

As políticas públicas de segurança alimentar e nutricional: o Programa Moeda Verde em Santo André (SP)

Paula Keiko Iwamoto Poloni¹
Universidade Federal do ABC

Resumo: A pesquisa, originada do mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PGPP) da Universidade Federal do ABC (UFABC), com ênfase na linha de pesquisa Análise e Gestão de Políticas Públicas, se concentra nas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e sua articulação com os governos sub-nacionais. A metodologia, de caráter qualitativo e exploratório, envolveu a revisão de documentos e entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores públicos, líderes comunitários e moradores ligados ao Programa Moeda Verde (PMV) em Santo André, São Paulo. Esse método configurou um estudo de caso, no qual a análise revelou divergências nos argumentos relativos à política. Com uma abordagem pós-positivista, a “Virada Argumentativa” [*argumentative turn*] destacou a complexidade do discurso político, enfatizando dimensões argumentativas na análise de políticas públicas.

Palavras-chave: políticas de segurança alimentar e nutricional; análise de políticas públicas; pós-positivismo; virada argumentativa; Programa Moeda Verde.

IWAMOTO POLONI, Paula Keiko. As políticas públicas de segurança alimentar e nutricional: o Programa Moeda Verde em Santo André (SP). *Aceno – Revista de Antropologia do Centro-Oeste*, 13 (31): 443-462, janeiro a abril de 2026. ISSN: 2358-5587

¹ Doutoranda e Mestra em Políticas Públicas na Universidade Federal do ABC (UFABC). Bacharel em Direito pela Universidade São Judas Tadeu. Pós-Graduada em Direito Civil pela Universidade Presbiteriano Mackenzie; em Direito Processual Civil pela Universidade Cidade de São Paulo, em Gestão Pública pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), em Gestão Pública Municipal pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), em Tecnologias, Formação de Professores e Sociedade pela Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI) e em Inovação na Educação Mediada por Tecnologias (IEMTec-UFABC).

Public policies for food and nutrition security: the Green Coin Program in Santo André (SP)

Abstract: The research, originating from the master's degree in the Postgraduate Program in Public Policies (PGPP) at the Federal University of ABC (UFABC), with an emphasis on the line of research Analysis and Management of Public Policies, focuses on Food and Nutritional Security policies (SAN) and its articulation with subnational governments. The methodology, of a qualitative and exploratory nature, involved the review of documents and semi-structured interviews carried out with public managers, community leaders and residents linked to the Moeda Verde Program (PMV) in Santo André, São Paulo. This method configured a case study, in which the analysis revealed divergences in arguments relating to the policy. With a post-positivist approach, the “Argumentative turn” highlighted the complexity of political discourse, emphasizing argumentative dimensions in the analysis of public policies.

Keywords: food and nutrition security policies; public policy analysis; post-positivism; argumentative turn; Green Coin Program.

Políticas públicas para la seguridad alimentaria y nutricional: el Programa Moneda Verde en Santo André (SP)

Resumen: La investigación, originada en la maestría del Programa de Posgrado en Políticas Públicas (PGPP) de la Universidad Federal del ABC (UFABC), con énfasis en la línea de investigación Análisis y Gestión de Políticas Públicas, se centra en las políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y su articulación con los gobiernos subnacionales. La metodología, de carácter cualitativo y exploratorio, involucró la revisión de documentos y entrevistas semi-estructuradas realizadas a gestores públicos, líderes comunitarios y residentes vinculados al Programa Moeda Verde (PMV) en Santo André, São Paulo. Este método configuró un estudio de caso, en el que el análisis reveló divergencias en los argumentos relativos a la política. Con un enfoque post-positivista, el «giro argumentativo» puso de relieve la complejidad del discurso político, enfatizando las dimensiones argumentativas en el análisis de las políticas públicas.

Palabras clave: políticas de seguridad alimentaria y nutricional; análisis de políticas públicas; post-positivismo; giro argumentativo; Programa Moneda Verde.

O objetivo deste estudo foi compreender como as políticas públicas de promoção da segurança alimentar e nutricional se articulam junto aos governos subnacionais no enfrentamento da fome. Para tanto, foi analisado o caso do Programa Moeda Verde, em Santo André-SP. Buscou-se, especificamente: identificar e descrever experiências de governos subnacionais na promoção da segurança alimentar e nutricional; analisar documentos e dados referentes ao Programa Moeda Verde; e realizar e interpretar entrevistas com gestores públicos e beneficiários, captando diferentes percepções sobre a política.

A inspiração para a pesquisa surgiu em 2018, a partir da observação da realidade, na qual se notava a coleta de alimentos perecíveis descartados nas caçambas de lixo da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP)², o maior entreposto da capital do Estado de São Paulo, por indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica que residiam nos bairros próximos desta instituição pública. A pesquisa estava inserida no campo de políticas públicas, mais especificamente no campo das políticas públicas de segurança alimentar³ e nutricional⁴, e fazia parte da linha de pesquisa voltada para a análise e gestão dessas ações e iniciativas do Estado que buscavam atender as necessidades sociais, sob uma perspectiva pós-positivista. O resultado foi a dissertação intitulada “Políticas Públicas de Promoção de Segurança Alimentar e Nutricional: estudo de caso e análise do Programa Moeda Verde em Santo André”.

Este documento está estruturado em diversas seções. Na introdução, destacam-se a justificativa e a relevância do tema no contexto de políticas públicas. O capítulo 2 explora a política de combate à fome e promoção da SAN, abordando três subseções: a evolução dessas políticas, a atuação dos governos subnacionais brasileiros desde a Constituição Federal de 1998 e as lições aprendidas com essas experiências. A metodologia, delineada no terceiro capítulo, abrange três subseções detalhando os procedimentos, a revisão documental e a condução das entrevistas em plena pandemia de COVID-19⁵. O quarto capítulo apresenta os resultados das análises realizadas desde as teorias clássicas de políticas públicas até a “Virada Argumentativa”, de Fischer e Forester (1993), subdividindo-se em três

² Segundo informações do portal institucional, a Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP, 2023) é uma entidade pública federal, constituída como sociedade anônima, ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, desempenhando um papel fundamental na cadeia de abastecimento de produtos hortícolas.

³ A Lei 11.346, datada de 15 de setembro de 2006, em seu artigo 3º, estabelece segurança alimentar e nutricional como a garantia de que todas as pessoas possuam acesso constante e duradouro a alimentos de alta qualidade, em quantidades adequadas, sem prejudicar o acesso a outras necessidades essenciais. Isso deve ser realizado por meio de práticas alimentares que promovam a saúde, respeitando a diversidade cultural e sendo sustentáveis em termos ambientais, culturais, econômicos e sociais.

⁴ A adição do termo “nutricional” à convencional expressão “segurança alimentar” a partir dos anos 1990 é uma característica peculiar do contexto brasileiro, conectando os dois principais aspectos que fundamentaram o conceito de segurança alimentar e nutricional: a dimensão socioeconômica e a perspectiva de saúde (MALUF, 2007 *apud* ROCHA, BURLANDY e MAGALHÃES, 2013).

