


O PAPEL DA COMUNICAÇÃO PARA A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR

THE ROLE OF COMMUNICATION TO THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICIES OF FOOD SECURITY
EL PAPEL DE LA COMUNICACIÓN PAR LA EFICACIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA


Cristiane Hengler Correa Bernardo

Livre docência em Comunicação Empresarial pela UNESP (2018) e Pós-doutorado com pesquisa em Divulgação Científica (2022). Professora associada da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP). cristiane.bernardo@unesp.br.

 0000-0002-9957-7437


Wagner Luiz Lourenzani

Livre Docência em Análise de Sistemas Agroindustriais pela Universidade Estadual Paulista (2019). Professor associado da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP). w.lourenzani@unesp.br.

 0000-0002-0408-9108

Natalia Dadario

Doutoranda em Agronegócio e Desenvolvimento pela Universidade Estadual Paulista - FCE - UNESP, Câmpus de Tupã. natalia.dadario@unesp.br.


 0000-0002-5614-747X

Eder Aparecido de Souza

Graduação em Engenharia Agrícola. Universidade Estadual de Goiás, UEG, Brasil. ederdesousa@hotmail.com.

Juliana Delgado Martins Raymundo

Doutoranda em Agronegócio e Desenvolvimento pela Unesp Câmpus de Tupã. juliana.delgado.martins@gmail.com.

 0000-0001-6876-0186

Correspondência: Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Campus de Tupã. Rua Domingos da Costa Lopes, 780, Jardim Itaipu. Tupã-SP. CEP: 17602-496.

Recebido em: 16.09.2023.
Aceito em: 19.11.2023.
Publicado em: 20.12.2023.

RESUMO:

As políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, que objetivam melhorar a condição alimentar da população, têm sido discutidas sob os aspectos técnicos e políticos. Entretanto, o processo de comunicação para emissão e recepção da informação não tem recebido a mesma atenção. Nesse sentido, este artigo objetiva discutir o papel da comunicação para a promoção das políticas públicas de segurança alimentar. Para localizar os meios de transmissão da comunicação, assim como suas barreiras, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados mostraram que a comunicação é uma ferramenta fundamental tanto para a formulação quanto para a implementação das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Percebeu-se que a interação entre os agentes do processo comunicativo pode não ocorrer de maneira satisfatória pela ausência da retroalimentação.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança alimentar; Comunicação; Políticas públicas.

1 Introdução

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é recente se comparada a outras políticas públicas. A SAN surgiu como um conceito atrelado às preocupações de produção agrícola e ao problema da fome, durante a "Cúpula Mundial da Alimentação", realizada pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO/ONU) (Vendramini, Oliveira & Campi, 2012).

No Brasil, somente no ano de 2006 obteve-se avanço nessa área, com a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), responsável por

formular, implementar, acompanhar, monitorar e avaliar as políticas públicas e planos de segurança alimentar e nutricional.

Atualmente, o Brasil encontra-se na 41ª posição na classificação de segurança alimentar da Economist Intelligence Unit (2016), que leva em consideração 113 países. Segundo Buainain, Garcia e Vieira (2016), a melhoria da segurança alimentar no país só foi obtida a partir da implementação do Plano Real, que gerou um aumento no número de empregos, a valorização do salário mínimo, programas de transferência de renda, dentre outros benefícios.

Entretanto, ainda há muitas pessoas no Brasil com falta de segurança alimentar e nutricional. Visando a resolução do problema, o governo federal tem investido em algumas políticas públicas. Porém, um dos principais problemas relacionados ao insucesso da implementação das políticas públicas está na má utilização do processo comunicativo (Dorantes & Aguilar, 2012).

Para que aconteça uma maior conscientização alimentar dos indivíduos, é necessária uma mudança de hábitos e, para essa transformação, é fundamental o acesso à informação para que o sujeito possa compreender a necessidade dessa mudança. E quando se pretende efetivar a transformação de hábitos é necessária uma intervenção quase cultural; trata-se de um verdadeiro processo educativo. Nesse contexto, este artigo tem a finalidade de discutir a importância da comunicação como forma de assistir às políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Para isso, apresenta-se uma discussão a respeito de políticas públicas para a segurança alimentar e nutricional e seu respectivo processo comunicacional com ênfase no papel da comunicação tanto para a captação das informações para a formulação das políticas públicas de segurança alimentar quanto para implementação das mesmas.

2 Segurança Alimentar e Nutricional

O conceito de segurança alimentar que surgiu durante a Primeira Guerra Mundial, estava atrelado à segurança nacional e à capacidade dos países produzirem sua própria alimentação, assegurando a disponibilidade de alimentos. O conceito ganha força com a constituição da Organização das Nações Unidas (ONU), durante a Segunda Guerra Mundial, período no qual o acesso ao alimento de qualidade foi visto como um direito de todo ser humano (ABRANDH, 2013).

Conforme ABRANDH (2013), posteriormente à Segunda Guerra o termo foi tratado como um problema de disponibilidade insuficiente de alimentos. Nesse contexto, surge a Revolução Verde que objetivava a regularidade de alimentos com uma produção em larga escala. Cunha, Boszckowski e Facco (2011) afirmam que a

Revolução Verde foi responsável pelo progresso da agropecuária, pois contribuiu para viabilizar a monocultura, por meio da inserção de muitas práticas tecnológicas. No entanto, este progresso, segundo Buainain, Garcia e Vieira (2016), foi obtido com prejuízos para a natureza.

Na década de 1980, uma das principais causas da insegurança alimentar da população era a falta de acesso físico e econômico aos alimentos. A Revolução Verde trouxe elevação em oferta de alimentos, entretanto, não houve o declínio da fome mundial como se pretendia (ABRANDH, 2013). Portanto, é possível dizer que o problema não está mais na falta de produção de alimentos, mas sim na injustiça social vigente.

No início da década de 1990, o conceito de segurança alimentar passou a englobar também as noções de acesso a alimentos seguros e de qualidade, produzidos de forma sustentável, equilibrada e culturalmente aceitável (ABRANDH, 2013).

