiciona o município como um caso exemplar para se investigar os efeitos do avanço agroindustrial sobre os sistemas de produção familiar.

Diante desse cenário, este artigo propõe-se a responder à seguinte questão de pesquisa: como evoluiu a estrutura da agricultura familiar no município de Toledo-PR entre 2006 e 2017, em um contexto regional e nacional marcado pela expansão do agronegócio e pelas transformações socioeconômicas no campo? Para isso, tem-se como objetivo caracterizar e analisar a estrutura produtiva dos estabelecimentos de agricultura familiar no município, a partir de dados dos Censos Agropecuários do IBGE, com atenção a variáveis como número de estabelecimentos, área ocupada, força de trabalho, perfil etário e de gênero dos produtores, principais produtos agrícolas e uso de agrotóxicos.

Além desta introdução, o artigo organiza-se em três seções: a primeira apresenta os materiais e métodos utilizados na coleta e análise dos dados; a segunda contextualiza conceitualmente a agricultura familiar e a inserção de Toledo no sistema agroindustrial e a terceira discute os resultados observados, encerrando com considerações finais e proposições para o fortalecimento da agricultura familiar diante dos desafios contemporâneos.

2. METODOLOGIA

A metodologia adotada neste estudo combinou análise bibliográfica e levantamento de dados secundários, com o objetivo de compreender a estrutura fundiária, a regularização fundiária, a agricultura familiar e as transformações captadas pelos Censos Agropecuários. A pesquisa foi conduzida em duas etapas complementares.

A primeira etapa consistiu na seleção e análise de artigos acadêmicos e documentos científicos publicados, majoritariamente, entre os anos de 2019 e 2025. Foram incluídos também estudos de anos anteriores, quando relevantes para o aprofundamento teórico da investigação. A busca bibliográfica foi orientada por palavras-chave específicas: "estrutura fundiária", "regularização fundiária", "agricultura familiar" e "censo agropecuário", aplicadas nos principais bancos de dados acadêmicos e plataformas de pesquisa científica (Gil, 2017).

A segunda etapa envolveu o levantamento e a sistematização de dados secundários provenientes de fontes oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com ênfase no Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) (2006a, 2017f). Foram utilizados dados dos Censos Agropecuários de 2006 e 2017, o que possibilitou a construção de

um panorama abrangente sobre a evolução da agricultura familiar no município de Toledo-PR. A combinação entre análise bibliográfica e exploração de dados censitários possibilitou uma abordagem integrada, articulando as dimensões teóricas e empíricas da pesquisa.

Essa estratégia metodológica permitiu uma compreensão aprofundada das dinâmicas recentes que impactam a agricultura familiar em Toledo, no contexto das mudanças estruturais observadas no meio rural brasileiro.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A presente seção apresenta e interpreta os resultados obtidos a partir da análise comparativa dos dados dos Censos Agropecuários de 2006 e 2017, com foco na estrutura da agricultura familiar no município de Toledo, Paraná, e em suas escalas territoriais adjacentes: microrregião, mesorregião Oeste, estado e país. A análise está organizada em eixos temáticos que contemplam aspectos demográficos, produtivos, fundiários e sociais, permitindo uma compreensão abrangente das transformações ocorridas no setor.

3.1 Contextualização da Agricultura Familiar e a Inserção de Toledo no Agronegócio

A agricultura familiar no Brasil é resultado de um longo processo histórico que remonta à formação da sociedade rural no período colonial (Picolotto, 2014). Nesse contexto, pequenos agricultores desenvolveram sistemas de produção baseados na diversidade agrícola, na utilização da força de trabalho da própria família e na integração entre produção para autoconsumo e excedentes destinados ao mercado local.

Durante boa parte da história brasileira, a agricultura familiar permaneceu invisibilizada nas políticas públicas, sendo tratada como uma etapa transitória rumo à modernização, ou como uma prática arcaica, sem protagonismo no desenvolvimento rural (Grisa; Schneider, 2015). Essa visão começou a ser contestada a partir das décadas de 1970 e 1980, com a emergência de movimentos sociais rurais e de novas abordagens acadêmicas que reconheciam o papel estratégico dos pequenos agricultores.

O reconhecimento formal da agricultura familiar como categoria socioeconômica diferenciada ocorreu com a promulgação da Lei nº 11.326/2006 (Brasil, 2023). Essa legislação definiu critérios objetivos para identificar o agricultor familiar, como a predominância da mão de obra familiar, o tamanho reduzido da propriedade e a gestão do estabelecimento pelo núcleo familiar, marcando uma nova etapa na valorização desse segmento e sua institucionalização.

Essa institucionalização da agricultura familiar no marco jurídico brasileiro teve impactos importantes, ampliando seu acesso a políticas públicas específicas, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que buscaram promover a inclusão produtiva e a segurança alimentar (Grisa; Schneider, 2015). Em Toledo, o fornecimento regular de alimentos por agricultores familiares para a Cozinha Social vinculada aos Restaurantes Populares representa um exemplo emblemático dessa articulação. Além de garantir mercado para os pequenos produtores, essa política ampliou sua capacidade de planejamento produtivo e favoreceu a geração de renda, demonstrando ser uma estratégia eficaz de inclusão socioprodutiva e de promoção do desenvolvimento regional (Schneider, 2022).

Já a modernização agrícola, baseada em pacotes tecnológicos que exigem elevados investimentos em mecanização e insumos, impôs barreiras adicionais à agricultura familiar, forçando muitos pequenos produtores a optarem por estratégias de pluriatividade, combinando

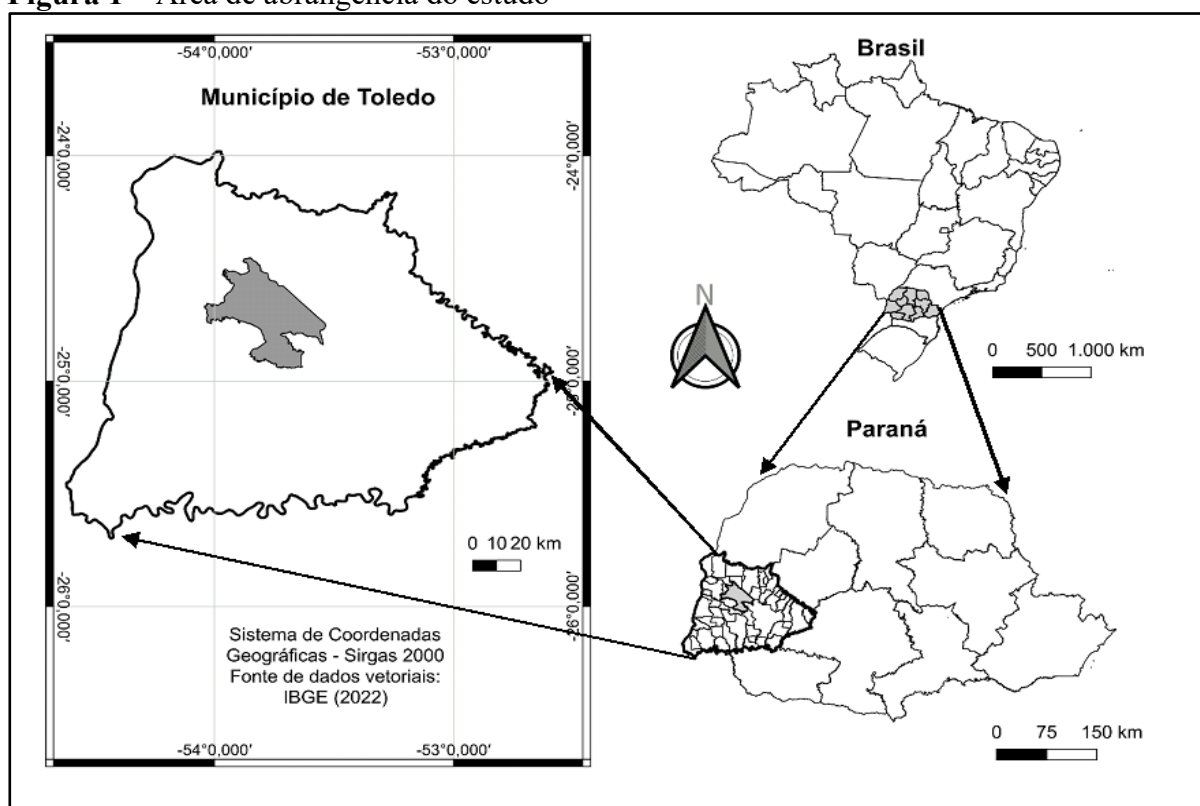
atividades agrícolas e não agrícolas para garantir sua sobrevivência econômica (Pinto; Freitas, 2021). Além dos aspectos econômicos, a agricultura familiar também enfrenta desafios ambientais, como a pressão para adotar práticas produtivas intensivas e o crescente uso de agrotóxicos, o que compromete a sustentabilidade de sistemas tradicionalmente mais diversificados (Tavella *et al.*, 2012).

Outros aspecto importante é a crescente feminização da agricultura, segundo Grisa e Schneider (2015), que com o aumento da participação das mulheres como gestoras de estabelecimentos, a representação torna-se um aspecto positivo das transformações recentes e também evidencia as desigualdades persistentes em termos de acesso à terra, crédito e reconhecimento social. Os autores, no campo das políticas públicas, citam que embora haja iniciativas importantes, observa-se a necessidade de políticas mais integradas e de longo prazo, que articulem acesso à comercialização e apoio à agroecologia, de modo a fortalecer a capacidade de reprodução dos agricultores familiares.

Diante desse panorama, compreender a agricultura familiar no Brasil requer não apenas reconhecer sua importância econômica e social, mas também refletir sobre os mecanismos estruturais que limitam seu desenvolvimento e pensar em estratégias que promovam sua valorização como vetor de desenvolvimento rural sustentável (Abramovay, 1999).

Trazendo para o recorte geográfico de Toledo, localizado na região Oeste do Paraná (Figura 1), o município se destaca no cenário nacional como um dos principais polos de produção agroindustrial do Brasil, resultado de um processo histórico de ocupação territorial, modernização agrícola e integração aos mercados internos e externos (Dias; Plein, 2024).

Figura 1 – Área de abrangência do estudo



Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

A vocação agropecuária de Toledo foi impulsionada nas décadas de 1950 e 1960, com a expansão da fronteira agrícola e a chegada de colonos oriundos do Sul do Brasil, principalmente de descendência europeia, que implementaram técnicas agrícolas diversificadas e consolidaram a produção de grãos, suínos e aves, cuja produção está integrada aos mercados globais de *commodities* agrícolas e pecuárias. Atualmente o município é um dos maiores produtores de grãos no Estado concentrando empresas do ramo agropecuário, sendo classificado como 12º município mais populoso do Paraná; e o 36º da Região Sul do Brasil. Recentemente foi eleito pelo oitavo ano consecutivo o maior produtor agropecuário, condição que o nomeou como a “Capital do Agronegócio” do Estado (Rippel, 2022).

A partir dos anos 1980, Toledo experimentou um processo de intensificação produtiva, com a modernização dos sistemas de produção animal e vegetal, incorporando tecnologias de ponta e práticas de gestão convencional no setor rural, o que ampliou sua competitividade e fortaleceu sua posição como referência agroindustrial (IBGE, 2006; 2017). Essa modernização possibilitou que diversos agricultores procurassem novas atividades estáveis e mais rentáveis, assim, um significativo contingente de agricultores familiares teve sua situação de exclusão ainda mais agravada.

As consequências foram a concentração do acesso à terra, a modificação do tipo e/ou nível de emprego e a redução da oferta de alimentos básicos. De um lado, formou-se um grupo de produtores modernizados, com acesso a tecnologias, alto nível de mecanização e inseridos nas cadeias produtivas, de outro lado, um grande grupo de produtores que foram excluídos das fases iniciais do processo de modernização, no qual grande parcela permaneceu pobre (Staduto; Passini; Santos, 2024).

Na contemporaneidade, a cidade abriga grandes complexos agroindustriais, como unidades da BRF (uma empresa transnacional brasileira do ramo alimentício, fruto da fusão entre Sadia e Perdigão), consolidando sua posição como centro estratégico na produção e industrialização de alimentos. Além da força na produção de proteína animal oriunda da suinocultura e avicultura, Toledo é referência nacional em piscicultura, especialmente na criação de tilápias (Librelato; Shikida, 2005; Ribeiro *et al.*, 2024).

Embora Toledo aporte complexos agroindustriais relevantes, a agricultura familiar persiste, conforme Tabela 1, evidenciando um processo contínuo de reconfiguração estrutural no campo brasileiro entre 2006 e 2017, especialmente no que se refere à participação da agricultura familiar. Em todas as escalas territoriais analisadas, do município de Toledo ao Brasil, observou-se uma retração no número de estabelecimentos familiares.

Tabela 1 - Número de Estabelecimentos da Agricultura Familiar e Não Familiar no ano de 2006 e 2017 (em unidades)

Território	2006		2017		Var (%) 2006/2017	
	Não Familiar	Familiar	Não Familiar	Familiar	Não Familiar	Familiar
Toledo	551	2.516	607	2.001	10,16	-20,47
Microrregião de Toledo	3.879	20.607	4.076	14.121	5,08	-31,47
Oeste Paranaense	9.467	43.750	10.354	32.152	9,37	-26,51
Paraná	68.235	302.828	76.266	228.888	11,77	-24,42
Brasil	809.369	4.366.267	1.175.916	3.897.408	45,29	-10,74

Fonte: IBGE (2006a, 2017a).

No município de Toledo, a redução foi de 20,47%, enquanto na microrregião a queda foi ainda mais acentuada, atingindo 31,47%. Esse comportamento se repetiu no Oeste Paranaense (-26,51%), no estado do Paraná (-24,42%) e, de forma mais branda, no país como um todo (-10,74%). Tais dados indicam que a agricultura familiar está perdendo espaço produtivo, especialmente nas regiões com presença consolidada da agroindústria, como o Oeste do Paraná.

Em contrapartida, o número de estabelecimentos da agricultura não familiar aumentou em todos os territórios, com destaque para o crescimento nacional de 45,29%. No Paraná, o aumento foi de 11,77%, enquanto na microrregião de Toledo e no município, os avanços foram de 5,08% e 10,16%, respectivamente. Esses resultados sinalizam uma expansão da agricultura convencional, mais capitalizada e orientada à produção em larga escala, favorecida por maiores facilidades de acesso a crédito, tecnologia e mercados.

A combinação entre retração da agricultura familiar e expansão da não familiar sugere um movimento de concentração fundiária e incorporação de pequenas propriedades por estabelecimentos de maior porte (Santos *et al.*, 2023). Toledo, embora siga a tendência regional e nacional de transformação rural, apresenta uma intensidade menor na perda de estabelecimentos familiares em relação à sua microrregião, o que pode indicar certa resiliência local, possivelmente explicada pela sua infraestrutura, pela inserção em cadeias produtivas, pelo cooperativismo e por políticas públicas de apoio mais consolidadas.

Não por acaso, que os excelentes indicadores do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) da região onde encontra-se Toledo podem ser explicados pelo alto grau de associativismo e cooperativismo local. A união entre os produtores fez desenvolver na região um complexo sistema de redes alocadas em diversas estratégias de agroindustrialização (Silva; Zerbato; Rocha Jr, 2010).

Ainda assim, os dados confirmam que a agricultura familiar tem enfrentado desafios crescentes para se manter ativa em contextos de expansão agroindustrial, revelando um quadro preocupante de desestruturação socioeconômica do setor (Bueno; Freres Stipp; Rodrigues, 2022; Correa *et al.*, 2022; Deggerone, 2024). Assim, essa perspectiva fornece indícios consistentes de que Toledo e sua microrregião vivenciam um processo de substituição progressiva da agricultura familiar por sistemas convencionais, com implicações diretas para o desenvolvimento regional e a sustentabilidade dos territórios.

Ao verificar as áreas dos estabelecimentos, nota-se o *trade-off* da concentração fundiária, onde é possível observar com clareza a intensificação do processo de concentração territorial da agricultura não familiar e a redução da presença fundiária da agricultura familiar, fenômeno que se repete em todas as escalas analisadas (Tabela 2).

Tabela 2 - Área dos estabelecimentos da Agricultura Familiar e Não Familiar em 2006 e 2017 (em hectares)

Território	2006		2017		Var (%) 2006/2017	
	Não Familiar	Familiar	Não Familiar	Familiar	Não Familiar	Familiar
Toledo	59.666	43.602	61.574	36.474	3,20	-16,35
Microrregião de Toledo	403.064	317.537	458.702	243.678	13,80	-23,26
Oeste Paranaense	1.083.969	648.420	1.217.553	527.106	12,32	-18,71
Paraná	11.139.123	4.252.659	11.182.128	3.559.838	0,39	-16,29
Brasil	253.577.343	80.102.694	270.398.732	80.891.084	6,63	0,98

Fonte: IBGE (2006a, 2017b).

No município de Toledo, a área ocupada por estabelecimentos familiares caiu de 43.602 hectares em 2006 para 36.474 hectares em 2017, uma redução de 16,35%. Já a área da agricultura não familiar cresceu 3,20% no mesmo período, passando de 59.666 para 61.574 hectares. Essa dinâmica evidencia uma tendência de substituição gradual da agricultura familiar por modelos convencionais de maior escala.

Já a microrregião de Toledo apresenta um comportamento semelhante, com uma redução de 23,26% na área da agricultura familiar, enquanto a área da não familiar cresceu 13,80%. Essa retração é ainda mais acentuada do que a verificada no município-sede, o que sugere que os municípios menores da microrregião têm enfrentado maior dificuldade em manter seus sistemas produtivos familiares, possivelmente em razão de menor acesso a crédito, infraestrutura e políticas públicas de suporte.

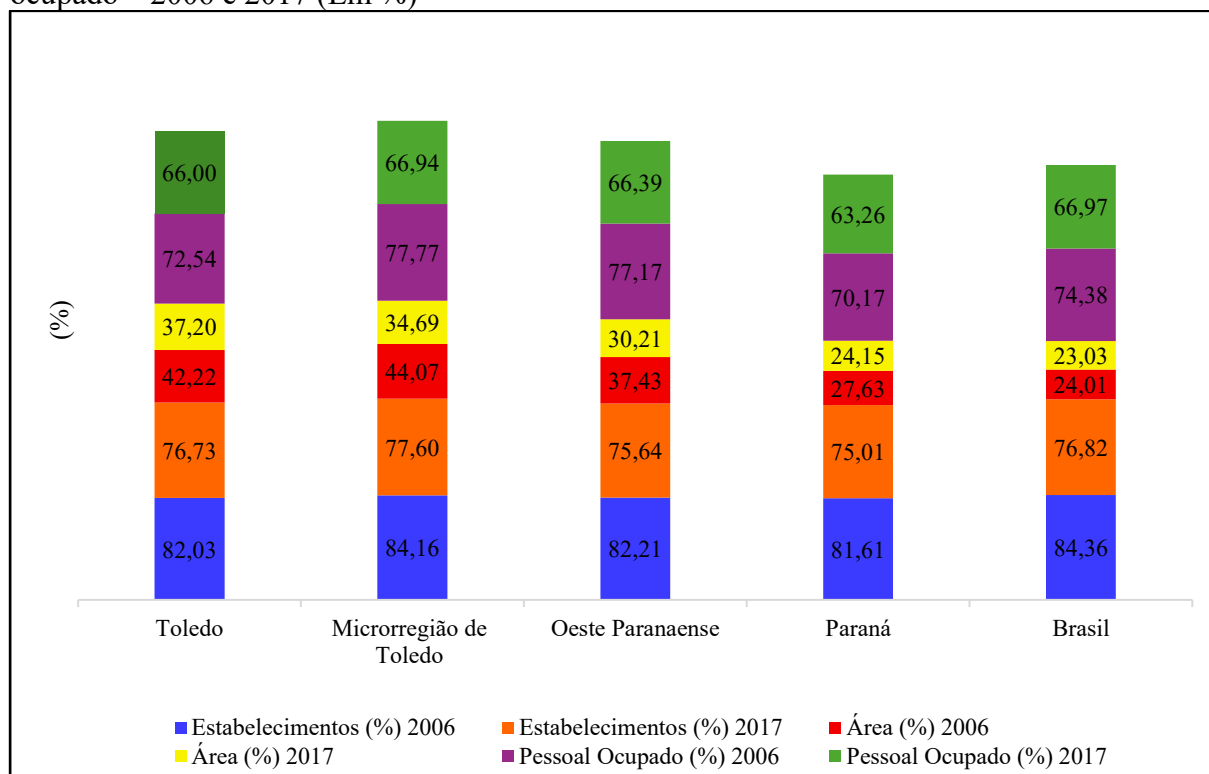
No recorte do Oeste Paranaense, a redução da área ocupada pela agricultura familiar foi de 18,71%, enquanto os estabelecimentos não familiares expandiram sua área em 12,32%. No Paraná como um todo, os dados confirmam essa tendência: houve uma retração de 16,29% na área da agricultura familiar e um aumento de 0,39% na área da não familiar. Já em escala nacional, a agricultura familiar apresentou uma estabilidade relativa, com um crescimento de apenas 0,98% em sua área total, contrastando com os 6,63% de aumento da agricultura não familiar.

Esses resultados demonstram que, embora o número de estabelecimentos da agricultura familiar tenha diminuído de forma significativa (como já indicado na Tabela 1), também há uma perda considerável da base territorial ocupada por esse segmento, especialmente no Oeste do Paraná. A combinação desses fatores, perda de estabelecimentos e de área, aponta para uma reconfiguração fundiária profunda, marcada pela redução da diversidade produtiva e pela expansão de sistemas agrícolas convencionais mais homogêneos e voltados para a exportação (Barreto Filho, 2022; Batista; Stoffel, 2022).

Em Toledo e sua microrregião, esse processo se apresenta com mais intensidade do que a média estadual e nacional, reforçando a necessidade de políticas territoriais específicas que visem à permanência da agricultura familiar e à valorização da sua função econômica, social e ambiental no espaço rural.

Sobre a participação percentual da agricultura familiar no total de estabelecimentos, a área e pessoal ocupada entre 2006 e 2017, é possível identificar tendências claras de retração relativa da agricultura familiar em diferentes escalas territoriais, sobretudo nos recortes regionais que abrangem Toledo (Figura 2).

Figura 2 - Participação da agricultura familiar no total de estabelecimentos, área total e pessoal ocupado – 2006 e 2017 (Em %)



Fonte: IBGE (2006b, 2017c).

Em relação ao número de estabelecimentos, a agricultura familiar ainda representa a maioria em todos os territórios, com percentuais superiores a 75% em 2017, por exemplo, 76,73% em Toledo e 76,82% no Brasil. Contudo, esses valores apresentam uma leve queda em relação a 2006, indicando uma redução proporcional da presença da agricultura familiar, mesmo que ela ainda domine em termos quantitativos. A Microrregião de Toledo e o Brasil, por exemplo, passaram de 84,16% e 84,36% para 77,60% e 76,82%, respectivamente, entre 2006 e 2017.

Em relação à área ocupada, os dados revelam uma participação significativamente menor da agricultura familiar. Em 2006, a proporção da área ocupada por esse segmento era de 42,22% em Toledo, e caiu para 37,20% em 2017. Na Microrregião de Toledo, a queda foi de 44,07% para 34,69%, e no Oeste Paranaense, de 37,43% para 30,21%. A tendência é ainda mais acentuada no Paraná (de 27,63% para 24,15%) e no Brasil (de 24,01% para 23,03%). Essa redução mostra que, embora ainda representem a maioria em número de propriedades, os agricultores familiares ocupam proporcionalmente menos território, o que sugere um avanço da concentração fundiária nas mãos da agricultura não familiar.

Quanto ao pessoal ocupado, a agricultura familiar mantém uma expressiva participação, ainda que com ligeira retração em todos os recortes. Em Toledo, por exemplo, a participação caiu de 66% para 66,00%, o que demonstra estabilidade, apesar da diminuição na área e no número total de estabelecimentos. O dado mais positivo é observado no Brasil, onde a agricultura familiar continua respondendo por 66,97% da mão de obra rural.

De forma geral, a Figura 2 evidencia uma contradição importante: mesmo com menor área e participação decrescente em termos fundiários, a agricultura familiar continua sendo o

setor que mais emprega no campo e que representa a maior parte dos estabelecimentos (Staduto; Kreter, 2014; Stoffel; Ramos; Rambo, 2024). Essa realidade reforça o papel social da agricultura familiar no Brasil e em regiões como Toledo, mesmo em um contexto de avanço da agricultura convencional. Contudo, a tendência de retração relativa em área e estabelecimentos indica risco de enfraquecimento estrutural, o que exige políticas públicas mais efetivas para garantir a permanência, a sucessão e a valorização desse segmento (Picolotto, 2014; Pinto; Freitas, 2021).

Com base na Tabela 3, observa-se uma tendência acentuada de retração da força de trabalho ocupada nos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar entre 2006 e 2017, tanto para homens quanto para mulheres, com impactos significativos em todas as escalas territoriais analisadas.

Tabela 3 - Número de homens e mulheres ocupados em estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar no ano de 2006 e 2017

Território	2006		2017		Var (%) 2006/2017	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Toledo	3.952	2.636	3.773	2.036	-4,53	-22,76
Microrregião de Toledo	33.647	17.514	22.121	12.359	-34,26	-29,43
Oeste Paranaense	72.030	41.588	47.755	27.304	-33,70	-34,35
Paraná	506.429	277.472	349.187	186.365	-31,05	-32,83
Brasil	8.173.357	4.149.753	6.797.882	3.317.677	-16,83	-20,05

Fonte: IBGE (2006b, 2017c).

No município de Toledo, o número de homens ocupados caiu de 3.952 para 3.773 (-4,53%), enquanto o número de mulheres sofreu uma queda mais expressiva, de 2.636 para 2.036 (-22,76%). Esses dados indicam uma redução proporcionalmente maior da ocupação feminina, o que pode refletir a persistência de desigualdades de gênero no acesso e permanência das mulheres na agricultura familiar.

Na microrregião de Toledo, essa tendência se repete de maneira ainda mais intensa: o número de homens ocupados caiu 34,26% e o de mulheres, 29,43%. Essa retração também se verifica no Oeste Paranaense, com quedas de 33,70% entre os homens e 34,35% entre as mulheres. No estado do Paraná, os percentuais são semelhantes, com redução de 31,05% entre os homens e 32,83% entre as mulheres. Em escala nacional, os números absolutos continuam elevados, mas também apontam para queda significativa: -16,83% entre os homens e -20,05% entre as mulheres.

Esses dados revelam um fenômeno importante: a agricultura familiar está encolhendo também em termos de força de trabalho, o que indica não apenas dificuldades econômicas, mas também desestímulo à permanência no campo, particularmente entre as mulheres. A redução do pessoal ocupado pode estar relacionada à mecanização crescente, à migração rural-urbana, ao envelhecimento dos produtores e à ausência de políticas eficazes de sucessão rural e incentivo à permanência dos jovens no meio rural (Stoffel; Ramos; Rambo, 2024).

Além disso, o declínio mais acentuado entre as mulheres sugere que a feminização da agricultura, embora presente em discursos e iniciativas pontuais, ainda enfrenta barreiras estruturais que limitam sua consolidação (Picolotto, 2014). A queda generalizada no número de trabalhadores da agricultura familiar, sobretudo em regiões de forte agroindustrialização como Toledo, evidencia um cenário de vulnerabilidade social e reforça a urgência de políticas públicas que promovam inclusão produtiva, equidade de gênero e sustentabilidade socioeconômica nos territórios rurais.

Com base nos dados da Tabela 4, observa-se uma redução da diversidade produtiva nos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar entre 2006 e 2017, com destaque para a diminuição da participação das lavouras temporárias, horticultura, lavouras permanentes e da pecuária em algumas regiões, especialmente em Toledo e sua microrregião.

Tabela 4 - Participação dos grupos de atividade econômica dos estabelecimentos agropecuários familiares nos anos 2006 e 2017 (Em %)

Território	Produção de lavouras temporárias (%)		Horticultura e floricultura (%)		Produção de lavouras permanentes (%)	
	2006	2017	2006	2017	2006	2017
Toledo	36,65	35,51	2,22	1,30	0,39	0,31
Microrregião de Toledo	49,14	44,54	1,69	0,93	2,08	0,92
Oeste Paranaense	44,22	40,03	2,38	1,31	1,53	0,76
Paraná	37,69	35,14	3,93	2,66	5,03	3,93
Brasil	32,38	26,06	3,30	2,50	8,84	8,67
Território	Pecuária e criação de outros animais (%)		Pesca (%)		Aqüicultura (%)	
	2006	2017	2006	2017	2006	2017
Toledo	41,70	39,19	0,00	0,00	0,52	0,00
Microrregião de Toledo	30,48	30,52	0,16	0,02	0,27	0,27
Oeste Paranaense	33,19	32,66	0,10	0,03	0,21	0,20
Paraná	33,01	30,84	0,04	0,04	0,16	0,09
Brasil	36,08	36,33	0,27	0,15	0,14	0,10

Fonte: IBGE (2006c, 2017d).