⁵ No Estado de São Paulo, o então Governador João Aripino da Costa Dória Junior publicou, em 13 de março de 2020, o Decreto 64.862, que dispunha sobre a adoção de medidas temporárias e emergenciais contra contágio pelo COVID-19 (BRASIL, 2014).

partes: teorias de análise de políticas públicas, a “Virada Argumentativa” e a aplicação dessa teoria ao PMV. Além disso, insere considerações finais, as quais remetem à análise dos fatos discutidos no decorrer do artigo, e as referências bibliográficas. Destacam-se a seguir os principais pontos abordados.

A fome, as políticas de segurança alimentar e nutricional e as experiências dos governos subnacionais

As políticas públicas de SAN⁶ têm enfrentado um problema de relevância histórica no país: a fome. Josué Apolonio de Castro, nas décadas de 40 e 50, destacou-se como precursor ao abordar esse tema, destacando seu caráter estrutural e argumentando que a fome pode ser compreendida como uma questão política e social a ser enfrentada por ações humanas. A partir desse momento, a concepção da fome como um fenômeno natural ou como uma maldição que aflige determinada população (SILVA, GROSSI e FRANÇA, 2010) foi superada. Além disso, a fome deixou de ser encarada como uma limitação necessária, indo contra a perspectiva da teoria malthusiana, que a utilizava como justificativa diante do temor da superpopulação e seus problemas de desabastecimento, especialmente de alimentos (ZIEGLER, 2012; FREITAS, 2003; CASTRO, 1966). Desde então, têm sido observadas ações significativas no país para erradicação da fome, destacando-se nos períodos das décadas de 40 a 90, com especial atenção em 2001, momento em que a temática do combate à fome foi reintroduzida na agenda política brasileira (VALENTE, 2003). Nesse período, abriu-se uma janela de oportunidade (SILVA, 1990) para as políticas de SAN. Em 2003, nos primeiros dias do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a política de SAN ganhou impulso com o lançamento do Programa Fome Zero (PFZ), sob a coordenação do então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)⁷, o que mais tarde repercutiu na saída do Brasil do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), em 2014.

Segundo a pesquisa, tanto as políticas de combate à fome quanto as políticas de promoção da SAN são políticas públicas⁸ que buscam erradicar o problema público da fome no país. No entanto, estas últimas ainda têm como objetivo fomentar e garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Vale destacar também a construção da agenda da política de SAN, a qual está sistematizada e institucionalizada no contexto nacional, com seu marco normativo e legal estabelecido pela Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que constitui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com o objetivo de garantir o DHAA. Essa legislação foi regulamentada pelo Decreto 7.272, de 25 de agosto de 2010, e, no mesmo ano, a Emenda Constitucional 64, de 04 de fevereiro, alterou o artigo 6º da Constituição Federal, introduzindo a alimentação como um

⁶ O Guia Prático da FAO (2011) destaca quatro dimensões fundamentais da segurança alimentar: a “disponibilidade física” dos alimentos está ligada à produção, estoques e comércio; o “acesso econômico e físico aos alimentos”, crucial para a segurança alimentar familiar, requer atenção às políticas de renda; já o “uso dos alimentos” refere-se à absorção de nutrientes, dependendo de práticas saudáveis, preparo adequado, diversidade na dieta e distribuição domiciliar; por fim, a “estabilidade no tempo das dimensões anteriores”, pois eventos climáticos, instabilidade política ou fatores econômicos podem impactar a segurança alimentar, representando riscos nutricionais.

⁷ O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome teve sua origem através da Medida Provisória n.º 103, datada de 1º de janeiro de 2003. Posteriormente, foi convertido na Lei n.º 10.683, em 28 de maio de 2003, a qual abordou a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

⁸ Não há uma ou melhor definição de políticas públicas. Para este projeto compreende-se política pública como sendo uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público (SECCHI, 2013: 02).

direito social.

Desta forma, por estar estabelecida pelo governo e possuir diretrizes claras e normas definidas, a política de SAN tem o potencial de impactar significativamente a vida dos cidadãos e a organização da sociedade em diversos setores. Além disso, permite a atuação de diferentes atores sociais, como gestores públicos, organizações da sociedade civil, órgãos e entidades públicas e privadas, possibilitando a construção de parcerias, ações coordenadas e multifacetadas para erradicar a fome. Essa política é fundamental para orientar a formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas, em diferentes níveis de governo.

Complementarmente, a política de SAN articula-se com os três níveis governamentais (federal, estadual e municipal). Os governos subnacionais promovem e dialogam com ela por meio de ações, programas, projetos e atividades, como conferências, elaboração de planos, formação de conselhos e comitês setoriais. De maneira resumida e exemplificativa, a pesquisa apresentou algumas políticas públicas desenvolvidas pelos governos subnacionais, as quais podem ser percebidas como promoção de políticas públicas de SAN, com ou sem interface de outras políticas, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 - Experiências dos governos subnacionais

Nº	Autor(es) Ano	Município Estado	Experiência	Política de combate a fome	Política de Segurança Alimentar e Nutricional
01	Laczynski 2000 Maluf e Zimmermann 2015	Belo Horizonte Minas Gerais	Programas diversos	• aumento da oferta de alimentos básicos • barateamento da alimentação • ações específicas	
02	Almeida 1997	Brasília Distrito Federal	PROVE e Hortas caseiras	PROVE • melhoria da renda • aumento da oferta de alimentos básicos • barateamento da alimentação	HORTAS • disponibilidade • acessibilidade • estabilidade • utilização dos alimentos
03	Almeida 1997	Campinas São Paulo	Horto Shopping Ouro Verde		• disponibilidade • acessibilidade • estabilidade
04	Almeida 1997	Santo André São Paulo	Sacolão Verde		• disponibilidade • acessibilidade • estabilidade • utilização dos alimentos
05	Rêgo/1996 Almeida/1997 Götsch/1997 Souza et al., 2013 Rocha et al., 2019	Rio Branco Acre	Polo Agroflorestal	• aumento da oferta de alimentos básicos • barateamento da alimentação • ações específicas • melhoria da renda	
06	Pesquisa exploratória	Marechal de Thaumaturgo Acre	TrocTroc		• disponibilidade • acessibilidade • estabilidade • utilização dos alimentos
07	Pesquisa exploratória	Amparo São Paulo	Projeto Via Verde		• disponibilidade • acessibilidade • estabilidade • utilização dos alimentos
08	Pesquisa exploratória	Suzano São Paulo	Troca do Bem	• aumento da oferta de alimentos básicos • ações específicas	
09	Pesquisa exploratória	Itapetininga São Paulo	Câmbio Verde	• aumento da oferta de alimentos básicos • ações específicas	
10	Pesquisa exploratória Oliveira 2020	Caxias do Sul Rio Grande do Sul	Troca Solidária		• disponibilidade • acessibilidade • estabilidade • utilização dos alimentos

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

A Tabela acima destaca exemplos de municípios que adotam abordagens alinhadas às políticas de combate à fome. Belo Horizonte, o Distrito Federal em relação ao Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola (PROVE), Rio Branco (AC) referente ao Polo Agroflorestal, Itapetininga (SP) em relação ao

Câmbio Verde e o Projeto Troca do Bem em Suzano (SP) ilustraram como os governos subnacionais subsidiam alimentos a preços acessíveis para grupos vulneráveis da população. Além disso, essas regiões estabeleceram acordos comerciais e ofereceram incentivos à agricultura local, com o objetivo de erradicar ou mitigar a fome. Outras práticas, como as hortas caseiras e escolares no Distrito Federal, o TrocTroc de Marechal Thaumaturgo (AC), o Horto Shopping Verde em Campinas (SP), o Programa Sacolão Verde em Santo André (SP), o Projeto Via Verde e a Troca Solidária em Caxias do Sul (RS), representaram iniciativas bem-sucedidas dos governos subnacionais na promoção da SAN, embora fossem ações inicialmente centradas na destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos locais.