Torna-se importante a distinção entre os conceitos de segurança alimentar (food safety) e o alimento seguro (safe food). Segundo Maluf, Menezes e Valente (1996), o alimento seguro está relacionado ao controle e qualidade dos alimentos, sendo que esta garantia está incorporada a um conceito mais amplo que seria o de segurança alimentar. ABRANDH (2013) afirma que essa nova associação ao termo segurança alimentar foi ratificada nas declarações da Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma em 1992, pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

Cerca de 795 milhões de pessoas estão subnutridas no mundo, o que representa uma redução de 167 milhões com relação à última década. Segundo a mesma fonte, a maior queda da subnutrição se deu em regiões em desenvolvimento, apesar do aumento significativo do crescimento populacional (FAO, 2015a).

No Brasil, a discussão sobre o direito à alimentação adequada surge na década de 1990, culminando com a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), por meio da Lei Orgânica de Segurança Alimentar Nutricional (LOSAN) - Lei nº 11.346/2006.

É comum pensar que o conceito de insegurança alimentar seria oposto ao da segurança, entretanto, o primeiro possui um conceito muito mais abrangente (Buainain, Garcia & Vieira, 2016). Segundo a FAO (2003; 2015b), a insegurança alimentar refere-se à limitação ou mesmo à incerteza em relação à disponibilidade nutricional adequada para as pessoas. A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) pode ser definida ainda, como sendo a

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

Segundo a pesquisa suplementar de Segurança Alimentar de 2013, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2014), o número de domicílios no Brasil em situação de insegurança alimentar, nos três níveis apresentados, caiu entre 2009 e 2013. Apesar da queda, ainda há um grande número de brasileiros em situação de insegurança alimentar. Dos 65,3 milhões de domicílios registrados, 22,6% estavam em situação de insegurança alimentar, sendo 14,8% em situação de insegurança alimentar leve, 4,6% em situação de insegurança alimentar moderada e 3,2% em situação de insegurança alimentar grave.

Esta pesquisa leva em consideração a escala brasileira de segurança alimentar, que classifica os domicílios em quatro categorias: (a) segurança alimentar, que seriam aqueles com acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, e sequer sentem a iminência de sofrer restrição no futuro próximo, (b) insegurança alimentar leve, que seriam aqueles em que os moradores convivem com preocupação ou incerteza quanto a disponibilidade de alimentos no futuro em quantidade e qualidade adequadas, (c) insegurança alimentar moderada, em que há redução quantitativa de alimentos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos, e por fim, (d) insegurança alimentar grave, em que os moradores sofrem redução quantitativa de alimentos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre adultos e/ou crianças, e/ou privação de alimentos, e no caso mais extremo a fome.

Para garantir a segurança alimentar de uma nação, cabe ao Estado formular políticas públicas em prol dos indivíduos que possuem algum tipo de carência, que pode ser financeira, educacional ou mesmo de disponibilidade. Entretanto, para que esta política pública seja efetiva é importante que a comunicação aconteça de maneira eficaz, tanto na leitura que o Estado faz das necessidades da população para criação das políticas públicas, como na implantação das mesmas.

3 Comunicação e as Políticas Públicas

A comunicação pode ser entendida, basicamente, como um processo de transmissão de ideias entre indivíduos e/ou grupos. De acordo com Baptista e Martínez

(2016), para que o processo comunicacional seja efetivo, é necessário um bom sistema de informação.

Nesse contexto, a comunicação tem um papel importante como instrumento para formulação e aplicação das políticas públicas. No entanto, para que essa comunicação tenha sucesso deve estar institucionalizada em todos os níveis de governo, pois não basta ser viável técnica e politicamente, deve também ser socialmente aceita.

Segundo Dorantes e Aguilar (2012), há dificuldades consideráveis para a implementação de políticas públicas, principalmente no entendimento da comunicação, que não pode ser vista, somente, como acessório, mas sim como parte endógena das políticas públicas. Alguns governos tratam a comunicação como mera informação, em que o sistema político (emissor) informa (por meio de diferentes canais) a política pública (mensagem) à população (receptores). A comunicação é muito mais do que este processo unidirecional, no qual a sociedade é apenas destinatário passivo; a sociedade deve ser compreendida como um participante ativo. Vilalba (2006) entende que esse processo de compreensão mútua é a base que permite a existência das relações sociais que ocorrem entre indivíduos e grupos.

Nessa mesma direção, Bakhov (2013) diz que a comunicação é o instrumento mais eficaz de influência política e de gestão pública, pois essa impacta as atitudes, opiniões e crenças dos cidadãos. É importante despertar interesse nos agentes que são afetados pelos processos, por meio da comunicação e da informação, desse modo acontece a produção de valor e as pessoas podem se relacionar de forma recorrente, persistente e propositiva (Fernandes, 2015). Todavia, se a comunicação, não for bem realizada, os efeitos podem ser adversos ao esperado, impedindo a eficiência das políticas públicas e desencorajando as pessoas à participação no governo (Held, 2008).

Outro aspecto que vale ser mencionado é a maneira de se comunicar. Romanenko (2016) adverte que símbolos adequados para cada estrato da sociedade devem ser usados, a fim de alcançar um maior impacto da mensagem comunicada. Além disso, a transmissão da informação deve ocorrer sem prejuízo de valores, assim, o canal a ser utilizado, seja ele formal ou informal, deve ser escolhido de maneira adequada, para que aconteça, de fato, o diálogo e o consenso da informação expressa.

Ressalta-se ainda que a comunicação não acontece somente como forma de implementar as políticas públicas, a mesma também está presente em um processo prévio de formulação das mesmas. Nesse contexto, os tópicos a seguir elucidam os processos comunicacionais existentes.

4 O Papel do Estado na Captação de Informações para a Formulação de Políticas Públicas

Com todas as mudanças ocorridas no cenário da produção e consumo de alimentos em meados do século XX, que alongou as cadeias produtivas e distanciou o consumidor da produção de alimentos, a gestão da qualidade e da oferta de alimentos necessários para uma boa refeição, já não ocorre com a intervenção direta do consumidor. O relatório do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), de 2004, diz que a produção, distribuição e o consumo de alimentos constituem um sistema alimentar de âmbito mundial, em que predominam características como produção agrícola intensiva, mecanização e utilização de produtos químicos.