No caso da produção de lavouras temporárias, que engloba cultivos de ciclo curto como milho, feijão e mandioca, houve retração em todas as escalas. Em Toledo, a participação caiu de 36,65% para 35,51%, e na microrregião, de 49,14% para 44,54%. Essa queda também foi registrada no Paraná (de 37,69% para 35,14%) e no Brasil (de 32,38% para 26,06%). Isso indica que, embora continue sendo a principal atividade, há uma tendência de retração ou substituição por outras práticas ou abandono produtivo, o que pode estar relacionado à redução do número de estabelecimentos e à dificuldade de permanência das famílias na atividade agrícola.

Na horticultura e floricultura, a queda foi mais significativa em Toledo (de 2,22% para 1,30%) e na microrregião (de 1,69% para 0,93%). Esse padrão de retração também aparece nas demais regiões, indicando a fragilidade dessas atividades, que normalmente exigem mais infraestrutura, mão de obra intensiva e escoamento ágil, fatores limitantes para produtores familiares.

A produção de lavouras permanentes, como café e frutas perenes, representa um percentual muito baixo nas regiões analisadas, e apresentou retração. Em Toledo, caiu de 0,39% para 0,31%; no Paraná, de 5,03% para 3,93%. Isso revela a pouca representatividade dessa atividade no Oeste do Paraná, ao contrário de outras regiões do país onde lavouras permanentes são mais expressivas.

Quanto à pecuária e criação de outros animais, há relativa estabilidade, com leve redução em Toledo (de 41,70% para 39,19%) e leve aumento na microrregião (de 30,48% para 30,52%). Esse setor mantém-se como importante componente da agricultura familiar,

especialmente nas regiões Sul e Oeste, mas a estagnação dos números pode indicar limites estruturais para sua expansão, como acesso a crédito, assistência técnica e infraestrutura.

As atividades de pesca e aquicultura mantêm participação quase simbólica. Em Toledo, por exemplo, a aquicultura desaparece nos dados de 2017 (de 0,52% para 0,00%), enquanto a pesca segue com 0,00%. Em outras regiões, os percentuais são igualmente baixos e pouco variam, evidenciando que essas atividades ainda não foram incorporadas de forma significativa aos sistemas produtivos familiares, mesmo em regiões com potencial aquícola.

De forma geral, a tabela revela que os estabelecimentos familiares seguem concentrados em poucas atividades principais, com predomínio das lavouras temporárias e da pecuária, mas com sinais de retração e baixa diversificação (Prestes *et al.*, 2022). A redução nos índices de horticultura, lavouras permanentes e aquicultura aponta para uma vulnerabilidade econômica crescente, pois limita a capacidade de adaptação e resiliência dos agricultores familiares frente às mudanças de mercado, clima ou políticas públicas. Esse cenário reforça a necessidade de estratégias que incentivem a diversificação produtiva como eixo estruturante da sustentabilidade da agricultura familiar nos territórios analisados (Batista; Stoffel, 2022).

3.2 Perfil dos Produtores e da Mão de Obra

A compreensão do perfil dos produtores e da mão de obra envolvida na agricultura familiar é fundamental para a análise das transformações socioeconômicas em curso no meio rural. Esse recorte permite identificar não apenas a composição etária e de gênero dos responsáveis pelos estabelecimentos, mas também revelar dinâmicas de permanência, sucessão e participação social que impactam diretamente a sustentabilidade desse segmento.

A Tabela 5 demonstra um envelhecimento progressivo do perfil dos produtores da agricultura familiar entre 2006 e 2017 em todas as escalas analisadas. Esse fenômeno indica não apenas um desafio demográfico, mas também um risco à continuidade das atividades familiares no campo, já que a sucessão rural se mostra cada vez mais limitada.

Tabela 5 - Participação da agricultura familiar no total de estabelecimentos por classe de idade do produtor no ano de 2006 e 2017 (Em %)

Território	2006					
	Menor que 25 anos	De 25 a menos de 35 anos	De 35 a menos de 45 anos	De 45 a menos de 55 anos	De 55 a menos de 65 anos	De 65 anos e mais
Toledo	0,75	7,30	22,60	21,75	17,74	11,90
Microrregião de Toledo	1,13	7,71	20,37	22,32	19,55	13,07
Oeste Paranaense	1,47	8,26	20,37	21,31	18,38	12,42
Paraná	1,85	9,52	19,43	20,98	17,21	12,63
Brasil	2,81	11,33	18,17	19,35	17,44	15,27
Território	2017					
	Menor que 25 anos	De 25 a menos de 35 anos	De 35 a menos de 45 anos	De 45 a menos de 55 anos	De 55 a menos de 65 anos	De 65 anos e mais
Toledo	0,69	4,59	11,73	23,88	20,79	15,51
Microrregião de Toledo	0,77	3,93	10,18	21,83	21,46	19,70
Oeste Paranaense	0,84	4,28	10,51	20,74	20,50	19,09
Paraná	1,27	5,45	11,69	19,42	20,06	17,51
Brasil	1,50	6,72	12,82	17,77	18,64	19,62

Fonte: IBGE (2006d, 2017e).

Em Toledo, por exemplo, a proporção de produtores com menos de 35 anos caiu de 8,05% em 2006 (soma das faixas até 35 anos) para apenas 5,28% em 2017, uma queda de mais de 34% no contingente jovem. Em contrapartida, os produtores com 55 anos ou mais representavam 29,64% em 2006 e passaram a compor 36,30% em 2017, evidenciando um aumento de 6,66 pontos percentuais nessa faixa etária. O grupo de 65 anos ou mais cresceu de 11,90% para 15,51% no período.

A microrregião de Toledo apresenta uma tendência ainda mais acentuada: a presença de jovens abaixo dos 35 anos caiu de 8,84% para 4,70%, enquanto os com 65 anos ou mais saltaram de 13,07% para 19,70%. Isso representa um aumento de mais de 50% na proporção de idosos entre os produtores familiares, reforçando o sinal de fragilidade na renovação geracional.

No Oeste Paranaense, o padrão se repete: redução significativa de jovens (de 9,73% para 5,12%) e aumento da presença dos produtores com 55 anos ou mais (de 30,80% para 39,50%). No estado do Paraná e no Brasil como um todo, os dados também indicam declínio das faixas etárias mais jovens e crescimento constante das faixas mais velhas, especialmente entre os que possuem mais de 65 anos, que em nível nacional já representam quase 20% dos produtores da agricultura familiar.

Esses dados apontam para uma situação crítica de envelhecimento da população produtora, que afeta diretamente a capacidade de reprodução social e econômica da agricultura familiar. O declínio da presença de jovens sugere dificuldades na permanência no campo, seja por ausência de políticas de incentivo, por falta de infraestrutura ou por atrativos urbanos. Ao mesmo tempo, o aumento expressivo da faixa acima de 65 anos reforça o risco de esvaziamento das unidades produtivas no médio prazo, caso não haja políticas efetivas de sucessão rural.

Assim, a Tabela 5 revela que a agricultura familiar em Toledo, sua microrregião e no Brasil enfrenta um problema estrutural de renovação geracional. Esse quadro compromete não apenas a viabilidade produtiva futura, mas também a continuidade dos modos de vida e dos territórios rurais sustentados por esse segmento (Picolotto, 2014; Magro; Oliveira; Souza, 2019). Investimentos em formação, crédito jovem, políticas de herança e mecanismos de apoio à juventude rural são urgentes para reverter essa tendência e garantir a sustentabilidade da agricultura familiar nas próximas décadas.

Para entender as posições de gênero trazidas pelos censos, têm-se a Tabela 6, que detalha o número de homens e mulheres ocupados em estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar entre os períodos. Observa-se uma acentuada retração da força de trabalho rural familiar, com impactos relevantes sobre a estrutura produtiva e a reprodução social no campo.

Tabela 6 - Número de homens e mulheres ocupados em estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar no ano de 2006 e 2017

Território	2006		2017		Var (%) 2006/2017	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Toledo	3.952	2.636	3.773	2.036	-4,53	-22,76
Microrregião de Toledo	33.647	17.514	22.121	12.359	-34,26	-29,43
Oeste Paranaense	72.030	41.588	47.755	27.304	-33,70	-34,35
Paraná	506.429	277.472	349.187	186.365	-31,05	-32,83
Brasil	8.173.357	4.149.753	6.797.882	3.317.677	-16,83	-20,05

Fonte: IBGE (2006b, 2017f).

Em todas as escalas analisadas, de Toledo ao Brasil, tanto homens quanto mulheres apresentaram quedas expressivas no número de ocupados, sendo a redução proporcionalmente

mais intensa entre as mulheres. Em Toledo, por exemplo, o número de mulheres ocupadas caiu 22,76%, enquanto entre os homens a redução foi de 4,53%. Na microrregião de Toledo, os recuos foram ainda mais marcantes: -29,43% para as mulheres e -34,26% para os homens. Esses dados evidenciam que, embora a agricultura familiar ainda desempenhe um papel relevante na geração de ocupação no meio rural, ela tem enfrentado dificuldades crescentes em manter sua base de trabalhadores ativos.

Esse processo pode ser explicado por múltiplos fatores, entre os quais destacam-se o envelhecimento da população rural, a falta de políticas públicas eficazes de incentivo à permanência e à sucessão no campo, o aumento da mecanização, e as dificuldades econômicas enfrentadas pelos pequenos produtores diante da expansão do agronegócio (Magro; Oliveira; Souza, 2019; Daniel *et al.*, 2020). Além disso, a redução da ocupação feminina sugere a persistência de desigualdades estruturais que limitam a inserção plena das mulheres no setor agropecuário, mesmo em contextos em que sua contribuição é historicamente significativa.

A tendência de retração do número total de trabalhadores na agricultura familiar, especialmente nas regiões de forte agroindustrialização como o Oeste do Paraná, revela um cenário de vulnerabilidade e esvaziamento da força de trabalho rural, que exige atenção urgente por parte do poder público para evitar o aprofundamento das desigualdades e o colapso social em determinadas áreas do território brasileiro (Staduto; Kreter, 2014; Stoffel; Ramos; Rambo, 2024).

Quando observamos os indicadores residência, escolaridade e acesso à energia (Tabela 7), são fundamentais para avaliar a qualidade de vida no campo e o grau de inclusão produtiva desse segmento.

Tabela 7 - Participação da agricultura familiar no total de estabelecimentos por local de residência, acesso à energia elétrica e escolaridade no ano de 2006 e 2017 (Em %)

Território	2006					
	Local de residência		Acesso à energia elétrica		Escolaridade	
	No Estab.	Outro local	Sim	Não	Sabe ler e escrever	Não sabe ler e escrever
Toledo	66,29	15,75	66,81	15,23	81,15	0,88
Microrregião de Toledo	57,39	26,77	59,11	25,05	81,79	2,36
Oeste Paranaense	61,01	21,20	62,15	20,06	78,40	3,81
Paraná	64,07	17,54	63,18	18,43	76,07	5,54
Brasil	66,69	17,67	57,63	26,73	61,80	22,56
Território	2017					
	Local de residência		Acesso à energia elétrica		Escolaridade	
	No Estab.	Outro local	Sim	Não	Sabe ler e escrever	Não sabe ler e escrever
Toledo	63,23	13,50	69,40	7,09	76,74	0,46
Microrregião de Toledo	57,62	19,98	64,48	12,91	75,44	2,44
Oeste Paranaense	59,13	16,51	65,82	9,70	72,46	3,49
Paraná	60,37	14,64	67,21	7,63	70,44	4,96
Brasil	59,33	17,49	63,70	12,71	56,74	20,34

Fonte: IBGE (2006d, 2006e, 2006f, 2017e, 2017f, 2017g).

No que diz respeito ao local de moradia, observa-se que, em 2006, a maioria dos produtores residia no próprio estabelecimento rural, 66,29% em Toledo e 66,69% no Brasil, e essa tendência se manteve em 2017, com ligeira redução: 63,23% em Toledo e 61,34% em nível

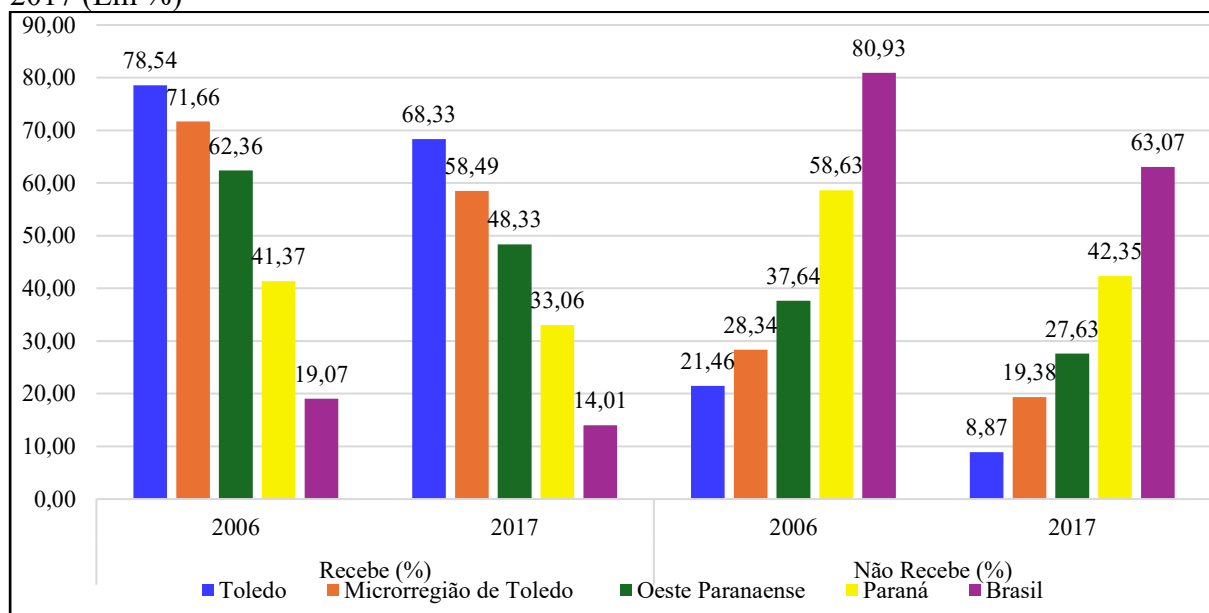
nacional. Essa permanência no espaço produtivo evidencia o vínculo territorial e simbólico da agricultura familiar, ainda que a leve queda possa sugerir deslocamentos por melhores condições de vida ou serviços, sobretudo nas regiões mais urbanizadas.

No tocante ao acesso à energia elétrica, em Toledo, a proporção de produtores com acesso subiu de 66,81% em 2006 para 69,40% em 2017, enquanto na microrregião o aumento foi de 59,11% para 64,48%. Em escala nacional, o avanço foi ainda mais expressivo: de 57,63% para 67,01%. Ao mesmo tempo, a parcela de produtores sem acesso à energia elétrica caiu pela metade em muitos recortes territoriais. Esse progresso contribui diretamente para a qualidade de vida das famílias e para a modernização das atividades produtivas, sendo um indicador importante de inclusão infraestrutural.

Quanto à escolaridade, os dados revelam tanto avanços quanto desafios persistentes. Em Toledo, o percentual de produtores que sabiam ler e escrever caiu levemente, de 81,15% para 76,74%, o que pode refletir uma mudança no perfil etário, com envelhecimento da população rural e menor entrada de jovens. No entanto, a taxa de analfabetismo entre os produtores da cidade caiu de 0,88% para 0,46%, revelando melhora qualitativa. Em escala nacional, o cenário ainda é preocupante: embora tenha havido uma leve redução, o Brasil mantinha em 2017 um índice de 20,34% de responsáveis por estabelecimentos familiares que não sabiam ler nem escrever, o que representa um entrave relevante do acesso as políticas públicas e a gestão dos empreendimentos.

De forma geral, os dados mostram que houve avanços moderados nas condições básicas dos produtores da agricultura familiar, sobretudo no acesso à energia elétrica e na redução do analfabetismo. No entanto, a escolaridade ainda representa um obstáculo em muitas regiões, assim como a tendência de afastamento gradual da moradia no próprio estabelecimento. Tais fatores são determinantes para o fortalecimento ou fragilização da agricultura familiar, afetando diretamente sua capacidade de inovação, permanência e articulação com políticas de desenvolvimento rural.

Figura 3 - Acesso à assistência técnica pelos estabelecimentos familiares no ano de 2006 e 2017 (Em %)



Fonte: IBGE (2006g, 2017h).

Com base nos dados apresentados na Figura 2, observa-se uma queda significativa no acesso à assistência técnica pelos estabelecimentos da agricultura familiar entre os anos de 2006 e 2017, especialmente nas regiões com maior inserção no agronegócio. Em Toledo, a proporção de produtores familiares que recebiam assistência técnica caiu de 78,54% para 68,33%, uma retração de mais de 10 pontos percentuais. A microrregião de Toledo seguiu a mesma tendência, passando de 71,66% para 58,49%, e o Oeste Paranaense, de 62,36% para 48,33%. No estado do Paraná, a queda foi ainda mais acentuada, saindo de 41,37% em 2006 para apenas 33,06% em 2017. Em escala nacional, a situação é mais preocupante: apenas 19,07% dos produtores familiares brasileiros recebiam assistência técnica em 2006, proporção que despencou para 14,01% em 2017.

Essa redução no acesso revela um desmonte ou enfraquecimento das políticas públicas de apoio direto ao agricultor familiar, num período em que a pressão por eficiência produtiva e sustentabilidade se intensificou. Ao mesmo tempo, o aumento da proporção de estabelecimentos que não recebiam assistência técnica reforça esse cenário. No caso do Brasil, o índice saltou de 80,93% para 86,00%, e no Paraná, de 58,63% para 66,94%. Mesmo em regiões com melhor desempenho, como Toledo, o número de agricultores sem acesso passou de 21,46% para 27,63%.

Esses dados apontam para um retrocesso institucional no apoio técnico à agricultura familiar, que impacta diretamente sua capacidade de inovação, acesso a crédito, inserção em mercados e adequação a práticas sustentáveis. A assistência técnica, além de transferir conhecimento, é um vetor de inclusão produtiva, especialmente em contextos de transição tecnológica ou de reestruturação fundiária. Sua retração, portanto, compromete os esforços de fortalecimento da agricultura familiar e evidencia uma fragilidade das políticas públicas voltadas ao campo no período analisado.

3.3 Os aspectos fundiários

O acesso à terra e a forma como ela é explorada refletem diretamente a capacidade de reprodução social e econômica dos estabelecimentos estudados. Por isso, o grau de estabilidade e autonomia da agricultura familiar frente às transformações no meio rural também é levantado para a caracterização. Nesse sentido, os dados apresentados permitem avaliar não apenas a distribuição da posse e uso da terra ao longo do tempo, mas também inferir os efeitos das dinâmicas de concentração fundiária e da presença crescente do agronegócio sobre os agricultores familiares, conforme Tabela 8.

Tabela 8 - Participação da agricultura familiar no total de estabelecimentos por condição do produtor em relação às terras no ano de 2006 e 2017 (Em %)

Território	Proprietário (%)		Arrendatário (%)		Parceiro (%)		Produtor sem área (%)	
	2006	2017	2006	2017	2006	2017	2006	2017
Toledo	87,60	67,52	6,16	5,86	3,14	0,73	0,16	0,23
Microrregião de Toledo	82,64	68,01	7,93	4,86	4,94	1,41	1,19	0,28
Oeste Paranaense	80,42	65,10	7,81	4,01	3,31	1,29	1,19	0,16
Paraná	79,37	62,36	6,99	3,60	2,18	1,35	2,64	0,22
Brasil	74,72	62,43	4,49	2,20	2,90	1,75	5,54	1,08

Fonte: IBGE (2006c, 2017h).

A Tabela 8 evidencia uma redução significativa no número de produtores da agricultura familiar que são proprietários de suas terras entre 2006 e 2017 em todos os recortes territoriais.

Em Toledo, por exemplo, a proporção de produtores proprietários caiu de 87,60% para 67,52%, uma redução de 20 pontos percentuais. Essa tendência se repete na microrregião de Toledo (de 82,64% para 68,01%), no Oeste Paranaense (de 80,42% para 65,10%) e no estado do Paraná como um todo (de 79,37% para 62,36%). Em escala nacional, a redução também é expressiva, passando de 74,72% para 62,43%.

Esse processo indica um possível deslocamento da agricultura familiar para formas de uso da terra menos estáveis, como arrendamento ou parcerias, o que pode refletir dificuldades econômicas, endividamento, venda de propriedades ou ausência de políticas efetivas de regularização fundiária. O número de arrendatários e parceiros, embora ainda minoritário, mostra certa estabilidade em alguns casos, mas também variações relevantes: no Brasil, por exemplo, os arrendatários passaram de 4,49% para 2,20%, e os parceiros de 2,90% para 1,75%. Já em Toledo e sua microrregião, o percentual de parceiros caiu também, mas os arrendatários mantiveram proporções significativas, sinalizando que parte da agricultura familiar está se mantendo com acesso não direto à terra.

O dado sobre "produtores sem área" também é revelador: embora representem uma fração muito pequena do total, chama atenção que esse percentual tenha aumentado em Toledo e sua microrregião (de 0,16% para 0,23% em Toledo e de 1,19% para 0,28% na microrregião), enquanto em escala nacional esse grupo caiu de 5,54% para 1,08%. Isso pode indicar que, localmente, ainda há produtores em situação de extrema precariedade ou em processos de transição fundiária não formalizada.

Tais dados apontam para um enfraquecimento da base fundiária da agricultura familiar, com a perda de autonomia dos produtores sobre as terras em que trabalham. Essa perda de titularidade compromete não apenas a estabilidade socioeconômica das famílias, mas também o acesso a políticas públicas, crédito rural e investimentos de longo prazo (Bueno; Freres Stipp; Rodrigues, 2022; Correa *et al.*, 2022; Santos *et al.*, 2023). Em contextos como o de Toledo, marcado pela expansão do agronegócio, essa reconfiguração fundiária representa um sinal de alerta para a sustentabilidade da agricultura familiar e sua capacidade de resistência diante da pressão estrutural por concentração e mercantilização da terra.

Para entender melhor essa reconfiguração, têm-se a outro índice de área total (Tabela - 9), que apresenta resultados que corroboram:

Tabela 9 – Participação dos grupos de área total dos estabelecimentos agropecuários familiares nos anos 2006 e 2017 (Em %)

Território	Menos que 1 (%)		De 1 a menos de 5 (%)		De 5 a menos de 20 (%)		De 20 a menos de 50 (%)	
	2006	2017	2006	2017	2006	2017	2006	2017
Toledo	5,15	2,72	15,26	14,46	33,68	33,63	23,25	20,59
Microrregião de Toledo	4,44	4,15	17,05	14,75	38,92	34,07	19,14	19,64
Oeste Paranaense	5,16	4,68	18,15	15,28	37,28	33,80	17,32	17,48
Paraná	6,66	5,46	18,40	16,78	35,51	32,96	15,85	15,99
Brasil	10,96	9,19	21,91	20,43	24,01	23,04	14,28	14,29
Território	De 50 a menos de 100 (%)		De 100 a menos de 500 (%)		Mais que 500 (%)		Produtor sem área (%)	
	2006	2017	2006	2017	2006	2017	2006	2017
Toledo	4,56	5,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,13	0,23
Microrregião de Toledo	3,59	4,72	0,01	0,01	0,00	0,00	1,00	0,27
Oeste Paranaense	3,31	4,23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,98	0,16
Paraná	3,03	3,55	0,01	0,04	0,00	0,01	2,16	0,22
Brasil	5,79	5,93	2,73	2,86	0,00	0,01	4,68	1,07

Fonte: IBGE (2006h, 2017i).

Os dados apresentados na Tabela 9 apresentam uma manutenção da concentração da agricultura familiar em estabelecimentos com área entre 5 e 50 hectares, embora haja sinais de leve retração e redistribuição nas faixas inferiores e superiores. Em Toledo, por exemplo, 33,68% da área em 2006 estava concentrada em propriedades com 5 a menos de 20 hectares, percentual que praticamente se manteve em 2017 (33,63%). A faixa de 20 a menos de 50 hectares, por sua vez, caiu de 23,25% para 20,59%, indicando um leve processo de retração dessa categoria intermediária.

Nos estabelecimentos menores, especialmente aqueles com menos de 1 hectare ou de 1 a menos de 5 hectares, os dados mostram uma tendência de redução da representatividade da área ocupada, como em Toledo (de 5,15% para 2,72% na primeira faixa e de 15,26% para 14,46% na segunda). Essa tendência é acompanhada em outras regiões, como no Paraná e no Brasil, e reforça a dificuldade de permanência de pequenas unidades produtivas diante das pressões econômicas e estruturais do agronegócio.

Na microrregião de Toledo, a proporção da área em estabelecimentos com 5 a menos de 20 hectares também se manteve estável (33,82% para 34,07%), enquanto houve uma leve redução na faixa de 20 a menos de 50 hectares (de 19,14% para 19,64%). Em compensação, as faixas maiores, de 50 a menos de 100 hectares e de 100 a menos de 500 hectares, mantiveram baixa participação, sinalizando que a agricultura familiar na região ainda é predominantemente composta por propriedades pequenas e médias.

A presença de estabelecimentos sem área também chama atenção, ainda que em percentuais baixos. Em Toledo, por exemplo, subiu de 0,16% para 0,23%, e no Brasil de 1,07% para 1,29%. Esse grupo pode representar situações de informalidade, perda de acesso à terra ou produtores em transição, e seu crescimento sugere vulnerabilidade fundiária crescente.

A agricultura familiar continua ancorada em propriedades de pequeno e médio porte, especialmente entre 5 e 50 hectares, mas evidencia também a fragilidade dos estabelecimentos menores e a estagnação da presença em faixas maiores, o que pode limitar sua competitividade e expansão. Os dados reforçam a necessidade de políticas que fortaleçam os pequenos produtores e garantam acesso equitativo à terra, evitando o aprofundamento das desigualdades estruturais no meio rural.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou a evolução da estrutura socioprodutiva da agricultura familiar em Toledo-PR entre 2006 e 2017, a partir da sistematização de dados censitários e da revisão da literatura sobre a temática. A abordagem permitiu evidenciar transformações profundas no espaço rural local, relacionadas ao reposicionamento da agricultura familiar frente à expansão da agricultura convencional.

A análise revelou um cenário de intensa reconfiguração territorial e socioprodutiva, marcado por tendências de retração, envelhecimento da mão de obra e perda de autonomia fundiária. Os dados demonstraram uma redução expressiva tanto no número quanto na área dos estabelecimentos familiares, enquanto a agricultura não familiar expandiu sua presença, apontando para processos de concentração de terras e consolidação do agronegócio.

A partir dos dados censitários, verificou-se que, embora a agricultura familiar ainda represente a maior parte dos estabelecimentos e da força de trabalho rural, sua participação relativa tem diminuído, sobretudo nos territórios mais fortemente inseridos em cadeias agroindustriais. A microrregião de Toledo, por exemplo, apresentou as maiores perdas em

termos de área e número de unidades produtivas, revelando a fragilidade estrutural de seus pequenos produtores frente às dinâmicas de mercado e à ausência de políticas públicas mais efetivas.

O envelhecimento dos produtores e a baixa presença de jovens apontam para um processo de esvaziamento geracional no campo, comprometendo a continuidade das práticas agrícolas familiares. Apesar de avanços pontuais, como o ligeiro aumento no acesso à energia elétrica e a estabilidade da participação feminina em algumas atividades, persistem desigualdades de gênero, baixo acesso à assistência técnica e dificuldade de diversificação produtiva.

Nesse contexto, o estudo reafirma a importância da agricultura familiar como pilar da sustentabilidade territorial e da segurança alimentar, mas também evidencia que sua manutenção depende de um redesenho institucional robusto. São urgentes políticas integradas que articulem acesso à terra, crédito, capacitação técnica, sucessão rural e incentivo à agroecologia, de forma a criar condições reais de permanência e prosperidade no meio rural.

Portanto, Toledo representa um microcosmo das contradições do campo brasileiro, onde convivem modernização agroindustrial e vulnerabilidade social. Compreender essa dualidade é essencial para a formulação de estratégias que não apenas resistam ao avanço do agronegócio, mas que coloquem a agricultura familiar como protagonista de um novo modelo de desenvolvimento rural, mais justo, resiliente e inclusivo.

