

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Alice Senra Cheib

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDUÇÃO DO CONSUMO DE PROTEÍNA ANIMAL
E DE SUBSTITUIÇÃO POR UMA ALIMENTAÇÃO À BASE DE VEGETAIS: UMA
ANÁLISE DE ATORES, INSTRUMENTOS E OBJETIVOS

Belo Horizonte

2020

Alice Senra Cheib

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDUÇÃO DO CONSUMO DE PROTEÍNA ANIMAL
E DE SUBSTITUIÇÃO POR UMA ALIMENTAÇÃO À BASE DE VEGETAIS: UMA
ANÁLISE DE ATORES, INSTRUMENTOS E OBJETIVOS

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Prof. Me. Marcos Arcanjo de Assis

Belo Horizonte
2020

C515p Cheib, Alice Senra.
As políticas públicas de redução do consumo de proteína animal e de substituição por uma alimentação à base de vegetais [manuscrito] : uma análise de atores, instrumentos e objetivos / Alice Senra Cheib. – 2020.
[13], 133 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientador: Marcos Arcanjo de Assis

Bibliografia: f. 130-139

1. Alimentação – Brasil. 2. Programa de alimentação – Políticas públicas. 3. Alimento de origem animal - Consumo. 4. Segurança alimentar. I. Assis, Marcos Arcanjo de Assis. II. Título.

CDU 641(81)

Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho

Alice Senra Cheib

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDUÇÃO DO CONSUMO DE PROTEÍNA
ANIMAL E DE SUBSTITUIÇÃO POR UMA ALIMENTAÇÃO À BASE DE
VEGETAIS: UMA ANÁLISE DE ATORES, INSTRUMENTOS E OBJETIVO**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Aprovada na Banca Examinadora



Prof. Me. Marcos Arcanjo de Assis (Orientador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Dr. Ágnez de Lélis Saraiva (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Dr. Marco Paulo Vianna Franco (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

À minha família escolhida à
dedo, por serem minha rede de
apoio e parceria

AGRADECIMENTOS

À Fundação João Pinheiro e a todas professoras, professores e colegas por me munirem de conhecimentos para me construir e desconstruir diariamente, me auxiliando a compreender quais são e devem ser minhas lutas diárias, em um dos países mais desiguais e opressores do mundo. Por ser um espaço de acolhimento em que fui muito feliz ao longo da graduação e que espero poder vivenciar muitas vezes ainda ao longo de minha trajetória profissional. Agradeço sobretudo por me apresentar tantas pessoas inspiradoras.

Ao Marcos, meu orientador: obrigada por aceitar me conduzir neste tema e nesta construção, com uma correção tão atenta e sempre marcada por sugestões massas, pertinentes e afetuosas. À professora Laura, que me ensinou o significado, as potencialidades e as limitações da militância institucionalizada, que lembrei tantas vezes na sustentação deste trabalho. Por fim, agradeço a professora Nícia, sempre tão disponível.

A todas minhas amigas e amigos: é um privilégio viver com vocês, obrigada por me ensinarem tanto, por se fazerem presentes neste e em todos meus projetos. Agradeço principalmente a Isabella, Izabela e Júlia pela parceria, idas à Lagoa, viagens e ensinamentos constantes: a companhia leve de vocês foi essencial ao longo de todo o curso e da monografia. À Juliana, mulher generosa e disposta a trocar e evoluir junto de um jeito inspirador; e a Deise, Fernanda, Gabi, Luiza, Lelê, Julia Avelin e Sofia: obrigada por todas as formas de carinho e suporte que vocês me demonstram diariamente. Às minhas amigas da Casa de Direitos Humanos: obrigada por marcarem o início da minha trajetória no Estado de uma forma tão bonita e inspiradora.

Ao Giovanni, meu companheiro, por me ensinar tanto nesses últimos anos, por apostar em mim, em meus desejos e crenças-científicas; pela lembrança constante da leveza, presença e *buena onda*. Ao meu pai, ao Alan, Artur, Crasso, Saulo e à toda nossa família pela relação leve, espontânea e cheia de amor, mesmo nos momentos mais desafiadores. Sou muito grata por viver com vocês.

À minha mãe, que mesmo não presente em vida, neste momento, esteve presente de tantas e diferentes formas, principalmente na lembrança da importância de sustentar meus desejos e de “viver a vida com a humildade que ela nos ensina a vivê-la”. Por sempre apostar na força da natureza e por ter construído um quintal com tantas árvores, que abrigam passarinhos, esquilos, miquinhos e macacos-prego:

respiros diários em meio à pandemia e à escrita. À donna, que esteve ao meu lado o dia inteiro, em todos os dias de isolamento; por tornar minha vida muito mais leve e feliz.

Agradeço também às pessoas, aos movimentos e às instituições que lutam, cada um à sua maneira, pela redução do sofrimento animal, pelo bem estar do planeta e das pessoas. Obrigada especialmente aos entrevistados pela disponibilidade e pelas contribuições: sem as experiências de vocês este trabalho não seria possível.

Por fim, sou grata ao povo mineiro, por possibilitar minha graduação e pela lembrança constante da relevância da luta e do Estado como agentes de mudança. A elas e eles, firmo o meu compromisso de sempre dar o meu melhor, trabalhando em prol do interesse público.

Coma arroz, tenha fé nas mulheres

Coma arroz, tenha fé nas mulheres
O que eu não sei
Eu ainda posso aprender
Se estou sozinha agora
Estarei com elas mais tarde
Se estou fraca agora
Posso me tornar forte
Lentamente, lentamente
Se aprender, posso ensinar as outras
Se as outras aprenderem antes
Eu devo acreditar
Que elas voltarão e me ensinarão
— Fran Winant

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar quatro iniciativas públicas direcionadas à redução do consumo de proteína animal e à promoção de uma alimentação saudável e sustentável: o Programa Alimentação Consciente Brasil em Niterói (RJ), o Programa Escola Sustentável em quatro municípios da Bahia, o Projeto Inova Sabores em Jundiaí (SP) e o Programa Segunda Sem Carne, no município e estado de São Paulo. A análise será baseada em três dimensões: o papel e a interação dos atores envolvidos na formulação das iniciativas, os instrumentos escolhidos e utilizados para estruturá-las e, por fim, seus objetivos. A revisão de literatura de políticas públicas tem o olhar voltado para: (i) a compreensão de política pública como diretriz elaborada para resolver um problema público; (ii) para a abordagem multicêntrica, que inclui o papel de organizações não governamentais na formulação das *policies* e (iii) para o papel dos atores e dos instrumentos escolhidos por eles para compor o desenho destas. Em seguida, sistematiza-se o consumo excessivo de proteína animal como um problema público, a partir de suas múltiplas causas e consequências, como à saúde humana, à segurança alimentar e ao meio ambiente. A pesquisa empírica sinalizou a existência de iniciativas públicas voltadas à mitigação deste problema, mobilizadas principalmente por ONGs nacionais e internacionais que adaptam experiências exitosas para replicar na realidade brasileira. Estes programas e projetos utilizam instrumentos já conhecidos por essas experiências e têm como principais objetivos a promoção de uma alimentação saudável e sustentável e a divulgação de informações à população sobre o problema público em questão, promovendo educação nutricional. Notou-se, ainda, que as iniciativas estão alinhadas às diretrizes nacionais, como o Guia Alimentar para a População Brasileira e com agendas internacionais, como o Acordo de Paris, o Pacto de Milão e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A análise mostra, por fim, o ainda tímido papel de atores estatais e governamentais na formulação de políticas públicas de promoção à alimentação saudável e sustentável no Brasil, indicando a pouca atenção dada a essa agenda pelo Estado.