Nesse contexto, alguns complexos produtivos acabam sendo dominados por grandes empresas, com alto poder de exercer lobby sobre os governos e as suas agências reguladoras de qualidade, determinando assim as características do alimento ofertado. O consumidor passa a ter menor domínio sobre o que consome, transferindo esta responsabilidade para as mãos das empresas produtoras de alimentos.

O Estado passa a ser o agente que regulamenta esse mercado, baseado nas informações, estatísticas e indicadores apresentados pelos diversos setores da economia que subsidiam a formulação das políticas públicas. Essas, por sua vez, nascem quando o agente público está engajado com as demandas sociais provenientes de coletores de dados, população e agentes produtores de alimentos.

Para Triches, Gerhardt e Schneider (2014), a promoção da saúde populacional, não está vinculada somente a médicos e a conduta individual do cidadão, mas sim às medidas políticas intersetoriais destinadas às mudanças sociais, que promovem saúde em forma de integridade, equidade, sustentabilidade e empoderamento.

A intersetorialidade é umas das premissas básicas das políticas de SAN, já que a efetividade dessas políticas carece da participação de setores do governo e da sociedade civil, de forma articulada e coordenada. A falta de coordenação pode levar os diferentes setores do governo a atuarem de forma semelhante nos mesmos grupos, fazendo com que esses grupos gastem mais tempo, recursos e informações, para terem os mesmos serviços. Com articulação e ações de grupos da sociedade civil, como associações, igrejas e outros, é possível resolver problemas presentes nas populações mais carentes, como por exemplo, integrar a área da saúde, as ações de alimentação e nutrição promovidas por redes básicas, os Programas de Agentes Comunitários e Saúde da Família. Contudo, a promoção da saúde e bem-estar populacional é papel do

Estado e se torna efetiva se o desenvolvimento das políticas públicas chega até as pessoas carentes e têm suas necessidades atendidas (CONSEA, 2004).

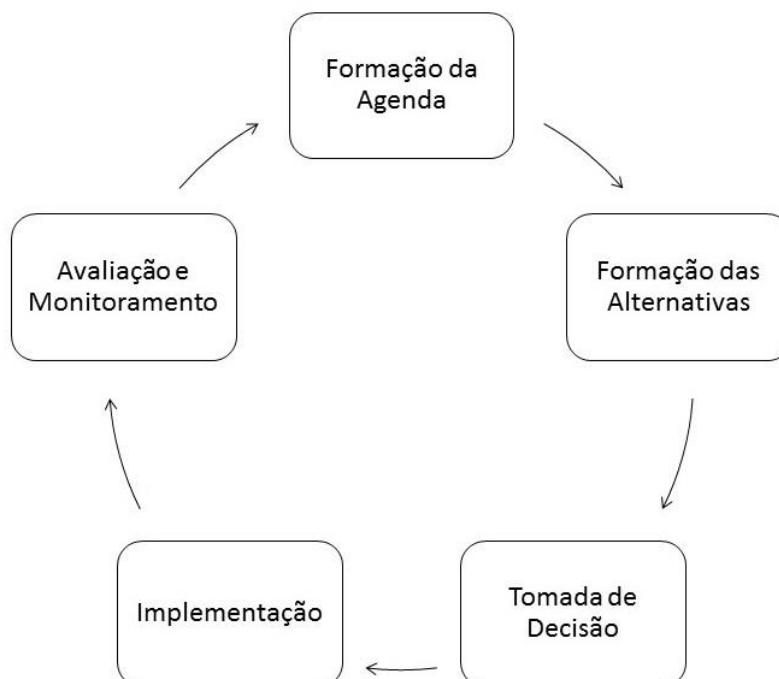
A visão completa sobre a política pública é visualizada por meio de esquemas cíclicos (Policy Cycle), sequenciais e interdependentes. Destaca-se que, o programa ou a política para ser colocada em prática precisa passar pela interpretação do ambiente, planejamento e organização das ações (Rodrigues, 2011).

A formulação da política pública (Figura 1) passa necessariamente pela identificação do problema, que apresenta a fase insipiente de avaliação para a possível formação da agenda.

Nesse sentido, o agente público formula uma alternativa para os problemas associados à segurança alimentar, tomando decisões, no sentido de normas e orientações que melhorem o mercado ou gerem disponibilidade de alimentos para os mais necessitados. Posterior a esse fato, tem-se a fase de implementação, que depende de como a sociedade recebe e internaliza as propostas do Estado.

Na tentativa de que esse papel seja efetivo, utiliza-se como base a importância da comunicação e se analisa como essa ocorre entre os agentes. Mesmo sabendo de sua relevância e cientes de que a sociedade é caracterizada pela informação, nem sempre o consumidor possui conhecimento suficiente sobre os produtos que consome ou mesmo sobre as políticas criadas que auxiliam as suas escolhas. Vieira, Buainain e Spers (2010) veem a existência de um paradoxo, no qual mesmo diante de muitas informações obtidas pelos meios de comunicação cada vez mais tecnológicos, o consumidor nem sempre tem as mesmas informações que o fornecedor de alimentos, demonstrando que há uma assimetria de informação. Essa assimetria ocorre também entre os agentes públicos e a população, pois mesmo havendo políticas públicas adequadas, o fato da informação não chegar ao consumidor pode impactar negativamente as transformações esperadas.

Figura 1 - Ciclo da política pública (*Policy Cycle*)



Fonte: Adaptado de Rodrigues (2011).