Nesse sentido, futuras pesquisas podem aprofundar a análise das relações entre a estrutura fundiária, a dinâmica dos mercados agrícolas regionais e as políticas públicas implementadas, buscando compreender em que medida essas variáveis condicionam as trajetórias de transformação do espaço rural e as possibilidades de resistência da agricultura familiar frente às pressões do agronegócio.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, São Paulo, v. 28, n. 1, 1999. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/ppgdtsa/files/2014/10/Texto-Abramovay-R.-Agricultura-familiar-e-desenvolvimento-territorial.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2025.
- BARRETO FILHO, B. D. F. Características e estruturação da agropecuária na Região Geográfica Imediata de Pau dos Ferros: notas a partir do Censo Agropecuário de 2017. **Geopauta**, [s. l.], v. 6, n. e10393, p. 1–28, 2022. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/geo/article/view/10393>. Acesso em: 16 abr. 2025.
- BATISTA, C. L. R.; STOFFEL, J. Agroecologia e produção orgânica: características que distinguem e/ou aproximam os sistemas de produção sustentáveis. **COLÓQUIO - Revista do Desenvolvimento Regional**, [s. l.], v. 19, n. esp1, p. 25–49, 2022. Disponível em: <https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/2413>. Acesso em: 17 abr. 2025.
- BRASIL. **Lei Ordinária 21360 2023 do Paraná PR**. Curitiba, 2023. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-21360-2023-parana-concede-o-titulo-de-capital-paranaense-do-agronegocio-ao-municipio-de-toledo>. Acesso em: 28 abr. 2025.
- BUENO, V. J.; FRERES STIPP, C. M.; RODRIGUES, L. Agricultura familiar: Uma proposta viável considerando o contexto da estrutura fundiária brasileira. **Geographia Opportuno Tempore**, Londrina, v. 8, n. 1, p. 76–92, 2022. Disponível em:



<https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/Geographia/article/view/46737>. Acesso em: 16 abr. 2025.

CORREA, L. *et al.* CARACTERIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO PARANÁ: ASPECTOS AGRÁRIOS, TECNOLÓGICOS E SOCIAIS - 2006 e 2017. **Revista Grifos**, Chapecó, v. 31, n. 57, p. 01–19, 2022. Disponível em: <http://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/6743>. Acesso em: 16 abr. 2025.

DANIEL, D. S. *et al.* Utilização de agrotóxicos e desenvolvimento rural sustentável no oeste do Paraná: alternativas, perspectivas e desafios. **Revista Fitos**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 12–22, 2020. Disponível em: <https://revistafitos.far.fiocruz.br/index.php/revista-fitos/article/view/986>. Acesso em: 16 abr. 2025.

DEGGERONE, Z. A. A agricultura familiar na Microrregião de Erechim (RS): uma caracterização a partir do censo agropecuário 2017. **Revista Campo-Território**, Uberlândia, v. 19, n. 55, p. 76–98, 2024. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/73250>. Acesso em: 16 abr. 2025.

DIAS, L. C.; PLEIN, C. ELEMENTOS INSTITUCIONAIS QUE DETERMINARAM A PERFORMANCE ECONÔMICA DA AGROPECUÁRIA DA MICRORREGIÃO DE TOLEDO NO OESTE DO PARANÁ/institutional elements that determine the economic performance of farming in the toledo micro-region in Western Paraná. **Informe GEPEC**, Toledo, v. 28, n. 2, p. 497–515, 2024. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/33674>. Acesso em: 30 abr. 2025.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas Ltda, 2017.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *In*: **POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL**. Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/232475>. Acesso em: 30 abr. 2025.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006: Tabela 1109 - Número de estabelecimentos e Área dos estabelecimentos agropecuários, por condição do produtor em relação às terras e agricultura familiar**. [S. l.], 2006a. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1109>. Acesso em: 17 abr. 2025.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006: Tabela 1113 - Pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários em 31/12, total e de 14 anos e mais, por sexo e agricultura familiar**. [S. l.], 2006b. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1113>. Acesso em: 21 abr. 2025.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006: Tabela 1524 - Número de estabelecimentos agropecuários, com agricultura familiar e não familiar, por tipo de alternativa para controle de pragas e/ou doenças em vegetais, condição do produtor em relação às terras, orientação técnica, uso de agricultura orgânica e nível de instrução da pessoa que dirige o estabelecimento - (MDA)**. [S. l.], 2006g. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1524>. Acesso em: 23 abr. 2025.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006: Tabela 1857 - Número de estabelecimentos agropecuários, com agricultura familiar e não familiar, e Área dos estabelecimentos por**



condição do produtor em relação às terras, sexo, classe de idade e nível de instrução da pessoa que dirige o estabelecimento - (MDA). [S. l.], 2006d. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1857>. Acesso em: 21 abr. 2025.

IBGE. Censo Agropecuário 2006: Tabela 1932 - Número de estabelecimentos agropecuários, com agricultura familiar e não familiar, e Área dos estabelecimentos por grupos de atividade econômica, condição produtor em relação às terras e tipo de prática agrícola - (MDA). [S. l.], 2006h. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1932>. Acesso em: 30 abr. 2025.

IBGE. Censo Agropecuário 2006: Tabela 1963 - Número de estabelecimentos agropecuários, com agricultura familiar e não familiar, por tipo de fonte de energia elétrica usada, condição do produtor em relação às terras, residência da pessoa que dirige o estabelecimento e local de uso da energia elétrica - (MDA). [S. l.], 2006e. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1963#resultado>. Acesso em: 21 abr. 2025.

IBGE. Censo Agropecuário 2006: Tabela 2006 - Número de estabelecimentos agropecuários, com agricultura familiar e não familiar, e Área dos estabelecimentos por utilização das terras, condição do produtor em relação às terras, tempo em que o produtor dirige o estabelecimento, grupos de área total e associação à cooperativa e/ou à entidade de classe - (MDA). [S. l.], 2006g. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/2006>. Acesso em: 25 abr. 2025.

IBGE. Censo Agropecuário 2006: Tabela 2174 - Número de estabelecimentos agropecuários, com agricultura familiar e não familiar, e Área dos estabelecimentos por condição legal do produtor em relação às terras, residência da pessoa que dirige o estabelecimento, associação à cooperativa e/ou entidade de classe, orientação técnica e origem da orientação técnica - (MDA). [S. l.], 2006f. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/2174>. Acesso em: 21 abr. 2025.

IBGE. Censo Agropecuário 2017: Tabela 6754 - Número de estabelecimentos agropecuários e Área dos estabelecimentos agropecuários, por tipologia, condição legal das terras, grupos de atividade econômica e grupos de área total. [S. l.], 2017i. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6754>. Acesso em: 22 abr. 2025.

IBGE. Censo Agropecuário 2017: Tabela 6755 - Número de estabelecimentos agropecuários dirigidos pelo produtor, por tipologia, sexo do produtor, escolaridade do produtor, conclusão do curso que frequentou, cor ou raça do produtor e classe de idade do produtor. [S. l.], 2017e. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6755>. Acesso em: 22 abr. 2025.

IBGE. Censo Agropecuário 2017: Tabela 6759 - Número de estabelecimentos agropecuários dirigidos pelo produtor, por tipologia, cor ou raça do produtor, condição do produtor em relação às terras, grupos de atividade econômica, origem da orientação técnica recebida e grupos de área total. [S. l.], 2017c. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6759>. Acesso em: 22 abr. 2025.

IBGE. **Censo Agropecuário 2017: Tabela 6762 - Número de estabelecimentos agropecuários, por tipologia, direção dos trabalhos do estabelecimento agropecuário, sexo da pessoa que dirige o estabelecimento (produtor ou administrador), finalidade principal da produção agropecuária do estabelecimento, renda obtida com as atividades desenvolvidas no estabelecimento e residência da pessoa que dirige o estabelecimento.** [S. l.], 2017f. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6762>. Acesso em: 22 abr. 2025.

IBGE. **Censo Agropecuário 2017: Tabela 6778 - Número de estabelecimentos agropecuários, por tipologia, existência de energia elétrica, condição do produtor em relação às terras, residência da pessoa que dirige o estabelecimento, grupos de atividade econômica e grupos de área total.** [S. l.], 2017h. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6778>. Acesso em: 17 abr. 2025.

IBGE. **Censo Agropecuário 2017: Tabela 6847 - Número de estabelecimentos agropecuários, por tipologia, uso de adubação, sexo do produtor, classe de idade do produtor, escolaridade do produtor e forma de obtenção de informações técnicas recebidas pelo estabelecimento.** [S. l.], 2017f. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6847>. Acesso em: 22 abr. 2025.

IBGE. **Censo Agropecuário 2017: Tabela 6878 - Número de estabelecimentos agropecuários e Área dos estabelecimentos agropecuários, por tipologia, grupos de atividade econômica, sexo do produtor, classe de idade do produtor e condição do produtor em relação às terras.** [S. l.], 2017b. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6878>. Acesso em: 21 abr. 2025.

IBGE. **Censo Agropecuário 2017: Tabela 6880 - Número de estabelecimentos agropecuários e Área dos estabelecimentos agropecuários, por tipologia, grupos de atividade econômica, tipo de prática agrícola e grupos de área total.** [S. l.], 2017d. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6880>. Acesso em: 22 abr. 2025.

IBGE. **Censo Agropecuário 2017: Tabela 6885 - Número de estabelecimentos agropecuários com pessoal ocupado, total, com laço e sem laço de parentesco com o produtor e Pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários com laço e sem laço de parentesco com o produtor, total, permanentes, temporários e parceiros, por tipologia, sexo, faixas de idade e grupos de área total.** [S. l.], 2017c. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6885>. Acesso em: 21 abr. 2025.

LIBRELATO, F. R.; SHIKIDA, S. A. R. L. Segurança alimentar: Um estudo multidisciplinar de qualidade do filé de tilápia comercializado no município de Toledo-PR. **Informe GEPEC**, Toledo, v. 9, n. 2, 2005. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/309>. Acesso em: 30 abr. 2025.

LIMA, A. F.; SILVA, E. G. D. A.; IWATA, B. D. F. Agriculturas e agricultura familiar no Brasil: uma revisão de literatura. **Retratos de Assentamentos**, Araraquara, v. 22, n. 1, p. 50–68, 2019. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/332>. Acesso em: 16 abr. 2025.



LUNA, F. V.; KLEIN, H. S. Transformações da agricultura brasileira desde 1950. **História Econômica & História de Empresas**, São Paulo, v. 22, n. 2, 2019. Disponível em: <https://hehe.org.br/index.php/rabphe/article/view/632>. Acesso em: 16 abr. 2025.

MAGRO, G. P. D.; OLIVEIRA, L. de; SOUZA, A. R. L. de. O IMPACTO DO CRÉDITO NA ATIVIDADE RURAL BRASILEIRA. **Informe GEPEC**, Toledo, v. 23, n. 1, p. 127–141, 2019. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/19243>. Acesso em: 17 abr. 2025.

PICOLOTTO, E. L. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 52, n. suppl 1, p. 63–84, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600004&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 16 abr. 2025.

PINTO, N. D. F.; FREITAS, V. P. D. HISTÓRICO E IMPORTÂNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: CONTEXTO LEGAL E A APLICABILIDADE DA INTERNET DAS COISAS. **Revista Jurídica Cesumar - Mestrado**, Maringá, v. 21, n. 3, p. 687–703, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/10037>. Acesso em: 16 abr. 2025.

PRESTES, A. F. *et al.* AGRICULTURA FAMILIAR NA REGIÃO SUL DO BRASIL – CENSOS DE 2006 E 2017. **Informe GEPEC**, Toledo, v. 26, n. 2, p. 246–262, 2022. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/28797>. Acesso em: 17 abr. 2025.

RIBEIRO, V. *et al.* TILAPICULTURA NO BRASIL: UMA ANÁLISE REGIONAL A PARTIR DE INDICADORES DE UPGRADING /Brazilian Tilapia production: A regional analysis using upgrading indicators. **Informe GEPEC**, Toledo, v. 28, n. 1, p. 366–383, 2024. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/32644>. Acesso em: 30 abr. 2025.

RIPPEL, R. TOLEDO NO PARANÁ: 75 ANOS DE TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS E DEMOGRÁFICAS - 1946 – 2021. **Informe GEPEC**, Toledo, v. 26, n. 3, p. 81–101, 2022. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/29810>. Acesso em: 30 out. 2024.

SANTOS, L. F. D. *et al.* ESTRUTURA FUNDIÁRIA DO MARANHÃO, TOCANTINS, PIAUÍ E BAHIA (MATOPIBA): O ÍNDICE DE GINI TERRAS NOS ANOS 2000. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 24, n. 92, p. 42–56, 2023. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/62813>. Acesso em: 16 abr. 2025.

SCHNEIDER, M. B. **Políticas públicas de combate à fome: a trajetória dos Restaurantes Populares de Toledo/PR**. Cascavel, PR: Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2022.

SILVA, C. L. da; ZERBATO, C. C.; ROCHA JR, W. F. D. Agricultura Familiar e Desenvolvimento Paranaense entre 1996 e 2006. **Informe GEPEC**, Toledo, v. 14, n. 2, p. 39–59, 2010. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/3825>. Acesso em: 17 abr. 2025.





REVISTA ORBIS LATINA
ISSN: 2237-6976
Volume 15, Número 2
Junho - julho, 2025



página 266

STADUTO, J. A. R.; KRETER, A. C. A questão agrária e o mercado de trabalho rural no Brasil. **Informe GEPEC**, Toledo, v. 18, n. 1, p. 177–192, 2014. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/9283>. Acesso em: 17 abr. 2025.

STADUTO, J. A. R.; PASSINI, J. J.; SANTOS, L. P. Impacto da agroindústria rural na sustentabilidade da agricultura familiar: um estudo do oeste do Paraná. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 62, p. e268581, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/xx5Lvrf7sG5Sg3xGrCFqwgb/?lang=pt>. Acesso em: 30 abr. 2025.

STOFFEL, J.; RAMOS, G. F.; RAMBO, A. G. A contribuição da agricultura familiar para o desenvolvimento rural sustentável: um estudo de caso em Jóia/RS/Brasil. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 22, n. 60, p. e14331, 2024. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/14331>. Acesso em: 16 abr. 2025.

TAVELLA, L. B. *et al.* O USO DE AGROTÓXICOS NA AGRICULTURA E SUAS CONSEQUÊNCIAS TOXICOLÓGICAS E AMBIENTAIS. **AGROPECUÁRIA CIENTÍFICA NO SEMIÁRIDO**, Campina Grande, v. 7, n. 2, p. 06–12, 2012. Disponível em: <https://acsa.revistas.ufcg.edu.br/acsa/index.php/ACSA/article/view/135>. Acesso em: 16 abr. 2025.

Recebido em: 15/04/2025

Aprovado em: 27/06/2025



O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) COMO CANAL DE COMERCIALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR EM MARECHAL CÂNDIDO RONDON, PARANÁ

Jaciara Reis Nogueira Garcia¹

Nardel Luiz Soares da Silva²

Andressa Vitória do Carmo Deicke³

Gustavo Biasoli Alves⁴

Resumo:

O artigo discute a formação dos circuitos curtos de comercialização formados para a aquisição de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e seus potencial para fomentar o desenvolvimento local e sustentável e promover a Segurança alimentar e Nutricional no município de Marechal Cândido Rondon, PR. Para tanto, foi realizado um estudo de caso exploratório qualitativo e quantitativo, com a análise dos resultados da compra no período de 2013 a 2023. Realizou-se um levantamento de dados oficiais, públicos e internos, informados pelas nutricionistas da Secretaria de Educação do município. Observou-se que embora os dados quantitativos apresentem grande evolução no percentual de compras, ainda existem desafios e dificuldades a serem superadas, como maior acesso à assistência técnica agrícola especializada. É necessário que se façam investimentos e melhorias na estrutura física e logística e a necessidade de mais apoio da gestão municipal, por meio de investimentos na agroindustrialização familiar e na produção de base agroecológica.

Palavras-chave: Política pública; Mercado institucional; Circuitos curtos de comercialização.

THE NATIONAL SCHOOL FEEDING PROGRAM (PNAE) AS A MARKETING CHANNEL FOR FAMILY FARMING TO PROMOTE FOOD SECURITY IN MARECHAL CANDIDO RONDON, PARANA, BRAZIL

Abstract:

This article discusses the formation of short marketing circuits created to purchase food from family farms for the National School Feeding Program (PNAE) and their potential to foster local and sustainable development and promote food and nutritional security in the municipality of Marechal Candido Rondon, Parana, Brazil. To this end, an exploratory qualitative and quantitative case study was conducted, with an analysis of the results of the

¹ Possui graduação em Nutrição pela Universidade Estadual do Ceará (2000), mestrado em Desenvolvimento Rural Sustentável pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (2016) e doutorado em Desenvolvimento Rural Sustentável pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (2021). Pós-doutoranda em Nutrição e Longevidade (Universidade Federal de Alenas - UNIFAL) e Pós-doutoranda em Desenvolvimento Rural Sustentável pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Atualmente é nutricionista da Prefeitura de Marechal Cândido Rondon. E-mail: jaciaraeis@hotmail.com.

² Possui graduação em Agronomia pela Universidade Federal de Santa Maria (1994), Mestrado em Agroecossistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina (1998) e Doutorado em Agronomia pela Universidade Estadual de Maringá (2007). Professor Associado da Universidade Estadual do Oeste do Paraná. E-mail: nardel.silva@unioeste.br.

³ Possui graduação em Nutrição pelo Centro Universitário Assis Gurgacz (2022). Nutricionista da Prefeitura de Marechal Cândido Rondon e da Universidade Estadual do Oeste do Paraná. E-mail: andressa.vitoria@smed.mcr.pr.gov.br.

⁴ Pós-Doutorando em Meio Ambiente e Desenvolvimento na Universidade Federal do Paraná (2024-2025). Dr. em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2004). Mestre em Sociologia pela mesma instituição (1997) Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" UNESP-Araraquara (1993). Professor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná desde 2001. Membro do Novo Arranjo de Pesquisa e Inovação Emergência Climática desde 2023. Membro da Rede Internacional de Pesquisa Resiliência Climática desde 2019 e do Laboratório de Estudos e Pesquisas Estado, Fronteiras e Relações Sociais. E-mail: gbiasoli@uol.com.br.



purchase from 2013 to 2023. A survey of official, public and internal data was conducted, reported by nutritionists from the municipal Department of Education. It was observed that although the quantitative data show a significant increase in the percentage of purchases, there are still challenges and difficulties to be overcome, such as greater access to specialized agricultural technical assistance. Investments and improvements in the physical and logistical structure are needed, as well as the need for more support from the municipal administration, through investments in family agroindustrialization and agroecological production.

Keywords: Public policy; Institutional market; Short marketing circuits.

1 INTRODUÇÃO

O momento histórico da promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) em 2006 atendeu aos anseios dos que lutaram pela garantia de alimentos para todos, pela extinção da fome e da má-nutrição no Brasil. Sancionada pelo Presidente da República no dia 15 de setembro de 2006, a LOSAN demonstrou a atenção despertada pelo tema e a capacidade da sociedade na elaboração de novas propostas para a Política Nacional (CAISAN, 2012).

A Lei representou a consagração de uma concepção abrangente e intersetorial da Segurança Alimentar e Nutricional, bem como dos dois princípios que a orientam, que são o direito humano à alimentação e a soberania alimentar. Assim, compreender a Segurança Alimentar e Nutricional como um direito humano foi um passo para vencer a fome, a desnutrição e abriu a possibilidade para que as pessoas pudessem exigir esse direito essencial do Estado e adotem medidas que corrijam esta situação. A Segurança Alimentar também foi ligada ao princípio da soberania alimentar, prova de um reconhecimento do direito do povo em determinar livremente o que vai produzir e consumir de alimentos (CAISAN, 2012).

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) estão interligados. O DHAA é a base para a efetivação da SAN, pois enquanto a SAN visa garantir acesso regular a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, o DHAA reconhece o direito fundamental de todos a uma alimentação adequada e saudável. A garantia do DHAA é fundamental para promover políticas públicas eficazes para proteger os direitos de todos à alimentação adequada e assegurar a responsabilização do Estado na garantia do acesso a alimentos, contribuindo para uma abordagem mais justa e equitativa da SAN (Burity; Franceschini; Valente, 2010).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um exemplo de política pública sustentável que promove a SAN e o DHAA e, também, o desenvolvimento local. Caracteriza-se por ser a mais antiga política pública na área de alimentação e nutrição, com abrangência nacional, respeito à cultura alimentar local e incentivo à produção orgânica e agroecológica. Tem o objetivo de contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos saudáveis dos alunos (Santos; Torres, 2022; Brasil, 2009).

O PNAE, o programa de alimentação escolar brasileiro, é a outra grande fonte de demanda estruturada para a agricultura familiar no Brasil. A alimentação escolar nas escolas públicas brasileiras alimenta cerca de 45 milhões de alunos todos os dias letivos e, dessa forma, têm o potencial de oferecer um mercado institucional expressivo para os produtores de alimentos. Quanto aos agricultores familiares, que têm acesso aos mercados por pelo menos quatro diferentes maneiras sendo eles, acesso direto (especialmente em mercados locais informais), intermediação por atravessadores, integração com a agroindústria e compras



governamentais, o PNAE é um desses mercados institucionais (Soares et al, 2013, Wilkinson, 2008).

Isso se deve ao fato de que um dos marcos legais do PNAE é a Lei nº 11.947/2009, que no artigo 14 determina que no mínimo 30% (trinta por cento) do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, devem ser investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações. A partir daí, a agricultura familiar é reconhecida como uma categoria economicamente dinâmica, diferentemente de políticas anteriores que buscavam integrá-la ao agronegócio (Brasil, 2009; Rosseti et al, 2016).

Essa determinação visou incentivar a permanência dos agricultores no campo e a sucessão familiar. Além disso, possibilitou a geração de renda, a melhoria na qualidade de vida das famílias produtoras, e gerou impactos positivos na sustentabilidade ambiental (Triches; Schneider, 2010).

O relatório intitulado “Demanda Estruturada e a Agricultura Familiar no Brasil: o Caso do PAA e do PNAE” (ONU, 2013), afirma que essas duas políticas públicas se destacam como os maiores programas de compras institucionais do planeta voltados ao combate de vulnerabilidades da agricultura familiar. Além disso, no caso do PNAE, atua também como um instrumento de proteção social para garantir alimentação adequada e saudável para as crianças e adolescentes no ambiente escolar (Soares et al, 2013).

Diante disso, pode-se afirmar que o PNAE se tornou um importante canal de comercialização para os agricultores sem a interferência dos atravessadores com formação de circuitos curtos de comercialização que contribuem para o desenvolvimento da região. O Programa representa ainda um mecanismo de garantia de preços para a agricultura familiar (Camargo; Baccarin; Silva, 2018; Rosseti et al, 2016).

Rover e Darolt (2021, pág.27) definem circuitos curtos a partir da etimologia da palavra circuitos, e afirmam que o termo circuito é “associado a uma trajetória, um itinerário, ligado com o que é cíclico, algo “que circula” no sistema e pressupõe trocas e interrelações.” Para os autores, os CCC podem ser vistos como inovações sociais que visam criar sistemas alimentares mais justos, saudáveis e sustentáveis, promovendo a segurança alimentar e nutricional e fomentando condições para uma transição agroecológica eficaz. São fundamentais para a promoção de sistemas alimentares mais equitativos.

Nos circuitos curtos de comercialização (CCC) o produtor vende diretamente ao consumidor, caracterizando o território e reforçando a especificidade dos produtos. Essa abordagem valoriza a conexão direta entre produtor e consumidor. Com a reconfiguração do uso do território, promovem o desenvolvimento rural de maneira integral e de forma social, econômica e ambientalmente sustentável. Com isso, há a geração de renda direta para agricultores familiares, a valorização da cultura alimentar local e a SAN. Pode-se dizer que também ajudam na redução do impacto ambiental e na preservação da biodiversidade (Rambo, Pozzebom; Von Dentz, 2019).

Os CCC têm resultados nas dimensões espacial com a redução da distância entre produção e consumo, social ao promover o contato direto entre produtores e consumidores, gerando confiança e integração e econômica por estimular o fortalecimento de mercados locais para a produção (Schneider e Ferrari, 2015).

Nesse sentido, é fundamental realizar estudos sobre a relação entre o PNAE e os CCC, e entender de que forma o Programa incentiva a compra de alimentos de produtores locais, promovendo a economia regional e a diversidade alimentar. Como o PNAE e os circuitos curtos se conectam, os resultados dessa compra de alimentos de agricultores familiares, incentivando



a produção regional e fortalecendo a economia local.

É importante verificar o impacto do PNAE e sua eficácia como política pública. Observar se os recursos investidos nessa política estão alcançando os beneficiários e resolvendo problemas públicos (Capella, 2018).

Assim, baseado em um estudo de caso no município de Marechal Cândido Rondon-PR, este trabalho tem o intuito de informar os resultados e analisar a execução e operacionalização do PNAE no período de 2013 a 2023 para verificar qual a importância do Circuito curto de comercialização da agricultura familiar formado com o Programa e seu papel para a promoção da SAN.

2 MATERIAL E MÉTODOS

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa e quantitativa, utilizando o estudo de caso exploratório, por permitir uma análise aprofundada do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Marechal Cândido Rondon, estado do Paraná. Foi realizada uma análise das compras dos alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar por meio da formação dos circuitos curtos de comercialização (CCC). Observou-se ainda qual o impacto dos CCC na promoção da segurança alimentar e nutricional.

Marechal Cândido Rondon, está localizado na região oeste do estado do Paraná e tem uma população de 55.836 habitantes (IBGE, 2022). Em 2025 estão matriculados 5670 alunos nas escolas e centros de educação infantil (CMEI) municipais, sendo 4615 alunos nas escolas e 1055 nos CMEIs.

Por se caracterizar como um estudo de caso exploratório, busca identificar e explicar as relações de causa e efeito entre a implementação do PNAE como instrumento de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) desses alunos e a evolução de investimento de recursos nas compras de alimentos orgânicos e agroecológicos.

O estudo foi realizado por meio de um Levantamento bibliográfico em bases de dados acadêmicas, livros, teses e dissertações sobre o PNAE e a agricultura familiar, e a revisão das normativas e legislações aplicáveis. A coleta de dados internos, análise documental de registros públicos e relatórios oficiais sobre a execução do programa do município se deu por meio das nutricionistas da Secretaria de educação que fazem parte do grupo de autores da pesquisa e têm a observação direta de processos. A apresentação dos resultados e discussões foi estruturada a partir de uma apresentação do PNAE e como ele opera na cidade de Marechal Cândido Rondon.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 Contexto das Ações para Fortalecimento da Compra de Alimentos da Agricultura Familiar e Construção do PNAE Agroecológico no Município

O PNAE em Marechal Cândido Rondon tem se destacado por visar a promoção do desenvolvimento sustentável local, buscando resultados que estimulem a compra de fornecedores locais, por meio da Compra direta da agricultura familiar, conforme as normas da Lei nº11.947/2009.

No município, a execução do Programa prioriza o fortalecimento dos circuitos curtos na aquisição de alimentos e a promoção do desenvolvimento local sustentável, baseando-se na definição de desenvolvimento apontado por Sen (2010) como aquele que está intrinsecamente ligado à liberdade e não se limita ao crescimento econômico, mas abrange a garantia das





condições de vida digna, instrução e acesso a recursos e a ampla participação na vida da comunidade.

Diante disso, o agricultor familiar ocupa um papel de agente e não apenas de espectador. Ele representa a ação e participa dos processos de decisão da Política pública, concordando com o que afirmam Lima et al (2017) sobre o papel do Estado como promotor de ações que ressaltam as dimensões políticas, econômicas e culturais, enfatizando a importância da participação coletiva local, o potencial produtivo nos espaços de discussão e decisão e a identidade dos sujeitos do território.

Para a N1, “o agricultor é considerado como parte da equipe da alimentação escolar, recebem formação técnica para entender a operacionalização e nas reuniões tem a possibilidade de opinar, sugerir e encontrar soluções para os obstáculos encontrados no processo”.

Assim, o PNAE do município é apresentado como “um meio que possibilita a passagem do conceito para a ação”. Um instrumento capaz de impulsionar ações que envolvam diversos atores sociais na transformação da sua realidade de forma consciente e também no estabelecimento de novos valores” (Garcia, 2016, pág.23).