As lições extraídas deste cenário destacam que os governos subnacionais historicamente e ainda hoje desempenham um papel importante na promoção de políticas públicas de SAN. A literatura especializada cita experiências nesse sentido, mesmo antecedendo a normatização e institucionalização formal dessas políticas. Ademais, evidências revelam que as políticas de combate à fome e as políticas de SAN frequentemente se entrelaçam, tornando desafiadora a distinção clara entre ambas. Embora sejam conceitualmente distintas, há a possibilidade de integração e colaboração articulada com outras políticas.

Metodologia

A pesquisa adotou uma abordagem metodológica qualitativa. De acordo com Yanow (2007), ao realizar uma análise de políticas públicas sob essa perspectiva, entrevistas, observações e análise de documentos são fundamentais. Essas técnicas interpretativas são fundamentais para acessar o conhecimento local, identificar as partes interessadas e compreender os artefatos da política, que incluem linguagem simbólica, objetos e ações. Além disso, a pesquisa empregou duas técnicas específicas: entrevistas e revisão de documentos. Essas abordagens foram escolhidas para investigar a questão de pesquisa.

A coleta de dados também foi realizada por meio do método do estudo de caso, concentrando-se especificamente no PMV. Essa abordagem pode ser compreendida como uma estratégia de pesquisa voltada para a compreensão da dinâmica peculiar a contextos específicos (EISENHARDT, 1989). Em outras palavras, trata-se de um método que proporciona descrições detalhadas, testa teorias pre-existentes ou mesmo gera novas teorias e modelos (BONOMA, 1985; EISENHARDT, 1989).

Desta maneira, o estudo de caso, ao integrar diferentes métodos de coleta de dados, como revisão de documentos, entrevistas, questionários e observações, bem como evidências quantitativas (descritiva), qualitativas ou ambas, revelou-se apropriado para os propósitos da pesquisa. Essa abordagem holística proporcionou uma compreensão abrangente e multifacetada das complexidades inerentes ao Programa, alinhando-se efetivamente aos objetivos propostos no escopo do estudo.

Revisão de documentos

Os documentos têm o potencial de oferecer informações fundamentais prévias à formulação da pesquisa, antecedendo, por exemplo, a realização de entrevistas. Além disso, podem validar os dados obtidos por meio de observações e

entrevistas, ou até mesmo contradizê-los. Neste último caso, o pesquisador dispõe de evidências que podem ser empregadas para esclarecer ou, possivelmente, questionar as afirmações feitas, desempenhando um papel que também pode ser desempenhado pelos dados observacionais (YANOW, 2007).

Neste sentido, esse método envolveu visitas à página institucional do PMV, que disponibilizou informações públicas sobre sua estrutura interna, organização, agenda de trocas, balanço, depoimentos e notícias que delineiam sua história, operação, alcance, limites e impacto. A interpretação desses dados permitiu uma compreensão aprofundada do Programa, incluindo sua trajetória, abrangência e os núcleos beneficiados nos diferentes bairros. Essa revisão de documentos foi importante para entender como, naquele contexto específico, os gestores públicos do Departamento de Resíduos Sólidos (DRS) do Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André (SEMASA) influenciaram a formulação da política e a execução do Programa, contribuindo para uma descrição mais precisa da experiência.

A revisão de documentos permitiu definir o PMV como uma iniciativa local coordenada pelo SEMASA, integrando diversas secretarias municipais e órgãos do poder público, como a Secretaria de Inovação Social, a Secretaria de Saúde, o Fundo de Solidariedade, o Banco de Alimentos⁹, a Companhia Regional de Abastecimento Integrado de Santo André (CRAISA) (empresa pública municipal, incluindo a Ceasa do Grande ABC), os Agricultores Urbanos do Marajoara e do Capuava, o Núcleo de Projetos Especiais de Santo André e o Instituto Triângulo.

O Programa mobiliza moradores de comunidades carentes do município de Santo André, incentivando a troca de cinco quilos de materiais recicláveis por um quilo de alimentos *in natura*, como legumes, frutas e hortaliças. O PMV originou-se de um *benchmarking* entre o DRS do SEMASA e a Secretaria de Meio Ambiente (SMA) da Prefeitura de Curitiba, no Paraná. Além disso, foi lançado como projeto-piloto em 22 de novembro de 2017, no Núcleo dos Ciganos, localizado na Vila Metalúrgica em Utinga. Com três anos de existência, o Programa expandiu suas atividades para quatorze bairros, dentre eles: o Capuava (Vila Metalúrgica), que se destacou como campeão na entrega de resíduos, o Jardim Ciprestes (Jardim Irene), os Eucaliptos (Cata Preta), Morro Vista Alegre (Kibon), Jardim Santa Cristina (Favelinha do Amor e Boa Cristina), Jardim Cristiane (Gaturama), Sítio dos Vianas, Cruzado I e II (Jardim Santo André), Pintassilgo (Parque Miami), Tamarutaca (Vila Guiomar), Sorocaba (Jardim Alzira Franco), Espírito Santo (Cidade São Jorge) e Missionários (Jardim Santo André), abrangendo atualmente um total de vinte e três núcleos.

Na página institucional do PMV, os formuladores do Programa o conceberam como uma política pública transversal, tendo como foco primário a gestão dos resíduos sólidos e sua reciclagem. No entanto, essa iniciativa transcendeu também para abarcar questões como a promoção da SAN para as populações vulneráveis com apoio dos agricultores urbanos locais, a revitalização de espaços públicos e o impulso à economia das cooperativas, entre outras dimensões (COLUNA *et al.*, 2019). É importante destacar ainda que a revisão de documentos permitiu identificar que o Programa alinhava seus objetivos com as premissas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) e estava inserido no compromisso municipal em prol das Cidades Sustentáveis (SEMASA, 2021).

Vale destacar que a pesquisa também se baseou na análise da base de dados

⁹ Em 2000, foi estabelecido o pioneiro banco de alimentos com origem governamental, o Banco Municipal de Alimentos de Santo André, conforme indicado por Fagundes *et al.* (2014).

do Instituto Pólis¹⁰, respaldada nos artigos quinzenais do Boletim DICAS - Ideias para a Ação Municipal¹¹, voltados para gestores municipais e líderes sociais. Os resultados aproximaram-se das experiências das políticas públicas para promover a SAN, ao mesmo tempo que destacaram um desafio aos governos subnacionais: assegurar o DHAA como resposta eficaz para erradicar a fome. Além disso, o estudo consultou o repositório do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social¹², que armazena, organiza e discute dados de diferentes pesquisadores de forma acessível. O referencial incluiu três publicações específicas: (1) “Segurança alimentar: a contribuição das universidades” (BELIK, 2003); (2) “Segurança alimentar e nutricional: a contribuição das empresas para a sustentabilidade das iniciativas locais” (SIMAS *et al.*, 2003); e (3) “Segurança alimentar: a contribuição das entidades empresariais” (MOISÉS, 2003). O estudo incorporou ainda uma pesquisa exploratória *on-line*, utilizando a plataforma Google, para obter dados recentes sobre experiências governamentais subnacionais na promoção de políticas de SAN que não estavam registradas na literatura especializada, assim como as últimas atualizações sobre o Programa que não constavam da página institucional.