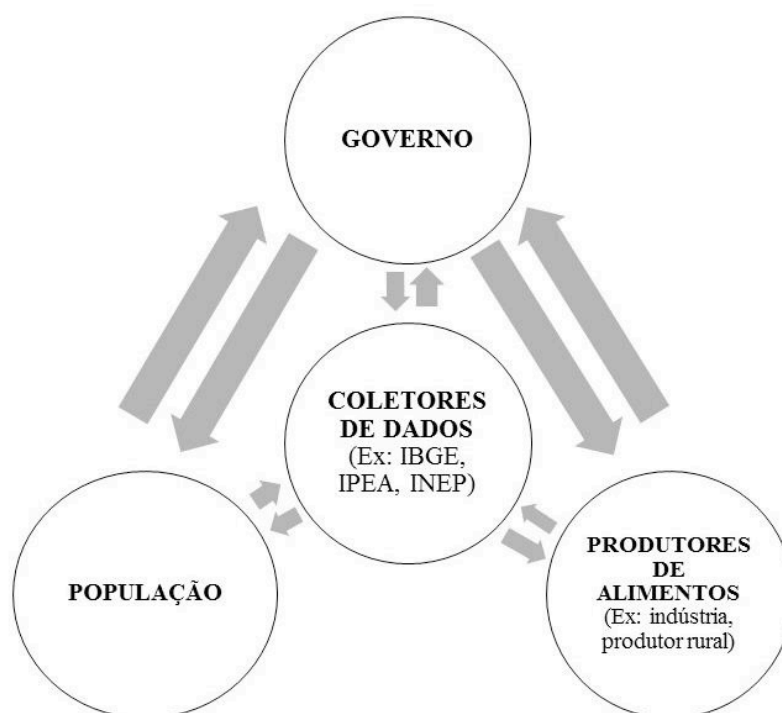
É necessário haver uma política adequada e eficiente de comunicação, pois assim os órgãos que tomam decisões e realizam ações em nome do Estado não ficam em posição de assimetria de informação (Fernandes, 2015). O problema é que essa situação só aumenta a lacuna entre as políticas propostas pelo Estado e a população. Na tentativa de reduzir essa assimetria, a Lei de Acesso à Informação tem por objetivo regular o direito constitucional de cada brasileiro ao acesso à informação produzida pelo Governo (Brasil, 2011).

Fernandes (2015) relata que há também assimetria no sentido inverso, na qual o Estado não consegue obter toda informação necessária sobre a população. Para tentar solucionar esse problema, o Estado faz uso de órgãos que coletam dados, como por exemplo, o IBGE, responsável pela coleta de dados sociais, econômicos e demográficos; o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que produz índices e estudos entre o mercado e o Estado; o Instituto Nacional de Estudos de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que coleta indicadores relativos à formação educacional sobre a população, dentre outros.

As integrações destes agentes formam um ciclo informacional, demonstrado na Figura 2, sendo que a leitura adequada dos resultados das pesquisas e o retorno de

informações da população e do produtor de alimentos (feedback ou retroalimentação), funcionam como mecanismo de redução de assimetria entre esses agentes.

Figura 2 - Processo de comunicação entre os agentes



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Pode-se observar que os coletores de dados, após captarem dados informacionais da população e dos produtores de alimentos, transferem esses dados para o Estado, que obtém um panorama nacional das condições em que os alimentos se encontram e as necessidades da população. Deste modo, leis, normas e regulamentos podem ser criados para que seja garantida a oferta de alimentos saudáveis e em quantidades adequadas, criando oportunidades para que os produtores de alimentos supram as demandas populacionais.

A implementação de políticas para segurança alimentar acontece após o Estado ter informações suficientes sobre as necessidades da população com relação ao alimento consumido ou a falta dele. Assim, o mesmo toma decisões dentre as alternativas de sua agenda pública. Contudo, é neste momento que a efetividade da comunicação entre o agente político e a população precisa acontecer, pois deve haver aceitação e entendimento coletivo para que a viabilidade desta ação seja alcançada.

Nitzke et al. (2012) observam que o governo e demais agentes podem contribuir para a efetividade das políticas de oferta de alimentos saudáveis, juntamente com

profissionais da área de nutrição, da indústria, da comunidade científica e dos meios de comunicação, devido ao fato da internalização do conhecimento pelo consumidor acontecer de diversas maneiras, como: tradição, comunicação oral, publicidade, mídia e até mesmo pelos rótulos dos produtos.

O problema da Segurança Alimentar e Nutricional também está ligado ao acesso e à disponibilidade de alimentos. Nota-se que além desses fatores, há características intrínsecas ao produto, que só são percebidas pelo consumidor em momentos posteriores ao da compra, o que aumenta a responsabilidade do Estado na garantia da oferta de alimentos com qualidade.

Apresenta-se a seguir alguns modelos de implantação de políticas públicas, no sentido de compreender o papel da comunicação nesses processos.

4.1 Modelo de implantação de política pública (Estado - População)

Um exemplo de formulação de política pública entre o Estado e a população é a pesquisa realizada pelo IBGE (2014), sobre o PNAD. A pesquisa ocorreu por meio de um convênio com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, baseado na metodologia da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Os resultados foram organizados para o Brasil, por grandes regiões e unidades da federação. A pesquisa contemplou características dos moradores, como situação do domicílio, composição etária da unidade domiciliar segundo a existência ou não de moradores menores de 18 anos de idade, além de sexo, cor ou raça e escolaridade. Ainda considerou o rendimento domiciliar, características do trabalho e outros atributos que permitem complementar o perfil dos moradores de domicílios que se encontram em situação de segurança ou insegurança alimentar. A coleta ocorreu de acordo com o método de amostragem concebido pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (United States Department of Agriculture - USDA), com adaptações para o modelo brasileiro em função da nossa realidade nutricional.

De posse dessas informações, o Estado identifica o problema, formula a agenda de ações, desenvolve as alternativas e toma a decisão, implantando a política pública. Dentre os projetos de lei que são objeto de avaliação no PNAD, está o Programa Bolsa Família (PBF), ligado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em outubro de 2003, que objetiva contribuir diretamente ao combate da pobreza e da desigualdade no Brasil (Brasil, 2015a). A partir de 2011, o PBF passou a fazer parte do Plano Brasil sem Miséria, agregando estratégias que proporcionam às famílias deixarem a extrema pobreza.

O PBF, segundo o relatório de desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), teve efeito na queda do Índice de Pobreza Multidimensional, que considera, além da renda, as condições de saúde, educação e padrão de vida (Brasil, 2015b). Ainda de acordo com a mesma fonte, de 2006 a 2014, o índice teve redução de 27,5%, passando de 4% para 2,9% de brasileiros na condição de pobreza.