Palavras-chave: consumo excessivo de proteína animal; políticas públicas; atores; instrumentos.

ABSTRACT

This research aims to analyze four public initiatives focused on reducing the consumption of animal products and promoting a healthy and sustainable diet: the *Alimentação Consciente Brasil* Program in Niterói (RJ), the *Escola Sustentável* Program in four cities in Bahia, the Project *Inova Sabores* in Jundiaí (SP) and the *Segunda Sem Carne* Program, in the city and state of São Paulo. The analysis will be based on three dimensions: the role and interaction of the actors involved in the formulation of the initiatives, the tools chosen by them and used to structure the public action and, finally, their objectives. This paper situates the public policy literature, focusing on three main points: (i) to understand the public policy as a guideline designed to solve a public problem; (ii) to adopt the multicentric approach, which includes the role of non-governmental organizations in formulating policies; and, finally, (iii) to focus on the role of actors and tools chosen by them to compose their design. Afterwords, this research systematizes the excessive consumption of animal protein as a public issue, based on its multiple causes and consequences, such as human health, food security and the environment. Empirical research has signaled the existence of public initiatives aimed at mitigating this problem, mobilized mainly by national and international NGOs that adapt successful experiences to replicate in the Brazilian reality. These projects use tools widely known for these experiences; and intend to promote a healthy and sustainable diet, as well as inform the population about this public issue, resulting in nutritional education. It was also noted that the initiatives are in line with national guidelines, such as the Food Guide for the Brazilian Population and with international agendas, such as the Paris Agreement, the Milan Pact and the Sustainable Development Goals. Finally, the analysis shows the shy role of state and governmental actors in the formulation of public policies to promote healthy and sustainable food in Brazil, indicating that the State has not given much attention to this agenda.

Keywords: excessive consumption of animal protein; public policy; actors; instruments.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas proposta por Secchi (2017), com destaque na “macrofase” de formulação de políticas **32**

Quadro 1: Classificação dos instrumentos **37**

Quadro 2: Atores e as etapas do ciclo de políticas públicas **46**

Figura 2: Árvore de Problemas do “consumo exagerado de alimentos de proteína animal” **56**

Quadro 3: Consequências do sistema alimentar predominante **76**

Figura 3: Agenda 2030: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável **83**

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACB – ALIMENTAÇÃO CONSCIENTE BRASIL

AHA – AMERICAN HEART ASSOCIATION

BNDES – BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL

EVA – ETHICAL VEGETARIAN ALTERNATIVES

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

GEE – GASES DE EFEITO DE ESTUFA

HSI – HUMANE SOCIETY INTERNATIONAL

HSUS - THE HUMANE SOCIETY OF THE UNITED STATES

IARC – INTERNATIONAL AGENCY FOR RESEARCH ON CANCER

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

IPBES - INTERGOVERNMENTAL SCIENCE-POLICY PLATFORM ON BIODIVERSITY AND ECOSYSTEM SERVICES (PLATAFORMA INTERGOVERNAMENTAL SOBRE BIODIVERSIDADE E SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS)

IPCC - INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (PAINEL INTERGOVERNAMENTAL PARA A MUDANÇA DE CLIMA)

MDC – MODELOS DE COALIZÕES DE DEFESA

MFA – MERCY FOR ANIMALS

ODM – OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO

ODS – OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

OIE - ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE ANIMAL (WORLD ORGANIZATION FOR ANIMAL HEALTH)

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE

ONGS – ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE

OSCIPS – ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO

PANCS - PLANTAS ALIMENTÍCIAS NÃO CONVENCIONAIS

PNAE – PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

PNMC - POLÍTICA NACIONAL DE MUDANÇA DO CLIMA

POF – PESQUISA DE ORÇAMENTOS FAMILIARES DO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

PSDB - PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA

PV – PARTIDO VERDE

SEEG - SISTEMA DE ESTIMATIVA DE EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA DO BRASIL

SSC - SEGUNDA SEM CARNE

SVB – SOCIEDADE VEGETARIANA BRASILEIRA

WCRF – WORLD CANCER RESEARCH FUND (FUNDO MUNDIAL PARA PESQUISA EM CÂNCER)

SUMÁRIO

| | | |
|--------------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 13 |
| 2 | POLÍTICAS PÚBLICAS | 18 |
| 2.1 | Políticas públicas: conceitos e seus nós..... | 19 |
| 2.2 | Problema público e o ciclo de políticas públicas..... | 24 |
| 2.2.1 | A “macroetapa” de formulação de políticas | 27 |
| 2.2.2 | Nota sobre as fases finais do ciclo: implementação, avaliação e extinção...31 | |
| 2.3 | Instrumentos de políticas públicas: conceitos e tipologias..... | 32 |
| 2.4 | Atores no processo de Política Pública | 40 |
| 3 | O CONSUMO EXCESSIVO DE PROTEÍNA ANIMAL COMO PROBLEMA PÚBLICO | 49 |
| 3.1 | Consumir proteína animal em excesso é um problema público? Causas, descritores e consequências de um problema (nem) tão pouco percebido | 51 |
| 3.1.1 | O consumo de proteína animal no Brasil..... | 55 |
| 3.2 | Doenças, obesidade, zoonoses e pandemias: os caminhos da saúde de dietas à base de proteína animal | 57 |
| 3.3 | Comer carne sustenta o agronegócio: consequências dessa indústria para o meio ambiente..... | 66 |
| 3.4 | Alternativas sustentáveis: movimentos, acordos e proposições para a superação dos desafios da produção e do consumo de proteína animal | 75 |
| 3.4.1 | Iniciativas internacionais e organizações brasileiras dedicadas à promoção da alimentação saudável e sustentável à base de vegetais..... | 84 |
| 4 | AS INICIATIVAS VOLTADAS PARA A REDUÇÃO DO CONSUMO DE PROTEÍNA ANIMAL E A PROMOÇÃO DE UMA ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL E SUSTENTÁVEL | 88 |
| 4.1 | Metodologia | 89 |
| 4.2 | Atores que mobilizam a agenda de alimentação saudável e sustentável..... | 95 |
| 4.3 | Os Programas e Projetos mapeados: contextualização, objetivos, interação entre os atores e instrumentos | 99 |

| | | |
|--------------|---|------------|
| 4.3.1 | O Programa Segunda Sem Carne (SSC)..... | 100 |
| 4.3.2 | Projeto Inova Sabores Jundiaí (SP) | 105 |
| 4.3.3 | Programa Alimentação Consciente Brasil em Niterói (RJ) | 110 |
| 4.3.4 | Programa Escola Sustentável | 115 |
| 5. | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 120 |
| | REFERÊNCIAS..... | 130 |
| | APÊNDICES | 140 |

1 INTRODUÇÃO

A alimentação é uma necessidade fisiológica básica, e, por isso, um direito humano fundamental. Mesmo assim, uma a cada sete pessoas no mundo está em situação de insegurança alimentar e nutricional, isto é, não tem acesso à uma alimentação adequada (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015). No caso daquelas com possibilidade de escolha, observa-se que os hábitos alimentares são condicionados por múltiplos fatores, como crenças, culturas e questões étnicas, fisiológicas, sociais, religiosas e regionais (FRANÇA *et al.*, 2012); de forma que não são escolhas individuais, mas, sim, ligadas a determinantes sociais e culturais (BLEIL, 1998). Os hábitos alimentares também estão sujeitos a mudanças temporais, sendo transformados concomitantemente às mudanças estruturais ao longo da história da humanidade; mudanças que delineiam os diferentes “sistemas alimentares”. Esses sistemas são definidos a partir da ação e interação de diferentes atores sociais, como o Estado, os produtores, distribuidores e consumidores (SOUZA, 2002 *apud* FRANÇA *et al.*, 2012).