A nutricionista N1 trabalha no município desde 2012 e cita que” no início os agricultores individuais e a Associação Central de Agricultores Ecológicos de Marechal Cândido Rondon (ACEMPRE) dependia completamente das ações da profissional que organizava desde a reunião para verificação dos alimentos disponível, elaborava o projeto de venda e até mesmo o termo e controle de entrega, e entregava o rascunho para que eles a nota fiscal. Porém, progressivamente foi realizando formações técnicas e capacitações para a autonomia dos fornecedores. Atualmente são totalmente independentes, e a profissional pontua que nesse processo para mudança de comportamento, o apoio e a assistência técnica especializada do Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia (CAPA), uma organização não governamental que iniciou suas atividades no município em 1997, foram extremamente importantes.

Sobre o CAPA, ressaltou-se que o período de maior atuação da Instituição foi principalmente entre os anos de 2012 a 2017, pois nesse período os técnicos eram remunerados principalmente por meio de convênio com a Itaipu Binacional que desenvolvia um programa denominado Cultivando Água Boa para estimular o desenvolvimento sustentável na região oeste do Paraná.

Destaca-se que nesse período entre 2012 e 2017, tomou corpo e consistência uma grande rede de atores governamentais e não-governamentais. Essa rede é considerada resultado de um movimento da sociedade civil, por meio da atuação do CAPA, Acempre e Emater (atualmente denominada IDR/PR) junto com a Universidade Estadual do Oeste do Paraná, iniciada na década de 90.

Esse caminho de lutas sociais culminou com a implementação da Lei municipal nº 4904 em 2016, que tornou obrigatória a aquisição 100% de alimentos orgânicos e agroecológicos para a alimentação escolar, utilizando-se os recursos do governo federal. Observou-se ainda como resultado dessa rede a participação da Itaipu nessa conquista da Lei. Com a Lei foi regulamentado um Plano de Introdução Progressiva para esses alimentos, prevendo ações educativas e de incentivo e fortalecimento de um sistema alimentar de produção sustentável.

Em 2019, infelizmente houve a mudança na gestão da Itaipu, que provia grande parte dos recursos financeiros, e a extinção do Programa Cultivando Água Boa, deixando os projetos municipais da região enfraquecidos. Com isso, o maior impacto observado foi na assistência técnica aos agricultores, principalmente para os agricultores familiares agroecológicos.

Cabe salientar, que embora o número de técnicos tenha sido reduzido, a parceria entre o CAPA e o Setor de alimentação escolar continuou e nesse momento de fragilidade houve um



fortalecimento do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do município, que passou a elaborar estratégias unindo os agentes governamentais aos técnicos do CAPA, aos técnicos do Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná (IDR/PR), a Acempre e a UNIOESTE.

Em 2020 com a Pandemia Covid-19, imaginou-se que os resultados na compra da agricultura familiar para o PNAE fossem ser catastróficos, com prejuízos e desperdícios imensuráveis no campo. No entanto com a possibilidade legal de distribuição de kits de alimentos para os alunos, observou-se que embora tenha havido risco na montagem desses kits, houve uma grande união dos associados e quase 100% dos recursos gastos com a alimentação escolar desse ano foi destinada a compra de alimentos da agricultura familiar local, garantindo-se com isso a SAN dos agricultores familiares e também dos alunos e seus familiares.

Os alunos foram beneficiados com uma variedade de 100 tipos de alimentos proveniente da Agricultura familiar totalizando 121.578,7 kg de alimentos, sendo 59.242 kg de alimentos orgânicos e 12.327,5 kg de alimentos em transição. Entre esses alimentos pode-se citar a aquisição de: 43.858 kg de frutas, 37.189 kg de legumes e verduras, 25.000 kg de cereais, tubérculos e massas, aproximadamente 5.800 kg de panificados e 2.500 kg de leguminosas.

A união para a superação das dificuldades, resultou em reuniões organizadas pela nutricionista para discutir e aproximar a Secretaria de Agricultura do município aos agricultores, especialmente os produtores de alimentos orgânicos, pensando no alcance da meta estabelecida na Lei municipal que tinha como ano base para atingir 100% de compra de orgânicos em 2021. As reuniões ocorreram, mas por questões políticas, não houve o completo atendimento das necessidades dos agricultores, que sobretudo solicitaram a criação de um Plano Municipal de Fortalecimento da Agroecologia. O Plano foi elaborado pelo grupo de técnicos e entregue ao Secretário de Agricultura da época, e se tornou um resultado dessa mobilização. Algumas das demandas apresentadas e que estão no esboço enviado aos gestores foram:

- I - Incentivar o cultivo de hortaliças, frutas, grãos, plantas alimentícias não convencionais, ervas, plantas medicinais e a criação de abelhas e animais diversos através dos sistemas orgânicos e agroecológicos;
- II – Promover o processamento e a transformação de produtos da agricultura familiar produzidos em sistemas orgânicos ou agroecológicos;
- III - Apoiar agricultores em transição ou conversão de sistemas produtivos convencionais para sistemas de base agroecológica;
- IV - Adquirir insumos, sementes, equipamentos, máquinas e materiais diversos a serem repassados a grupos, associações ou cooperativas que atuam com agricultores em transição ou certificados nos sistemas orgânicos ou agroecológicos;
- V – Promover apoio técnico e de gestão aos agricultores nos sistemas orgânicos ou agroecológicos, bem como, às suas organizações representativas, através de convênios ou contratos com entidades e órgãos governamentais de prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural ou de assessoria técnica e gerencial;
- VI – Apoiar a promoção de eventos técnicos ou motivacionais, viagens técnicas e intercâmbios em apoio a produção, pesquisa, inovações tecnológicas, certificação, alimentação saudável e outros temas aderentes à agroecologia e à produção orgânica, com participação de agricultores e seus familiares;
- VII – Apoiar um evento anual com os agricultores do município e seus familiares, envolvidos na produção de produtos diversos para a alimentação escolar, compras governamentais, feiras e mercados locais, com foco na apresentação de políticas públicas de apoio à agricultura familiar, meio ambiente, uso de insumos químicos e saúde;
- VIII – Promover o incremento anual de oferta de produtos orgânicos ou agroecológicos de acordo com a demanda do Plano de Introdução Progressiva de

Alimentos Orgânicos ou de Base Agroecológica na Alimentação Escolar do Município.

IX – Apoiar a formação e condução de hortas pedagógicas baseadas nos princípios da agroecologia nos estabelecimentos de ensino do município, através de técnicos da Secretaria da Agricultura e Política Ambiental ou por instituições de assistência técnica parceiras ou conveniadas com o município;

X – Apoiar a construção de sistemas de armazenamento de água nas propriedades dos agricultores produtores e fornecedores para alimentação escolar e demais programas de compras públicas de alimentos;

XI – Produzir, intermediar e fornecer mudas de frutíferas e de espécies nativas diversas para compor sistemas agroflorestais e adensamento das áreas de preservação permanente das propriedades;

XII – Apoiar a proteção de nascentes, depósitos de água e implantação de barreiras vegetais nas propriedades;

XIII – Apoiar o preparo do solo com equipamentos adequados para a horticultura.

Diante disso, pode-se afirmar que ainda existem falhas e dificuldades, muitos desafios foram vencidos, porém é necessário e urgente maior atenção na produção de alimentos e na valorização daquilo que o agricultor está pedindo, e que na maioria das vezes como se pode ver, são solicitações muito simples de serem atendidas. Considerando que se busca com a execução do Programa, a promoção da Segurança alimentar e nutricional (SAN) de quem produz e de quem consome os alimentos, visando a oferta do melhor alimento, a preço justo, com a formação de circuitos curtos de comercialização.

É importante verificar os resultados dos recursos aplicados que concordam com Amaral et al (2020) tornando importante as ações pois a utilização dos circuitos curtos de comercialização faz com que o recurso que iria ser aplicado em outros locais, circule dentro do município e região. Retornando em benefícios à população que no fim pode gerar melhoria de qualidade de vida.

Nesse âmbito verifica-se que o estabelecimento da Lei 11947/2009 para a compra de alimentos da agricultura familiar, incentivando os circuitos curtos de comercialização, garante não somente as compras de produtos da agricultura familiar, mas também que sejam realizadas a preços fixados, e sem concorrência por preço. Assim, ao adquirir diretamente dos agricultores ou suas organizações, as prefeituras asseguram que os agricultores recebam um valor acima do usual, sem que os custos dos alimentos aumentem devido à redução das margens de venda dos intermediários. Em caso de empate no processo de seleção dos fornecedores, a proximidade com o serviço de apoio ao agricultor familiar é o principal critério, dando preferência aos agricultores do município, região, estado e, por último, de outros estados, incentivando a circulação dos recursos da União no próprio município (Baccarin, 2017; Fantini, 2021).

Considerando-se os CCC formados no PNAE, e que os consumidores desses alimentos são os quase 6.000 alunos das escolas e Centros de Educação Infantil do Município (CMEI), promove-se também o DHAA, por meio de cardápios planejados com foco nas especificidades locais e regionais e incentivo ao consumo de alimentos da biodiversidade. A N2 destaca que “são realizadas ações de educação alimentar e nutricional para a promoção do consumo de alimentos in natura e minimamente processados e para a comunidade escolar são realizadas Formações técnicas para professores, diretores, agricultores e cozinheiras”,

Outro fator fundamental da compra de alimentos da agricultura familiar por meio dos CCC e que incide diretamente na SAN, é a redução do desperdício no campo. As nutricionistas inserem alimentos da biodiversidade e que muitas vezes não são valorizados nos cardápios escolares, conforme ressalta N2, “comparamos siriguela, amora, pitanga, jabuticaba, jaca, entre

outros. Também temos um projeto denominado Sabor da Agroecologia na alimentação escolar, desenvolvido desde 2013, que busca ainda inserir as Plantas Alimentícias Não convencionais (PANC) como almeirão, açafrão, inhame e ações educativas sobre o valor nutricional da ora-pro-nobis.”

A relação de confiança estabelecida por meio dos CCC fortaleceu o vínculo de quem produz com os responsáveis pelas compras que declaram na fala da N1 que “essa proximidade possibilita maior controle de qualidade pois sabemos exatamente quem produziu, podemos também especificar e conversar diretamente com o agricultor para apresentar as demandas e ouvir as suas preocupações. O cardápio é planejado conforme a vocação agrícola do município e a sazonalidade e isso nos dá satisfação profissional”. Baccarin et al (2017) afirmam que essas mudanças no cardápio contemplando alimentos locais e sazonais demonstram um comprometimento maior das prefeituras com os agricultores e o desenvolvimento local.

Como resultado dessas ações, busca-se para os agricultores familiares, a capitalização para aumentar e diversificar a produção das famílias agricultoras, incentivar a implantação de agroindústrias como forma de agregação de valor aos alimentos e o incentivo à certificação orgânica com estímulo aos Sistemas de produção sustentáveis e ecológicos.

3.2 Resultados da Aplicação de Recursos Financeiros

O limite individual de venda do agricultor familiar para a alimentação escolar, estabelecido pela Resolução nº 21/2021 do FNDE, é de R\$40.000,00 (quarenta mil reais) por ano, por Declaração de Aptidão Familiar (DAP). Este limite aplica-se tanto para vendas diretas ao PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), como para vendas realizadas por meio de grupos informais ou cooperativas. Em Marechal Cândido Rondon a venda é feita para grupos formais e até 2024, também se comprava de fornecedores individuais, o que não ocorre em 2025. Flexor e Grisa (2016) afirmam que embora a DAP seja o documento que torna possível o fornecimento para o PNAE, pode também se tornar um empecilho para os agricultores familiares pertencentes aos segmentos sociais com menos recursos, que muitas vezes apresentam dificuldade de comprovação da propriedade da terra e demais documentações necessárias à emissão da DAP. Segundo as nutricionistas, este fato nunca foi observado no município estudado.

A comercialização é um aspecto fundamental para o desenvolvimento rural na agricultura familiar, afetando diretamente a qualidade de vida dos agricultores e a viabilidade das atividades produtivas (Correa; Wives, 2018).

Tabela 1 – Histórico do total de Recursos aplicados na alimentação escolar investido por ano no período de 2013 a 2023.

Ano de Execução	Nº de Alunos	Total Alimentação Escolar(AE) gasto (R\$) /ano	Total de repasse recurso FNDE ano (R\$)	Total de repasse recurso FNDE gasto/ano (R\$)	% recursos FNDE em relação ao total AE gasto	Total de Recursos Próprios investidos (R\$)	% recursos próprios em relação ao total AE gasto
2013	4054	R\$ 682.047,09	R\$ 375.672,00	R\$ 394.740,55	57,88%	R\$ 287.306,54	42,12%
2014	4089	R\$ 750.607,38	R\$ 372.960,00	R\$ 429.228,21	57,18%	R\$ 321.379,17	42,82%

2015	4211	R\$ 1.018.133,97	R\$ 417.868,00	R\$ 430.172,15	42,25%	R\$ 587.961,22	57,75%
2016	4329	R\$ 1.214.751,26	R\$ 464.364,00	R\$ 455.560,05	37,50%	R\$ 759.191,21	62,50%
2017	4599	R\$ 1.252.663,20	R\$ 504.158,00	R\$ 475.960,10	38,00%	R\$ 776.703,10	62,00%
2018	4868	R\$ 1.284.631,03	R\$ 520.084,00	R\$ 524.360,44	40,82%	R\$ 760.270,59	59,18%
2019	5065	R\$ 1.323.356,95	R\$ 567.258,00	R\$ 478.426,03	36,15%	R\$ 844.930,92	63,85%
2020	5357	R\$ 925.380,37	R\$ 686.204,20	R\$ 704.152,03	76,09%	R\$ 268.595,39	29,03%
2021	5420	R\$ 1.622.031,93	R\$ 725.381,80	R\$ 838.353,33	51,69%	R\$ 783.678,60	48,31%
2022	5670	R\$ 2.166.275,12	R\$ 614.802,00	R\$ 627.525,35	28,97%	R\$ 1.538.749,77	71,03%
2023	5732	R\$ 2.480.098,58	R\$ 832.642,60	R\$ 711.307,43	28,68%	R\$ 1.768.791,15	71,32%

Fonte: Elaborado pela RT PNAE a partir de dados oficiais de documentos internos, 2024.

A forma de gestão dos recursos é centralizada. Com isso, a Secretaria de Educação gerencia o recurso, através da compra dos gêneros alimentícios, planejamento orçamentário, elaboração de cardápios, supervisão e avaliação da alimentação escolar, armazenamento dos produtos e distribuição dos alimentos. Os Recursos do PNAE são disponibilizados tanto pelo município quanto pelo Governo Federal, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O repasse do recurso federal é realizado conforme o número de alunos informados pelo censo escolar do exercício anterior.

O atendimento universal aos alunos matriculados na rede pública de ensino básico, o PNAE se torna a maior política pública do país e no município torna-se o maior produtor e a instituição com a maior oferta de alimentos, produzindo e servindo em média dez mil refeições diárias. Essa produção vai ao encontro do que aponta Peixinho (2011) sobre o fato de que as refeições são preparadas e fornecidas com uma atenção específica para o consumo dos alunos, buscando garantir uma alimentação de qualidade, que é controlada pela participação social. A participação social não se limita à atuação do Conselho de Alimentação Escolar. Pois, os próprios agricultores familiares devem se envolver e conhecer cada etapa do processo de compra e de oferta desses alimentos. Devem se apoderar dos processos e ter conhecimento das Leis que regem o Programa e assim passarem a se enxergar como agentes-chave no processo de promoção da saúde e da SAN para os alunos.

Os gestores municipais também precisam visualizar a importância e a diversidade de cada ator social na execução do PNAE. Devem aprimorar as ferramentas de operacionalização para fortalecer os Circuitos curtos de comercialização formados, a partir daí poderem vislumbrar os efeitos dessa aquisição no retorno dos recursos que podem ser aplicados na melhoria da qualidade de vida da população. Os CCC promovem a geração de renda e a melhoria da qualidade de vida dos agricultores (Baccarin et al, 2017). Os efeitos se estendem a toda a população. Os impactos são econômicos, sociais e ambientais.

Em Marechal, em conformidade com a Lei municipal nº 4904/2016, o recurso federal é destinado à compra de alimentos orgânicos e agroecológicos (Marechal Cândido Rondon, 2016). O total de recursos aplicados na agricultura familiar no PNAE no município pode ser visualizado na Tabela 2.

Tabela 2 – Demonstrativo Financeiro da aquisição de alimentos da agricultura familiar entre 2013 e 2023 em Marechal Cândido Rondon, PR.

Ano de Execução	Total de recursos investidos na compra da Agricultura familiar (AF) (R\$)	% total gasto com AF do total do FNDE (Mínimo obrigatório por Lei 30%)	Recurso Gasto FNDE com AF (R\$)	%	Recursos Próprios com AF (R\$)
2013	R\$ 160.463,39	40,65%	R\$ 160.463,39	100,00%	R\$ 0,00
2014	R\$ 164.706,68	38,37%	R\$ 164.706,68	100,00%	R\$ 0,00
2015	R\$ 258.025,79	59,98%	R\$ 258.025,79	100,00%	R\$ 0,00
2016	R\$ 299.264,05	65,69%	R\$ 299.264,05	100,00%	R\$ 0,00
2017	R\$ 386.353,33	81,17%	R\$ 386.353,33	100,00%	R\$ 0,00
2018	R\$ 478.534,99	91,26%	R\$ 478.534,99	100,00%	R\$ 0,00
2019	R\$ 446.482,03	93,32%	R\$ 446.482,03	100,00%	R\$ 0,00
2020	R\$ 652.279,64	92,63%	R\$ 652.279,64	100,00%	R\$ 0,00
2021	R\$ 795.619,31	94,90%	R\$ 795.619,31	100,00%	R\$ 0,00
2022	R\$ 905.171,55	144,24%	R\$ 627.525,35	69,33%	R\$ 277.646,20
2023	R\$ 1.338.520,46	188,18%	R\$ 711.307,43	53,14%	R\$ 627.213,03

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados internos (2024).

A aplicação de recursos próprios do município tem sido aumentada progressivamente, incluindo a partir de 2022, esses recursos na aquisição de alimentos da agricultura familiar via chamada pública. Em todos os anos, observou-se que o município comprou acima do mínimo de 30% recomendado pela Lei do PNAE, atingindo acima de 180% em 2023.

Quanto ao total de recursos Financeiros investidos na aquisição de alimentos orgânicos/agroecológicos da agricultura familiar após a criação da Lei municipal, os resultados podem ser vistos na Tabela 3.

Tabela 3 – Total de recursos Financeiros investidos na aquisição de alimentos orgânicos/agroecológicos da agricultura familiar.

Ano de Execução	Total de recursos investidos na compra da AF (R\$)	Total de recursos investidos na compra de alimentos orgânicos e agroecológicos	% orgânicos em relação ao Total de repasse recurso FNDE ano (R\$) - (meta da Lei municipal 100%)
2017	R\$ 386.353,33	R\$ 282.238,48	55,98%
2018	R\$ 478.534,99	R\$ 334.934,09	64,40%

2019	R\$ 446.482,03	R\$ 413.020,55	72,81%
2020	R\$ 652.279,64	R\$ 363.235,26	52,93%
2021	R\$ 795.619,31	R\$ 555.860,07	76,63%
2022	R\$ 905.171,55	R\$ 581.475,81	94,58%
2023	R\$ 1.338.520,46	R\$ 700.848,12	84,17%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados oficiais de documentos internos (2025).

Verificou-se que nos anos de 2017 a 2019 os resultados alcançaram a meta estipulada pela Lei Municipal. Porém, desconsiderando os anos de 2020 e 2021 que sofreram diretamente o impacto da pandemia de Covid-19, assim como demonstrou na pesquisa de Carvalho et al, entre 4 municípios piauienses somente um conseguiu alcançar os 30% dos recursos repassados para os municípios destinados à compra direta de alimentos provenientes da agricultura familiar.

A partir de 2022 os resultados alcançados foram inferiores à meta estipulada que seria a aplicação de 100% de alimentos provenientes da agricultura familiar certificada. Considerou-se como fatores impactantes, conforme informado pelas nutricionistas, os gestores da Acempre e CAPA em reunião com a equipe da alimentação escolar relataram que os maiores problemas enfrentados foram: a) Falta de assistência técnica especializada que dificulta e gera desistências no processo de certificação; b) no período da pandemia os processos de certificação foram interrompidos e dificultaram as certificações; c) alguns agricultores, desistiram da comercialização de alimentos em virtude da idade e problemas de saúde e d) grande perda na produção e grandes dificuldade devido a questões climáticas em decorrência de estiagem e geadas; e) a falta de apoio técnico e estrutural do município para o desenvolvimento de um trabalho integrado, capaz de minimizar o efeito de todos os outros motivos, com o Setor de Alimentação escolar e com as Instituições não governamentais envolvidas.

A Secretaria de Educação cumpriu o estabelecido na Lei municipal nº 4.904/2016, mas como não pode atuar em políticas que promovam a produção de alimentos, é necessário que haja maior envolvimento da Secretaria de Agricultura do município. Como sugestão, as nutricionistas apresentaram ideias para os gestores locais que inclui a formação de um grupo gestor com técnicos das Secretarias e principalmente a admissão de um técnico específico para a produção agroecológica para a Secretaria de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Sustentável que atue diretamente para o cumprimento da Lei visando alcançar 100% de compra, e auxilie no planejamento de produção agroecológica no município. Com isso, certamente o município fortalecerá os CCC e atuará mais intensamente como Promotor de SAN e de práticas ambientais sustentáveis para a promoção da saúde das pessoas e do Planeta.

Pela análise dos recursos aplicados em Marechal Cândido Rondon, verificou-se a geração de renda para os agricultores e a possibilidade de diversificação na oferta de alimentos para os alunos. O resultado reafirma que o PNAE é um dos potencializadores dos circuitos curtos. É interessante destacar que no caso do PNAE, isso é consolidado quando o governo federal define que uma porcentagem dos recursos destinados a este programa deve ser gasto na agricultura familiar com o intuito de promover o comércio e o consumo local de alimentos, (Rambo; Pozzebom; Von Dentz, 2019).

O quadro 1 apresenta a quantidade de famílias beneficiadas com a compra da agricultura familiar.

Quadro 1 – Demonstrativo do total de famílias produtoras de alimentos para a alimentação escolar e de produtores orgânicos/agroecológicos certificados da ACEMPRE em Marechal Cândido Rondon, PR, no período de 2010 a 2024

Ano	Total famílias agricultores fornecedores da alimentação escolar	Total famílias certificadas	Evolução % do número de produtores orgânicos em relação ao total de agricultores fornecedores da alimentação escolar
2010	8	2	25,00%
2011	28	2	7,14%
2012	24	2	8,33%
2013	28	4	14,29%
2014	39	4	10,26%
2015	30	7	23,33%
2016	34	11	32,35%
2017	44	16	36,36%
2018	37	17	34,09%
2019	34	17	35,71%
2020	39	22	38,88%
2021	50	41	82%
2022	36	30	83,33%
2023	36	27	75%
2024	32	25	78,12%

Fonte: Elaborado pelos autores (2025)

Embora os resultados financeiros tenham sido alcançados, ainda há grandes desafios a serem superados. Principalmente para a ampliação do número de famílias participantes. Nesse quesito observou-se um retrocesso pois houve uma redução de 36% no total de agricultores associados da Acempre participantes do PNAE, saindo de 50 famílias para 32 participantes do entre 2021 e 2024. Observou-se ainda uma redução de 39,02%, indo de 41 para 25 famílias no total de agricultores orgânicos/agroecológicos participantes do PNAE em Marechal Cândido Rondon entre 2021 e 2024.

A redução dos participantes no PNAE gera uma preocupação, pois os agricultores produzem a “comida de verdade”, que vai além do fornecimento de nutrientes, mas tem um caráter socioeconômico, cultural e ambiental. É necessário criar estratégias permanentes e contínuas de fortalecimento para a produção local de alimentos que retomem o crescimento nessa participação e visem o desenvolvimento local.

Um dos fatores fundamentais que tem sido discutido na rede de atores que atuam no PNAE municipal é a necessidade do aumento no Incentivo e apoio a implantação de agroindústrias. Continuidade da implementação do PAA municipal com quadro técnico adequado. Apoio e investimentos na adequação do espaço previsto para o funcionamento da Cozinha/panificadora comunitária e para a Central de recebimento e distribuição da Agricultura familiar. Criação de um Plano de agroecologia para o município.

Para as nutricionistas, entre os desafios para fortalecimento dos CCC da agricultura familiar e para a promoção SAN municipal está a criação de um cargo de cozinheiras escolares para que os processos de formação possam voltar a ser permanentes e contínuos, com maior possibilidade de entendimento sobre a relação entre aquisição de alimentos da agricultura familiar, promoção da saúde, da SAN e do Desenvolvimento sustentável. A N1 ressalta que as escolas do município de Marechal Cândido Rondon vêm apresentando grandes dificuldades na parte operacional, agravadas pela terceirização da mão-de-obra que ocorreu em 2017, como a alta rotatividade, falta de conhecimento básico das operações de preparo e pré-preparo de alimentos e das normas higiênico sanitárias.

São fatores que dificultam o processo contínuo de capacitação e treinamentos, gerando estresse emocional para as nutricionistas que se sentem inseguras pelo mau desenvolvimento das atribuições da equipe que podem gerar grandes problemas de saúde pública e possibilitam falhas nas boas práticas de manipulação dos alimentos. Assim, torna-se necessário ensinar o básico e dificulta a progressão das formações em temas mais específicos que quando o quadro era composto somente por profissionais concursadas era possível discorrer, como a importância do PNAE agroecológico para a saúde dos alunos, e abordagem de temas relacionados a sustentabilidade socioeconômica, cultural e ambiental (N1).

Outro fator fundamental no processo de compra da AF é a infraestrutura. A maioria dos estabelecimentos de ensino foram fundados há várias décadas e com o intuito de atender um número de alunos bem menor que o atual, e necessitam de reformas, ampliação e até construção de novas cozinhas que atendam ao número de alunos atuais e aos padrões de segurança dos alimentos. Além disso, apesar dos investimentos contínuos, a falta de espaço dificulta maior aquisição de equipamentos, principalmente de armazenamento como geladeiras, freezers e câmara de resfriamento ou congelamento.

A logística também é considerada um grande gargalo no município, pois o recebimento dos agricultores é centralizado e a equipe de entrega da alimentação escolar distribui os alimentos recebidos, mas a equipe é pequena e possui apenas 1 veículo para esse transporte. Para Baccarin et al (2017), a logística é um grande desafio para os agricultores, pois muitas associações e cooperativas de produtores familiares não possuem veículos para transporte, e a terceirização do frete reduz sua margem de lucro. Portanto, as prefeituras que centralizam o recebimento dos alimentos favorecem mais a agricultura familiar do que aquelas que tem entrega muito descentralizada, feita direto na escola pelo agricultor, ou seja, a centralização do recebimento dos alimentos pelas prefeituras tende a ser mais eficiente e benéfica para a agricultura familiar, facilitando a organização, o controle de qualidade e a negociação, o que pode resultar em melhores preços e oportunidades para os agricultores.

Outra questão importante citada por Baccarin et al (2017) que foi encontrada no estudo em Marechal Cândido Rondon é a redução da, a obrigatoriedade de entrega de produtos, pois segundo os autores a entrega várias vezes por semana prejudicaria a participação dos agricultores e no município a entrega foi estabelecida duas vezes por semana direto na central de distribuição. Portanto, apesar de deficiente, o município traz para si essa responsabilidade logística, ajuda os agricultores e com isso incentiva a sua participação.



4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os programas de políticas públicas para a agricultura familiar são um avanço, pois possibilitam um desenvolvimento local integrado. Contudo, persiste a dúvida se esses programas estão alcançando e incluindo efetivamente os agricultores familiares mais vulneráveis.

A análise específica para o PNAE do município de Marechal Cândido Rondon, pode demonstrar que a formação dos circuitos curtos de comercialização se deu a partir da formação de uma rede de atores que tinham o objetivo de fortalecer a agricultura familiar na região. Diferentes instituições como empresas governamentais, Universidades públicas e ONGs tiveram um papel fundamental nessa formação com um movimento de luta histórico protagonizado por eles.

Pode-se perceber que a compra da agricultura familiar pode favorecer o desenvolvimento local. Entretanto, constatou-se, que os recursos mesmo sendo totalmente executados, conseguem beneficiar diretamente um número menor de agricultores do município a cada ano.

Verificou-se que os nutricionistas buscam o atendimento da lei, mas ainda são necessários investimentos pelos gestores municipais principalmente em infraestrutura e logística. Também maior compromisso com os agricultores e suas associações, até mesmo auxiliando em investimentos em máquinas e equipamentos que permitam a transformação dos produtos, facilitando a sua manipulação pelos serviços municipais de alimentação escolar.