Levando em consideração os problemas econômicos, a atuação e a intervenção governamental, por meio de políticas redistributivas de renda, tem como objetivo principal a sobrevivência humana e a promoção da integração social, que estão diretamente relacionados ao crescimento e ao desenvolvimento econômico. Para tais propósitos, desde a década de 1990, o governo brasileiro atua com uma série de programas sociais de transferência de renda (Capello, 2013). Porém, a questão central está relacionada ao papel da comunicação para o alcance desses resultados. Nesse sentido, Capello (2013) diz que o MDS investiu maciçamente para equipar os municípios e montar um sistema amplo de comunicação e assistência técnica objetivando fortalecer programas sociais como o PBF.

Para Paiva, Falcão e Bartholo (2013), a publicidade em torno dos beneficiários cria condições para que os municípios focalizem o atendimento nos mais necessitados, gerando uma espécie de pressão sobre a gestão pública municipal. Essa é sem dúvida uma tentativa dos formuladores da política pública em evitar que a informação não chegue à população e fique represada nas prefeituras de cada cidade.

O Estado gasta muito recurso realizando publicidade em diversos meios de comunicação, na tentativa da prestação de serviço de comunicação à população. Em 2015, de acordo com o MDS, o Governo Federal gastou mais de 10 milhões de reais em produções de materiais e veiculação em diversas mídias (TVs abertas, fechadas ou segmentadas, Internet, entre outros), buscando facilitar a internalização de suas políticas (Brasil, 2015a).

Além desses meios, desde 2011, o MDS, desenvolve publicações sobre temas ligados a Segurança Alimentar e Nutricional, como o Caderno SISAN que já possui várias edições. Em 2011, o tema foi focado na Estruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Já no ano de 2012, a temática abordada foi Agroecologia e o Direito Humano à Alimentação Adequada, e em 2013, versou sobre a temática da inflação de alimentos no Brasil e a volatilidade dos preços internacionais. Outra ação realizada foi a criação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), na versão de 2011, com projeções e plano de ação para 2012/2015. Além disso, outra atividade criada em parceria com ABRANDH teve como

objetivo o fortalecimento da implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, nos níveis estaduais, distritais e municipais.

Mesmo diante de tantas tentativas de realizar a comunicação por parte do Estado, a efetividade também deve ser verificada juntamente com a população, principalmente com aqueles que recebem o benefício do programa social. É importante ressaltar que fatores como a linguagem e o meio de comunicação devem ser adequados ao público-alvo. É necessária uma retroalimentação do sistema comunicativo para verificar se esse público está recebendo a mensagem de forma eficiente.

Uma pesquisa coordenada em parceria pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), do MDS, realizada em 2014, com grupos focais que recebem o PBF, teve como objetivo testar a compreensão do conteúdo das cartas e das mensagens de extrato enviadas às famílias beneficiárias; identificar formas de linguagem que facilitam a compreensão dos temas; identificar os efeitos que esses meios de comunicação geram e identificar a melhor abordagem para atingir o objetivo de mobilizar as famílias para a atualização cadastral (Brasil, 2014). A pesquisa apontou que quanto mais simples e limpo for o layout da carta, maior será a compreensão por parte dos beneficiários. Notou-se também que expressões importantes devem aparecer em negrito, pois auxiliam na memorização.

No recebimento das cartas, a pesquisa identificou que o primeiro sentimento dos beneficiários é de apreensão, pois seja qual for o conteúdo da carta, o mesmo gera interesse em compreender a mensagem que está sendo passada. Com relação aos meios de comunicação pelo qual o beneficiário tem acesso às informações do programa, o principal meio é o “0800”. Contudo, todos demonstram querer mais informações e gostam de receber as cartas, sendo esta considerada entre os entrevistados um importante meio. Outros meios bastante citados foram as TVs e rádios. A internet não obteve interesse entre os entrevistados. As mensagens de celular não foram bem recebidas pelos beneficiários, por gerarem dúvidas sobre o emissor. Já as mensagens nos extratos de pagamento são as fontes mais citadas e usadas para informações sobre o Programa, pois são considerados meios mais seguros.

Com base no papel dos coletores de dados, como transmissores de informações para que o governo crie as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, foi elaborada a Figura 3, que demonstra o caminho da informação. Nela é possível notar a necessidade de retroalimentação do ciclo das políticas públicas, pois as ações do

Estado acontecem por aquilo que o grupo beneficiário da política pública apresenta como fatores internalizados.

Figura 3 - Formulação de política pública (Estado - População)



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Castro et al. (2009) afirmam que há uma discussão sobre o papel e a efetividade a política pública, principalmente aquelas ligadas ao combate à fome e à desnutrição, como o PBF. Nesse caso, a veiculação com base na comunicação de massa leva a superficialidade e ao reducionismo, uma vez que esse instrumento não permite realizar abordagens complexas com maior fundamentação teórica. Assim, a ideia de que uma parcela da sociedade está recebendo uma bolsa é comumente classificada como esmola ou assistencialismo e teria como consequência uma acomodação dos beneficiários em relação ao trabalho. Neste caso, o processo comunicacional precisa acontecer de forma efetiva, não apenas nos grupos de interesse, mas em toda a sociedade, como forma de reduzir a assimetria entre todos os agentes, seja ele produtor de alimentos, população, governos, dentre outros interessados.

4.2 Modelo de Implantação de Política Pública (estado – produtores de alimentos)

Outro modelo de implantação de política pública é aquele que envolve o Estado e os produtores de alimentos, que sendo responsáveis pela oferta, precisam ter informações das características nutricionais que o alimento deve possuir e quais canais de distribuição podem ser facilitados pelas políticas do Estado. Assim, os produtores de alimentos podem ser estimulados a produzirem alimentos com valores nutricionais específicos e ainda informar ao consumidor sobre essas características, reduzindo assim a assimetria de informação entre eles.

Nesse sentido, cabe ao Estado decodificar as informações sociais pertinentes à carência alimentar da população, seja com relação à quantidade mínima necessária para cada cidadão e/ou à qualidade nutricional necessária para a população. Assim, alguns indicadores são utilizados pelo poder público na formulação de suas políticas, como por exemplo, os quadros de obesidade, sobrepeso, desnutrição, doenças cardíacas, diabetes, entre outros.