Esses sistemas sofreram mudanças significativas a partir do século XIX, com os fenômenos modernos de industrialização, urbanização e globalização (BLEIL, 1998). Anteriormente, os hábitos alimentares de nossos antepassados eram determinados pela produção a partir do contato com a natureza: pequenas quantidades de animais abatidos e acesso a cultivos de frutas, gramíneas, grãos e legumes (FRANÇA *et al.*, 2012). Já após a modernização, tanto as escolhas alimentares como a forma de produção e distribuição mudaram significativamente, caminhando em direção às chamadas “revolução pecuária” (FAO, 2010; SOUZA, 2019) e “dieta ocidental” (BLEIL, 1998).

A dieta ocidental surgiu nos Estados Unidos na segunda metade do século XIX e é caracterizada por ser rica em proteína animal, em alimentos super processados e, portanto, com gorduras saturadas, sódio e açúcares, ao passo que é pobre em fibras e carboidratos complexos (BLEIL, 1998). Concomitantemente à expansão da dieta ocidental no século XX, ocorreu a revolução pecuária, cuja característica principal diz da produção de proteína animal em nível industrial, possibilitando um aumento significativo na quantidade de animais criados, abatidos e processados (FAO, 2010; SOUZA, 2019).

Tais elementos compõem o conjunto de causas de um problema público: o consumo excessivo de proteína animal. É considerado um problema público, já que suas consequências são relevantes à saúde pública, à segurança alimentar da população e ao meio ambiente, isto é, têm abrangência coletiva (SECCHI, 2017). Mas há possibilidades de mudança dessa realidade, a partir da ação de organizações sociais e do Estado que podem encampar uma agenda política direcionada a mitigar o problema e seus desdobramentos, ou seja, ele pode ser passível de resolutividade: um segundo aspecto determinante dos problemas públicos (SECCHI, 2017).

O consumo exagerado de proteína animal, em especial de carne, gera consequências à saúde humana, principalmente quando atrelado a fatores de risco, como o sedentarismo, o tabagismo e fatores genéticos (IARC, 2015; MARTINELLI; CAVALLI, 2019; PERALTA *et al.*, 2017). Assim, a alimentação baseada em proteína animal, como é o caso da dieta ocidental e dos hábitos alimentares dos brasileiros (IBGE, 2010), acarreta na maior propensão em se desenvolver diabetes mellitus tipo 2, obesidade, aumento de colesterol LDL, doenças cardiovasculares, câncer etc (AMERICAN HEART ASSOCIATION, 2020; BARNARD *et al.*, 2014; BRASIL, 2014; IARC, 2015; MCAFEE, *et al.*, 2010; PERALTA *et al.*, 2017; SOUZA, 2019).

São várias as consequências à segurança alimentar que se relacionam à saúde humana, como o uso excessivo de antibióticos na produção dos animais de corte, muitas vezes de uso comum aos seres humanos e que contribuem para a formação de *hotspots* de resistência antimicrobiana (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015; OMS, 2018, PAIM; ALONSO, 2020). Além disso, a literatura aponta que a baixa adesão aos padrões de biossegurança estabelecidos nacional e internacionalmente para prevenção e controle de doenças é comum à indústria pecuária (PAIM; ALONSO, 2020). Por isso, essa passa a ter relação estreita com a contaminação de fluxos d'água (a partir de descartes indevidos), com o uso excessivo de hormônios e antibióticos para otimização dos ciclos de vida dos animais e com o surgimento de zoonoses que se desenvolvem a partir da vulnerabilidade dos sistemas imunológicos dos animais de corte (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015; PAIM; ALONSO, 2020).

As zoonoses, potenciais geradoras de pandemias (como é o caso da SARS-CoV-2, causadora da atual pandemia de COVID-19), podem surgir também a partir do contato indevido dos seres humanos com os animais, o que ocorre com o desmatamento e a conseqüente perda de habitats (FAO, 2020). A indústria pecuária é protagonista no desmatamento e em seus efeitos, no Brasil e no mundo, seja para

abertura de pasto ou para plantação de forragem, que irá alimentar os animais de gado (FAO, 2016). Algumas dessas consequências são a perda de habitats e de biodiversidade, influenciando em altas taxas de extinção de animais, e a alta emissão de Gases de Efeito Estufa (FAO, 2010; FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015; PAIM; ALONSO, 2020). Ainda, a indústria pecuária é caracterizada por ter uma grande pegada ecológica, hídrica, por degradar o solo, contaminar a água (FAO, 2016; FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015) e por subutilizar o espaço destinado a sua produção, já que a atividade utiliza cerca de 83% das terras férteis do mundo e produz, apenas, 18% das calorias consumidas e 37% das proteínas ingeridas diariamente pela população (POORE; NEMECK, 2018). Esse dado se relaciona à segurança alimentar, tendo em vista que a cada 1kg de carne, são utilizados de 2 a 10kg de grãos nutritivos que poderiam ser direcionados aos seres humanos (POORE; NEMECK, 2018).

Com as causas e consequências postas, o consumo excessivo de proteína animal é claramente um *status quo* inadequado, demandante de intervenção. Nesta esteira, vários atores, do governo e fora dele, nacionais e internacionais, visam dar atenção a essa agenda política para que lideranças governamentais se interessem em incorporá-la em suas estratégias prioritárias, elaborando diretrizes e ações para enfrentar o problema: ou seja, elaborando as políticas públicas voltadas à redução da proteína animal e à diversificação da alimentação à base de vegetais, como grãos, legumes e cereais.

Esta pesquisa se insere nesse problemática e busca responder: (i) quais são as iniciativas públicas direcionadas a mitigar o consumo excessivo de proteína animal?; (ii) quem são os atores envolvidos nas proposições destas políticas, que interesses têm e que recursos mobilizam para incidir no processo político?; (iii) qual é o foco dos objetivos destas políticas; e (iv) quais instrumentos compõem o seu desenho e por que eles foram escolhidos?

Com isso, o objetivo geral da monografia é analisar quatro iniciativas públicas direcionadas à redução do consumo de proteína animal, a partir de três dimensões: i) os objetivos das iniciativas, ii) os atores envolvidos na sua formulação e o seu papel; e os iii) instrumentos que operacionalizam essas iniciativas em ações concretas. Os casos analisados são: o Programa Segunda Sem Carne em São Paulo (governo municipal e estadual), o Projeto Inova Sabores em Jundiaí (SP); o Programa

Alimentação Consciente Brasil em Niterói (RJ) e o Programa Escola Sustentável em quatro municípios da Bahia.