Por fim, são apresentadas algumas sugestões de aprimoramento da operacionalização pelos responsáveis pela alimentação escolar obtidas durante as diversas reuniões para levantamento das necessidades dos agricultores. Sendo atendidas as demandas, certamente os circuitos curtos de comercialização terão seis objetivos alcançados gerando imensos benefícios para quem produz e para quem consome os alimentos produzidos pela agricultura familiar. Da mesma forma, seria importante o reforço na Assistência Técnica, atuando conjuntamente com nutricionistas e na orientação aos agricultores familiares.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Leticia de Souza et al. O papel das Cadeias Curtas de Comercialização na construção de um modelo de desenvolvimento rural sustentável no semiárido nordestino: o caso da Central de Comercialização da Agricultura Familiar do Rio Grande do Norte (CECAFES). Edição especial - **Sociedade e ambiente no Semiárido: controvérsias e abordagens** Vol. 55, p. 494-516, dez. 2020.

BACCARIN, José Giacomo et al. Indicadores de avaliação das compras da agricultura familiar para alimentação escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 1, p. 103-122, 2017.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica**; altera as Leis nº 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, 16 de junho de 2009. Publicado no DOU de 17 de junho de 2009.





BURITY, V.; FRANCESCHINI, T.; VALENTE, F. Segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010.

CAISAN. **Subsídios da CAISAN para a discussão sobre a Lei de Segurança alimentar e nutricional**. " Cooperac, 2012

CAMARGO, RAL de; BACCARIN, José Giacomo; SILVA, Denise Boito Pereira da. O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar. **Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 2, p. 1-21, 2013.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formulação de Políticas. Brasília: Enap, 2018. p, 151. Disponível em: Livro 1. indb (enap.gov.br). Acesso em: abril de 2025

CARVALHO, Genyvana Criscya Garcia et al. **Agricultura familiar e alimentação escolar: reflexos da pandemia de COVID - 19**. Research, Society and Development, v.10, n.4, e 13910413911, 2021.

CORRÊA, Edilene dos Santos; WIVES, Daniela Garcez. Influências e efeitos do PNAE na agricultura familiar em São Lourenço do Sul. **Colóquio-Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 1, p. 17-37, 2018.

FANTINI, Roberta Junqueira. Características das compras de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar pelos municípios do Estado de São Paulo em 2018 e 2019. 2021.

GARCIA, Jaciara Reis Nogueira. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como promotor do desenvolvimento rural sustentável e da segurança alimentar e nutricional em Marechal Cândido Rondon - PR**. 2018. 112 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural Sustentável) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Marechal Cândido Rural, 2016.

LIMA, Divina Aparecida Leonel Lunas; JÚNIOR, Hamilton Matos Cardoso; DE LIMA, Camila Vito Silva. Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial Rural: experiências e desafios da política pública no Sudoeste Goiano. **REDES: Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 22, n. 3, p. 113-144, 2017.

MARECHAL CÂNDIDO RONDON. Prefeitura Municipal. **Prestação de Contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar, PR**. Dados obtidos da Secretaria Municipal de Educação. Setembro 2015. Prefeitura Municipal. Documentos.

MARECHAL CÂNDIDO RONDON. Lei nº 4.904, de 16 de dezembro de 2016. **Dispõe sobre a obrigatoriedade de aquisição de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar no âmbito do sistema municipal de ensino de Marechal Cândido Rondon e dá outras providências**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/marechal-candido-rondon/lei-ordinaria/2016/490/4904/lei-ordinaria-n-4904-2016-dispoe-sobre-a-obrigatoriedade-de-aquisicao-de-alimentos-organicos-ou-de-base-agroecologica-na-alimentacao-escolar-no-ambito-do-sistema-municipal-de-ensino-de-marechal-candido-rondon-e-das-outras-providencias>. Acesso em: abril 2025.





RAMBO, Anelise Graciele; POZZEBOM, Luciana; VON DENTZ, Eduardo. Circuitos curtos de comercialização e novos usos do território: considerações sobre o PNAE e as feiras livres. **Revista grifos**, v. 28, n. 46, p. 9-26, 2019.

ROSSETTI, Francini Xavier; DA SILVA, Marina Vieira; WINNIE, Lo Wai Yee. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 23, n. 2, p. 912-923, 2016.

ROVER, Oscar José; DAROLT, Moacir Roberto. Circuitos curtos de comercialização como inovação social que valoriza a agricultura familiar agroecológica. **Circuitos curtos de comercialização, agroecologia e inovação social**, p. 19-43, 2021.

SANTOS, Tatiana Tomal Brondani dos; TORRES, Ricardo Lobato. O programa nacional de alimentação escolar e a importância do fortalecimento da agricultura familiar para a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Retratos de Assentamentos**, v. 25, n. 1, p. 41-68, 2022.

SCHNEIDER, S.; FERRARI, D. L. Cadeias curtas, cooperação e produtos de qualidade na agricultura familiar: o Processo de Relocalização da Produção Agroalimentar em Santa Catarina. **Organizações Rurais & Agroindustriais** v. 17, n. 1, p. 56-71, 2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia da Letras, 2010.

SOARES, F. V. et al. Demanda estruturada e a agricultura familiar no Brasil: o caso do PAA e do PNAE. **Brasília: IPC-IG/WFP**, 2013.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, n. 4, v. 19, p. 933-945, 2010. Disponível em: . Acesso em: abril, 2025.

WILKINSON, J. Mercados, **Redes e Valores**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2008.

Recebido em: 15/04/2025

Aprovado em: 27/06/2025



POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN) E A EXPERIÊNCIA DO BANCO DE ALIMENTOS DE UMUARAMA-PR: CONSTRUINDO CAMINHOS PARA O ENFRENTAMENTO À INSEGURANÇA ALIMENTAR

Juliana Fonzar¹

Huana Godoi²

Tamara Cassemiro Javorski³

Marize Rauber Engelbrecht⁴

Resumo:

A segurança alimentar e nutricional foi demarcada e regulamentada tardiamente como política pública no Brasil. Visando assegurar o direito humano à alimentação adequada, organiza-se por meio do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que é composto por órgãos públicos e entidades das três instâncias federativas e do Distrito Federal e por instituições privadas, com ou sem fins lucrativos afetas à área. De adesão voluntária por estados e municípios, este sistema vem sendo construído desde 2006 entre avanços e retrocessos. Nessa conjuntura encontram-se os Bancos de Alimentos (BA's), equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) que buscam enfrentar a insegurança alimentar e nutricional recebendo alimentos de diferentes fontes e destinando-os a instituições previamente cadastradas. Os Bancos de Alimentos implementam e gerem programas e projetos na área de SAN, combatem perdas e desperdícios de alimentos e atuam na Educação Alimentar e Nutricional (EAN). Embora estratégicos para o direito à alimentação, estes ainda se localizam predominantemente nas cidades de grande porte e sua distribuição no país é marcada pela desigualdade regional. Este estudo busca abordar sobre a atuação do Banco de Alimentos de Umuarama-PR, município do noroeste paranaense, na articulação de ações que envolvem recursos federais, estaduais, municipais e de parcerias com a iniciativa privada para o enfrentamento cotidiano da insegurança alimentar e nutricional.

Palavras-chave: Política pública, Direito Humano à Alimentação Adequada, Segurança Alimentar e Nutricional, Bancos de Alimentos.

PUBLIC POLICY ON FOOD AND NUTRITIONAL SECURITY (FNS) AND THE EXPERIENCE OF THE FOOD BANK IN UMUARAMA-PR: BUILDING PATHWAYS TO ADDRESS FOOD INSECURITY

Abstract:

Food and nutritional security was established and regulated as a public policy relatively late in Brazil. Aimed at ensuring the human right to adequate food, it is organized through the Brazilian National Food and Nutritional Security System (SISAN), which comprises public agencies and entities from the three federative levels and the Federal District, as well as private institutions, profit and nonprofit ones, operating in this field. With voluntary adherence by states and municipalities, this system has been under development since 2006, marked by both progress and setbacks. Within this context, Food Banks (FBs) emerge as key Food and Nutritional Security (FNS) facilities, addressing food and nutritional insecurity by receiving food from various sources and distributing it to pre-registered institutions. Food Banks implement and manage FNS programs and projects, combat food loss and waste, and promote food and nutritional education (FNE). Despite their strategic role in ensuring the right to food,

¹ Possui graduação em Serviço Social pela Faculdade Estadual de Educação, Ciências e Letras de Paranavaí e História pela Universidade Paranaense. Mestra em Serviço Social pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Assistente Social do Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná IAPAR-EMATER (IDR-PARANÁ) E-mail: fonzar.assistentesocial@gmail.com.

² Graduada em Tecnologia em Alimentos pela Universidade Estadual de Maringá e bacharelado em Nutrição pela Universidade Paranaense. Mestra em Sustentabilidade pela Universidade Estadual de Maringá. Atualmente é Chefe da Divisão de Segurança Alimentar e Nutricional da Prefeitura Municipal de Umuarama. E-mail: huana.godoi@gmail.com.

³ Possui graduação em Tecnologia em Alimentos pela Universidade Estadual de Maringá. Especialista em Qualidade e Segurança dos Alimentos pela Faculdade de Minas - FACUMINAS. Atua junto ao Banco de Alimentos de Umuarama - PR. E-mail: tamaracassemiro@hotmail.com.

⁴ Assistente Social. Mestra e Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Docente do curso de Graduação em Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Serviço Social – PPGSS da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Toledo – PR. E-mail: marize.engelbrecht@unioeste.br.

these institutions are still predominantly located in large urban centers, with an uneven regional distribution across the country. This study examines the role of the Food Bank in Umuarama-PR, a municipality in northwestern Paraná, in coordinating actions involving federal, state, and municipal resources, as well as partnerships with the private sector, to address daily challenges of food and nutritional insecurity.

Keywords: Public Policy, Human Right to Adequate Food, Food and Nutritional Security, Food Banks.

INTRODUÇÃO

Segurança alimentar e nutricional (SAN) refere-se a efetivação do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, baseando-se em práticas alimentares saudáveis que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (BRASIL, 2006).

Quando de alguma forma este direito⁵ é violado, ocorre a insegurança alimentar, que é classificada em três níveis: a leve, quando não se consegue manter a qualidade adequada da alimentação e/ou há receio de passar fome; a moderada, quando o indivíduo precisa restringir quantitativamente seus alimentos, ou seja, quando precisa deixar de comprar alguns alimentos por não ter dinheiro suficiente para suprir todas suas necessidades e; a grave, onde ocorre a falta de alimentos de modo mais agudo, levando à fome de fato.

Neste estudo, parte-se da compreensão de que uma vida efetivamente digna não se dá apenas pela satisfação das necessidades alimentares e nutricionais, assim, as condições de trabalho, renda, emprego, saúde, saneamento, moradia e educação relacionam-se à realidade de segurança ou insegurança alimentar de um indivíduo ou grupo.

No Brasil, a SAN é uma política pública de criação tardia. O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) foi criado em 2006 e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2010. Foi normatizada e estruturada tendo como premissa medular a intersetorialidade, visando assegurar o direito humano à alimentação por meio de um sistema integrado de órgãos e entidades das três instâncias de governo e pela sociedade civil através de instituições privadas com ou sem fins lucrativos afetas à área.

Nesse contexto, existem os equipamentos de SAN, que são espaços voltados à prestação de serviços atrelados a segurança alimentar como “[...] a captação, produção, preparo, oferta, distribuição e comercialização de refeições e/ou gêneros alimentícios”. (Brasil, 2025). Trata-se das Centrais da Agricultura Familiar, das Cozinhas Comunitárias, dos Restaurantes Populares e dos Bancos de Alimentos.

Este excerto tem como objetivo abordar a experiência do Banco de Alimentos do Município de Umuarama – PR, instituição pública da política pública de SAN em funcionamento desde 2014, que por meio da operacionalização e gestão de programas e projetos na área atende 19 entidades socioassistenciais e cerca de 1200 famílias com a concessão de alimentos provenientes principalmente da agricultura familiar.

⁵ O Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA foi previsto legalmente a nível internacional em 1948 na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que no artigo 25 versou: “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação [...]” (ONU, 1948). No Brasil, foi reconhecido como direito social apenas a partir de 2010 com uma emenda ao artigo 6º da Constituição Federal, fruto da articulação de organizações defensoras do tema e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA e ratificado na Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN (Lei Nº 11.346/2006).



Trata-se estudo qualitativo, baseado em análise documental, revisão de literatura e observação participante tendo em vista a experiência de duas das autoras junto ao Banco de Alimentos⁶. Também se aporta nas reflexões construídas coletivamente a partir do trabalho em conjunto entre este equipamento e o IDR-PARANÁ⁷, durante a operacionalização de uma das modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), no primeiro semestre de 2025.

1. CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

Marcada por uma trajetória de avanços e retrocessos, a política de SAN foi criada com uma perspectiva intersetorial. Desde 1932, Josué de Castro⁸ alertava sobre a fome enquanto resultado de fatores socioeconômicos e políticos produzidos pelo homem e não fruto da escassez de alimentos. Se produzida pelo homem, também passível de extinção por ele.

Em Geopolítica da Fome, desde o seu primeiro capítulo, o autor demonstra que, se a fome pode ser relacionada e imputada, por uma parte, às condições geográficas, ela é, de fato antes de tudo, uma questão de política. A continuidade de sua existência não se deve à morfologia dos solos, mas à prática dos homens. (Ziegler, 2013. p. 116)

Nesse contexto, a problemática da fome não diz respeito à falta de recursos naturais ou produtivos, mas, sobretudo, ao acesso aos alimentos. O Brasil por exemplo é líder mundial na produção de alimentos, o que não significa que sua população tenha acesso equivalente ao que é produzido.

Dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), estimam que na safra 2023/2024 foram produzidas cerca de 10.585,5 mil toneladas de arroz; 3.244,4 mil toneladas de feijão e; 113.187,20 mil toneladas de milho.

De acordo com a Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA) (2025), o Brasil é o maior exportador de alimentos industrializados do mundo em volume. Trata-se do 1º produtor e exportador mundial de suco de laranja; 2º produtor e 1º exportador mundial de carne bovina; 2º produtor mundial e 1º exportador de carne de aves e; maior produtor e exportador mundial de açúcar. Ainda assim, o país apresenta significativa desigualdade social e no acesso à SAN.

Dos anos 1940 até os anos 1990, algumas ações de segurança alimentar e nutricional foram implementadas no país, mas sem caráter de política pública continuada e sistemática. De acordo com Peres (2018), os alertas de Josué de Castro contribuíram para embasar a criação do salário-mínimo, considerado um importante passo para a garantia da segurança alimentar. Em 1987, o governo de José Sarney criou o Programa Nacional Leite para Crianças Carentes, que foi a primeira ação brasileira de distribuição de cupons de alimentos em larga escala, mas contava com sérios problemas de gestão e abrangência. Este foi extinto no governo Fernando Collor.

⁶ Uma como coordenadora do equipamento; a outra como nutricionista e coordenadora da pasta de SAN no município.

⁷ Órgão oficial de Assistência Técnica de Extensão Rural do Paraná, onde uma das autoras atua como Profissional de Extensão Rural/Assistente Social.

⁸ Josué de Castro (1908 - 1974), médico, pesquisador e militante, produziu vários documentos e livros sobre a fome, alimentação e pobreza. Obra de grande expressão foi o livro Geografia da Fome (1946).



Em 1993, no governo de Itamar Franco, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), composto por ministros e integrantes da sociedade civil. Dentre as resoluções fruto da atuação do conselho, estava a descentralização da merenda escolar para os municípios e escolas. Neste mesmo ano, o sociólogo Herbert de Souza (Betinho) desenvolveu a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida que durou cerca de uma década, articulou vários setores da sociedade para a arrecadação de alimentos e distribuição de cestas básicas e mais tarde tornou-se uma organização da sociedade civil.

Em 1994, aconteceu a 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com o tema “Fome, uma Questão Nacional”.

Em seu primeiro ano de governo, 1995, Fernando Henrique Cardoso extinguiu o CONSEA e a primeira-dama Ruth Cardoso inaugurou o Comunidade Solidária, compilando programas sociais e de transferência de renda com forte responsabilização da sociedade civil. Em 2001, o Instituto Cidadania lançou um desenho inicial do que mais tarde se tornaria o Programa Fome Zero, um dos pontos principais da campanha do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002.

Os anos 2000 foram marcantes na estruturação da SAN como política pública e no desenvolvimento de ações de mitigação da fome. Entre 2001 e 2012, a renda dos 20% mais pobres aumentou três vezes mais do que a renda dos 20% mais ricos. Em 2003 o CONSEA foi recriado e foi lançado o Programa Fome Zero visando “integrar políticas emergenciais de combate à fome a políticas públicas estruturais. Entre elas, o Cartão Alimentação, destinado à compra de alimentos pelas famílias mais pobres, e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com compras públicas dirigidas para a agricultura familiar”. (Peres, 2018. p. 22)

Em 2004, o Bolsa Família unificou várias iniciativas como o Bolsa Escola e o Vale Gás e tornou-se o maior programa de transferência de renda do mundo. Malgrado sua seletividade e focalização, contribuiu para a redução dos alarmantes índices de pobreza e miséria.

Além disso, entre 2006 e 2011 foi promulgada a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) (2006); regulamentado o CONSEA (2007); criada no âmbito do SISAN a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN (2007); instituída a Política Nacional de SAN (PNSAN) (2010) e as diretrizes balizadoras para a adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao SISAN (2011).

Em 2011, no governo de Dilma Rousseff foi criado o plano Brasil Sem Miséria. Em 2014, o Brasil saiu do Mapa da Fome da FAO⁹ com 3% da população ingerindo menos calorias do que o recomendado. No entanto, o país nunca esteve livre, de fato, do espectro da fome e da insegurança alimentar. No ano de 2017, relatório chancelado por 40 organizações não governamentais e entregue à ONU alertava para o risco do aumento da fome devido ao desemprego, corte de programas sociais e congelamento dos gastos públicos. (Peres, 2018)

Ocorreram conferências nacionais de SAN em 2004, 2007, 2011 e a quinta em 2015. A sexta deveria ter ocorrido em novembro de 2019, mas não foi implementada. No primeiro dia de 2019, o CONSEA, que vinha perdendo espaço no Palácio do Planalto desde o Governo de Michel Temer, foi extinto através da Medida Provisória Nº 870, representando um marco de retrocesso da política pública.

⁹ FAO: A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) é a agência especializada do Sistema ONU que trabalha no combate à fome e à pobreza por meio da melhoria da segurança alimentar e do desenvolvimento agrícola.

Em junho do mesmo ano, segundo Porto et.al. (2022), o governo federal de Jair Bolsonaro vetou o inciso de um projeto de lei que previa o restabelecimento do Conselho. Para tanto, contou com o apoio do Congresso Nacional, onde 299 deputados foram a favor do veto e 162 contrários. Como era necessário maioria absoluta na votação, o Conselho foi extinto em definitivo.

Diante disso, a sociedade civil organizada através de várias organizações se mobilizou e em julho de 2019 durante encontro promovido pelo Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, convocou a Conferência Popular por Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, prevista para acontecer em agosto de 2020, no entanto, devido ao contexto pandêmico foi adiada e o grupo de referência seguiu articulado promovendo manifestações públicas em defesa da SAN e da manutenção do SISAN.

Em fevereiro de 2023, o governo federal recriou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e em dezembro do mesmo ano foi realizada em Brasília-DF a 6ª Conferência Nacional de SAN. Em fevereiro de 2025 foi aprovado o III Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que tem vigência até 2027.

O SISAN¹⁰ tem entre seus princípios a universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas, a participação social e a transparência. No âmbito federal, é integrado pela Conferência Nacional de SAN (responsável por apontar as prioridades para a política pública e o plano de SAN); pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas ao tema, sendo responsável de modo coletivo pela consecução da política pública.

Para que os estados e municípios façam a adesão a este sistema, devem, necessariamente, estruturar em suas instâncias, o mesmo arranjo (composto por conferências, conselhos, onde 1/3 dos representantes sejam governamentais e 2/3 da sociedade civil e; câmaras ou instâncias governamentais de gestão intersetorial).

A Política Nacional de SAN¹¹, criada em 2010, estabelece como objetivos:

I - identificar, analisar, divulgar e atuar sobre os fatores condicionantes da insegurança alimentar e nutricional no Brasil; II - articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o direito humano à alimentação adequada, observando as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual, bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade; III - promover sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição de alimentos que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e que assegurem o consumo e o acesso à alimentação adequada e saudável, respeitada a diversidade da cultura alimentar nacional; e IV - incorporar à política de Estado o respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada, inclusive o acesso à água, e promovê-los no âmbito das negociações e cooperações internacionais. (Brasil, 2010)

O aparato legal prevê que o financiamento da SAN é responsabilidade do Poder Executivo Federal assim como nos Estados, Distrito Federal e Municípios que aderem ao SISAN e se divide em “I - dotações orçamentárias de cada ente federado destinadas aos diversos

¹⁰ Estabelecido pela Lei Nº 11.346 de 15 de setembro de 2006.

¹¹ Pelo Decreto Nº 7.272, de 25 de agosto de 2010.

setores que compõem a segurança alimentar e nutricional; e II - recursos específicos para gestão e manutenção do SISAN, consignados nas respectivas leis orçamentárias anuais”. (Brasil, 2010).

Note-se que a normativa fala em “dotações orçamentárias” e “recursos específicos previstos nas leis orçamentárias”, mas não traz a obrigatoriedade da criação de fundos. Ou seja, estipula que estados e municípios destinem recursos para a política de SAN, mas não há uma cobrança/regulamentação de cofinanciamento, ou ainda, de repasses fundo a fundo, como ocorre na assistência social. Tampouco, é exigido a criação de fundo de SAN para adesão ao SISAN. Nessa conjuntura, há uma variação muito grande nas realidades da política pública entre os municípios.

1.1 A política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no município de Umuarama-PR

O município de Umuarama, com a finalidade de elaborar e articular as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, aderiu ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) em agosto de 2015, por meio de Termo de Adesão firmado entre este e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome com apoio da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional e a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Paraná.

Com o Termo de Adesão firmado, foi instituída a Lei Nº 4.165, 14 de dezembro de 2016, respaldando a criação dos componentes municipais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), definindo os parâmetros para elaboração e implementação do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e dando outras providências. Esta normativa estabeleceu como componentes municipais do SISAN:

I - a **Conferência Municipal** de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação ao CONSEA Municipal das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como pela avaliação do SISAN no âmbito do município; II - o **CONSEA Municipal**, órgão vinculado à Secretaria Municipal de Agricultura; III - a Câmara Intersetorial Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - **CAISAN Municipal** integrada por Secretários Municipais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da Segurança Alimentar e Nutricional, com as seguintes [...].IV - **os órgãos e entidades de Segurança Alimentar e Nutricional**, instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN, nos termos regulamentado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN. (Umuarama/PR, 2016)

Umuarama realiza sua Conferência Municipal de SAN a cada 04 (quatro) anos, onde são discutidos direcionamentos e prioridades para a política pública. O município possui a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN instituída, sendo composta por membros das Secretarias Municipais de Agricultura, Assistência Social, Saúde, Educação e Indústria e Comércio.

Conforme Moraes, Lang e Veloso (2013, p. 24), as CAISAN’s visam integrar e articular vários órgãos públicos que atuam com a SAN. Devem, “a partir das diretrizes emanadas das Conferências de SAN, elaborar a política e o plano de SAN indicando as diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação”. As CAISAN’s são espaços privilegiados para a consecução da intersetorialidade, tão basilar à política pública em questão.

Seguindo as premissas legais, o CONSEA municipal é composto por membros titulares e suplentes, sendo 1/3 provenientes de instituições governamentais, vinculados às secretarias municipais supracitadas e 2/3 de representantes de entidades da sociedade civil. Estes membros são eleitos em deliberações realizadas na conferência. (Umuarama, 2017). As reuniões do conselho ocorrem bimestralmente.

O município possui o II Plano de Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, o qual encontra-se vigente em processo de revisão. Este II Plano foi elaborado pela Câmara Intersetorial Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN e constituiu-se com base em Políticas Públicas Nacional e Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, tendo o apoio do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA de Umuarama.

Uma de suas diretrizes é a Promoção do abastecimento e da estruturação de sistemas descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos. Tem entre seus objetivos fortalecer as famílias dos agricultores buscando de ampliar e diversificar a produção de alimentos.

A política municipal de segurança alimentar e nutricional conta com alguns equipamentos públicos, que atendem diretamente a população, são eles o Banco de Alimentos, o qual se discutirá mais adiante e, o Restaurante Popular, que foi implantado em 2024 e serve diariamente cerca de 480 refeições com valor acessível (R\$5,00). A implantação do Restaurante Popular se deu com o suporte do Programa Paranaense de Apoio aos Restaurantes Populares, que busca subsidiar a construção, modernização e/ou reforma deste tipo de serviço, em municípios com mais de 80 mil habitantes. Cabe destacar o atendimento junto ao Restaurante Popular de Umuarama não estabelece critérios para o acesso, sendo que qualquer pessoa pode ser atendida.

A intersetorialidade é imprescindível para a efetivação da política municipal de segurança alimentar e nutricional, pois, permite tratá-la de forma mais abrangente e completa, considerando os diversos fatores que afetam a alimentação e a saúde da população. No município de Umuarama, ocorre o contínuo diálogo principalmente entre as secretarias que compõem a CAISAN (Assistência Social, Agricultura, Saúde, Educação e, Indústria e Comércio), para identificar e atender as necessidades de pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social, promover a educação alimentar e nutricional nas escolas, fornecer aos profissionais de saúde informações sobre a importância da segurança alimentar, fortalecer a agricultura familiar, promover a produção de alimentos locais e garantir o acesso a produtos frescos e saudáveis, implementar programas de transferência de renda e outros programas que garantam a renda e o acesso a alimentos para famílias em situação de vulnerabilidade.

Além disso, o município tem o apoio contínuo do Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional (DESAN) da SEAB, no desenvolvimento de projetos, aquisição de equipamentos e insumos, para o fortalecimento da política de SAN e fomento da Agricultura familiar local e regional.

2. OS BANCOS DE ALIMENTOS

Os Bancos de Alimentos (BA's), conforme Brasil (2020), são estruturas físicas ou logísticas que disponibilizam o serviço de recepção ou captação de alimentos, oriundos de doações dos setores público ou privado e, procedem com a sua distribuição a diferentes entidades:

[...] I - instituições públicas ou privadas prestadoras de serviços de assistência social, de proteção e de defesa civil; II - instituições de ensino; III - unidades de acolhimento institucional de crianças e adolescentes; IV - penitenciárias, cadeias públicas e unidades de internação; V - estabelecimentos de saúde; e VI - outras unidades de alimentação e de nutrição. (Brasil, 2020)

De acordo com Brasil (2021), estes equipamentos de SAN são norteados por três objetivos centrais, que são: a segurança alimentar e nutricional com vistas a contribuir para a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada e saudável da população atendida; o combate às perdas e desperdícios de alimentos, através de sua reintrodução na cadeia de abastecimento e; a Educação Alimentar e Nutricional (EAN), buscando qualificar a agenda de promoção da alimentação adequada e saudável.

Segundo o Relatório da Avaliação Nacional de Bancos de Alimentos (Brasil, 2021), o país possui 234¹² bancos de alimentos. Estes contam com quatro modalidades de gestão: os **públicos**, que são aqueles geridos pela esfera pública¹³; os **das Centrais de Abastecimento**, que são implantados dentro destes espaços e mantidos pela própria gestão; os **provenientes das organizações da sociedade civil**, mantidos com recursos de empresas mantenedoras, de doações de apoiadores e recursos captados por meio de editais públicos e/ou privados de apoio a ações sociais e; os **bancos de alimentos dos serviços sociais autônomos**, no caso, o Serviço Social do Comércio (SESC), que implanta, mantém e gere estes equipamentos, por meio da Rede Mesa Brasil SESC.

Predominam no Brasil os equipamentos públicos (42,66%), seguidos pelos provenientes do SESC (40,83%). Os que emanaram e são geridos por iniciativas de organizações não governamentais são 12,38% e os vinculados às Centrais de Abastecimentos somam 4,13%. (Brasil, 2021)

Quanto aos processos operacionais dos Bancos de Alimentos, há duas tipologias: a convencional e a modalidade colheita urbana/rural. A **convencional** diz respeito aqueles que são sediados em um imóvel com estrutura física para, pelo menos realizar a triagem e seleção dos alimentos para doação. Podem ou não contar com equipamentos para processar, beneficiar e estocar os alimentos antes de encaminhá-los às entidades atendidas.

Enquanto isso, os de modalidade **colheita urbana/rural** possuem sede em imóvel apenas para comportar sua estrutura administrativa, uma vez que procedem exclusivamente com o transporte de alimentos em veículos próprios para coletar, selecionar e distribuir as doações.