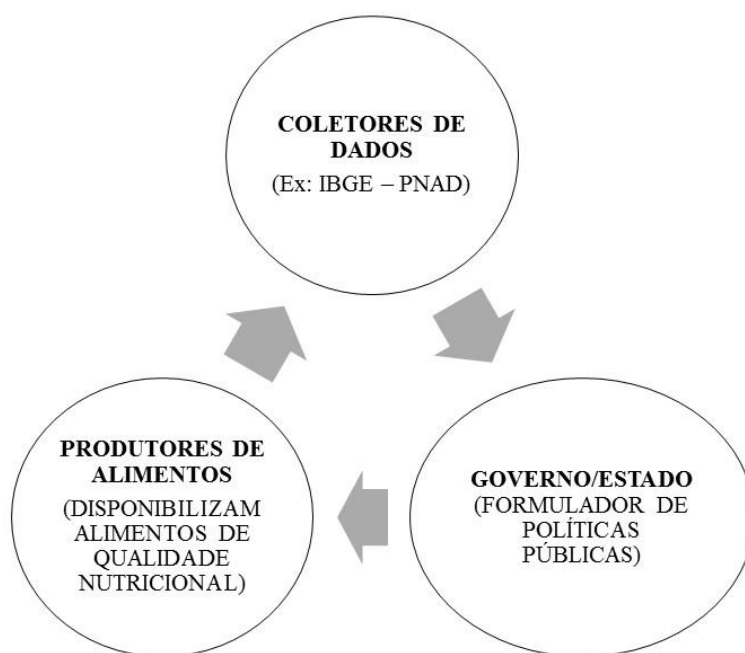
Nota-se que, para os quadros de desnutrição e doenças associadas, é possível haver um grupo de pessoas que realmente carece de recursos financeiros para uma alimentação adequada, mas também, pode-se estar diante de um grupo de pessoas que mesmo tendo recursos para saciar suas necessidades básicas, ainda possui dificuldades em obter informações sobre a qualidade desses alimentos (Vieira et al., 2013).

De acordo com Nitzke et al. (2012), a população desconhece que os alimentos ingeridos podem ter grandes quantidades de sódio, açúcares e gorduras, e que se consumidos com muita frequência, podem gerar problemas à saúde. Com base nessa questão, o Ministério da Saúde, juntamente com as Associações das Indústrias de Alimentos, estabelece acordos para fomentar a alimentação saudável, equilibrada e nutricionalmente adequada. O fato é que ao longo dos últimos anos, a sociedade mudou seus padrões de consumo e alguns alimentos mais saudáveis foram sendo substituídos por alimentos industrializados. De acordo com Vieira et al. (2013), houve um aumento de 30% entre os anos de 2002 e 2008 no consumo de alimentos fora dos lares. Também houve aumento no consumo de alimentos processados (37%), refrigerantes a base de cola (20%) e cerveja (88%). No sentido inverso, houve redução no consumo de leguminosas (19,4%) e cereais (20,5%). Esses dados permitem afirmar o quanto a população passa a ficar exposta a algumas características na produção de alimentos, em que exerce pouco ou nenhum controle.

Diante dessa problemática, o Estado aparece como organismo de regulamentação nas relações de produtor de alimentos e consumidor, criando normativas ou estimulando a produção de determinados produtos. A Figura 4 indica a forma como ocorre a comunicação na formulação de políticas públicas entre os coletores de dados, o governo e produtor de alimentos. Nota-se que a implementação da política que impacta o produtor de alimentos, terá como pressuposto a coleta de dados de determinados órgãos.

Nesse caso, o Estado precisa captar informações técnicas sobre a produção de alimentos e a qualidade nutricional dos mesmos, com vista a projetos intersetoriais, que garantam o abastecimento do mercado interno e que levem em consideração aspectos como a proximidade, as mudanças sociais, a integridade, a equidade, a sustentabilidade e o empoderamento (Triches, Gerhardt & Schneider, 2014).

Figura 4 - Formulação de política pública (Estado - Produtor de Alimentos)



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Nessa ação intersetorial, a articulação do Estado pode ocorrer com a participação de associações, igrejas e a sociedade civil organizada, que prima pela oferta de alimento saudáveis e em quantidade correta, levando a uma valorização dos costumes e da cultura local, além dos alimentos sazonais daquela região. Vale ressaltar que estes elementos não costumam estar presentes em modelos tradicionais de cadeias de

abastecimento dominadas pelo poder hegemônico das grandes organizações (CONSEA, 2004).

Assim, há uma expectativa de que a produção local, principalmente aquela oriunda da agricultura familiar tenha papel fundamental no suprimento das necessidades alimentares da população. De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), a agricultura familiar é responsável por 70% do alimento consumido no país, sendo que o pequeno agricultor abastece a maior parte das mesas brasileiras, respondendo por 87% da mandioca produzida, 70% do feijão, 59% da carne suína, 58% do leite, 50% da carne de aves e 46% do milho (Brasil, 2016).

Com base nesses dados, o Estado cria programas como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que mantém uma relação direta entre fornecedores e compradores, garantindo uma melhor qualidade dos alimentos fornecidos. O PNAE foi implantado em 1995 objetivando compensar possíveis deficiências nutricionais dos alunos de escolas públicas. O Decreto Federal que criou o programa estabeleceu objetivos para a merenda escolar, como melhoria nas condições nutricionais das crianças, diminuição dos índices de evasão e repetência, de forma a refletir diretamente na melhoria do rendimento escolar (Albuquerque & Menezes, 2010).

Sambuichi et al. (2014) afirmam que o PNAE permite uma maior aproximação entre a comunidade, os profissionais de nutrição, os produtores familiares e as instituições de assistência técnica. Esta proximidade, ainda segundo o autor, influencia na melhoria dos hábitos alimentares dos estudantes e por consequência das famílias, além de gerar impactos positivos no aprendizado do aluno e na qualidade de vida dos beneficiários.

Em 16 de junho de 2009 foi sancionada pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, a Lei 11.947/09, ampliando o programa com a disposição de no mínimo 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para alimentação escolar, com a compra de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas (Brasil, 2009).