Os objetivos específicos são:

- situar os elementos relevantes para a literatura recente acerca da atuação de atores e sobre os instrumentos no processo de produção de políticas públicas;
- delimitar o consumo excessivo de proteína animal como um problema público, a partir da sistematização de suas causas e consequências;
- mapear as iniciativas brasileiras destinadas a este problema, junto às ONGs comumente envolvidas na defesa e proposição destas iniciativas;
- identificar o foco dos objetivos das iniciativas, os interesses e recursos mobilizados pelos atores envolvidos em sua formulação, e os instrumentos que compõem o seu desenho;
- discutir desafios e perspectivas da atuação do Estado frente ao consumo excessivo de proteína animal e à promoção de uma alimentação à base de vegetais.

Esta pesquisa é relevante ao menos por duas razões: primeiro porque são poucas as produções acadêmicas nacionais que se dedicam a mapear e analisar as iniciativas públicas voltadas à mitigação do problema público em questão e, por isso, compreende-se que pesquisas contribuem para o desenvolvimento de reflexões mais específicas e detalhadas sobre a ação e/ou inação do Estado frente a ele. Em segundo lugar, porque há necessidade de maior vocalização deste problema supostamente ainda não percebido amplamente, seja nos hábitos alimentares dos brasileiros e dos ocidentais no geral, ou, até mesmo, na agenda governamental do país, o que lança luz sobre as consequências concretas desse padrão de consumo à saúde, à segurança alimentar e para a manutenção da biodiversidade e da sustentabilidade ambiental.

A pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa de aproximação e análise das iniciativas identificadas, com técnicas de revisão bibliográfica e análise documental de materiais públicos ou disponibilizados por atores envolvidos. Como aproximação empírica, foram realizadas 9 (nove) entrevistas semiestruturadas, com atores técnicos e políticos vinculados aos programas e projetos analisados.

Assim, essa monografia é composta por três capítulos além desta introdução e das considerações finais. O capítulo 2 se dedica a uma revisão bibliográfica sobre a análise de políticas públicas, especialmente sobre o seu ciclo de

vida, o papel dos atores neste processo e instrumentos escolhidos e utilizados para operacionalizar as políticas. Em seguida, no capítulo 3, buscou-se enquadrar o consumo exagerado de proteína animal como um problema público, relacionando suas causas e consequências no diagrama chamada *Árvore de Problemas*. O capítulo 4 apresenta o mapeamento das iniciativas existentes no Brasil e coloca a lupa sobre as quatro iniciativas selecionadas, enfatizando os três elementos de interesse para a análise delas.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas dizem respeito à concretização das decisões estatais e evidenciam o “Estado em ação”. Esse campo de estudos analisa de que forma essa ação ocorre, buscando explicitar possibilidades de mudanças no rumo delas. Muitos autores que se dedicam a refletir e debater sobre as políticas públicas o fazem ao tratar sobre o processo de produção de uma política pública, desde os aspectos políticos-democráticos até os mais técnicos e operacionais.

O presente capítulo discute os conceitos e as características do processo de funcionamento das políticas públicas, com o intuito de estabelecer o marco teórico que embasa os objetivos desta pesquisa. São enfatizados alguns elementos de análise, mais especificamente a etapa geral de formulação das políticas, os instrumentos escolhidos para operacionalizar as políticas públicas e o papel dos diversos atores envolvidos nesse processo, que podem se mobilizar em torno de determinadas questões e problemas sociais e incidir nas decisões e ações que compõem o ciclo de produção das políticas.

Dessa forma, as discussões apresentadas aqui serão essenciais para explorar e descrever os objetivos, atores e instrumentos em projetos e programas públicos que visam a redução do consumo de proteína animal e a diversificação da alimentação, por meio de opções à base de vegetais. Inicia-se com os diferentes conceitos de políticas públicas, para optar pelo conceito adotado neste trabalho: diretrizes elaboradas para responder os problemas públicos. O primeiro tópico refere-se à compreensão do que é um problema público. Em seguida, inicia-se a explicação das fases do ciclo de políticas públicas proposto por Secchi (2017), quais sejam: identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas e o processo de tomada de decisão. Por fim, foca-se nos instrumentos de políticas públicas, de forma a explicar o que são, como são categorizados pela literatura e como ocorre a escolha dos mesmos, decisões que cabem aos atores envolvidos na formulação. Assim, volta-se o olhar para o papel dos atores envolvidos na escolha dos instrumentos e em todo o ciclo, buscando compreender quem são eles e como interagem nesse processo político.

2.1 Políticas públicas: conceitos e seus nós

O campo de conhecimento de políticas públicas voltou à relevância a partir do final do século XX, ressurgindo como objeto de estudo da Ciência Política devido às mudanças sociais, econômicas e políticas do pós guerra (SOUZA, 2006). Três dessas mudanças são apontadas como contribuintes para maior visibilidade da área: a adoção de políticas restritivas de gasto, principalmente nos países em desenvolvimento, as novas compreensões acerca do papel do Estado, e, por fim, o contexto de recém-democracia nos países em desenvolvimento, em especial a América Latina, caracterizado pela dificuldade em se formar coalizões políticas eficientes (SOUZA, 2006).

Em geral, o conceito de política pública (*policies*) é especificado ao distingui-lo de outros termos aplicados a este campo de estudos. Souza (2006, p. 21) afirma que existe “a própria política pública, a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas”, as arenas políticas. A *polity* é o termo utilizado para definir o sistema institucional em que a ação política ocorre, incluindo a perspectiva normativa, das estruturas de Estado e as regras escritas e não escritas; enquanto a *politics* refere-se ao aspecto processual da política, isto é, o processo de disputa de interesses e visões de mundo (SOUZA, 2006).

As disparidades de interpretação em relação ao papel da sociedade política e das instituições que influenciam a formulação das *policies* contribuem para a ampla variedade de definições do termo. Souza (2006, p.5) defende que não há a melhor ou uma única definição para o termo, mas lembra que a proposta por Lasswell (1936), citado por ela, permanece sendo uma das mais conhecidas pela literatura: “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”. Essa definição adiciona um elemento político na compreensão das políticas públicas, pois elas explicitam os resultados sociais do jogo pela disputa e manutenção do poder.

Além desse elemento político, é válido ressaltar o aspecto de instrumentalidade das políticas públicas. Rua (1997, p.1) define a política pública como “um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos”. Ao considerar esses elementos, a autora argumenta que “embora uma política pública

implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública”.

Easton (1970 *apud* Rua, 1997) compreende as políticas públicas como um sistema, indicando a relação entre formulação, resultados e ambiente. Os *inputs* (demandas originárias do ambiente) e os *withinputs* (demandas originárias dentro do próprio sistema político) quando processados através do sistema político se tornam políticas públicas, ou seja, elas são “*outputs* resultantes da atividade política: compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores” (RUA, 1997, p.1). Tal perspectiva se fundamenta em um “paradigma da racionalidade” (FARAH, 2018), pois entende que as políticas derivam de um processo linear e automático de respostas específicas a pressões do ambiente externo. Saravia (2006, p.29) segue esta esteira e as define como um sistema de decisões públicas destinado “a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos”.