No Brasil, 64,68% dos Bancos de Alimentos são convencionais e 35,32% de colheita urbana/rural. Os equipamentos convencionais podem, eventualmente, executar processos de colheita, buscando alimentos em doadores parceiros e os entregando diretamente nas entidades beneficiárias, sem necessariamente levá-los ao banco de alimentos. (Brasil, 2021)

O relatório supracitado (Brasil, 2021) mostra que 84,86% dos alimentos mais recebidos por estes serviços são frutas, legumes e verduras. Em um contexto econômico e social onde os padrões alimentares vêm sofrendo transformações – com a crescente substituição de alimentos *in natura* ou pouco processados de origem vegetal por produtos altamente industrializados, a

¹² O mapeamento de Brasil (2021) identificou 234 Bancos de Alimentos no Brasil. Destes, 228 participaram da pesquisa. 218 estavam em efetivo funcionamento. Os percentuais citados neste artigo partem do universo de 218, ou seja, o número de equipamentos ativos.

¹³ Todos os Bancos de Alimentos públicos mapeados pela referida pesquisa, eram geridos pelo poder público municipal. Geralmente houve participação do governo federal e/ou estadual para a construção ou reforma de unidades.

viabilização do acesso a alimentos hortifrutigranjeiros se faz uma alternativa de grande relevância para o enfrentamento à insegurança alimentar e nutricional, sobretudo a populações em situação de vulnerabilidade social.

Sabe-se que em um cenário marcado pela precarização, exploração e sobrecarga de trabalho que deprecia o tempo das famílias; pela espoliação do trabalhador e; pelo apogeu da indústria dos ultraprocessados – muitas vezes mais acessíveis financeiramente, atraentes e práticos que os alimentos in natura ou minimamente processados; o consumo de alimentos saudáveis pode ser secundarizado. Isso incide em várias refrações, como o aumento de doenças crônicas (a exemplo da hipertensão e do diabetes), obesidade e patologias ligadas ao coração. Também gera casos de desnutrição, que embora tenham caído nas últimas décadas no Brasil haja vista o aperfeiçoamento das iniciativas de enfrentamento à pobreza, ainda é uma realidade.

Além disso, parte expressiva das frutas, verduras e legumes que são recebidos pelos Bancos de Alimentos são provenientes da agricultura familiar, por meio dos programas de compras institucionais, que estimulam a comercialização em circuitos curtos, com preços justos, tornando-se importante via de apoio e valorização a esta categoria.

Demonstrando a sua importância e potencial para fortalecimento da segurança alimentar e nutricional, observa-se algumas peculiaridades sobre a realidade dos bancos de alimentos. 74% destes equipamentos estão localizados em municípios de grande porte¹⁴. 15% em municípios de médio e apenas 11% em municípios de pequeno porte.

Entende-se que a ampliação destes serviços em municípios de médio e pequeno porte seria de relevância, pois, além de viabilizar um serviço de referência para a execução e gestão de programas de SAN (como as distintas modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos), permitiria articulações deste equipamento com possíveis parceiros/apoiadores da iniciativa privada e desafogaria a política de assistência social, pois, muitas vezes, Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) são contemplados com programas de SAN e mesmo sem terem estrutura física adequada ou equipe suficiente, precisam receber alimentos e organizar cestas e/ou outros procedimentos para o repasse de alimentos a famílias atendidas.

Também se evidencia uma concentração dos bancos de alimentos no Sudeste (96) e no Sul (52), enquanto o Norte, por exemplo, conta com apenas 15 (Brasil, 2021). Entretanto, de acordo com o 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil - II VIGISAN (2022), entre 2021 e 2022, 45,2% dos domicílios da região norte enfrentavam insegurança alimentar e nutricional moderada ou grave. A desigualdade regional evidencia o desafio e a necessidade de ampliação destes serviços.

O Relatório da Avaliação Nacional de Bancos de Alimentos (Brasil, 2021) aponta o Paraná com 13 Bancos de Alimentos, sendo 4 (quatro) municipais, 6 (seis) ligados ao SESC/ Rede Mesa Brasil e 3 (três) vinculados às Centrais de Abastecimento (CEASA/PR).

No entanto, após pesquisa por estas autoras, estima-se que o estado conte atualmente com 17 bancos, pois, hoje a rede Mesa Brasil/SESC conta com 7 (sete) unidades, as Centrais de Abastecimento (CEASA/PR) com 5 (cinco) e agora são 5 (cinco) municipais, já que em 2024, Toledo inaugurou um equipamento com apoio de investimentos do Governo do Estado. (Sesc, 2025; Aen, 2024) Nessa conjuntura encontra-se o Banco de Alimentos de Umuarama, o qual se discutirá adiante.

¹⁴Conforme o estudo, considerou-se municípios de grande porte aqueles com mais de 100 mil habitantes. De médio porte, os que contam com população de 50 mil a 100 mil habitantes. De pequeno porte, aqueles com menos de 50 mil habitantes.

2.1 O Banco de Alimentos de Umuarama-PR

O Banco de Alimentos público do município de Umuarama está situado no endereço Avenida Júlio Cezar Jarros, 2684, Parque Daniele. Caracteriza-se como uma proposta integrada e intersetorial da Prefeitura Municipal. É estruturado sob a coordenação da Secretaria Municipal de Agricultura, por meio da Divisão de Segurança Alimentar e Nutricional. No Censo de 2022, o município contava com 117.095 habitantes. Sua população estimada em 2024 era de 121.972. (IBGE, 2025)

Objetiva contribuir com a prevenção e a minimização da situação de insegurança alimentar dos indivíduos inseridos em contexto de vulnerabilidade social, configurando-se como uma das ferramentas para a garantia do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA), possibilitando o acesso a alimentos de qualidade regularmente e a redução do desperdício.

O Programa Banco de Alimentos do município de Umuarama iniciou suas atividades em prédio próprio no ano de 2014, quando a partir do investimento oriundo do Governo Federal, foram realizadas melhorias estruturais, aquisição de equipamentos e materiais permanentes para a Divisão de Segurança Alimentar e Nutricional, habilitando-o para o funcionamento do Programa.

O referido Banco de Alimentos também funciona como Central de Recebimento e Distribuição de Alimentos, executando programas que envolvem recursos de nível municipal. São os casos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)/federal; do Programa Municipal de Aquisição de Alimentos, formalizado pela Lei nº 4.588, de 27 de setembro de 2022 e; recebe alimentos do Programa Compra Direta Paraná, programa de segurança alimentar e nutricional do Governo do Estado. Entende-se oportuno tecer uma breve contextualização sobre estes programas, dada sua importância à política pública de SAN e pela sua transversalidade entre o incentivo à produção e comercialização de alimentos saudáveis provenientes da agricultura familiar com preços justos e o atendimento a famílias em vulnerabilidade e/ou insegurança alimentar.

2.1.1 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado pela Lei Nº 10.696, de 02 de julho de 2003, com a perspectiva de incentivar a agricultura familiar, distribuir produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e formar de estoques estratégicos de alimentos.

Para o alcance desses objetivos, o PAA faz aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar sem processo licitatório e os destina para pessoas e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, usuários da rede socioassistencial. Brasil (2022)

Em 2021, sob a gestão de Jair Bolsonaro uma Medida Provisória (MP Nº 1.061/2021, de 9 de agosto de 2021) extinguiu o PAA para dar origem ao Programa Alimenta Brasil (PAB)¹⁵. Mais tarde, esta MP foi convertida em lei (Lei Nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021).

O PAA foi recriado em 2023, primeiro por Medida Provisória e depois previsto na Lei Nº 14.628 de 20 de julho de 2023 e regulamentado no Decreto Nº 11.802, de 28 de novembro de 2023. Atualmente, o PAA conta com 5 (cinco) modalidades:

¹⁵O Programa Alimenta Brasil - PAB manteve alguns moldes do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e preservou quase todas as suas modalidades, com exceção apenas da Aquisição de Sementes. A alimentação escolar foi retirada das finalidades de compra feitas pelo programa.

I - **compra com doação simultânea** - compra de gêneros alimentícios ou materiais propagativos diversos e doação simultânea às unidades receptoras ou diretamente aos beneficiários consumidores; II - **PAA-Leite** - compra de leite que, após ser beneficiado, será doado às unidades receptoras ou diretamente aos beneficiários consumidores; III - **compra direta** - compra de gêneros alimentícios com o objetivo de sustentar preços, formar estoques reguladores ou estratégicos, permitir intervenção em situações de emergência ou estado de calamidade pública ou atender demandas específicas de segurança alimentar e nutricional; IV - **apoio à formação de estoques** - apoio financeiro destinado à constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público ou pagamento, por meio da entrega de produtos, para desenvolvimento de ações de segurança alimentar e nutricional; e V - **compra institucional** - compra de produtos da agricultura familiar para o atendimento de demandas de gêneros alimentícios ou de materiais propagativos, por parte de órgão comprador e para doação aos beneficiários consumidores atendidos pelo órgão ou pela entidade compradora [...] (Brasil, 2023)

O Banco de Alimentos de Umuarama opera a modalidade **compra com doação simultânea**, onde o governo federal disponibiliza o recurso e o município operacionaliza o programa, procedendo com chamada pública para o cadastro de agricultores fornecedores e posteriormente com a aquisição dos alimentos e encaminhamento às entidades atendidas.

Pela primeira vez, o equipamento vem operacionalizando o PAA em articulação com o governo do Estado, onde, o recurso provém do Governo Federal, a Secretaria Estadual da Agricultura e do Abastecimento (SEAB) é responsável pela gestão da proposta junto ao Governo Federal, a alimentação do SISPA, o monitoramento local e prestação de ATER aos interessados é realizada pelo IDR-PARANÁ e a implementação das ações na ponta é feita pelo município.

O Programa de Aquisição de Alimentos apresenta uma transversalidade entre o apoio à agricultura familiar, estimulando a produção e comercialização de seus produtos, o atendimento a entidades socioassistenciais e famílias pobres ou em situação de vulnerabilidade e o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional. Para Becher (2021) a interface entre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) que ocorre por meio dos programas de compra direta é uma relevante inovação no âmbito das políticas sociais, sobretudo para a agricultura familiar. Estas inovações que vem ocorrendo desde os anos 2000 beneficiam agricultores, públicos especiais e pessoas em vulnerabilidade, que não contavam até então com um programa público específico que as favorecesse.

2.1.2 Programa Compra Direta Paraná

O Compra Direta Paraná é um programa estadual criado em 2021, onde o Governo, por meio da Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento adquire alimentos *in natura*, processados e/ou minimamente processados, produzidos exclusivamente por agricultores familiares vinculados a associações e cooperativas da agricultura familiar. Estas organizações são selecionadas e classificadas através de edital de chamada pública eletrônica, que acontece anualmente e com seus produtos abastecem a rede socioassistencial de diversos municípios.

Para serem beneficiadas, as instituições socioassistenciais devem [...] ser registradas no Sistema de Cadastro do Sistema Único de Assistência Social (CadSUAS) ou, na sua ausência,

reconhecidas como beneficiárias pela Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional (Coresan)”. (Paraná, 2025)

No caso deste programa, o Banco de Alimentos de Umuarama recebe semanalmente alimentos provenientes de cooperativas da agricultura familiar de Umuarama e região. Os alimentos mais recebidos são hortifruti, principalmente, legumes, frutas e verduras da época, respeitando-se a sazonalidade de cada alimento.

Para complementar a cesta de alimentos, além de hortifruti o programa contempla a entrega de alimentos de origem animal (ovos), alimentos minimamente processados como feijão, arroz, farinha de milho, alimentos processados como, doces de frutas caseiro e polpa de fruta congelada.

2.1.3 Programa de Aquisição de Alimentos Municipal

O programa de aquisição de alimentos municipal “Alimenta Umuarama”, foi implantado através da Lei Municipal N°4.588, de 27 de setembro de 2022. A iniciativa é emanada de uma proposta aprovada em Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, mais tarde inserida como meta no Plano Municipal de SAN. Assim, representa um objetivo alcançado e uma conquista construída a partir da participação social.

O PAA Municipal baseia-se nas normativas que regem o Programa Federal de Aquisição de Alimentos. O valor destinado ao programa é previsto no PPA (Plano Plurianual), e o montante a ser executado anualmente é estipulado conforme a disponibilidade orçamentária do município.

Para sua implementação, é realizada uma chamada pública, onde os agricultores familiares¹⁶ interessados em participar, providenciam os documentos necessários e o projeto de venda. O contrato é realizado direto com o agricultor, sendo que este possui uma cota anual de venda, que não deve ultrapassar o valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais). Os alimentos são recebidos semanalmente e as doações são destinadas a entidades socioassistenciais e em forma de “cesta verde” às famílias beneficiárias do Banco de Alimentos.

2.1.4 Projeto de Combate ao Desperdício de Alimentos

Em 2019, por meio da gestão municipal e equipe técnica do Banco de Alimentos, teve-se a iniciativa de buscar empresas doadoras, de forma a consolidar o Projeto de Combate ao Desperdício de Alimentos, destacando-se como uma ferramenta de grande relevância para a minimização da situação de insegurança alimentar da população vulnerável no âmbito municipal.

A partir desse período, buscou-se promover o desenvolvimento de uma política de envolvimento e sensibilização junto aos supermercados, cooperativas e também junto aos agricultores familiares, para a arrecadação de doações de alimentos. Atualmente o município tem parceria firmada com 05 (cinco) supermercados da cidade, 01 (uma) cooperativa, e recebe doações de excedentes da produção de alguns produtores rurais.

Os alimentos mais recebidos são hortifruti como, frutas, verduras, legumes, que não estão mais no padrão de comercialização, porém, estão com suas características físicas e nutricionais preservadas em condições para o consumo humano, que, depois de analisados, selecionados, classificados, processados ou não, embalados ou não, são distribuídos gratuitamente para entidades socioassistenciais, previamente cadastradas no Banco de

¹⁶ Com Cadastro da Agricultura Familiar/CAF (antiga DAP) válido e ativo.

Alimentos, respeitando as necessidades identificadas após a avaliação da equipe técnica, as doações também são destinadas às famílias beneficiárias.

Todas as ações desenvolvidas pelo Banco de Alimentos embasam-se nas diretrizes da Política de Segurança Alimentar e Nutricional e a consolidação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Nesse contexto, o Programa Banco de Alimentos do município de Umuarama pauta a sua atuação com o intuito de atender os seguintes objetivos:

- Reduzir o desperdício de alimentos na cadeia produtiva municipal;
- Distribuir alimentos próprios ao consumo humano às Entidades Socioassistenciais, complementando refeições dos indivíduos em situação de insegurança alimentar;
- Promover atividades de educação alimentar e nutricional para indivíduos e entidades beneficiadas;
- Difundir a experiência do Banco de Alimentos como forma de incentivar iniciativas similares; (Umuarama, 2025, p. 2)

As atividades operacionais do Banco de Alimentos, são organizadas em etapas, com vistas a recepção, seleção e encaminhamento dos alimentos às entidades e famílias atendidas. Trata-se das seguintes ações de execução:

- Coleta dos alimentos doados: Existe um cronograma de coleta nas instituições doadoras com a utilização de um veículo da prefeitura;
- Recepção dos alimentos no Banco: Etapa que permite o recebimento e a seleção das doações;
- Seleção: Separação dos alimentos próprios daqueles impróprios para o consumo, destinados ao descarte;
- Descarte: Destinação final dos alimentos reprovados na etapa de seleção;
- Porcionamento: Distribuição quantitativa dos alimentos selecionados de modo proporcional ao número de pessoas atendidas e ao perfil de cada instituição beneficiada;
- Distribuição: Ocorre no próprio Banco de Alimentos, com a definição de um cronograma de entrega, onde cada instituição deve obedecer a um horário para a retirada dos alimentos, o qual não pode coincidir com a recepção das doações. (Umuarama, 2025, p.3)

É oportuno destacar o trabalho coordenado que existe no âmbito administrativo da instituição. Este é responsável pelo acolhimento, elaboração e gestão do cadastro de entidades e pessoas físicas atendidas, dos agricultores/as familiares fornecedores/as; pelos processos de registros (como romaneios, relatórios), abastecimento de sistemas¹⁷ de informação para o acompanhamento dos programas e viabilização de pagamento aos agricultores. Também mantém diálogo com as empresas doadoras, entidades socioassistenciais atendidas e outros equipamentos da rede.

No Projeto de implantação do Banco de Alimentos de Umuarama, foram previstas a realização de visitas técnicas mensais nas instituições beneficiadas, objetivando acompanhar o destino dos alimentos doados e avaliar se as condições de recebimento e manutenção deles estão

¹⁷ Um exemplo é o abastecimento do SISPA, sistema de informação e gestão do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), onde são lançadas todas as aquisições e doações de alimentos que envolvem o programa, assim como as notas fiscais dos agricultores/as fornecedores.

de acordo com os critérios preconizados pela RDC 216/2006¹⁸, garantindo o pleno funcionamento do Programa, respeitando os preceitos da Segurança Alimentar. E, constantemente, a promoção de ações de Educação Alimentar e Nutricional relacionadas com Segurança Alimentar e Nutricional, redução e combate ao desperdício e promoção da saúde nas referidas instituições, como treinamentos de boas práticas de fabricação e manipulação de alimentos para os colaboradores das cozinhas e oficinas com receitas de aproveitamento integral dos alimentos.

Atualmente o Banco de Alimentos atende 19 (dezenove) entidades socioassistenciais, não governamentais, sem fins lucrativos, que atuam na área da assistência social, com o objetivo de suporte à população em situação de vulnerabilidade social. Essas entidades atuam no atendimento, de crianças, adolescentes, adultos, idosos, pessoas com deficiência, dependentes químicos, e estão localizadas em áreas periféricas, que concentram os segmentos populacionais mais vulneráveis. As entidades são cadastradas obedecendo os seguintes critérios, conforme recomendações do Guia Operacional e de Gestão para Banco de Alimentos (2020):

- Apresentar Razão Social e Registro CNPJ;
- Possuir estatuto;
- Possuir registro no Conselho de Assistência Social;
- Prestar atendimento gratuito;
- Não possuir vínculo político-partidário;
- Possuir cozinha, despensa e refeitório adequados;
- Preparar e servir os alimentos na própria instituição;
- Participar de reuniões promovidas pelo Banco de Alimentos.

O atendimento a estes critérios é primordial para formalizar e institucionalizar a existência e a continuidade do suporte do Programa Banco de Alimentos às instituições beneficiárias com qualidade, e para tanto, é necessário o envio de toda a documentação comprobatória exigida.

Além disso, são prestados os esclarecimentos sobre as responsabilidades do Banco de Alimentos e das instituições beneficiárias, inclusive sobre as condições de armazenamento, processamento e oferta dos alimentos doados a estas. Essa etapa é de extrema importância, pois as instituições são capacitadas e continuamente orientadas sobre a melhor forma de beneficiamento dos gêneros alimentícios recebidos, considerando suas especificidades e o grau de perecibilidade, para possibilitar o fornecimento de refeições seguras. Por essa razão, uma das condicionalidades estabelecidas pelas diretrizes do Banco de Alimentos é que as refeições sejam preparadas e servidas nas instituições beneficiárias. Todos esses fatores são pactuados com a assinatura do Termo de Parceria entre os entes envolvidos.

O Banco de Alimentos também realiza a distribuição de “Cestas Verdes”, que consiste em uma sacola, contendo alimentos da agricultura familiar, como: frutas, verduras, legumes, dentre outros. Essas cestas são distribuídas a famílias previamente cadastradas no BA. No cadastro é avaliado contexto de moradia, renda familiar, tratamento de saúde, gastos, composição familiar e, também, o acesso a alimentos.

As entregas acontecem no Banco de Alimentos e, também, nas residências de famílias que possuem alguma particularidade, como idosos acamados, pessoas com deficiências, condições que impossibilitam a retirada da cesta na sede do equipamento de SAN. A maioria

¹⁸ Resolução da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que estabelece regras objetivando que os alimentos servidos ao consumidor final sejam seguros para consumo, minimizando riscos de contaminação e doenças alimentares.

das famílias atendidas recebe a “Cesta Verde” uma vez ao mês. Dependendo do grau de vulnerabilidade social, as entregas podem ocorrer de modo quinzenal e/ou semanal. Atualmente o Banco de Alimentos atende nesta modalidade cerca de 1.200 famílias. Estas famílias chegam ao Banco de Alimentos através de encaminhamentos realizados pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), pelas Unidades Básicas de Saúde (UBS's), e também por procura espontânea.

Em 2018, o Banco de Alimentos de Umuarama, aderiu à Rede Brasileira de Bancos de Alimentos (RBBA), através da Resolução nº04, de 26 de dezembro de 2018. A RBBA congrega bancos de alimentos de todo o Brasil com o objetivo de reduzir perdas e desperdício de alimentos e promover o direito humano à alimentação adequada. Esta rede promove a troca de experiências entre seus integrantes, incentiva pesquisas, articula parcerias e estimula a qualificação dos bancos de alimentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entende-se que a política de Segurança Alimentar e Nutricional está em construção no cenário nacional e sujeita aos avanços e retrações políticos, sociais e econômicos ocasionados pelo movimento da história. Em um país marcado por desigualdades e por um sistema de proteção social atravessado pelo avanço neoliberal, a busca por estratégias para o fortalecimento desta política pública se faz imperiosa.

Nesse cenário, são relevantes a destinação adequada de orçamento para os programas de compras institucionais, para ações de estímulo a matrizes sustentáveis de produção de alimentos, para a assistência técnica e apoio à agricultura familiar e para capilarização das adesões do SISAN. Também é crucial o efetivo envolvimento dos três entes federados para a articulação de ações que confirmem progressiva robustez à SAN, ou seja, fortalecendo os processos de participação popular, gestão e desenvolvendo programas, projetos e ações que atendam à população que mais precisa, no campo e na cidade.

Os bancos de alimentos configuram-se como estratégias para a interlocução nos territórios entre programas e projetos públicos, parceiros da sociedade civil e rede intersetorial para o atendimento da população no enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional. Também são importantes mecanismos para o desenvolvimento de ações socioeducativas no âmbito da alimentação e nutrição.

No que diz respeito à experiência do Banco de Alimentos do Município de Umuarama – PR, desde a sua implantação, observa-se um importante progresso, como avanços qualitativos em seu funcionamento e processo de gestão, assim como a ampliação de sua atuação, o que tem contribuído para a minimização da situação de insegurança alimentar de muitas famílias.

No entanto, ainda existe um longo percurso a ser caminhado para a continuidade da potencialização de suas ações, como ampliação de sua equipe técnica e operacional e, o aumento da captação de parceiros para as arrecadações de alimentos. Para tanto é necessária a continuidade efetiva de atuação da gestão pública no fortalecimento de estratégias bem planejadas com a efetivação da Política de Segurança Alimentar no âmbito municipal.

REFERÊNCIAS

ABIA - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE ALIMENTOS. **Relatório Anual**. 2025. Disponível em: <https://www.abia.org.br/>. Acesso em 13 abr. 2025.

AEN – AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIAS DO PARANÁ. **Banco de Alimentos atinge marca histórica com 7,5 mil toneladas doadas em 2024**. 2025. Disponível em: <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Banco-de-Alimentos-atinge-marca-historica-com-75-mil-toneladas-doadas-em-2024>. Acesso em 16 abr. 2025.

BECHER, C. A. **Política Agrária no Brasil: uma análise sobre o alcance da proteção social no campo**. 2021. 262 f. Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, Londrina, 2021.

BRASIL. **Decreto Nº 7.272, de 25 de agosto de 2010**. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas 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. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em 14 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto Nº 10.490, de 17 de setembro de 2020**. Institui a Rede Brasileira de Bancos de Alimentos e o Comitê Gestor da Rede Brasileira de Bancos de Alimentos. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10490.htm. Acesso em 15 abr. 2025

BRASIL. **Decreto Nº 11.802, de 28 de novembro de 2023**. Regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, instituído pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11802.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.802%2C%20DE%2028,20%20de%20julho%20de%202023. Acesso em 15 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Guia Operacional e de Gestão para Bancos de Alimentos**. 1ª edição, Brasília-DF, 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em 10 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Brasília, DF. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/paa>. Acesso em 15 abr. 2025.

BRASIL. **Relatório Técnico-científico - Avaliação Nacional de Bancos de Alimentos**. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/encontro-nacional-busca-fortalecer-rede-brasileira-de-bancos-de-alimentos/RelatorioFinal_PesquisaNacionaldeBancosdeAlimentos.pdf. Acesso em 14 abr. 2025.



CONAB - COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Acompanhamento da Safra Brasileira. Grãos. Safra 2024/25.** 7º Levantamento. Vol. 12, N. 7. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/conab/pt-br/atuacao/informacoes-agropecuarias/safra/safra-de-graos>. Acesso em: 13 abr. 2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Umuarama.** 2025. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/umuarama/panorama>. Acesso em 27 abr. 2025.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. **Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional.** Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/equipamentos-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em 14 abr. 2025.

MORAIS, I.S.F; LANG, R.M.F; VELOSO, V.B. (org.). **Referencial Teórico e Metodológico para Implantação da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos Municípios: a experiência do Paraná.** 2013. 1ª ed. Curitiba-PR. 2013. 88 p.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, Paris, 1948.** Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 11 abr. 2025

PARANÁ. Secretaria da Agricultura e do Abastecimento. **Edital de Chamada Pública Eletrônica nº 1/2025-SEAB.** Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para o Programa Compra Direta Paraná. (Processo Administrativo nº 23.195.355-8). 2025. Curitiba, PR.

PERES, A.C. **A Peleja para não Cruzar a Linha.** Revista Radis. Rio de Janeiro. n. 186, p. 16-24, mar. 2018.

PORTO, A.C.V. et. al. Desmonte de políticas públicas: a rearticulação dos atores do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional. 2022. Conjecturas. Vol.22, N.2. p. 943-957.

Rede PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil** [livro eletrônico]: II VIGISAN: relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. -- São Paulo, SP.2022. 110 p.

SESC. **Onde está o Mesa Brasil no Paraná?** Disponível em: <https://www.sescpr.com.br/mesabrasil/>. Acesso em: 15 abr. 2025

UMUARAMA. **Lei Nº 4165, 14 de dezembro de 2016.** Cria os Componentes do Município de Umuarama Estado do Paraná do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, define os parâmetros para elaboração e implementação do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e dá outras providências. Umuarama, PR.

UMUARAMA. **Decreto Nº 048 de 03 de abril de 2017.** Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, de Umuarama, do Estado do Paraná no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Umuarama, PR.





REVISTA ORBIS LATINA
ISSN: 2237-6976
Volume 15, Número 2
Junho - julho, 2025



página 300

UMUARAMA. **Regimento Interno do Banco de Alimentos Público de Município de Umuarama.** 2025. (Documento em fase de finalização).

ZIEGLER, Jean. **Destruição em Massa: geopolítica da fome.** 1. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2013.

Recebido em: 15/04/2025

Aprovado em: 27/06/2025



AS POLÍTICAS DE COMBATE À FOME E O PARADIGMA DAS EVIDÊNCIAS: UM ESTUDO SOBRE A AMÉRICA LATINA E O CARIBE

Francieli do Rocio de Campos¹

Resumo:

O presente estudo objetivou analisar as políticas de combate a fome a partir de informações descritivas encontrados em estudos publicados referente a América Latina e o Caribe, assinalar como as evidências podem contribuir no desenho, avaliação e no aprimoramento de ações. Nos 87 trabalhos científicos incluídos na revisão foram encontradas evidências sobre 36 tipos intervenções distribuídas entre os países da América Latina e do Caribe. Entre os resultados da pesquisa precisa destacar a dificuldade de perceber efeitos ou produtos relacionados a uma única intervenção, pois as políticas públicas de combate à fome não geraram um grande volume de artigos publicados nos periódicos, a maior parte da experiência mostrou que os processos de tomada de decisão estiveram imersos em situações de conflito e negociação. Os resultados referentes ao período de 2010-2011, que teve significativamente mais trabalhos divulgados do que os outros anos, o público encontrado nos artigos está localizado em ambientes urbanos e rurais, e referem-se à população de idosos, mulheres, crianças, indígenas, assentados e migrantes, porém as populações rurais e os pequenos agricultores tornaram-se o público que mais sofreu com o impacto da fome nos países em desenvolvimento. O objetivo dos achados é reforçar a efetividade das intervenções para esse problema histórico e atual na escala local, nacional e regional da América Latina e do Caribe. Nos estudos revisados sobre políticas públicas por país, o México destacou-se com 19,57% das intervenções identificadas. Dessa forma, os esforços destinados ao combate à fome foram cada vez mais envolvidos em parceria com organizações governamentais/da sociedade civil, setor privado, institutos de pesquisa, academia e comunidades com diferentes visões, práticas e recursos. Além disso, os autores dos trabalhos revisados dialogaram através dos sistemas, informações empíricas, conceitos e princípios das políticas públicas de combate à fome de forma multidimensional, tornando mais ampla esta temática.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Evidências; Combate à Fome.