Os gestores públicos do DRS-SEMASA também disponibilizaram dois documentos técnicos chamados “Relatórios de Vistoria - Levantamento Moeda Verde” para a pesquisa. Esses relatórios utilizavam dados do Censo 2010 e o índice de ocupação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), oferecendo informações sobre a ocupação da área e número de moradias, urbanização e identificação das ruas, abastecimento de água (ligações hidrometradas), perfil socioeconômico dos moradores, vulnerabilidade, localização da estação de coleta seletiva, períodos de coleta seletiva de resíduos úmidos e secos e identificação das lideranças locais. Em alguns casos, como nos núcleos Sorocaba, Pintassilgo e Sítio dos Vianas, os relatórios incluíam mapas de assentamento da área. Esses mapas foram relevantes para identificar se o assentamento ocupava áreas de rio ou córrego, além das macrozonas de proteção ambiental, como foi o caso do núcleo Pintassilgo, vindo a demonstrar a importância exercida pela territorialidade para o Programa.

Com isso, a revisão de documentos, abrangendo diversos tipos, concentrou-se na atribuição de significados, sendo fundamental para a construção de sentido na pesquisa, conforme destacado por Yanow (2007).

Entrevistas

Um segundo método empregado na pesquisa, conforme a proposta de Yanow (2007), envolveu entrevistas (semiestruturadas e com roteiros previamente elaborados). Segundo a autora, o entrevistador interpretativo está interessado em entender como as pessoas com quem ele está conversando compreendem suas experiências de vida e seus pontos de vista (YANOW, 2007: 410), um ponto fundamental quando analisamos uma política pública, principalmente quando as entrevistas podem ser a única fonte de dados para estudos interpretativos (YANOW,

¹⁰ O Instituto Pólis é uma Organização da Sociedade Civil (OSC) que atua em âmbito nacional, sendo uma associação civil sem fins lucrativos. Sua atuação envolve a prestação de assessorias técnicas para a elaboração de estudos e diagnósticos socioterritoriais, os quais servem como base para a formulação de instrumentos de planejamento, com destaque para a área de segurança alimentar (Instituto Pólis, [s.d.]).

¹¹ Consiste em uma compilação de 125 textos, todos eles orientados pela temática central de impulsionar iniciativas de desenvolvimento local. O enfoque recai sobre a sustentabilidade nos âmbitos político, econômico, ambiental e cultural, além da promoção da democratização do poder em nível local (PAULICS, 2000).

¹² O Instituto Ethos é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) (INSTITUTO ETHOS, [s.d.]).

2007: 411). Foi possível realizar entrevistas presenciais conjuntas com os dois gestores públicos do DRS-SEMASA, aqui referidos como Gestor 1 e Gestor 2, nas instalações do DRS em Santo André (local físico escolhido e preparado para essa finalidade). Esta sessão de entrevista teve duração aproximada de duas horas. A saber, devido à crise sanitária causada pela COVID-19 durante o período da pesquisa, outras nove pessoas, denominadas como Líder (líder comunitário) e Representante (moradores cadastrados e beneficiários do PMV), retratando nove núcleos distintos (Espírito Santo, Cipreste, Pintassilgo, Jardim Cristiane, Tamarutaca, Sítio dos Vianas, Ciganos, Capuava e Eucaliptos), foram entrevistadas via aplicativo *WhatsApp*. Ao final, foram onze entrevistados, cujas entrevistas foram posteriormente transcritas e sistematizadas. Todos os participantes autorizaram a gravação em áudio, além do registro de voz, a troca de mensagens por *chat* e eventuais transcrições de suas falas no âmbito da pesquisa. O período de abrangência das entrevistas compreendeu de 19 de março de 2020 a 26 de junho de 2020.

Limitações e alcances dos métodos de pesquisa

A condução de entrevistas durante a pandemia de COVID-19, pautada pelas medidas de isolamento social, apresentou desafios significativos para a pesquisa. Uma das limitações impostas pela crise sanitária foi a impossibilidade de estar fisicamente presente e vivenciar o cotidiano dos núcleos, especialmente nos momentos de interação (trocas). Esta restrição impactou a capacidade de ouvir os relatos dos moradores cadastrados e compreender suas percepções em relação ao Programa. A ausência física também impediu a realização de análises detalhadas de certos núcleos e a observação de nuances específicas do território. Adicionalmente, outro desafio enfrentado foi a necessidade de estabelecer comunicação por meio de uma linguagem mais simples, informal e corriqueira ao interagir com os entrevistados dos núcleos. Isso ocorreu devido ao uso de plataformas como o *WhatsApp*, nas quais predominam o formato de *chat* e o envio de mensagens de áudio. Essa abordagem, embora necessária dadas as circunstâncias, impôs limitações à profundidade da interação e à coleta de dados mais ricos em contextos informais.

Além disso, não foi possível realizar as entrevistas com outros agentes públicos, como o Prefeito (Chefe do Poder Executivo Municipal), a primeira-dama e aqueles vinculados à Secretaria de Inovação Social, ao Fundo de Solidariedade, ao Banco de Alimentos e à Secretaria de Saúde, restringindo-se a pesquisa às entrevistas com dois gestores públicos do DRS-SEMASA. Outros atores que não foram entrevistados, com suas perspectivas, informações e histórias, teriam enriquecido a pesquisa, oferecendo um material retrospectivo valioso e interessante sobre o Programa.

Importante mencionar que, devido às restrições impostas pela pandemia, não foi possível adotar a terceira técnica proposta por Yanow (2007), que é a observação, o que representou uma lacuna na abordagem metodológica da pesquisa. Para a autora, a observação, independentemente do grau de envolvimento com o ambiente, comportamento e evento observado, estaria no centro dos estudos participante-observador e permitiria compreender o comportamento e a intenção dos atores tanto quanto possível a partir de seus próprios quadros de referência, de suas próprias compreensões da situação (YANOW, 2007: 409). A impossibilidade de realizar observações durante a pandemia impactou significativamente a

coleta de dados, deixando uma lacuna na compreensão detalhada dos contextos informais e do senso comum cotidiano nos núcleos do PMV. Em razão disso, os estudos futuros no campo de políticas públicas relacionadas à SAN, sobretudo na perspectiva dos governos subnacionais, podem incorporar essas questões. Além disso, é sugerido que utilizem a observação como outra técnica metodológica para a geração de dados. Isso contribuirá para uma abordagem mais abrangente e aprofundada na análise dessas políticas, especialmente em contextos que demandam adaptações devido a crises, como a pandemia de COVID-19.

Por outro lado, a adoção do *WhatsApp* para a condução de entrevistas *online* proporcionou uma ampliação no alcance de pessoas entrevistadas. Dada a incerteza de atingir nove diferentes núcleos do PMV de forma presencial, essa ferramenta de coleta de dados emergiu como uma alternativa inovadora na disponibilização de informações oportunas e pertinentes durante uma pandemia. Este método de coleta de dados, inovador no contexto de pesquisas relacionadas à saúde, vai além de uma mera resposta a uma emergência de saúde pública, conforme indicado por Neo *et al.* (2022), e pode ser especialmente apropriado para ser empregado em outros campos, incluindo o âmbito das políticas públicas.