Tanto a definição de Lasswell quanto a de Saravia apontam para a orientação das políticas à resolução de problemas, o que é reforçado por Secchi (2017, p.2):

uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

Essa orientação, segundo Capella (2018, p.24), já estava presente desde os primeiros estudos em políticas públicas, e até hoje, “a definição de problemas constitui-se, portanto, em um dos elementos mais fundamentais para explicar a formação da agenda governamental”. Trata-se de uma consideração particularmente importante para esta monografia, pois a caracterização do consumo excessivo de proteína animal como um problema público gera a necessidade de elaboração de diretrizes orientadas para a mitigação e resolução desse problema.

Ao tratar das múltiplas definições para o termo, Souza (2006, p.6) aponta um denominador comum entre essas, já que mesmo as definições minimalistas

guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, 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, ideologias e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores.

Concomitantemente, a falta de consenso entre as definições é sistematizada por Secchi (2017) no que ele chama de “nós conceituais”. O primeiro trata de quem é a autoridade formalmente constituída responsável pela proposição das políticas públicas, isto é, se é exclusiva de atores estatais ou se também de atores não estatais. Secchi (2017) discute essa questão a partir de duas abordagens: a estatista ou estadocêntrica (*state-centered policy-making*) e a multicêntrica ou policêntrica. A primeira concepção defende que a personalidade jurídica do ator protagonista é o que define se uma política é ou não “pública”, o que ocorre ao ser observado que a “exclusividade estatal no fazer *policies* é derivada da superioridade objetiva do Estado em fazer leis, e fazer com que a sociedade cumpra as leis” (SECCHI, 2017, p.2).

Os teóricos que defendem essa abordagem ainda argumentam que essa exclusividade reforça a superioridade hierárquica do Estado, principalmente “para corrigir desvirtuamentos que dificilmente o mercado e a comunidade conseguem corrigir sozinhos” (SECCHI, 2017, p.3). Relaciona-se a essa discussão a compreensão de Ruz (1997, p.2) acerca da dimensão “pública” das políticas, visto que essa dimensão

é dada não pelo tamanho do agregado social sobre a qual incidem, mas pelo seu caráter “imperativo”. Isto significa que uma das características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público.

Vale pontuar, entretanto, que a perspectiva estadista não ignora a influência de atores não estatais no processo de produção de políticas públicas. Assim, independentemente da abordagem, engloba-se à discussão a perspectiva da política pública como *output* do processo político, seja ela advindo de demandas externas (*inputs*) e/ou internas (*withinputs*) (EASTON, 1970 *apud* RUA, 1997). Além disso, atenta-se à relevância do processo de implementação, fase intermediária entre os *inputs* e os *outputs* e à interação entre os mais diversos atores, sejam eles governamentais ou não governamentais (MARQUES, 2013).

Já a abordagem multicêntrica ou policêntrica compreende a perspectiva “pública” da política pública como referência à resolução de um problema público. Por isso, defende-se que organizações privadas e não governamentais podem ser

protagonistas no processo de produção de políticas, junto aos atores estatais, se o objetivo dessa atuação é o enfrentamento de um problema público (SECCHI, 2017).

Essa abordagem é defendida por Secchi (2017) sob a influência de autoras como Ostrom (2010), que discutem a abordagem policêntrica como uma possibilidade de interação entre múltiplos atores políticos inter-relacionados, sejam eles públicos ou privados, a partir da multiplicidade de arranjos de governança. Há autores, como Schoon *et al.* (2015 *apud* THIEL, 2016), que defendem que tal abordagem oferece oportunidades de aprendizado e experimentação, permitindo níveis mais amplos de participação¹.

Secchi (2017) fortalece a defesa dessa abordagem ao trazer as contribuições de Frederickson (1999):

estão cada vez mais evidentes as mudanças no papel do Estado moderno e o rompimento das barreiras entre esferas estatais e não estatais na solução de problemas coletivos, tais como tráfico internacional de drogas, o combate à fome, às mudanças climáticas, e a doenças infectocontagiosas. Uma pluralidade de atores protagoniza o enfrentamento dos problemas públicos (FREDERICKSON, 1999 *apud* SECCHI, 2017, p.4).

Portanto, a abordagem multicêntrica, adotada neste trabalho, está relacionada à definição da política pública como “diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2017, p.2). No entanto, Souza (2006, p.6) argumenta que essa definição pode ser limitante se não forem agregados à discussão os limites e aspectos conflituosos que cercam as decisões dos governos, sem excluir as “possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais”.

Essa perspectiva ganhou espaço nos tempos modernos devido à complexização das relações entre sociedades e Estados do mundo globalizado. Por isso, Secchi (2017, p.3) a relaciona às teorias que consideram que o “Estado e sociedade se articulam em esquemas espontâneos e horizontais para a solução de problemas públicos”².

¹ Thiel (2016) aponta para as diferentes interpretações e utilizações da abordagem policêntrica, seja no processo de formulação de políticas públicas (*policy-making*), na compreensão de uma governança policêntrica (*polycentric governance*) ou na implementação da abordagem (*polycentricity approach*). Após tratar das diferenças entre os termos, o autor aponta que os usos mais comuns dessa abordagem nas últimas décadas referem-se aos planejamentos urbanos e aos estudos socioambientais liderados por Elinor Ostrom.

² O autor cita a teoria da governança pública, da coprodução do bem público e das redes de políticas públicas.

O segundo nó conceitual apontado por Secchi (2017) como motivo da multiplicidade de definições de políticas públicas relaciona-se à discussão sobre a omissão ou a negligência do Estado, ou seja, se a manutenção do *status quo* por falta de atuação estatal poderia ser considerada política pública. Dye (1972, p.1 *apud* SECCHI, 2017 p.5) define que política pública é “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”, visto que a inação ou ação do governo são escolhas políticas. Bachrach e Baratz (2011) concordam com essa concepção e explicam o porquê: no processo decisório de políticas públicas, as escolhas são influenciadas por grupos e instrumentos de força, de forma que a não-tomada de decisão é a opção quando os valores dominantes não são os congruentes com essas influências.

Alinhado a essa discussão, Secchi (2017, p.6-7) argumenta que “a inação de um governante frente a um problema público crônico, como a seca no agreste nordestino, gera um questionamento sobre seus interesses na manutenção do *status quo*” (SECCHI, 2017, p.6). Todavia, defende que a falta de ação do Estado não é em si uma política pública e, sim, resultado da não inserção do problema na agenda governamental. Nesta direção, adiciona o elemento de intencionalidade no conceito de políticas públicas, como “uma diretriz, ou seja, uma orientação de um *policymaker* à atividade ou passividade de um *policytaker*³, e também é o conjunto de ações ou inações derivadas dessa diretriz” (SECCHI, 2017, p.7).

Por fim, o terceiro nó conceitual debate o nível de abrangência ou especificidade dessas diretrizes, isto é, se ações, projetos e programas também podem ser considerados como políticas públicas. Secchi (2017) afirma que sim, evidenciando que o nível de operacionalização da diretriz não é uma boa forma de caracterização da política, já que existem as políticas municipais, regionais ou estaduais, que também se caracterizam como respostas aos problemas públicos. Dessa forma, adere-se à compreensão do autor (2017, p.7) a ideia de que “as políticas públicas são tanto as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) como as diretrizes de nível intermediário e operacional”, o que embasa a análise de projetos e programas públicos proposta por este trabalho.

De toda essa discussão, assume-se como ponto de partida a ideia de que uma política pública se ancora à capacidade de negociação e cooperação entre

³ Segundo Secchi (2017), os *policymakers* são os atores que protagonizam a elaboração de uma política pública, enquanto os *policytakers* são os destinatários da política, ou seja, aqueles atores para os quais a diretriz foi elaborada.

distintos atores (políticos, privados, públicos, externos ou internos ao governo) envolvidos com certa situação-problema.