POLICIES TO FIGHT HUNGER AND THE EVIDENCE PARADIGM: A STUDY ON LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN

Abstract:

This study aimed to analyze policies to combat hunger based on descriptive information found in published studies on Latin America and the Caribbean, and to highlight how evidence can contribute to the design, evaluation and improvement of actions. In the 87 scientific papers included in the review, evidence was found on 36 types of interventions distributed among the countries of Latin America and the Caribbean. Among the results of the research, it is important to highlight the difficulty in perceiving effects or products related to a single intervention, since public policies to combat hunger did not generate a large volume of articles published in journals; most of the experience showed that decision-making processes were immersed in situations of conflict and negotiation. The results for the period 2010-2011, which had significantly more published papers than in other years, showed that the audience found in the articles was located in urban and rural environments, and referred to the elderly, women, children, indigenous people, settlers and migrants. However, rural populations and small farmers became the audience that suffered most from the impact of hunger in developing countries. The aim of the findings is to reinforce the effectiveness of interventions for this historical and current problem at the local, national and regional levels in Latin America and the Caribbean. In the reviewed studies on public policies by country, Mexico stood out with 19.57% of the interventions identified. Thus, efforts aimed at combating hunger have increasingly involved partnerships with government/civil society organizations, the private sector, research institutes, academia and communities with different visions, practices and resources. In addition, the authors of the reviewed studies discussed the systems, empirical information, concepts and principles of public policies to combat hunger in a multidimensional way, broadening this topic.

Keywords: Public Policies; Evidence; Fight Against Hunger.

¹ Possui graduação em Economia Doméstica pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Francisco Beltrão (2006), mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo (2011) e doutorado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2023). Atualmente é professor adjunto a da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Francisco Beltrão. E-mail: frandecampos@yahoo.com.br.

1. INTRODUÇÃO

A formulação de políticas baseadas em evidências oferece uma alternativa a processos influenciados por preocupações sem base empírica. Por meio do uso de dados concretos, o Estado pode identificar o que gera resultados positivos e o que não é eficaz, otimizando, assim, a alocação de recursos. Entretanto, embora haja um consenso relativo sobre os benefícios de usar evidências, a integração entre a produção de conhecimento e a aplicação de seus resultados na criação de novas políticas não ocorre de maneira automática (Batista da Silva, 2022).

Ao longo da década de 1930, vários fenômenos contraditórios no contexto alimentar foram surgindo mundialmente. Nos países industrializados, notava-se um excedente de produtos agrícolas de difícil colocação no mercado, enquanto o conhecimento científico avançava no estudo sobre a desnutrição humana. Ao mesmo tempo, várias pesquisas progrediram para a compreensão da desnutrição e da fome nos países subdesenvolvidos. Nesse período, “[...] os especialistas em nutrição humana alertavam sobre a necessidade de aumentar as disponibilidades alimentares simultaneamente ao fato de que os economistas recomendavam reduzir a produção agrícola para resolver o problema dos excedentes invendáveis” (Chonchol, 2005, p.33).

Para compreender o que representam as dimensões nas questões políticas e, dessa forma, construir relações sobre a fome, é preciso reportar a autores que têm desenvolvido trabalhos nessa área. No caso de Tubino (2003), ele referiu-se à fome crônica como um obstáculo ao alívio da pobreza, porque ela pode levar a ciclos de doenças, inadequado desenvolvimento físico e mental, o que pode repercutir em um baixo desempenho escolar, em ineficiência no trabalho e pobreza dos indivíduos. O autor também cita as consequências nocivas da alimentação insuficiente, principalmente para gestantes e crianças menores de seis anos.

Sobre essa lógica, Graziano da Silva (2003) aponta que a situação mais grave sobre a fome é na primeira infância, quando um indivíduo não recebe nutrição adequada até os seis anos de idade, essa criança com fome pode até ir à escola, mas a sua capacidade de aprender ficará prejudicada pelo resto de sua vida. Além disso, as mães com vulnerabilidade alimentar não conseguem amamentar seus filhos. O mesmo autor analisa a fome como o aspecto mais cruel da desigualdade e da pobreza. As suas pesquisas permitem mostrar que a dificuldade de obtenção de alimentos interfere nas condições de trabalho dos indivíduos, bem como, está atrelada ao elevado nível de desemprego, o que chama atenção para a relação que a fome possui e reflete-se na dificuldade de obtenção de alimentos devido à insuficiência de renda.

Com isso, Magalhães (2014) interliga o conceito da fome com a segurança alimentar, baseado não apenas na disponibilidade, mas na obtenção de alimentos suficientes para manutenção da vida. Diante do fato de que grande parte da população mundial vive na pobreza sob ameaças do crescimento agroindustrial, com o risco de poluição pelo uso indiscriminado de agrotóxicos e o êxodo de pequenos produtores rurais. Além disso, pode-se incluir nesta discussão o princípio da soberania popular, isto é, decidir o que e como produzir, o que, por sua vez, faz parte do direito humano à alimentação adequada que respeite a diversidade cultural. Esse emaranhado de termos tornou-se indissociável do contexto contemporâneo alocado nas intervenções de combate à fome.

No caso desta pesquisa, assemelha-se ao estudo desenvolvido por Torracco (2016), cujo tema “políticas públicas de combate à fome” refere-se a um assunto considerado “maduro”, por existir um enorme embasamento teórico. Além de seguir o rol das revisões integrativas, que se

concentram nos resultados e análise dos métodos de pesquisa, teorias, bem como práticas, programas ou intervenções encontradas na literatura científica.

Considerando a dinâmica das políticas públicas de combate à fome, entende-se que precisa avançar no campo de estudos que refletem a análise baseada em evidências. Portanto, diante dessa realidade, o presente estudo objetivou buscar elementos com base em estudos sobre ações de combate a fome na América Latina e no Caribe, assinalar como evidências para contribuir no desenho, avaliação e no aprimoramento de ações, além disso, demonstrar a situação da fome nos países e as ações governamentais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Com a pesquisa voltada a políticas de combate à fome foi possível observar, que a implementação de ações se sucedeu de modo diferenciado entre os países. Segundo Ramos e Cuervo (2012) isto aconteceu devido à implementação de tecnologias destinadas a aumentar a disponibilidade de alimentos por meio de métodos de produção intensivos do movimento da Revolução Verde. Apesar da possibilidade da criação de um excedente de alimentos por meio de grupos dos agroquímicos, produtos alimentícios, matérias-primas e tecnologia de produção, isso não foi uma ação suficiente para evitar a disseminação do problema da fome pelo mundo.

De acordo com Burity *et al.* (2010), a sociedade humana alcançou o século XXI imersa em uma grande contradição, porque nunca se chegou tão longe em termos de progresso e conquistas em todos os campos do conhecimento (científico, tecnológico, sociológico), mas, ao mesmo tempo, não se resolveram problemas tão antigos da civilização humana. A fome e suas consequências foram incluídos na lista de eventos que ilustram essa contradição. Sem contestar tal inquietação, a fome tornou-se o maior pesadelo da humanidade em um mundo de prosperidade sem precedentes.

A contradição na natureza alimentar para os diferentes níveis de desenvolvimento dos países ficou evidente no final da década de 1980, quando a oferta de alimentos não conseguiu resolver o problema da fome nos países subdesenvolvidos. Nesse contexto, a disponibilidade, acesso, uso e estabilidade dos alimentos foram incluídos em uma discussão que se limitou à produção e à oferta de alimentos (Burity *et al.*, 2010).

A pesquisa de Amartya Sen desafiou a noção de que a fome estava relacionada apenas à disponibilidade de alimentos, ao considerar questões pertinentes ao acesso e suas ligações com os processos políticos, sociais e econômicos. O reconhecimento da importância da segurança no contexto do abastecimento alimentar impulsionou o desenvolvimento de novas abordagens, que começaram a incorporar um elenco diferenciado de discussões, tais como as desigualdades de acesso aos alimentos, a concentração da comercialização em poucos locais, a industrialização dos sistemas alimentares, a sustentabilidade ambiental, o monopólio de sementes, a transgenia, questões de saúde, dentre outras questões (Boland, 2000; Carr, 2006; Kickbusch, 2011).

Em suma, torna-se importante enfatizar que o conceito de fome se tornou mais amplo e englobou a garantia da segurança alimentar. Passou-se a considerar tanto a qualidade e quantidade dos alimentos, quanto os serviços de saúde e as condições ambientais que garantem o estado nutricional adequado dos indivíduos. Tal conceito pode ser dividido em quatro categorias: (1) na condição de segurança alimentar, o indivíduo não sofre com problemas de acesso aos alimentos, em termos qualitativos ou quantitativos e não há preocupação de que os alimentos venham a faltar no futuro; (2) Na questão da insegurança alimentar leve, existe a preocupação com a falta de alimentos no futuro próximo; (3) a insegurança alimentar moderada

manifesta-se numa situação de comprometimento da qualidade da alimentação na busca por manter a quantidade necessária e (4) a insegurança alimentar grave, que se mostra numa deficiência quantitativa de alimento, a qual pode levar o indivíduo à situação de fome.

Ainda, movimentos sociais desenvolveram a ideia de soberania alimentar, entendida como o direito das pessoas a alimentos nutritivos, culturalmente adequados, acessíveis e produzidos de forma sustentável e ecológica, determinando seus próprios sistemas alimentares e de produção (Almeida Filho; Sholz, 2008; Burity *et al.*, 2010; Santiago; Almeida Filho, 2014). Com isso, a fome e a segurança alimentar se mostram,

[...] ambos os conceitos são frutos de disputas que se reproduzem em diferentes conjunturas, portanto apresentam definições dinâmicas. A razão está no próprio desenvolvimento social que vai apontando novas dimensões ou alterando a natureza de outras. Assim, existe notória diferença do problema nos países centrais e periféricos, visto que, enquanto os países centrais facilmente conseguem alimentos nutritivos por meio de produção ou importação, os países periféricos enfrentam insuficiência de renda e dificuldades de avançar para um sistema produtivo eficiente e autônomo (Almeida Filho; Tavares e Azevedo, 2019, p. 723-724).

Para Abramovay (1991), a fome representa um fenômeno quantitativo entendido como o ato de incapacidade de obter alimentos e ingeri-los. Ele também acredita que a fome se tornou uma doença social, porque prejudica não apenas os indivíduos que não se alimentam, mas também a sociedade. O autor cita o exemplo que as crianças com melhor desempenho escolar são aquelas que são bem alimentadas. As pessoas que estão com fome terão mais dificuldade em manter o raciocínio lógico, porque a fome pode levar à falta de estímulo e ao prejuízo em sua capacidade de aprender. O aluno na escola com incapacidade de concentração e baixa capacidade de aprendizagem devido ao problema da fome será o trabalhador mal remunerado de amanhã por não ser qualificado, tal dinâmica se mostra comum em áreas pobres e de desigualdade social.

Os dados da Organização das Nações Unidas (ONU) de junho de 2002 mostraram que 815 milhões de pessoas no mundo passavam fome, 25 mil morriam todos os dias em decorrência de desse problema e 1/6 da população mundial (principalmente mulheres e crianças) estava desnutrida. Tal pesquisa reflete o resultado que o maior progresso foi feito antes de 2008 e, desde então, os esforços para combater a fome diminuíram e estabilizaram-se no caminho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM's). A partir disso, a tendência da fome foi revertida, ao mesmo tempo que foi revivida, pois os dados nacionais e globais passaram a demonstrar que garantir um suprimento adequado de alimentos continuava a ser uma importante contribuição para acabar com a fome. No entanto, não era suficiente somente produzir mais alimentos na forma de grãos ou tubérculos, porque a boa nutrição e a eliminação da fome exigiam uma dieta alimentar diversificada e adequada a todos públicos humanos (Webb *et al.*, 2018).

Em primeiro lugar, foi necessário levar em consideração determinadas situações, como aquelas em que os países foram, muitas vezes, estáveis em termos de políticas de crescimento equitativas, que não só aumentavam a riqueza de poucos, mas também reduziram a pobreza em geral. Em segundo lugar, esses países usavam sistemas de segurança para a população em vulnerabilidade e investiam em serviços acessíveis (educação, saneamento básico e saúde). Em terceiro, eles foram responsáveis por responder prontamente a choques (econômicos, ambientais ou de conflito) para aliviar o sofrimento humano (Webb *et al.*, 2018).

A partir disso, mostra-se que o problema da fome não resulta apenas da ausência de produção, e que todo arcabouço que envolve tal problemática tornou-se a prioridade nas políticas públicas. A ONU e a FAO reconheceram as complexidades da fome devido às diferenças e hierarquias entre os determinantes domiciliares locais, nacionais e globais. O perfil demográfico do domicílio, gênero, escolaridade, saúde, renda, estabilidade financeira, conhecimento sobre hábitos alimentares, disponibilidade de tempo para as chefes de família, emprego e participação em programas sociais tornaram-se fatores determinantes de cada família. Além disso, também foram considerados vários fatores locais e regionais, como estabilidade política, disponibilidade de alimentos saudáveis e necessidades básicas, custos de produção, disponibilidade de alimentos e preço, preconceito, desigualdades étnicas e raciais, serviços de saúde e educação, custo das necessidades básicas, emprego, salários e estabilidade, cultura alimentar, saneamento básico, vigilância sanitária, rede socioassistencial, etc. (Almeida Filho; Tavares e Azevedo, 2019).

As ações bem-sucedidas compreendem uma combinação de intervenções de combate à fome, o Quadro 1 fornece detalhes de políticas e programas baseados em evidências em uma variedade de setores, que passaram a ser conhecidos por reduzir a fome e lidar com insegurança alimentar.

Quadro 1 - Exemplos de ações para combater a fome e a desnutrição em todos os setores

Setores de intervenção	Sensível à nutrição (lidando com causas subjacentes)	Específico para nutrição (lidando com sintomas específicos)
Agricultura	Promoção e apoio à produção hortícola dos pequenos agricultores; investimentos em pesquisa e extensão apoiando ganhos de produtividade em alimentos ricos em nutrientes; promover o desenvolvimento do mercado de alimentos para aumentar a renda dos pequenos agricultores e a acessibilidade dos preços a dietas ricas em nutrientes	Extensão agrícola aprimorada com mensagens sobre escolhas alimentares ideais; facilitar o acesso às finanças rurais para agricultores, processadores de alimentos e comerciantes (especialmente com foco no envolvimento das mulheres); intervenções que apoiam níveis ótimos de consumo de alimentos ricos em nutrientes (por exemplo, promoção/vacinação de aves, comercialização de ovos, comercialização de frutas/legumes na cadeia de frio).
Saúde	Estabelecimento de serviços de saúde de alta qualidade e alta cobertura, incluindo aconselhamento nutricional e saúde reprodutiva; redução efetiva da carga de doenças infecciosas; promoção de orientações dietéticas baseadas em evidências para a população	Promoção e facilitação do aleitamento materno exclusivo e desenvolvimento da primeira infância, suplementação alimentar direcionada para mães com baixo peso; transferências de renda para populações em risco; suplementação de micronutrientes; gestão de doenças (acesso a mosquiteiros impregnados, redução da poluição do ar doméstico através de fogões e combustível melhorados); desparasitação materna (que pode melhorar a anemia)
Educação	Matrícula universal e retenção de meninas nas escolas; uso de escolas para fornecer instrução sobre nutrição e saúde; promoção da sensibilização para uma alimentação saudável através da horta escolar; iniciativas curriculares aprimoradas sobre dieta e atividade física	Refeições/lanches saudáveis fornecidos nas escolas (e outras instituições), usando alimentos adquiridos localmente, conforme apropriado; desparasitação e vacinação na escola; programas de educação pós-escolar para meninas adolescentes, com foco em nutrição e saúde pré-natal

Água e saneamento	Programas nacionais e locais que eliminam a defecação a céu aberto; fornecimento universal de água potável; promoção de boas práticas de saneamento e higiene	Promoção das boas práticas de higiene e saneamento nos agregados familiares; uso de fontes de água melhoradas; facilitando o acesso a banheiros melhorados
Desenvolvimento de mercado	Fortificação de micronutrientes de alimentos amplamente acessíveis, incluindo iodização de sal; regulamento de qualidade e segurança alimentar	Desenvolvimento de estradas vicinais rurais e outras infraestruturas (facilitando a venda de produtos e o acesso a uma diversidade de produtos frescos nos mercados)
Construção de resiliência	Implementação de redes de segurança social eficazes que suavizam os fluxos de renda e o consumo de alimentos entre grupos vulneráveis	Preparação para o estabelecimento rápido de gestão/tratamento direcionado da desnutrição aguda; uso direcionado de produtos alimentares nutritivos especializados para indivíduos em risco em emergências

Fonte: Webb *et al.* (2018, p. 3).

A política de combate à fome começou a ser implementada nos países ao integrar política agrícola, sistemas de energia, controle de preços e distribuição de alimentos com as políticas sociais através da introdução de ações que evoluíram nas abordagens educacionais tradicionais. As campanhas de importação de alimentos tornaram-se vinculadas a práticas educacionais, pois, nesse período, acreditava-se que a fome e a desnutrição eram decorrentes da falta de acesso à educação (Almeida Filho, Tavares e Azevedo, 2019).

No momento que as questões do combate à fome passaram a ser politizadas, uma análise comparativa da política alimentar em diferentes países conseguiu mostrar as fragilidades dessa combinação com outras políticas governamentais. A política de subsídios e proteção aos produtores nacionais tornou-se limitada e, desse modo, os agricultores embarcam na produção em grande escala e passam a exportar cada vez mais para se manterem no negócio. Como resultado, intensificaram-se a degradação ambiental, os problemas de saúde e reduziu-se a disponibilidade de produtos para alimentação dos indivíduos. Essas equações tornam-se difíceis de gerenciar sem considerar uma perspectiva intersetorial das políticas de combate à fome (Caraher; Coveney, 2004).

Para avaliar o estado alimentar e nutricional de populações não existe um único indicador. Por isso, cada avaliação realiza-se através de uma combinação de indicadores com diferentes aspectos, levando em consideração a saúde, economia, comportamento e percepção individual. Segundo a Organização Mundial da Saúde, o estado nutricional avaliado por medidas antropométricas já foi um indicador ideal para alguns estudos com objetivo de analisar as desigualdades em atenção à saúde e desenvolvimento econômico. Portanto, tornou-se um indicador clássico mais encontrado em pesquisas e avaliação de políticas públicas. Entretanto, devido ao aumento da prevalência de obesidade entre a população vulnerável, os indicadores tradicionais como as medidas antropométricas deixaram de atender à demanda do público e, dessa forma, para definir novos indicadores para medir a fome, foram lançados projetos conjuntos entre organizações não governamentais (ONGs), instituições acadêmicas e órgãos governamentais (Radimer *et al.*, 1992; Hamilton *et al.*, 1997).

Diante disso, foram assinados tratados internacionais no campo dos Direitos Humanos, que reconheceram os direitos dos povos de estarem protegidos da fome e de terem acesso a uma alimentação adequada (Magalhães, 2014). De acordo com Fragata e Zimmermann (2017), certos termos foram utilizados na formulação de políticas públicas e ações de combate à fome nos países latino-americanos. Nesse caso, soberania e/ou segurança alimentar, o combate à

desnutrição e à insegurança alimentar advêm das ações de prevenção, por meio da alimentação saudável, do cuidado dedicado ao recém-nascido, desenvolvimento rural e são termos comuns inclusos nas políticas e programas de combate à fome utilizados pelos governos da região.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente produção científica tem como origem a pesquisa efetuada com vistas à produção da tese de doutorado intitulada “Revisão integrativa de estudos sobre políticas públicas de combate à fome da América Latina e do Caribe (Campos, 2023) – sob orientação da Professora PhD. Marília Patta Ramos no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

O estudo de cunho descritivo com informações de caráter qualitativo baseia-se na coleta de dados provenientes de fontes secundárias, utilizando levantamento bibliográfico e fundamentado na experiência acumulada por estudiosos. Esse método possibilita agregar, organizar, avaliar e sintetizar os resultados de pesquisas sobre um tema específico, oferecendo suporte para que outros profissionais aproveitem esses dados em suas atividades.

Para revisão de literatura foram analisados 87 artigos científicos publicados entre 2010 e 2020 que contemplaram 33 países da América Latina e do Caribe, com estudos de 36 políticas públicas implementadas com propósito de combater a fome.

As buscas por publicações seguiram a literatura nacional, internacional e nos principais portais de materiais científicos da região, sendo selecionadas as seguintes fontes:

a) **Bases nacionais:**

1. Portal de Periódicos da Capes;
2. Scielo;
3. Biblioteca Virtual sobre Violência e Saúde (BVS/VS) da Biblioteca Regional de Medicina (BIREME).

b) **Bases internacionais:**

1. Redalyc - Sistema de Información Científica Redalyc;
2. ResearchGate;
3. Scientific Electronic Library Online.

c) **Portais de busca:**

1. Google Scholar.

Após a seleção dos artigos completos, realizou-se uma leitura analítica para obter os resultados de maneira descritiva. A seleção foi orientada pela classificação temática, que serviu de base para a análise e interpretação dos dados.

Para a análise, os dados foram transcritos e organizados com o suporte dos *softwares Excel e Word*, o que possibilitou uma visão geral do conteúdo. Em seguida, aplicou-se a técnica de análise de conteúdo temática, que envolveu a identificação de núcleos de sentido com base na presença ou frequência dos temas no texto, desde que estes estivessem alinhados com os objetivos da pesquisa. Um dos instrumentos empregados na coleta das informações provenientes das publicações selecionadas foi a matriz de síntese. Segundo Klopper, Lubbe e Rugbeer (2007), a matriz de síntese, também chamada de matriz de análise, tem sido amplamente utilizada em diferentes disciplinas como ferramenta para extrair e organizar dados de revisões da literatura, devido à sua eficácia em resumir aspectos complexos do conhecimento.

4. AS EVIDÊNCIAS ENCONTRADAS NOS ESTUDOS SOBRE POLÍTICAS DE COMBATE A FOME NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Os pesquisadores reconheceram a importância crucial para o desenvolvimento da promoção de um diálogo efetivo entre os resultados de pesquisas e a formulação de políticas públicas. A justificativa foi a confiança de que a política pública iria-se tornar mais relevante, confiável e sustentável se fosse promovida por métodos de verificação e monitoramento apropriados baseados em evidências (Carrizo, 2011).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, as sucessivas crises no abastecimento de alimentos, o agravamento da fome e o aprofundamento da pobreza mundial, foi criada a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), que se tornaram as entidades em condições de contribuir com a avaliação de intervenções ligadas à fome na América Latina e Caribe. No século XX, Castro deu algumas contribuições para a análise da fome, como uma expressão da relação do homem com o meio ambiente, ao chamar a atenção para os limites da visão do desenvolvimento baseado exclusivamente no crescimento econômico (Castro, 1966; Maluf, 2007).

As avaliações de políticas públicas realizadas nos países da América Latina e do Caribe buscaram contribuir para melhorar o desenho e a implementação de políticas públicas, com intuito de alcançar melhores resultados e impacto diante do enfrentamento de desfechos relacionados à segurança alimentar, desnutrição, mortalidade, emaciação, acesso ao alimento e renda. Como parte desse processo, as políticas e programas seguiram e até intensificaram a discussão em torno da chamada abordagem baseada em evidências, cuja disseminação de informação científica tornou-se importante e quase única na região (Cardozo Brum, 2021).

Segundo Magalhães (2014) a avaliação de intervenções governamentais tem sido marcada pela busca de evidências de efetividade, eficiência e eficácia. Esses esforços têm contribuído para a sistematização de informações relevantes sobre o escopo das atividades na área de política alimentar e nutricional. Os estudos de avaliação dessa autora identificaram padrões clientelistas, de beneficiários dúbios e de estratégias ineficientes de alocação de recursos. Esses estudos também mostraram o baixo impacto ou impacto negativo dos programas de distribuição de alimentos, que, apesar de seus altos custos, não atingiram as populações mais vulneráveis.

Desse modo, os esforços destinados ao combate à fome foram cada vez mais envolvidos em parceria com organizações governamentais/da sociedade civil, setor privado, institutos de pesquisa, academia e comunidades com diferentes visões, práticas e recursos. As mudanças efetivas no perfil da segurança alimentar dos indivíduos estiveram relacionadas a fluxos interdependentes, mesmo que o foco se tenha concentrado no consumo ou na produção de produtos alimentícios (Magalhães, 2014).

No que concerne às iniciativas para aprimorar as políticas públicas, houve iniciativas que tencionaram concepções voltadas à causalidade, variáveis controladas, atribuição e linearidade das ações de combate à fome. Ao mesmo tempo, tornou-se difícil perceber efeitos ou produtos relacionados a uma única intervenção, porque tal linha de implementação costuma seguir uma natureza complexa, estratégia multifuncional, intersetorial e de operações interdisciplinares (Magalhães, 2014).

Os dados evidenciam que as áreas temáticas ligadas às políticas públicas de combate à fome, foram-se constituindo como um movimento multidisciplinar, na qual se distinguem em divulgação de estudos com 29,89% na área da saúde, seguida de 20,69% na área

multidisciplinar; na sequência, 16,09% na nutrição e 11,49% nas ciências sociais. Ainda que a minoria das publicações seja de pesquisadores da área das Ciências Sociais, nessa informação percebe-se a limitação de pesquisas quantitativas, com dados e estatísticas avançadas.

Os temas elencados possibilitaram encontrar trabalhos dessa natureza e poderiam compor grandes contribuições aos gestores e profissionais das políticas públicas. Ainda, Mueller (1999) justificou que o número elevado de publicações científicas em periódicos na área da saúde pode ser considerado uma característica dos profissionais dessa área de pesquisa, que tendem a comunicar seus resultados em periódicos, diferentemente das pesquisas nas áreas sociais e humanas, que procuram divulgar suas pesquisas em capítulos ou livros.

As iniciativas políticas incluíram atuação em escolas, serviços de saúde, comunidades, meio ambiente, modelos econômicos e culturais. As intervenções governamentais contaram com resultados dependentes, influenciados por características relevantes, que podem ser traduzidas em conceitos, preocupações e escolhas dos atores locais. Além disso, a maior parte da experiência mostrou que os processos de tomada de decisão estiveram imersos em situações de conflito e negociação.

Nesse caso não foi possível reconhecer como foi o processo que se deu na construção da intervenção, porque as interferências governamentais se desenvolveram de cima para baixo (*top-down*) ou de baixo para cima (*bottom-up*). Nesse cenário, as alternativas de avaliação levaram em consideração os resultados para a análise de processos (Magalhães, 2014). Por isso, o debate sobre a avaliação da política pública de combate à fome atraiu planejadores, pesquisadores e cientistas de vários campos e disciplinas na América Latina e no Caribe.

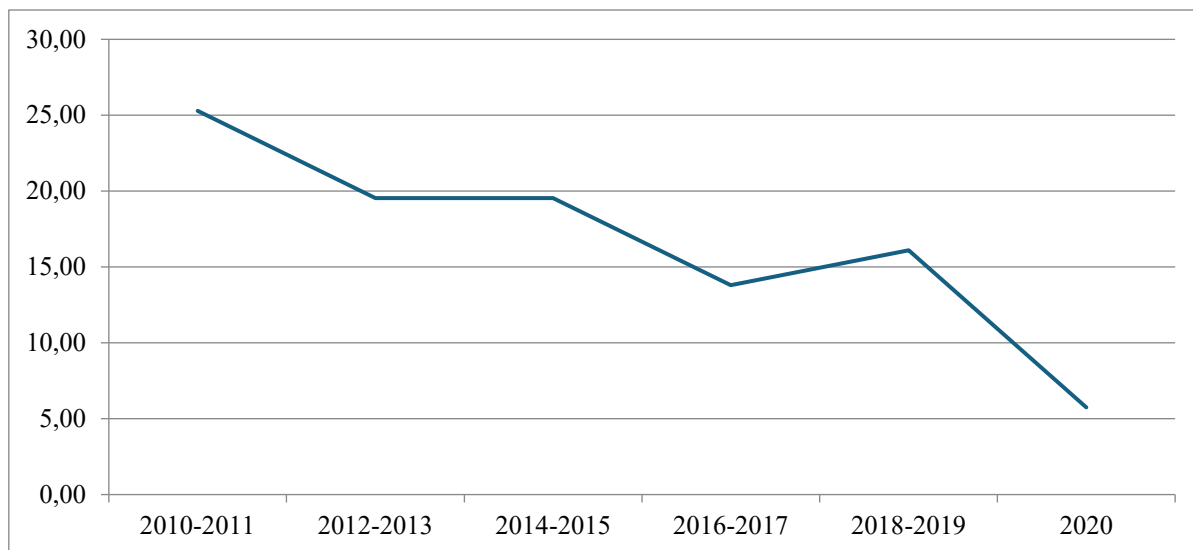
O objetivo de identificar o número de publicações de cada país da América Latina e Caribe foi estabelecer a divulgação do debate sobre o combate à fome. Com isso, buscou-se enfatizar o número de temas que implicam o dinamismo entre as áreas científicas.