Diante da dinâmica mutável das investigações durante a pandemia de COVID-19, as tecnologias digitais voltadas para a coleta de dados baseados em áudios e textos – como *Zoom*, *Skype*, *Facebook* ou *Reddit* – têm sido adotadas na pesquisa qualitativa. Essa utilização foi atribuída à capacidade dessas plataformas de melhorar a participação à distância e extrair nuances socioculturais por meio de diversas formas de expressão (NEO *et al.*, 2022). É uma abordagem que, ao possibilitar a análise mais profunda e a participação remota, representa uma consideração valiosa para pesquisas futuras.

Resultados

A política de SAN surgiu como elemento central na pesquisa, revelando-se como estratégia fundamental na abordagem de erradicação da problemática da fome. Este tema ganhou destaque no atual panorama público, especialmente considerando o recente retorno do país ao Mapa da Fome da ONU, agravado pelas circunstâncias decorrentes da pandemia de COVID-19. Nesse contexto, apresentamos uma visão abrangente da atuação dos governos subnacionais na promoção dessa política, ilustrada pelo estudo de caso do PMV, embora a pesquisa não tenha se aprofundado na análise do arranjo institucional e normativo dessa política.

A análise documental e os perfis diversificados dos entrevistados, de um lado gestores públicos com visão institucional e técnica da política; do outro, líderes comunitários - com visão sobre articulação local e mobilização social, e moradores cadastrados do PMV com experiência direta como beneficiários do programa, revelaram um conjunto de percepções e evidências que dialogam diretamente com o objetivo proposto.

Nesse sentido, os gestores públicos do DRS-SEMASA entrevistados durante a pesquisa relataram que o PMV surgiu como uma resposta à necessidade de melhorar a gestão e a destinação adequada dos resíduos sólidos no município de Santo André, com atenção especial às comunidades em situação de vulnerabilidade social, conhecidas como núcleos. A concepção inicial tinha como prioridade incentivar a reciclagem e a correta separação do lixo, reduzindo o volume de re-

síduos enviados ao aterro sanitário municipal, assim contribuindo para a preservação ambiental e o prolongamento da vida útil do aterro. Com o tempo, porém, o PMV ultrapassou o escopo estritamente ambiental e passou a incorporar dimensões sociais e de segurança alimentar e nutricional (SAN), tornando-se uma política pública transversal, isto é, uma política que tem como finalidade inserir essas temáticas nas outras áreas de governo, como assistência social, saúde, educação, agricultura urbana etc. Essa transformação ocorreu à medida em que a prática da troca de resíduos recicláveis por alimentos revelou impactos que iam além da destinação de materiais e limpeza urbana, ou seja, fortalecia redes comunitárias, incentivava hábitos alimentares mais saudáveis e promovia a inclusão social.

O mecanismo de funcionamento do programa é simples e direto: a cada cinco quilos de materiais recicláveis entregues nos pontos de coleta, os participantes recebem um quilo de alimentos *in natura*, como frutas, legumes e hortaliças, provenientes de agricultores urbanos do município e, em alguns casos, de fornecedores locais oriundos do Banco de Alimentos de Santo André. Aos gestores públicos, essa troca estabelece um vínculo claro com as políticas nacionais de SAN, de vez que amplia o acesso a alimentos frescos e nutritivos para famílias em situação de vulnerabilidade, ao mesmo tempo em que fomenta práticas sustentáveis de gestão de resíduos. De acordo com os entrevistados, essa estratégia contribuiu para redução significativa do volume de resíduos destinados ao aterro e também funcionou como um instrumento educativo, sensibilizando a população sobre a importância da reciclagem e do consumo consciente. Assim, o PMV exemplifica como ações de caráter ambiental podem ser integradas a objetivos sociais mais amplos, promovendo benefícios múltiplos em nível local e fortalecendo o papel do município na implementação de políticas públicas alinhadas às diretrizes nacionais.

Na perspectiva dos beneficiários do PMV - incluindo líderes comunitários e moradores dos núcleos atendidos -, o Programa tem impacto direto sobre a alimentação das famílias, especialmente pela ampliação do consumo de frutas, legumes e hortaliças, produtos que muitas vezes não faziam parte da dieta habitual por restrições financeiras. Esses alimentos, obtidos na proporção de um quilo de hortifrutis para cada cinco quilos de materiais recicláveis entregues, são valorizados tanto pelo frescor e variedade quanto pelo seu papel na melhoria da qualidade da dieta, reforçando a relevância do Programa para a segurança alimentar e nutricional (SAN) em nível local.

Além do aspecto alimentar, líderes comunitários ressaltaram que os pontos fixos de coleta e troca funcionam como espaços de socialização e mobilização, fortalecendo vínculos comunitários e possibilitando a circulação de informações e o planejamento de ações coletivas. No entanto, desafios persistem: a logística para transporte dos recicláveis até os pontos de troca, a periodicidade irregular das entregas de alimentos e a carência de ações contínuas de educação ambiental e nutricional foram apontados como fatores que limitam o alcance pleno da política.

Para os moradores e líderes entrevistados, a distribuição regular de alimentos é o elemento fundamental que sustenta a participação no PMV e a sua legitimidade como política pública. Essa percepção evidencia que, embora o Programa tenha sido concebido inicialmente com um viés ambiental, a dimensão social, alimentar e nutricional se tornou predominante na sua apropriação pelas comunidades. Essa constatação dialoga com o objetivo do estudo, pois mostrou como uma política originalmente voltada à gestão de resíduos sólidos se articula, na

prática, às diretrizes nacionais de SAN, assumindo um papel estratégico no enfrentamento da fome e na promoção do desenvolvimento sustentável no contexto municipal.

Segundo dados oficiais, o PMV, iniciado como projeto-piloto em novembro de 2017, expandiu-se para 23 núcleos distribuídos em diferentes bairros de Santo André, como Capuava, Jardim Cristiane, Tamarutaca e Sítio dos Vianas, sendo este responsável por volumes expressivos de participação. O núcleo Capuava se destacou como líder em volume de resíduos entregues e como campeão na entrega de resíduos. No período analisado, o programa trocou mais de 124 toneladas de resíduos recicláveis por aproximadamente 24,8 toneladas de alimentos *in natura*, revelando a dimensão de sua atuação e a adesão crescente da população. Em 2025 o PMV está com 28 núcleos. Segundo dados da atual gestão, o Programa já trocou mais de 1.977.048,25 quilos (ou 1.977 toneladas) de recicláveis por 395.409,65 quilos (ou 395 toneladas) de alimentos (dados até 30 de junho de 2025).

Os resultados evidenciam que o PMV materializa, em nível municipal, princípios das políticas nacionais de SAN, ao promover o acesso a alimentos adequados e incentivar práticas ambientalmente sustentáveis. Ao articular ações de gestão de resíduos com apoio à agricultura urbana e à economia solidária, o Programa contribui para o cumprimento de diretrizes da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e dialoga com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). No entanto, persistem lacunas na integração com outras políticas municipais e na ampliação da cobertura e regularidade do atendimento, o que indica espaço para aprimoramentos alinhados às metas nacionais de SAN.