Na sequência, aprofunda-se a discussão sobre os elementos que compõem o processo de produção de políticas públicas, a partir dos modelos que estruturam esse processo como ciclo de vida. Essa discussão é importante para circunscrever o macroprocesso de formulação que será enfatizado na análise das iniciativas: que propõem a redução do consumo de proteína animal, alinhado à promoção de uma alimentação diversificada à base de vegetais. Esse macroprocesso de formulação de políticas públicas é composto pela identificação do problema, especificação de alternativas e tomada de decisão; fases que serão analisadas com o olhar detido para o papel dos atores envolvidos e os instrumentos escolhidos e utilizados por eles, tópicos que serão discutidos ainda neste capítulo.

2.2 Problema público e o ciclo de políticas públicas

A partir da compreensão de política pública como resposta a um problema público, se faz necessário entender como um problema passa a ser considerado como tal. Sjöblom (1984 *apud* Secchi, 2017 p.10) define problema público como “a diferença entre a situação atual e a situação ideal possível. Um problema existe quando o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor”.

De um outro ponto de vista, este *status quo* inadequado é chamado por Rua (1997, p.6) de “estado de coisas”: aquele que existe há muito tempo e que prejudica e incomoda um grande número de pessoas, mas, ainda assim, não mobiliza a atuação de atores políticos ou autoridades o suficiente para ser incorporado como um problema na agenda governamental. Neste caso, não haveria interesse político em mudar o *status quo*, pois há “obstáculos diversos e de variada intensidade à transformação de seu *status* de estado de coisas para o de problema político”⁴.

⁴ Adere-se aqui a interpretação de “problema político” na explicação de Rua (1997, p.6) como sinônimo de “problema público”, tendo em vista que “um estado de coisas geralmente se transforma em problema político quando mobiliza ação política”. Ainda segundo a autora, essa ação política “pode corresponder à ação de coletividades, como aconteceu na década de 1960 com o movimento negro e com o movimento feminista. Ou pode ser ação de atores estratégicos, como vem ocorrendo com a questão ecológica. Ou podem ser as duas coisas juntas, como aconteceu com o movimento pelas Diretas Já. Em geral é a percepção de um “mal público”, além de situações como crises e catástrofes, que frequentemente desencadeia a ação em torno de um estado de coisas, transformando-o em problema político” (RUA, 1997, p.6).

Compreende-se que o problema público é um conceito subjetivo, e, portanto, só passa a ser considerado assim a partir da interpretação política-normativa de atores políticos envolvidos com a questão (SECCHI, 2017). Isso ocorre quando um “estado de coisas” passa a mobilizar ação política e se torna prioridade governamental, sendo considerado um problema político ou público (RUA, 1997).

Já compreendido o processo de como uma questão ou estado de coisas passa a ser considerada um problema, faz-se necessário salientar o atributo público que o qualifica. Para ser público, a situação-problema deve incomodar ou incidir em “uma quantidade ou qualidade notável de pessoas”, de maneira a se tornar relevante, para a coletividade, a intervenção na situação (SECCHI, 2017, p.10). Capella (2018) se apoia em Anderson (2011) e chama atenção para como os problemas públicos têm efeitos diversos, inclusive acarretando consequências para pessoas que não estão diretamente envolvidas com eles. Além disso, destaca que esses são de difícil solução pela ação individual, e que, portanto, demandam interferência estatal; ou seja: são públicos aqueles problemas sobre os quais é possível intervir. Assim, estes dois elementos – abrangência coletiva e resolutividade – qualificam os problemas públicos.

A vocalização de um problema público que afeta uma coletividade e que pode ser enfrentado pela ação estatal, depende da ação política de atores relevantes, como partidos políticos, movimentos sociais e Organizações Não Governamentais (ONGs). Frisa-se, neste contexto, o papel do ordenamento jurídico para conceituar se um determinado problema é público, como os regimentos constitucionais, as leis e demais normas. Tais mecanismos podem explicitar demandas de todo tipo, como:

saúde, educação, estradas, transportes, segurança pública, normas de higiene e controle de produtos alimentícios, previdência social, etc. Podem ser, ainda, demandas de participação no sistema político, como reconhecimento do direito de voto dos analfabetos, acesso a cargos públicos para estrangeiros, organização de associações políticas, direitos de greve, etc. Ou ainda, demandas de controle da corrupção, de preservação ambiental, de informação política, de estabelecimento de normas para o comportamento dos agentes públicos e privados, etc. (EASTON, 1970 *apud* RUA, 1997, p.2).

Para além, uma das formas de se compreender o funcionamento das políticas públicas é a partir de sua organização em “vários estágios, [como] um processo dinâmico e de aprendizado” (SOUZA, 2006, p.10). Alguns autores chamam esse modelo de ciclo das políticas públicas, cujo funcionamento é interpretado de diferentes maneiras pela literatura: como tipologia (SOUZA, 2006), ou ferramenta heurística e descritiva (HILL; HUPE, 2009 *apud* MARQUES, 2013), ou ainda como

esquema interpretativo derivado da teoria dos sistemas (SECCHI, 2017). Esse último autor considera “a identificação do problema” como a fase inicial do ciclo, o que requer, como visto, que ele seja considerado público e relevante, conforme será descrito adiante.

Ao relatar sobre o surgimento das abordagens de ciclo de políticas, Marques (2013) explica que embora a ideia do ciclo já estivesse presente em Lasswell e Simon, a formulação mais disseminada posteriormente foi estabelecida por Easton. Para ele, a ideia do ciclo estava associada à explicação da dinâmica das políticas, assim como à inserção dessas ao funcionamento mais amplo de outros sistemas sociais. Assim, o autor sugere a existência de um esquema de organização das políticas públicas em etapas de um ciclo desde o início das primeiras reflexões sobre o tema; mas que, em seu momento inicial, eram apresentadas como “discretas e subsequentes”, compreensão que depois foi amplamente criticada. Seus limites em relação à racionalidade e ao excesso de organização do processo evidenciavam um processo de natureza “apolítica ou excessivamente técnica ou gerencial”, que desconsidera a “existência de vários níveis de governo e ciclos concomitantes, assim como as diferenças nas formas de articulação entre etapas de políticas distintas” (MARQUES, 2013, p.8 e 32).

Não obstante, há autores que defendem a utilização do ciclo de políticas públicas para a formulação, implementação e análise das políticas. Hill e Hupe (2009 *apud* MARQUES, 2013, p.32), por exemplo, defendem que o ciclo pode ser útil para “fornecer um primeiro mapeamento da configuração de cada política específica, a ser complexificado após a compreensão dos detalhes que geram a política sob estudo”. Essa consideração é particularmente relevante para este trabalho, tendo em vista a escassez de produções acadêmicas sobre as iniciativas analisadas aqui; por isso, busca-se mapear a configuração inicial das fases referentes à formulação dos projetos e programas públicos, a partir dos atores envolvidos e instrumentos utilizados.

Já Secchi (2017) compreende o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) como sinônimo do processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) e defende a utilidade da ferramenta. Entretanto, destaca que “o ciclo de políticas públicas raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública. As fases geralmente se apresentam misturadas, as sequências se alternam” (SECCHI, 2017, p.43).