Contudo, as políticas públicas envolvidas ao combate à fome não geraram um grande volume de artigos publicados nos periódicos. Parte da carência de estudos dessa natureza pode ser explicada em função do lapso temporal entre a implantação do programa e o tempo necessário para que seja possível observar efeitos sobre indicadores populacionais. Dessa forma, torna-se válida a hipótese de que muitas pesquisas que estiveram em desenvolvimento no arcabouço quantitativo não tiveram condições de serem concluídas ou publicadas, e isso teve implicações nos resultados dessa revisão.

Os resultados referentes ao período de 2010-2011, que teve significativamente mais trabalhos divulgados do que os outros anos, seguindo numa sucessão em decréscimo de artigos publicados até 2020. Isso pode ser influência de troca ou permanência dos governos nos países para dar continuidade às intervenções implementadas no período. Além disso, o período a partir dez anos torna-se ideal para se avaliar uma política pública, o que implicou na possibilidade de encontrar efeitos nos resultados da implementação destas na América Latina e no Caribe.

Na sequência, o Gráfico 1 ilustra os períodos de publicações localizados nos trabalhos científicos incluídos na revisão.

Gráfico 1 - Ano de publicação dos artigos incluídos na Revisão



Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

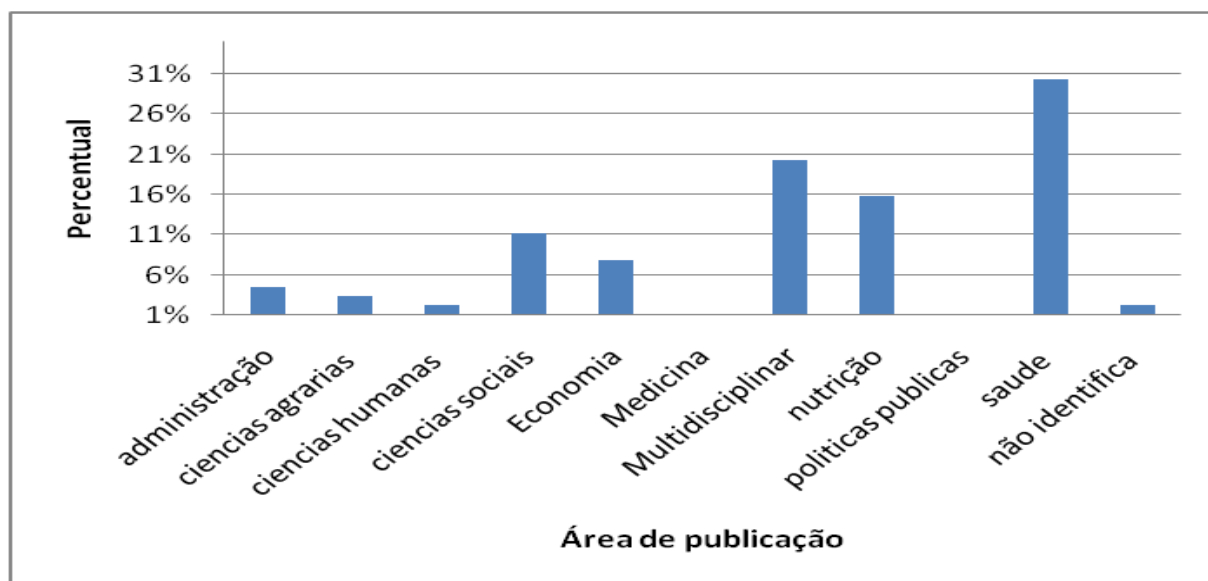
Nesse contexto, no âmbito do conhecimento técnico, as pesquisas desenvolveram processos e fórmulas para diversas variáveis, que surgiram a partir de diferentes domínios, dimensões e realidades, por focar na produção, no acesso, na permanência de alimentos, na busca pela transversalidade, na intersectorialidade, na participação social equitativa, no respeito à ética, nas relações de gênero, na diversidade alimentar e na valorização das culturas alimentares que contornam intervenções voltadas ao combate à fome (Maluf, 2007; Almeida Filho; Gomes Junior, 2010).

Os autores dos trabalhos revisados dialogaram através dos sistemas, informações empíricas, conceitos e princípios das políticas públicas de combate à fome de forma multidimensional, tornando mais ampla esta temática. Todas essas buscas por resultados tiveram como objetivo reforçar a efetividade das intervenções para esse problema histórico e atual na escala local, nacional e regional da América Latina e do Caribe.

A maioria das intervenções analisadas nessa revisão foram implementadas nos países a partir dos anos 2000. Mesmo assim, não apresentaram resultados tanto em termos técnicos quanto em termos de impacto, e isso possibilita rastrear informações mais concisas e produzir trabalhos científicos de natureza quantitativa. De acordo com Ponce e Bedi (2010), as primeiras interfaces de combate à fome tiveram início no Brasil em 1995, com o primeiro programa considerado como transferência de renda na América Latina. Na sequência, houve outras experiências iniciais com programas que iniciaram no México em 1997, em Honduras em 1998 e na Nicarágua em 2000. Logo o restante dos países da região seguiu o mesmo exemplo.

O resultado apresentado no Gráfico 2 mostra que, embora haja uma grande variedade de áreas científicas com publicações incluídas nesta revisão, a área da saúde continua sendo a área mais comum de encontrar artigos de delineamento experimental e quase-experimental publicados pelos periódicos deste estudo. Ou seja, 30% dos trabalhos pertencem a área da saúde. Os resultados dessa revisão também demonstraram o quanto aquém as áreas sociais e humanas estão da aplicação de métodos quantitativos em suas pesquisas na região, o que repercute na lacuna na produção científica desse campo na linha do combate à fome.

Gráfico 2 - Áreas científicas das publicações incluídas nesta Revisão



Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Freitas (2003) explica porque o combate à fome tem sido debatido na área acadêmica e na gestão de políticas públicas. Mas, somente de modo recente, passou a ser reconhecida como manifestação de insegurança alimentar e nutricional sofrida por uma população ou grupo de pessoas. Do mesmo modo, torna-se necessário salientar que a desnutrição e outras doenças crônicas não transmissíveis, tanto do ponto de vista socioantropológico quanto fisiológico, podem ser manifestações biológicas da fome, decorrentes da má alimentação ou, ainda, da má nutrição.

Neste sentido, podemos dizer que assim como as iniciativas no campo da promoção da saúde, os programas de segurança alimentar e nutricional tensionam as concepções tradicionais de causalidade, variáveis controladas, atribuição e linearidade. Ou seja, é difícil perceber efeitos ou impactos ligados exclusivamente a uma única intervenção exatamente porque as ações na área são por natureza complexas, multi estratégicas e intersetoriais. As iniciativas, em geral, envolvem mudanças em escolas, serviços de saúde, comunidades, meio ambiente e também em padrões econômicos e culturais. Com isso, políticas e programas são altamente dependentes do contexto de implementação interagindo fortemente com as singularidades dos respectivos contextos com destaque para as concepções, os interesses e as expectativas dos atores locais. Além disso, a maioria das experiências revelam processos decisórios mergulhados em situações de conflito e negociação. Geralmente não é possível reconhecer um passo a passo linear e etapas desenvolvidas sempre de cima para baixo – *top down* – ou de baixo para cima – *bottom up*. Neste cenário, as alternativas avaliativas capazes de favorecer a análise de processos, atores sociais e contextos podem contribuir para mudanças nas práticas, impactar as diferentes redes de profissionais, favorecer coalizões e parcerias e influenciar dinâmicas institucionais (Magalhães, 2014, p. 1343).

As populações rurais e os pequenos agricultores tornaram-se o público que mais sofreu com o impacto da fome nos países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, são elementos fundamentais para melhorar a garantia alimentar da população em geral (FAO, 2015b). Tudo o mais constante, a população rural mais pobre pode estar em melhor situação comparada à

população urbana se forem autossuficientes ao cultivar, produzir e coletar alimentos. No entanto, os pequenos agricultores da América Latina e do Caribe também se mostram mais vulneráveis a choques econômicos exógenos e relacionados com as mudanças climáticas – como secas e inundações. Os autores Minot e Pelijor (2010) constataram que a autossuficiência alimentar decorrente da produção domiciliar pode estar negativamente associada à segurança alimentar, porque, para as populações rurais, essa autossuficiência muitas vezes reflete-se no acesso precário ao mercado e possíveis artifícios da pobreza.

Para enfrentar a fome nas áreas rurais, são necessárias condições determinantes no processo de desenvolvimento de um território, como maior acesso a bens como terra, educação e infraestrutura (Winters *et al.*, 2009). Identificamos que o público encontrado nos artigos pesquisados da revisão está localizado em ambientes urbanos e rurais, e referem-se à população de idosos, mulheres, crianças, indígenas, assentados e migrantes – caracterizados como os grupos mais vulneráveis à fome e à violação de direitos humanos básicos como saúde, educação, trabalho, renda e moradia, o que pode impactar diretamente na condição de aquisição dos alimentos.

Nos estudos revisados sobre políticas públicas por país, o México destacou-se com 19,57% das intervenções identificadas, seguido pela Colômbia, com 17,39%, e pelo Brasil, com 13,04%, no período de 2010 a 2020. Segundo Santos (2009), o maior número de intervenções analisadas no México, por meio de estudos quantitativos publicados em periódicos, pode ser atribuído aos esforços realizados para uma avaliação sistemática das políticas públicas nesses países. No México, há fontes consolidadas para essas avaliações, enquanto no Brasil os projetos ainda são incipientes e estão em fase inicial.

Os resultados dos estudos da revisão apontaram que o Programa de Alimentação Escolar (Argentina e Honduras), incluído na Política de Alimentação, comprovou efeito sobre o desfecho da desnutrição. O Programa Nutricional Articulado (Peru), incluso nas políticas de saúde, mostrou-se emergente sobre a emaciação, ou seja, são necessários mais estudos para comprovar o efeito do Programa sobre o desfecho. Nos programas de transferência de renda, identificou-se que os programas *Familias em Accion* (Colômbia) e *Red Solidaridad* (El Salvador) exibiram resultados relevantes (promissores) sobre o desfecho do nanismo. Além disso, os efeitos do *Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia* (Colômbia) não haviam sido avaliados no que diz respeito à mortalidade. Das intervenções analisadas com efeito sobre a insegurança alimentar, os programas de transferência de renda: *Asignación Universal por Hijo*, da Argentina, e Programa Bolsa Família, do Brasil, apresentaram resultados comprovados. No mesmo segmento, os programas de transferência de renda, nesse caso apenas o Programa Bolsa Família (Brasil), tiveram efeito comprovado sobre a renda e o consumo alimentar dos beneficiários; além disso, o PBF mostrou-se emergente sobre o efeito das intervenções consideradas mistas sobre o combate à fome.

Nos 87 trabalhos científicos incluídos na revisão integrativa, foram encontradas evidências sobre 36 tipos intervenções distribuídas entre os países da América Latina e do Caribe. Dentre as intervenções, a Política de Alimentação Escolar de Honduras e da Argentina demonstrou ser mais efetiva para reduzir a desnutrição, enquanto os programas de transferência de renda do Brasil e da Argentina tiveram maior efeito sobre a insegurança alimentar. Nesse caso, o Programa Bolsa Família do Brasil apresentou efeito positivo em contribuir com o consumo alimentar e renda do público beneficiado. Entre os resultados da pesquisa não foram encontradas intervenções que tivessem algum efeito comprovado relacionado à emaciação, ao nanismo e à mortalidade.

A fome como problema social decorre da falta de consumo alimentar necessário, sustentável e digno à população. O sujeito pode até alimentar-se todos os dias e suprir a necessidade fisiológica através da comida, mas, se precisar recorrer ao lixo, mendigar, ou comer menos do que o necessário para sua condição humana, isso significa permanecer com fome, sustentando a insegurança alimentar e uma situação nutricionalmente problemática. Em todos esses casos, o organismo com fome, desnutrição e insegurança alimentar perde seu potencial físico, intelectual e social (Cor Unum, 1996).

Nesse sentido, merece ênfase a conexão realizada nessa pesquisa dos estudos sobre o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (Muñoz Sánchez *et al.*, 2014), a Política de Segurança Alimentar e Nutricional (Galiano *et al.*, 2012) ambas as intervenções da Colômbia; Programa Nacional de Segurança Alimentar, do Haiti (Nchinda *et al.*, 2011); *Food and Nutrition Security Program* (FNSP), da Guatemala (Arnés *et al.*, 2018). Todas essas intervenções foram reunidas como “Programas de Segurança Alimentar e Nutricional”, e, em razão da intensa rede de envolvimento de elementos de combate à fome, os estudos apresentaram a existência de um processo de descentralização de entidades na atuação das intervenções, bem como a preocupação de promover o desenvolvimento humano, a sustentabilidade ambiental e contribuir para o desenvolvimento da região. A articulação que envolveu o combate à fome transcorreu de outros projetos simultâneos, inviabilizando a identificação de maior ou menor influência nos desfechos indicados na pesquisa.

Outra situação nesse mesmo segmento foi a conexão dos Programas Cozinhas Comunitárias do Brasil (Bandoni *et al.*, 2010; Branquinho *et al.*, 2015), e do Programa Comedores Comunitários, do México (Garza *et al.*, 2018; Caro *et al.*, 2018). Foi possível identificar que foram intervenções com os mesmos objetivos implementados em países diferentes, que possuem características semelhantes como: modelo de atuação, público envolvido e beneficiado, dando ênfase à oportunidade do público feminino em atuar numa política pública de combate à fome.

Esses dados configuram-se com as informações encontradas por Takagi (2006), que oferecem uma oportunidade para avaliar o progresso das políticas e programas existentes na América Latina e no Caribe voltados a atender o público mais vulnerável à fome. Neste ponto em particular, existem duas tendências principais que prevaleceram nos países da Região, não mutuamente exclusivos: países que buscaram avançar na implementação de políticas de segurança alimentar e ações de combate à fome, e os países que implementaram simultaneamente ou não os programas de transferência de renda para os mais pobres.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse processo, as evidências demonstraram a necessidade da intervenção do Estado para assistir àqueles excluídos do mercado de trabalho ou cuja renda era insuficiente para prover uma alimentação digna para suas famílias. Belik, Graziano da Silva e Takagi (2001), chamaram atenção para o desenvolvimento de mecanismos urgentes e/ou permanentes a serem implementados para baixar o preço ou facilitar o acesso aos alimentos para as populações de baixa renda em risco de fome, para incentivar ou aumentar a oferta de alimentos baratos por meio da produção subsistência ou estabilidade e, por meio de aumento de renda, incluir as famílias na garantia de direitos de expansão social e concessão à alimentação. Portanto, o fenômeno da fome está diretamente relacionado à acessibilidade (relativa à renda) em termos de carência alimentar, dependendo da diferença de renda registrada pela família ou pelo indivíduo, que varia da renda básica disponível para determinado alimento.

As evidências de estudos realizados nos países da América Latina e Caribe indicaram que a estratégia de facilitar o acesso ao alimento tornou-se o eixo central para melhorar o consumo alimentar através das transferências de renda para combate à fome. Esta tem sido disseminada de forma cada vez mais evidente nos últimos anos, entre as diversas faixas etárias e condições das famílias, por isso que as ações ao combate à fome representaram melhorias no padrão de consumo alimentar e na renda destinada à compra de alimentos.

No entanto, até hoje, isso ainda ocorre de forma bastante intensa e é imprescindível que medidas de proteção contra a fome sejam tomadas e, principalmente, monitoradas constantemente para certificar-se de sua efetividade. Portanto, a pesquisa incluída na revisão afirma que os governos têm proposto e fortalecido várias intervenções para beneficiar o acesso aos alimentos e reduzir o anismo populacional, mas o principal desafio político é garantir os direitos sociais fundamentais de todos os cidadãos, reconhecendo-os como direitos humanos, e não como atos de caridade. Quanto mais populações e/ou indivíduos forem avaliados do ponto de vista nutricional, e quanto mais sequenciais forem essas avaliações, mais precocemente poderão ser iniciadas intervenções, o que certamente melhorará a qualidade de vida da população em geral.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **O que é fome?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.

ALMEIDA FILHO, N.; GOMES JUNIOR, N. N. Segurança Alimentar e Nutricional como princípio ético social de orientação de políticas públicas nacionais. *In*: RAMOS, P. **Segurança alimentar: produção agrícola e desenvolvimento territorial**. Campinas: Alínea, 2010.

ALMEIDA FILHO, N.; SCHOLZ, V. Soberanía alimentaria y seguridad alimentaria: ¿Conceptos complementarios? *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL (SOBER), 46., 2008, Rio Branco, 2008. **Anais eletrônicos [...]**. Rio Branco: 2008. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/ags/sbrfsr/109996.html>. Acesso em: 30 jul. 2021.

ALMEIDA FILHO, N.; TAVARES E AZEVEDO, L. L. Segurança alimentar e nutricional na América do Sul e BRICS: avanços e “nuvens” no horizonte. **Economia e Sociedade**, v. 28, n. 3 (67), p. 717-739, set.-dez., 2019.

ARNÉS, E.; ASTIER, M.; GONZÁLEZ, O. M.; DÍAZ-AMBRONA, C. G. H. Participatory evaluation of food and nutritional security through sustainability indicators in a highland peasant system in Guatemala. **Agroecology and Sustainable Food Systems**, v. 43, n. 5, p. 482-513, 2019.

BANDONI, D. H.; MARCHIONI, D. M. L.; BRASIL, B. G.; FIGUEIREDO, I. C.; SARTI, F. M. O programa de incentivo à instalação de cozinhas comunitárias: avaliação de uma política pública brasileira. **Nutrire - Revista da Sociedade Brasileira de Alimentação e Nutrição**, v. 35, n. 1, p. 15-27, abr. 2010.

BATISTA DA SILVA, M. **Políticas públicas baseadas em evidências: mapeamento e direções**. Brasília: Enap, 2022.

BELIK, W.; GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M. Políticas de Combate Fome. **Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 119-129, 2001.



BOLAND, A. Feeding fears: competing discourses of interdependency, sovereignty, and China's food security. **Political Geography**, v. 19, n. 1, p.55-76, 2000.

BRANQUINHO, S. A.; OLIVEIRA, K. E. S.; AKUTSU, R. C.; SILVA, E. F. Socio demographic and health profile of clients of community restaurants of Brazilian social programs. **Revista Chilena de Nutrición**, v. 42, n. 1, p.14-22, 2015.

BURITY, V.; FRANCESCHINI, T.; VALENTE, F.; RECINE, E.; LEÃO, M.; CARVALHO, M. F. **Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010.

CAMPOS, F. R. **Revisão integrativa de estudos sobre políticas públicas de combate à fome da América Latina e do Caribe**. 2023. Tese (Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2023.

CARAHHER, M.; COVENEY, J. Public Health nutrition and food policy. **Public Health Nutrition**, v. 7, n. 5, p. 591-8, 2004.

CARDOZO BRUM, M. I. Evidencia: conceptos y usos em la evaluación de políticas y programas públicos Iztapalapa. **Revista de Ciencias Sociales y Humanidades**, v. 90, n. 42, p. 205-232, ene.-jun. 2021.

CARO, F. B.; HERNÁNDEZ, E. Y. R.; FAJARDO, K. D. G.; VIVEROS, S. S.; TORRES, R. M. Nivel de Seguridad Alimentaria en beneficiarios de Comedores Comunitarios del programa Cruzada Nacional contra el Hambre (México). **Revista Española de Nutrición Comunitaria**, v. 24, n. 3, p.117-124, 2018.

CARR, E. R. Post modern conceptualizations, modernist applications: Rethinking the role of society in food security. **Food Policy**, v. 31, n. 1, p. 14-29, 2006.

CARRIZO, L. El enlace investigación-políticas. De la investigación aplicada a la investigación implicada. Una perspectiva desde la complejidad y la transdisciplinariedad. In: VALDÉS PAZ, J.; ESPINA, M. (orgs.). **América Latina y el Caribe: La política social em el nuevo contexto - Enfoques y experiencias**. Mercosul: UNESCO, 2011. p. 223-266.

CASTRO, J. **Homens e caranguejos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966a.

CHONCHOL, J. A soberania alimentar. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 55, p. 17, Sept./Dec. 2005.

COR UNUM. **A fome no mundo, um desafio para todos: o desenvolvimento solidário**. Vaticano: PONTIFÍCIO CONSELHO COR UNUM, 1996.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO. **The State of Food Insecurity in the World**. Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress. Rome: FAO, 2015b.

FRAGATA, D. S.; ZIMMERMANN, S. A. Ações e políticas públicas voltadas à soberania e segurança alimentar na América Latina e Caribe. In: ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA E ENCONTRO ANUAL DE INICIAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E INOVAÇÃO, 6., 2., 2017, Ponta Grossa. **Anais [...]** Ponta Grossa: UEPG, 2017.

FREITAS, M. C. S. **Agonia da fome**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ; Salvador: EDUFBA, 2003.





GALIANO, L. P.; MANRIQUE ABRIL, F.; ERNERT, A.; BAU, A. M. The double burden of malnutrition and its risk factors in school children in Tunja. **Archivos Latinoamericanos de Nutrición**, v. 62, n. 2, p. 119-126, 2012.

GARZA, N. P.; SALVATIERRA-IZABA, B.; LOMELÍ, C. B. Z.; DOSAL, A. T.; MODESTO, A. M. Impacto del Programa Comedores Comunitarios SINHAMBRE sobre la desnutrición en Chiapas rural mediante el enfoque de Seguridad Alimentaria. **Población y Salud en Mesoamérica**, v. 16, n. 1, p. 44-76, Jul./Dic., 2018.

GRAZIANO DA SILVA, J. O combate à fome no Brasil. In: NOLETO, M. J.; WERTHEIN, J. (orgs.). **Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminho para a inclusão social**. Brasília: UNESCO, 2003.

HAMILTON, W. L.; COOK, J. T.; THOMPSON, W. W.; BURON, L. F.; FRONGILLO, E. A.; OLSON, C. M.; WEHLER, C. A. **Household food security in the United States in 1995: executive summary**. Washington: US Department of Agriculture, Food and Consumer Service, 1997.

KICKBUSCH, L. **The food system a prism of presente and future challenges for and sustainable development**. Zurich: Health Promotion Switzerland, 2011.

KLOPPER, R.; LUBBE, S.; RUGBEER, H. The matrix method of literature review: the problem with passwords, **Alternation**, n. 14, v. 1, 262-276, 2007.

MAGALHÃES, R. Avaliação de políticas e iniciativas públicas de segurança alimentar e nutricional: dilemas e perspectivas metodológicas. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, n. 5, p. 1339-1346, 2014.

MALUF, R. S. J. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MINOT, N.; PELIJOR, N. **Food Security and Food Self Sufficiency in Bhutan**. Washington: International Food Policy Research Institute, (IFPRI) and Ministry of Agriculture and Forests (MoAF), 2010.

MUELLER, S. P. M. O círculo vicioso que prende os periódicos nacionais. **Revista de Ciência da Informação**, n. 0, p.1-8, dez. 1999.

MUÑOZ SÁNCHEZ, L. P.; VANEGAS GÓMEZ, D.; MOLINA LASPRILLA, K.; LONDOÑO ECHEVERRY, Á. M.; MARTÍNEZ, J. W.; MUÑOZ VALENCIA, J.; FLÓREZ, H. A.; CASTAÑO, M. I. Nivel de seguridad alimentaria en algunas familias campesinas de Risaralda (Colombia). **Investigaciones Andina**, v. 16, n. 29, p. 1016-1028, sep. 2014.

NCHINDA, V. P.; THIEME, O.; ANKERS, P.; CRESPI, V.; ARISTE, S. Food security and economic importance of family poultry (chicken) husbandry program in Artibonite and South departments of Haiti. **Livestock Research for Rural Development**, v. 23, n. 9, s/p, 2011.

PONCE, J.; BEDI, A. S. The impact of a cash transfer program on cognitive achievement: The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador. **Economics of Education Review**, v. 29, n. 1, p. 116-125, 2010.

RADIMER, K. L.; OLSON, C. M.; GREENE, J. C.; CAMPBELL, C. C.; HABICHT, J-P. Under standing hunger and developing indicators to assess it in women and children. **Journal Nutrition Education**, v. 24, Suppl., p. 36-45, 1992.





RAMOS, C.I.; CUERVO, M.R.M. Programa Bolsa Família: a interface entre a atuação profissional e o direito humano a alimentação adequada. **Revista Ciência Saúde Coletiva**, v.17, n.8, p. 2159-2168, 2012.

SANTIAGO, A. S.; ALMEIDA FILHO, N. A soberania alimentar em questão: análises a partir do referencial da teoria marxista da dependência latino-americana. In: ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA DA UFU, 4., 2014, Uberlândia. **Anais [...]** Uberlândia: UFU, 2014.

SANTOS, I. S. Avaliação do impacto de programas nutricionais. **Revista de Nutrição**, v. 22, n. 1, p. 141-150, jan./fev. 2009.

TAKAGI, M. A. **Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**: seus limites e desafios. 2006. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

TORRACO, R. J. Writing Integrative Reviews of Literature: Methods and Purposes. International. **Journal of Adult Vocational Education and Technology**, v. 7, n. 3, p. 62-70, Jul.-Sep. 2016.

TUBINO, J. A contribuição da FAO para combater à fome. In: NOLETO, M. J.; WERTHEIN, J. (org.). **Pobreza e desigualdade no Brasil**: traçando caminho para a inclusão social. Brasília: UNESCO, 2003. p. 233-240.

WEBB, P.; STORDALEN, G. A.; SINGH, S.; WIJESINHA-BETTONI, R.; SHETTY, P.; LARTEY, A. Hunger and malnutrition in the 21st century. **BMJ**, v. 13, n. 361, p. 2238, jun. 2018.

WINTERS, P.; DAVIS, B.; CARLETTO, G.; COVARRUBIAS, K.; QUIÑONES, E. J.; ZEZZA, A.; STAMOULIS, K. Assets, activities and rural income generation: evidence from a multicountry analysis. **World Development**, v. 37, n. 9, p. 1435–1452, 2009.

Recebido em: 15/04/2025

Aprovado em: 27/06/2025



ORIENTAÇÃO AOS COLABORADORES E NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A *Revista Orbis Latina* está aberta a colaborações de pesquisadores de qualquer parte do planeta. Os artigos, resenhas e demais contribuições devem girar em torno de temáticas que envolvam racionalidades, desenvolvimento, fronteiras ou temas de políticas públicas e planejamento urbano e regional. Trata-se de uma revista *online*, formatada em pdf, publicada exclusivamente em ambiente virtual (internet) de acesso irrestrito. Os artigos, resenhas e demais contribuições publicadas implicam na transferência de direitos do(s) autor(es) para a revista. É de extrema importância salientar que não são pagos direitos autorais pelos textos publicados.

Os artigos, resenhas e demais contribuições enviadas para publicação na *Revista Orbis Latina* são apreciadas por pareceristas pelo sistema *blind review*.

A *Revista Orbis Latina* receberá textos que contenham as seguintes características:

- i) **Artigos Científicos** – Os textos devem conter no mínimo 5 e no máximo 30 laudas em formato *Word* ou equivalente. Os artigos devem obrigatoriamente apresentar título, resumo (300 palavras no máximo) e palavras-chave (mínimo três e máximo de sete) em, pelo menos, dois idiomas, introdução, conclusão e referências. Artigos de iniciação científica devem ter, no máximo, 10 laudas.
- ii) **Resenhas** – As resenhas devem conter no mínimo 3 e no máximo 25 laudas em formato word ou equivalente.
- iii) **Demais Contribuições** – As contribuições de caráter cultural devem conter no máximo 10 laudas em formato word ou equivalente.

A formatação dos trabalhos submetido deve ser em tamanho A4, margens 2,5 cm, fonte *Times New Roman* 12 ou Arial 12 e espaçamento simples.

Os artigos, resenhas e demais colaborações não devem conter identificação. O(s) nome(s) do(s) autor(es), com respectiva identificação (titulação, instituição de origem, titulação e correio eletrônico e ORCID) devem ser informadas apenas no sistema da revista.

Os autores de artigos, resenhas e demais contribuições devem encaminhar suas colaborações, sem identificação, através do *website da revista* - <https://revistas.unila.edu.br/index.php/orbis>.