Dessa forma, os dois métodos de pesquisa efetivamente utilizados e combinados forneceram uma visão aprofundada sobre o tema abordado na pesquisa. O material empírico coletado revelou divergências de argumentos, ideias e discursos entre os atores entrevistados, especialmente em relação aos alcances e limites da política. Diante dessa ambivalência de percepções, destacava-se a necessidade de uma análise mais profunda do PMV. Este Programa se insere em um contexto mais amplo das políticas de SAN, suscitando questões fundamentais sobre o papel dos governos subnacionais. Nesse contexto, como a análise de políticas públicas poderia contribuir para a interpretação, reflexão e discussão dessa experiência? Essa é uma indagação para compreender as dinâmicas complexas e os desafios subjacentes a essa iniciativa.

Discussão

O material empírico gerado ao longo da pesquisa revelou um cenário de conflito latente nos discursos desses atores, ecoando não apenas no âmbito discursivo, mas também nos planos epistemológico, metodológico e analítico. Nesse cenário, surgiu a indagação: como os modelos analíticos de políticas podem lançar luz sobre essa complexidade e auxiliar na compreensão desse dilema? Com o intuito de abordar essa questão, torna-se primordial, em primeiro lugar, compreender o conceito de políticas públicas, com apresentação das principais correntes teóricas e suas perspectivas analíticas.

Souza (2006) destaca que a política pública, enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, nasceu nos Estados Unidos, emergindo como subárea da Ciência Política. Isso representa uma ruptura significativa com a tradição euro-

peia, que até então priorizava a análise do Estado e de suas instituições em detrimento da avaliação das ações governamentais. A autora ressalta que a consolidação dos estudos de políticas públicas se deve ao fato de que, em democracias estáveis, as ações governamentais, tanto as implementadas quanto as abstidas, podem ser cientificamente delineadas e examinadas por pesquisadores. Ainda de acordo com Souza, na dinâmica das democracias consolidadas, a política pública pode ser compreendida como as escolhas feitas pelos governos, seja em fazer ou não fazer, em resposta a problemas que demandam atenção. Essa perspectiva se alinha à definição clássica de Dye (1984 *apud* SOUZA, 2006). A autora sustenta que:

As definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesse contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores. (SOUZA, 2006: 25)

Tornam-se igualmente relevantes a apresentação e compreensão das distintas abordagens analíticas em políticas públicas, caracterizadas como “vertentes de pesquisa política” ou, como menciona Frey (2000: 226), “[...] análise de estilos políticos”, termo consolidado na literatura. Souza (2006), aponta os cientistas sociais Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton como os “pais fundadores” do campo das políticas públicas. Para mais, outro modelo analítico notável é a tipologia sobre política pública desenvolvida por Theodor Lowi (1964). Segundo essa perspectiva, cada tipo de política pública envolve diferentes formas de apoio e rejeição, e os conflitos relacionados às suas decisões ocorrem em diferentes arenas.

De acordo com Souza (2006), uma tipologia interessante enxerga a política pública como um Ciclo Deliberativo, composto por diversos estágios, configurando-se como um processo dinâmico de aprendizado. Por seu turno, Marques (2013) ressalta que outra crítica importante à centralidade da racionalidade no processo decisório considera elementos institucionais e relacionados ao formato do Estado. Essa perspectiva é evidenciada no modelo denominado Lata de Lixo (*Garbage Can*), proposto por Cohen, March e Olsen (1972 *apud* SOUZA, 2006), o qual sugere que as escolhas em políticas públicas ocorrem como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”.

Uma outra abordagem crítica em relação aos modelos tradicionais do Ciclo da Política Pública e da Lata de Lixo, que frequentemente não conseguem oferecer explicações satisfatórias para as mudanças nas políticas públicas, é apresentada pelo modelo das Coalizões de Defesa (*Advocacy Coalition Framework*), proposto por Paul Sabatier e Hank C. Jenkins-Smith (1993). Conforme destacado por Capella e Brasil:

O ACF [advocacy coalition framework] sugere que o nível e unidade de análise mais útil é o grupo, por exemplo, as coalizões em um subsistema de políticas definidas como um conjunto de agentes envolvidos com o mesmo problema. O que importa é entender como as coalizões são formadas, como adquirem recursos e desenvolvem crenças políticas, e como elas tentam influenciar as decisões de autoridades soberanas. (ZAHARIADIS, 1998: 437 *apud* CAPELLA; BRASIL, 2015: 68)

Assim, a proposta de modelo delineada por Sabatier e Jenkins-Smith questiona a abordagem convencional do desenvolvimento de políticas, tradicionalmente vista como um processo linear e sequencial. Contrariando essa perspectiva, uma das premissas fundamentais desse modelo reside na compreensão das políticas públicas como um sistema de crenças (CAPELLA, 2016).

De outro lado, Marques (2013), ao se concentrar mais profundamente no próprio Estado e em suas instituições ao estudar políticas públicas - influenciado pelo neoinstitucionalismo histórico, destaca novos modelos analíticos. Dentre eles, citam-se o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), desenvolvido por John Kingdon (1984), e o Modelo do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), elaborado por Frank Baumgartner e Brian Jones (1993). Ambos buscam explicar a formulação e alteração das agendas governamentais (*agenda-setting*) e lidar com a questão das mudanças em políticas públicas.

Observa-se que os modelos da Coalizões de Defesa (*Advocacy Coalition Framework*), de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) e do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*) procuram demonstrar a relevância das ideias na produção e análise de políticas públicas, assim como das crenças, percepções e visões de mundo adquiridas durante os processos de interação entre atores e instituições, entre outros. Esses modelos analíticos, ao considerarem esses pressupostos, não apenas reforçam as críticas às abordagens racionalistas e tecnicistas de análise de políticas públicas, que limitam ou desconsideram os aspectos políticos, sociais e administrativos presentes na formulação de Lasswell, mas também contribuem para fortalecer uma nova abordagem: a Guinada Argumentativa (Virada Argumentativa ou *Argumentative Turn*), também conhecida como pós-moderna, pós-empiricista, pós-estruturalista, abordagem ideacional, dentre outras denominações (CAPELLA, 2016).

Nesse contexto, Capella (2016) destaca Giandomenico Majone (1989) e Deborah A. Stone (2002), autores vinculados à vertente da Virada Argumentativa que buscam compreender a influência de ideias, narrativas, argumentos e persuasão na produção de políticas públicas. Dessa maneira, percebe-se que a Virada Argumentativa rompe com o que Stone denomina Rationale Project, conforme proposto por Majone. Essa nova abordagem analítica, sem dúvida, integra a argumentação nos estudos de políticas públicas. A perspectiva pós-positivista, que se preocupa com o papel da argumentação e da linguagem na análise de políticas, situa a investigação empírica em uma estrutura interpretativa mais ampla, projetada para abranger a complexidade multidimensional da realidade social. Essa preocupação foi especialmente destacada na década de 1990, com a publicação da obra *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, organizada por Fischer e Forester (1993). De acordo com os autores, a análise e o planejamento de políticas são, essencialmente, processos práticos de argumentação. O livro reúne o trabalho de diversos autores que examinam e aprimoram a Virada Argumentativa (FISCHER e FORESTER, 1993).