Frisa-se que o ciclo não é um esquema engessado, e sua construção pode variar de acordo com o enfoque desejado pelo analista que o utiliza. Para Souza (2006), existem abordagens que enfatizam a definição de agenda, enquanto outras focalizam mais na ação de atores relevantes no processo decisório ou na formulação das políticas em si. A autora destaca que “o ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação” (SOUZA, 2006, p.10).

Para Secchi (2017, p.43-44), o ciclo é um pouco diferente e tem sete fases: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação e extinção. Destaca, porém, que “as fronteiras entre as fases não são nítidas”, e que não há, ao certo, um ponto de início e de finalização das políticas públicas. Ainda assim, defende o uso dessa abordagem:

apesar de todas essas ponderações, o ciclo de políticas públicas tem uma grande utilidade: ajuda a organizar as ideias, faz que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos (SECCHI, 2017, p.44).

Adere-se, assim, à utilização do ciclo de políticas públicas proposto por Secchi (2017), tendo em vista sua potencialidade para mapeamento inicial das políticas públicas de redução do consumo de proteína animal e de promoção de uma alimentação saudável e sustentável. Ainda, opta-se pelo uso dessa abordagem devido ao seu potencial didático e utilização heurística, o que auxiliará na compreensão dos aspectos da “macroetapa” de formulação das referidas políticas.

Nessa direção, o foco desta pesquisa é descrever: i) quem são e como atuam os atores envolvidos com a problemática do consumo excessivo de proteína animal para mobilizar esse problema e influenciar na formulação de programas e projetos voltados a enfrentá-lo; e, ii) que objetivos foram especificados e quais instrumentos foram escolhidos para compor o desenho dessas iniciativas. Mas antes de discutir sobre esses elementos, vale revisar alguns conceitos e elementos relevantes sobre a fase de formulação, bem como sobre as demais etapas do ciclo, tematizando como a interação e disputa entre atores incide no ciclo.

2.2.1 A “macroetapa” de formulação de políticas

O primeiro estágio do ciclo de políticas é o da **identificação do problema público**, momento em que atores relevantes passam a considerar uma situação

pública como insatisfatória, e, em seguida, definem “norteadores”, “causas, soluções, culpados, obstáculos” e avaliam a possibilidade de intervenção (SJÖBLOM, 1984 *apud* SECCHI, 2017, p.45). Por isso, é importante considerar que os atores têm interesses na resolução dos problemas, de forma que serão buscadas negociações com grupos políticos no poder para que sua pauta entre na agenda governamental e avance para os próximos estágios do ciclo de políticas públicas.

Capella (2018) aponta que o processo de formulação das *policies* envolve principalmente dois elementos: **a formação da agenda** e a formação de alternativas. Ou seja, envolve a atenção a problemas específicos e o desenho de um plano de ação para resolvê-los. Por isso, a autora define que

investigar a formulação de políticas consiste em buscar compreender por que alguns assuntos se tornam importantes e acabam concentrando o interesse de vários atores, enquanto outros não. E também por que algumas alternativas são seriamente consideradas, enquanto outras são descartadas (CAPELLA, 2018, p.9).

Existem múltiplas definições do que é a agenda governamental. Para Kingdon (2003, p.3), essa “é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento”, de forma que os assuntos só passam a fazer parte dela quando chamam a atenção de formuladores de políticas públicas. O autor ainda explica a existência de outros dois tipos de agenda: a decisória e as especializadas, sendo a primeira um subconjunto da agenda governamental que está quase se constituindo em políticas públicas, e sendo a segunda relacionada à “natureza setorial da formulação de políticas públicas” (CAPELLA, 2018, p.29).

Já para Birkland (2005, p.109 *apud* CAPELLA, 2018, p.30), a agenda governamental é como uma “coleção de problemas, entendimentos sobre causas, símbolos, soluções e outros elementos de problemas públicos que chamam a atenção do público e de funcionários públicos”. A partir dessa compreensão, observa-se que a agenda existe nos mais variados níveis de governo, federal, estadual ou municipal; ainda, a dimensão abordada pelo autor envolve desde compreensões e entendimentos sobre problemas públicos até a existência de instrumentos, como documentos e projetos de lei (CAPELLA, 2018).

Souza (2006) explica que existem três tipos de respostas à pergunta de como os governos definem suas agendas. A primeira resposta refere-se à compreensão do problema público, que entra na agenda quando se assume que esse

é passível de intervenção; já a segunda foca na atuação política sobre o problema, ou seja, na “política propriamente dita” (SOUZA, 2006, p.10). A autora destaca que

segundo esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda. Quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão, ao passo que, quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou seja, a persuasão é a forma para a construção do consenso (SOUZA, 2006, p.11).

Já a terceira resposta se direciona à ação de atores relevantes, sejam eles visíveis ou invisíveis; os primeiros seriam os “políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e [os] invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas” (SOUZA, 2006, p.11). A formação da agenda governamental é, assim, um processo complexo composto por diferentes atores, formais e informais, com poderes e influências diversas, que interagem e negociam entre si em distintas arenas políticas: ambientes institucionais em que ocorre essa disputa.

Após a formação da agenda, a próxima etapa do ciclo de políticas públicas (SECCHI, 2017) é a **formulação de alternativas**. Para Rúa (1997, p.7)

A formulação das alternativas é um dos mais importantes momentos do processo decisório, porque é quando se colocam claramente as preferências dos atores, manifestam-se os seus interesses e é então que os diversos atores entram em confronto. Cada um deles possui recursos de poder: influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos, organização, etc. E cada um deles possui preferências. Uma preferência é a alternativa de solução para um problema que mais beneficia um determinado ator. Assim, dependendo da sua posição, os atores podem ter preferências muito diversas uns dos outros quanto à melhor solução para um problema político.

Capella (2018, p.9) dialoga com a autora ao apontar que a definição de alternativas bem como a definição de agenda, são “determinadas em termos de suas características distintivas, em uma complexa combinação de instituições e atores, envolvendo elementos técnicos e políticos”. Ao destacar a atuação dos atores na formulação de alternativas, Secchi (2017) explica que essa fase é caracterizada por ser o momento em que esses atores devem resumir os resultados esperados das políticas públicas que irão intervir nos problemas que foram incorporados à agenda. Dessa forma, deve-se definir os objetivos de forma geral e específica, para que seja

possível acompanhar os resultados apresentados pelas alternativas. Secchi (2017, p.48) aponta que

quanto mais concretos forem os objetivos, mais fácil será verificar a eficácia da política pública. No entanto, sabemos que em muitas ocasiões o estabelecimento de metas é tecnicamente dificultoso, como nos casos em que resultados quantitativos da política pública não conseguem mensurar elementos qualitativos mais importantes.

Sendo assim, as alternativas necessitam do apoio de atores relevantes para que sejam escolhidas, em detrimento de outras, no processo a seguir, de tomada de decisão. Capella (2018, p.74) destaca que

a seleção de alternativas envolve atores governamentais e atores externos ao governo em um processo de debate sobre como o Estado pode lidar com problemas públicos. Parte relevante desse debate está relacionada aos meios que os governos têm a sua disposição para lidar com esses problemas, ou seja, aos seus instrumentos ou ferramentas.