A educação alimentar constitui um fator importante que contribui para uma alimentação de qualidade, agregada às práticas educativas que cooperem para condutas alimentares suficientes para uma melhor qualidade de vida. A escola proporciona um ambiente favorável para realizar ações que promovam melhoria da saúde, já que as crianças e adolescentes passam grande parte do seu dia nesse ambiente (Costa, Ribeiro & Ribeiro, 2001).

De acordo com o Ministério da Saúde (MS), as instituições de ensino não são apenas responsáveis pelo processo de ensino, mas também devem possibilitar a promoção da saúde. Estreitando a relação entre escola-comunidade, disponibilizando alimentação escolar e um ambiente escolar saudável (Brasil, 2003).

É importante manter proximidade das áreas de produção, permitindo uma relação direta entre fornecedores e compradores, o que permite uma maior variedade de produtos disponíveis. Porém, a falta de comunicação acerca do programa e das demandas da merenda escolar, faz com que o proprietário rural familiar, tenha dificuldade para detectar este nicho de mercado e atender de maneira mais eficiente o programa. Assim, no âmbito econômico da agricultura familiar é importante valorizar os aspectos sociais e ambientais da produção familiar no processo de construção de uma agricultura mais sustentável e para tanto, a comunicação tem um papel essencial.

Para implementar a alimentação escolar com produtos sustentáveis será sempre necessário contar com o compromisso efetivo e a vontade política dos atores envolvidos no processo, tais como: a comunidade escolar, os produtores rurais, os pais e, principalmente, os gestores públicos na busca de uma cultura de sustentabilidade, devendo entender o programa mais como um serviço de saúde do que como um serviço comercial, e assim consolidá-lo como um direito social (Ribeiro, Ceratti & Broch, 2013).

5 Conclusão

Apesar de o Brasil ter melhorado seus índices de segurança alimentar ao longo dos últimos anos, ainda há pessoas que não têm disponibilidade e nem acesso financeiro a alimentos de qualidade. Assim, as políticas públicas são fundamentais para garantir o acesso a estes alimentos pelas pessoas que vivem em situação de pobreza. No entanto, algumas políticas públicas não são bem-sucedidas e um dos fatores possíveis para este insucesso é a ausência de uma comunicação eficiente.

Ao longo desta pesquisa, foram percebidas falhas relacionadas à comunicação das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. O processo comunicacional foi analisado em duas fases, a primeira, como um suporte para a formulação dessas políticas públicas e a segunda, como o amparo para a sua implementação.

É necessário que o governo se atente à importância da comunicação para as políticas públicas de segurança alimentar, pois desta forma, problemas com o fluxo da informação podem ser reduzidos e a eficácia das políticas públicas pode ser aumentada.

Destaca-se que houve uma dificuldade em mensurar a efetividade da comunicação das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, pois há uma lacuna na literatura com relação a esta temática. Na maioria das vezes, encontra-se trabalhos referentes a uma específica política pública e sua efetividade, mas nestes estudos a questão do processo comunicacional frequentemente não é levada em consideração.

A proposta deste artigo foi explorar o tema comunicação para a segurança alimentar, sem ter a pretensão de esgotar a temática, uma vez que a comunicação é um conteúdo complexo que requer um maior aprofundamento dos fatores envolvidos. Recomenda-se que novas pesquisas sobre a comunicação para a segurança alimentar sejam realizadas a fim de incorporar novas concepções a esta discussão.

Referências

- Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos [ABRANDH]. (2013). *O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional*. Leão, M. (Org.). Brasília: ABRANDH.
- Albuquerque, D. L. B., & Menezes, C. S. (2010). *Educação alimentar na escola: em busca de uma vida saudável*. Recuperado em 16 junho, 2017, de www.ufpe.br
- Araújo, C. A. Á. (2009). Correntes teóricas da ciência da informação. *Ciência da Informação*, 38(3), 192-204.
- Bakhov, I. S. (2013). Government multicultural policy in Canada in the period of 1970-2000s. *Middle East Journal of Scientific Research*, 15(10), 1450-1454.
- Baptista, R. D., & Martinez, M. P. (2016). Comunicación y Nuevas Tecnologías: crisis de Identidad Organizacional e Individual. *Razón y Palabra*, 20, 01-22.
- Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. (2003). *Política nacional de alimentação e nutrição*. 2 ed. Brasília: Ministério da Saúde. Brasil. Congresso Nacional. (2006). Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006. *Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)*. Brasília, DF.
- Brasil. Congresso Nacional. (2009). Lei 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*. Brasília, DF.
- Brasil. Congresso Nacional. (2011). Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Lei de Acesso à Informação*. Brasília, DF.
- Brasil. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania [SENARC]. (2017). *Pesquisa com Beneficiários do Programa Bolsa Família para Qualificação de Cartas e Mensagens*. Brasília. 2014. Recuperado em 18 junho, 2017, de http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/sumario_146.pdf
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social. (2015a). *Conheça o Programa Bolsa Família*. Recuperado em 17 junho, 2017, de <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-quee>
- Brasil. Portal Brasil. (2015b). *Bolsa Família é destaque em relatório internacional*. Recuperado em 16 junho, 2017, de <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/12/bolsa-familia-edestaque-em-relatorio-internacional-1>