Segundo Fischer (2013), essa abordagem analítica estabeleceu uma nova orientação na análise de políticas públicas e representou uma mudança da abordagem empírico-analítica tradicional para a solução de problemas, incluindo o estudo da linguagem e da argumentação como dimensões essenciais da teoria e análise na formulação e planejamento de políticas. Desde a publicação do livro, a ênfase na argumentação convergiu com outros desenvolvimentos nas Ciências Sociais focados no discurso, deliberação, construtivismo social, análise retórica, narração e métodos interpretativos, entre outros. Além disso, representa uma abordagem alternativa para a investigação de políticas, vinculando a epistemologia pós-positivista à teoria social e política, bem como à busca de uma metodologia relevante.

Em 2012 Fischer e Gottweis, ao revisitar o trabalho inicial, expandiram a Virada Argumentativa para incluir trabalhos sobre análise de discurso, deliberação,

democracia deliberativa, júris de cidadãos, governança, especialização, investigação participativa, conhecimento local e tácito, planejamento colaborativo, usos e papel da mídia e métodos interpretativos, entre outros. Assim, dado o contexto da pesquisa e suas limitações, não foi possível aprofundar o estudo da política de SAN por meio da metodologia qualitativa, sob uma orientação ainda mais específica indicada pela abordagem analítica da Virada Argumentativa. Contudo, conforme destacado por Fischer e Gottweis (2012), todas essas práticas comunicativas têm um papel a desempenhar na obra, mas é a argumentação que constitui a consideração primária no mundo da formulação de políticas. É por meio da argumentação, identificada pelos atores, que os participantes do processo político avançam em direção às suas metas e objetivos.

Essas questões ganham relevância ao considerar as descobertas provenientes das entrevistas e da revisão documental relacionadas ao PMV. Nessa perspectiva, a fome emerge como um problema público intrincado, agravado durante a pandemia de COVID-19, que demanda atenção especial dos governos subnacionais e pode ser abordado por meio da promoção de políticas de SAN, conforme discutido na literatura especializada, bem como por instituições públicas e governamentais, entidades privadas e organizações multilaterais.

A Virada Argumentativa não tem como objetivo fornecer uma teoria sistematizada de argumentação e discurso na análise política, mas abrir portas para a incorporação de valores adicionais na análise, como as ideias e argumentos dos envolvidos no programa. Isso contrasta com abordagens puramente técnicas e neutras. Contudo, essa abordagem não implica na perda de importância dos modelos analíticos tradicionais; ao contrário, eles podem ser aplicados a diferentes tipos de estudos e pesquisas no campo de políticas públicas, enriquecendo a compreensão do processo de produção de políticas.

No caso específico, a abordagem de Fischer e Forester (1993) oferece elementos significativos para a análise das políticas públicas, especialmente quando líderes comunitários e moradores cadastrados expressam ideias e discursos profundamente vinculados à dimensão integradora das políticas de SAN, notadamente em relação aos produtos *in natura* recebidos como contrapartida no PMV. Nesse contexto, as práticas comunicativas possibilitam uma reflexão sobre como uma questão específica se transforma em um problema público relevante, a ser abordado por políticas públicas, ou até mesmo sobre suas novas dimensões que podem ser pontos de atenção para os governos subnacionais.

O PMV possui um conjunto de significados para a Administração Pública e para o campo de políticas públicas em nível municipal. Ademais, é importante notar que Santo André possui histórico significativo em relação à política de SAN, com destaque para o Programa Sacolão Verde (1989-1992) e a implementação do primeiro Banco de Alimentos governamental (2000).

Considerações finais

Este estudo partiu de um tema emergente, relevante e atual que aborda as políticas de promoção da segurança alimentar e nutricional, visando combater a fome, explorando as experiências implementadas pelos governos subnacionais. Originou-se das observações cotidianas na CEAGESP, uma das maiores centrais de abastecimento alimentar do país, e da vontade da autora em explorar essa temática sob a perspectiva analítica de políticas públicas. Nesse contexto, a fome, uma mazela social historicamente conhecida no Brasil, torna-se um problema público desafiador e atual, agravado pela pandemia de COVID-19.

A pesquisa esclareceu que existe uma diferença entre as políticas de combate à fome e as políticas de promoção da SAN. Além disso, ao longo das décadas, até a saída do Brasil do Mapa da Fome da ONU em 2014, foram identificadas ações governamentais, inclusive considerando os planos adotados pelo PFZ.

Os caminhos metodológicos, apoiados em Yanow (2007), que utilizaram técnicas de revisão de documentos e entrevistas, além do estudo de caso do PMV em Santo André, foram decisivos para os achados, revelando discursos e argumentos distintos entre os atores em relação ao programa. Ao considerar esses achados, explorou-se na literatura de análise de políticas públicas como as teorias ou modelos analíticos poderiam contribuir para a investigação. As perspectivas analíticas tradicionais, por sua natureza técnica e neutra, mostraram-se limitadas para a pesquisa, ressaltando a importância em contextos específicos e para gestores públicos.

A Virada Argumentativa, contudo, foi essencial para esta pesquisa, pois permitiu a consideração de ideias, argumentos e discursos na análise de políticas públicas. A análise, então, passou a informar a argumentação da política linguística cotidiana, destacando como as ideias mobilizadas pelos sujeitos durante disputas e negociações reconfiguram políticas públicas. Esse modelo analítico proporcionou uma análise mais democrática da política, unindo interesses e visões comunitárias.

A Virada Argumentativa se revelou um modelo analítico que democratiza a análise da política, permitindo a união de interesses e perspectivas comunitárias. Nessa ótica, o PMV pode ser interpretado como uma política socioambiental que busca uma destinação ambientalmente adequada para resíduos sólidos, incentivando a troca de materiais recicláveis por alimentos hortifrutis. Além disso, percebe-se o programa como uma política promotora da SAN, desenvolvida por um governo subnacional. Essa abordagem enriquecida incorporou elementos culturais, valores, poder, territorialidade, ideias, argumentos e discursos à análise da política, oferecendo uma compreensão mais abrangente do PMV.

Com esta análise, abre-se a perspectiva de explorar o PMV de maneiras que transcendem sua função inicial como uma política socioambiental. Este contexto proporciona uma base robusta para análises críticas mais aprofundadas sobre o programa, expandindo seu significado além das fronteiras de uma política com foco ambiental. É uma fonte potencialmente valiosa para análises empíricas, oferecendo *insights* que estimulam o pensamento crítico não apenas sobre o PMV, mas também sobre políticas públicas em geral.

Ao considerar a história e o contexto municipal de Santo André, onde políticas de SAN já desempenharam papéis significativos, como evidenciado pelo Programa Sacolão Verde (1989-1992) e a inauguração do primeiro Banco de Alimentos governamental em 2000, percebe-se que o PMV se insere em uma narrativa mais ampla de iniciativas voltadas para a alimentação.

Neste trabalho, a avaliação do PMV como um instrumento para promover políticas de SAN pelos governos subnacionais sugere algumas recomendações. Entre elas, destaca-se a sugestão para que o Programa amplie sua oferta de alimentos, diversificando os produtos disponíveis. Além disso, a facilitação e simplificação do acesso a esses alimentos, talvez por meio da criação de pontos fixos de troca, são apontadas como melhorias potenciais. A extensão dos dias para a realização dessas trocas também é mencionada como uma medida que pode fortalecer os vínculos entre o governo e a sociedade, contribuindo para o alcance dos objetivos da política.

Com essas considerações, finaliza-se a reflexão sobre o PMV, destacando seu

potencial de aprimoramento e expansão nas contribuições para as políticas públicas, para o governo subnacional e para a comunidade local. Importante ressaltar que pesquisas futuras podem incorporar análises de políticas públicas, explorando especificamente elementos como discurso, deliberação, democracia deliberativa, governança, o papel da experiência, investigação participativa, conhecimento local e tácito, planejamento colaborativo, análise do quadro interpretativo, institucionalismo, uso da argumentação retórica, narração, imagens e fotos, semiótica, bem como os usos e o papel da mídia. Essas abordagens mais específicas seguem a orientação do modelo da Virada Argumentativa, proporcionando uma análise mais completa e contextualizada das complexidades envolvidas na execução do PMV e em iniciativas similares.

Recebido em 15 de janeiro de 2025.

Aprovado em 10 de novembro de 2025.

Referências

BELIK, Walter. *Segurança alimentar: a contribuição das Universidades*. São Paulo: Instituto Ethos, 2003.

BONOMA, Thomas. V. case research in marketing: opportunities, problems, and a process. *Journal of Marketing Research*, 12: 199-208, 1985.

BRASIL. *Decreto 64.862, de 13 de março de 2020*. Dispõe sobre a adoção, no âmbito da Administração Pública direta e indireta, de medidas temporárias e emergenciais de prevenção de contágio pelo COVID-19 (Novo Coronavírus), bem como sobre recomendações no setor privado estadual. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2020.

CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. *Ideias – Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp*, 6 (2): 13-34, 2016.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos estudos - CEBRAP*, 101, 2015.

CASTRO, Josué Apolônio de. *O livro negro da fome*. São Paulo: Brasiliense, 1966.

CEAGESP - Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo. *A Cea-gesp*. 2023.

COLUNA, Naraisa Moura Esteves *et al.* Programa Moeda Verde: gestão transversal dos resíduos sólidos urbanos no município de Santo André©. In: FÓRUM INTERNACIONAL DE RESÍDUOS - FIRS, João Pessoa, PB, 12-14 junho 2019. *Anais do 10º Fórum Internacional de Resíduos Sólidos*. João Pessoa: Instituto Venturi Para Estudos Ambientais, 2019.

EISENHARDT, K. M. building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14 (4): 532-50, 1989.

FAGUNDES, Priscilla Rocha Silva; MONDINI, Lenise; NACHILUK, Katia; PITHAN E SILVA, Rosana de Oliveira; FIGUEIREDO, Alessandra Matias de Oliveira. Banco Ceagesp de Alimentos: captação e distribuição de alimentos. *Revista Informações Econômicas*, 44 (4): 2014.

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. *Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria*. 2011.

FISCHER, Frank; FORESTER, John. *The argumentative turn in policy analysis and planning*. London: Duke University Press, 1993.

FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. *The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice*. Durham; London: Duke University Press, 2012.

FREITAS; Maria do Carmo Soares. *Agonia da fome*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; Salvador: EDUFBA, 2003.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 21, 2000.

INSTITUTO ETHOS. *Sobre o Instituto*. [s. d.].

INSTITUTO PÓLIS. *O que é o pólis*. [s. d.].

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio P. de (orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. pp. 23-46.

MOISÉS, Helvio (Coord.). *Segurança alimentar: a contribuição das entidades empresariais*. São Paulo: Instituto Ethos; Associação Apoio Fome Zero, 2003.

NEO, Pearlyn H. M.; LIM, Jane M.; TAN, Rayner K. J.; ONG, Suan Ee. Using WhatsApp Focus Group Discussions to collect qualitative data collection during a pandemic: exploring knowledge, attitudes, and perceptions of COVID-19 in Singapore. *International Journal of Qualitative Methods*, 21: 1-12, 2022.

PAULICS, Veronika (org.). *125 Dicas - Ideias para a ação municipal*. São Paulo: Pólis, 2000.

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

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEMASA - Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André. *Santo André expande programa Moeda Verde para a comunidade Sacadura Cabral*. 2021.

SILVA, José Graziano da; GROSSI, Mauro Eduardo Del; FRANÇA, Caio Galvão de. *Fome Zero: a experiência brasileira*. Vol.2. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.

SILVA, Sandro Pereira. *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação*. Rio de Janeiro: Ipea, 1990.

SIMAS, Antonio Carlos Lopes *et al.* (coords.). *Segurança alimentar e nutricional: a contribuição das empresas para a sustentabilidade das iniciativas locais*. Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. São Paulo: Instituto Ethos, 2003.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias*, 8 (16): 20-45, 2006.

VALENTE, Flavio. *A Política de Insegurança Alimentar e Nutricional no Brasil de 1995 a 2002*. Brasília, DF: Rede GenteSAN, 2003.

YANOW, Dvora. "Qualitative-interpretive methods in policy research". In: FISCHER, F.; MILLER, G.; SIDNEY, M. S. (org.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton, FL: CRC/Taylor e Francis, 2007. p. 405-416.

ZIEGLER, Jean. *Destruição massiva: geopolítica da fome*. São Paulo: Cortez, 2012.

VOLUME 14
NÚMERO 34
(JAN./ABR.2027)

ACENO

REVISTA DE ANTROPOLOGIA DO CENTRO-OESTE
ISSN: 2358-5587

CHAMADA DE ARTIGOS

DOSSIÊ TEMÁTICO:

PRAZO FINAL
DE SUBMISSÃO:
30 DE NOVEMBRO
DE 2026

CIDADES EM DISPUTA:
GÊNERO, RAÇA, SEXUALIDADE
E OUTRAS DIFERENÇAS
NA PRODUÇÃO DO
ESPAÇO URBANO

COORDENADORXS:

DR. DR. GUILHERME R. PASSAMANI (UFMS)
DR. DR. RAMON PEREIRA DOS REIS (UEPA)

Os processos de produção das cidades em relação às sexualidades têm enfatizado ao longo da história a importância das noções de território e territorialidade para a compreensão de como são constituídos os espaços urbanos, os sujeitos e suas relações. Além de indicar que tais processos de produção cidadina correspondem a marcações sociais heterogêneas, é importante ressaltar que todo esse movimento compreendido pelas dinâmicas sociais locais e a ocupação de territórios, dispostos entre “periferias” e “centros”, perfaz mobilidades e/ou zonas fronteiriças que nos possibilitam problematizar os manejos, burlas e agenciamentos feitos em torno da produção social das diferenças, bem como seus impactos a partir da articulação com as temáticas de gênero, sexualidade e raça. Nesse sentido, imaginar a produção de sexualidades em diferentes escalas é um ponto constituinte dos três eixos que norteiam o dossiê: as espacialidades, mobilidades e territorialidades. O objetivo é aproximar os debates sobre cidades, gênero, sexualidades e raça na tentativa de promover aproximações teóricas e empíricas que nos auxiliem a refletir e questionar estatutos citadinos em relação à produção de diferenças e desigualdades, tendo como ponto de partida a seguinte questão: de que forma podemos escrutinar urbanidades/citadinidades a ponto de fazer com que tais estruturas não sejam meros arquétipos geográficos/cartográficos, mas que internalizem e externalizem ações concretas de pertencimento e uso democrático do espaço público?

34

Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social - Universidade Federal de Mato Grosso