- Brasil. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário - MDA. (2016). *O que é a agricultura familiar*. Recuperado em 18 junho, 2017, de <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/o-que-%C3%A9-agricultura-familiar>
- Buainain, A. M., Garcia, J. R., & Vieira P. A. (2016). O desafio alimentar no século XXI. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 24(2), 497-522.
- Campello, T. (2013). Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In Campello, T., & Neri, M. C. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea.
- Castro, H. C. O., Walter, M. I. M. T., Santana, C. M. B., & Stephanou, M. C. (2009). Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. *Opinião Pública* [online], 15(2), 333-355.
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional [CONSEA]. (2004). *A construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional*. Anais da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasília, DF, Brasil, 2.
- Costa, E. D. Q., Ribeiro, V. M. B., & Ribeiro, E. C. D. O. (2001). Programa de alimentação escolar: espaço de aprendizagem e produção de conhecimento. *Revista de Nutrição Campinas*, 3(14), 225-229.
- Cunha, S. K., Boszckowski, A. N., & Facco, C. A. (2011). Ecologização do sistema setorial de inovação da soja no Brasil. *Agroalimentaria*, 17(32), 71-86.
- Dorantes, A. G. L. (2012). Agenda comunicativa para la implementación exitosa de políticas públicas. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 59.
- Economist Intelligence Unit. (2016). *Global Food Security Index*. Recuperado em 24 abril, 2017, de <http://foodsecurityindex.eiu.com/Country/Details#Brazil>
- Food and Agriculture Organization of The United Nations [FAO]. (2003). Trade reforms and food security: conceptualizing the linkages. Rome: FAO. Recuperado em 24 abril, 2017, de www.fao.org/3/a-y4671e.pdf
- Food and Agriculture Organization of The United Nations [FAO]. (2013). Food wastage footprint: impacts on natural resources. Summary report. Rome: FAO. Recuperado em 24 abril, 2017, de <https://goo.gl/raJDJd>
- Food and Agriculture Organization of The United Nations [FAO]. (2015a). The State of Food Insecurity in the World 2015. Rome: FAO. Recuperado em 24 abril, 2017, de <http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf>
- Food and Agriculture Organization of The United Nations [FAO]. (2015b). The state of food security in the World 2015. Rome: FAO. Recuperado em 24 abril, 2017, de <http://goo.gl/RX14zT>
- Fernandes, J. H. C. (2015). Os domínios de poder e a formulação de políticas públicas de informação e comunicação. *Ciência da Informação*, 42(2), 210-231.
- Held, D. (2008). *Political theory and the modern state: essays on state, power, and democracy*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. (2014). PNAD: Segurança alimentar 2013. Rio de Janeiro. Recuperado em 24 abril, 2017, de <http://www.ibge.gov.br>
- Maluf, R. S., Menezes, F., & Valente, F. L. (1996). Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. *Revista Cadernos de Debate*, 4, 66-88.
- Nitzke, J. A., Thys, R., Martinelli, S., Oliveras, L. Y.; Ruiz, W. A., Penna, N. G., & Noll, I. B. (2012). Segurança alimentar: retorno às origens? *Brazilian Journal of Food Technology*, 15(n. spe), 2-10.
- Paiva, L. H., Falcão, T., & Bartholo, L. (2013). Do bolsa família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In Campello, T., & Neri, M. C. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea.

- Ribeiro, A. L. P., Ceratti, S., & Broch, D. T. (2013). Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul. *Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto*, 1(1), 36-49.
- Rodrigues, M. M. A. (2011). Políticas Públicas. São Paulo: Publifolha.
- Romanenko, Y. O. (2016). Place and role of communication in public policy. *Actual Problems in Economics*, 2(176), 25-32.
- Sambuichi, R. H. R., Galindo, E. P., Oliveira, M. A. C. de, & Moura, A. M. M. (2014). Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do programa de aquisição de alimentos (PAA) e do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). In Sambuichi, R. H. R., et al. (Org.). *Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas*. Brasília: Ipea.
- Sant'anna, A., Rocha Júnior, I., & Garcia, L. F. D. (2015). *Propaganda: teoria, técnica, prática*. (8ª ed.). São Paulo: Cengage Learning.
- Siqueira, A. C., Wives, D., Medeiros, T. M., Schreiber, N. M., Silva, L. X., & Souza, G. C. (2016). Observatório Socioambiental em Segurança Alimentar e Nutricional: análise dos indicadores de produção de alimentos em nível municipal no Rio Grande do Sul. *Redes*, 21(2), 49-62.
- Triches, R. M., Gerhardt, T. E., & Schneider, S. (2014). Políticas alimentares: interações entre saúde, consumo e produção de alimentos. *Interações* [online], 15(1), 109-120.
- United Nations. (2014). Population Division: world urbanization prospects. Recuperado em 15 junho, 2017, de <https://esa.un.org/unpd/wup/country-profiles/>
- Vendramini, A. L. A., Oliveira, J. C., & Campi, M. A. (2012). *Segurança alimentar: conceito, parâmetros e história*. Anais do Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades, Niterói, RJ, Brasil.
- Vieira, A. C. P., Buainain, A. M., & Spers, E. E. (2011). A segurança do alimento e a necessidade da informação aos consumidores. *Caderno de Direito*, Piracicaba, 10(19), 21-37.
- Vieira, V. L., Gregório, M. J., Cervato-Mancuso, A. M., & Graça, A. P. S. R. (2013). Ações de alimentação e nutrição e sua interface com segurança alimentar e nutricional: uma comparação entre Brasil e Portugal. *Saúde e Sociedade*, 22(2), 603-607.
- Vilalba, R. (2006). *Teoria da comunicação: conceitos básicos*. São Paulo: Ática, 2006.

ABSTRACT:

Public policies on food and nutritional security, which aim to improve the population's food condition, have been discussed under technical and political aspects. However, the communication process has not received the same attention. In this context, this article aims to discussing the role of communication in the promotion of public policies for food security. In order to locate the means of communication transmission, as well as its barriers a bibliographical and documentary research was carried out. The results showed that communication is a fundamental tool both for the formulation and implementation of public policies for food and nutrition security. It was noticed that the interaction among the agents of the communicative process may not occur in a satisfactory way due to the absence of feedback.

KEYWORDS: Food security; Communication; Public policies.

RESUMEN:

Las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional, que tienen como objetivo mejorar las condiciones alimentarias de la población, han sido discutidas desde perspectivas técnicas y políticas. Sin embargo, el proceso de comunicación para enviar y recibir información no ha recibido la misma atención. En este sentido, este artículo tiene como objetivo discutir el papel de la comunicación en la promoción de políticas públicas en materia de seguridad alimentaria. Con el fin de localizar los medios de transmisión, así como sus barreras, se realizó una investigación bibliográfica y documental. Los resultados mostraron que la comunicación es una herramienta fundamental tanto para la formulación como para la implementación de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional. Se observó que la interacción entre los agentes del proceso comunicativo puede no ocurrir satisfactoriamente debido a la ausencia de retroalimentación.

PALABRAS CLAVE: Seguridad alimentaria; Comunicación; Políticas públicas.