Portanto, a interação entre os diversos atores, sejam eles visíveis, invisíveis, oponentes, proponentes, internos ou externos ao governo irá propiciar a formulação das alternativas e a disputa entre as mesmas. Cada alternativa irá requerer diferentes recursos técnicos, humanos, materiais e financeiros, de forma que os *policymakers* poderão utilizar de instrumentos para garantir a **tomada de decisão** satisfatória.

Esta fase pode ser definida como “momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas” (SECCHI, 2017, p.51). Ressalta-se a atuação dos empreendedores de políticas públicas⁵ que tentam criar uma “janela de oportunidade” (KINGDON, 2003) para que a tomada de decisão ocorra. Neste contexto, reitera-se que esses podem ser não governamentais ou governamentais.

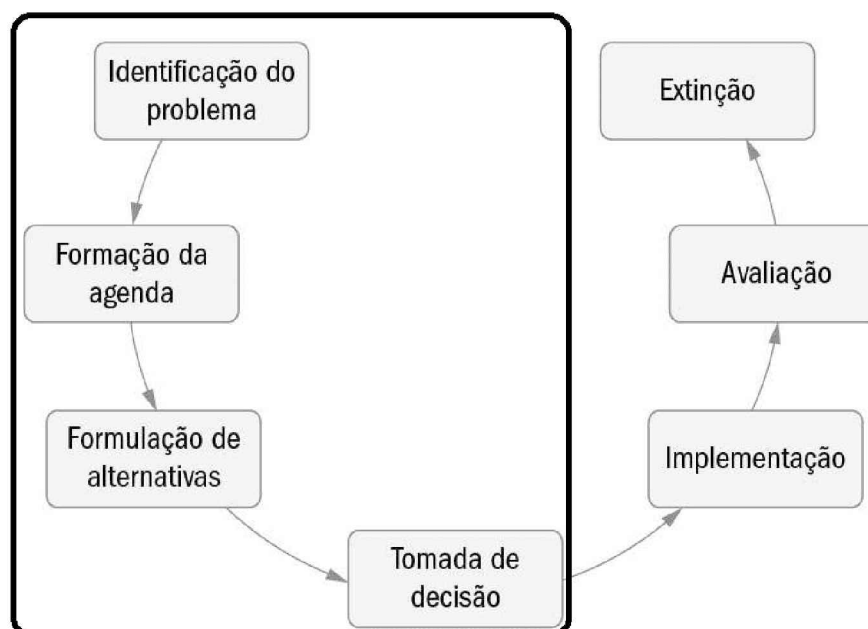
Para o autor, os atores visíveis (governamentais) incidem mais na formação da agenda, enquanto os invisíveis (não governamentais) impactam mais a formulação de alternativas; contudo, aponta-se que, em ambos os casos, esses empreendedores podem identificar um problema público, pressionar para que ele seja inserido na agenda e, em seguida, contribuir para a formulação de alternativas como resposta ao problema e para a tomada de decisão (CAPELLA, 2018). Nesse sentido, cita-se a

⁵ Os empreendedores de políticas públicas são aqueles indivíduos que lideram “a promoção de uma política pública. O empreendedor de política pública aproveita as janelas de oportunidade para propor ou implementar uma política pública”, assim como “são capazes de inserir ou inflar certos problemas na agenda” (SECCHI, 2017, p.46 e 153)

existência do Modelo da Lata de Lixo, que prevê a inversão total das etapas, de modo que o ator governamental, o empreendedor ou o *policymaker* frequentemente já têm à disposição conjuntos de soluções e projetos, e que, portanto, pode a partir daí buscar identificar problemas públicos que encaixam nestas soluções (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972 *apud* SECCHI, 2017).

Por fim, observa-se o desenho do ciclo de políticas públicas proposto por Secchi (2017), em que buscou-se delimitar quais são as fases que compõem a “macroetapa” de formulação de políticas públicas, conforme tratado ao longo deste tópico.

Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas proposto por Secchi (2017), com destaque na “macrofase” de formulação de políticas.



Fonte: Ciclo de políticas públicas de Secchi (2017, p.43, destaque da autora).

No tópico a seguir, apresenta-se brevemente as outras etapas do ciclo: implementação, avaliação e extinção. Conforme o proposto por este trabalho, volta-se o olhar somente às formas de interação dos atores nas respectivas fases.

2.2.2 Nota sobre as fases finais do ciclo: implementação, avaliação e extinção

A implementação pode ser compreendida como a fase em que um conjunto de ações é colocado em prática para que uma política saia do campo das ideias e funcione efetivamente. Estas ações podem ser realizadas “por grupos ou indivíduos

de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas” (RUA, 1997, p.15). Secchi (2017, p.55) se apoia em O’Toole Jr. (2003) ao definir que “a fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações”.

Cada um dos atores envolvidos nesse processo possui os próprios interesses e convicções que afetam a implementação, trazendo subjetividade ao processo (MARQUES, 2013). Macedo *et al.* (2016) cita Hill (2006), Medeiros e Farah (2003) ao indicar a complexidade organizacional da fase de implementação, que pode se modificar a partir da interação dos seus atores.

É na fase de implementação que a administração pública de fato executa o planejado - a própria política pública. Para tal, é necessário o uso de instrumentos de políticas públicas (*policy tools* ou *policy instruments*), que são as ferramentas escolhidas na fase de especificação de alternativas a serem utilizadas para “transformar as intenções em ações políticas” (SECCHI, 2017, p.58), analisadas detalhadamente na próxima seção.

A implementação antecede a avaliação e a extinção da política, finalizando o ciclo proposto por Secchi (2017). A fase de avaliação, apesar de posicionada após a implementação, entendida assim como focada nos resultados derivados da implementação das políticas, também está ligada às outras etapas, pois tem o potencial de auxiliar na formulação ou de corrigir impasses da própria implementação (SOUZA, 2006).

A extinção da política, por fim, pode ocorrer principalmente por três motivos: (i) o problema público que originou a política é compreendido como resolvido; (ii) as ações (como através de programas ou leis) que compunham a política pública são compreendidos como ineficazes e (iii) o problema perdeu a importância e acabou sendo retirado da agenda, mesmo que não resolvido (o que aparece como o motivo mais comum) (GIULIANI, 2005 *apud* SECCHI, 2017).

2.3 Instrumentos de políticas públicas: conceitos e tipologias

Os instrumentos de políticas públicas são escolhidos e utilizados pelos atores para implementar as intenções dos que formularam a política. A literatura observa que isso ocorre de diferentes maneiras e que os instrumentos são capazes de influenciar na divisão de poder entre esses atores, operando a partir de suas

próprias dinâmicas, demonstrando, então, que não são neutros (SPÍNOLA; OLLAIK, 2019, p.329).

Capella (2018, p.75) confirma esse entendimento:

um aspecto fundamental da formulação é compreender que as políticas públicas são desenhadas por meio dos instrumentos, capazes de traduzir as intenções dos formuladores de políticas em um conjunto de ações concretas.

Faz-se necessário entender o que são estes instrumentos a partir de suas diversas definições teóricas. Para Salamon (2002 *apud* Spínola; Ollaik, 2019, p.335), os instrumentos são “métodos utilizados para estruturar a ação pública de forma a lidar com um problema público”. Já para Lascoumes e Le Galès (2007, p.4 *apud* Spínola; Ollaik, 2019, p.336), os instrumentos são como um

dispositivo tanto técnico como social, que organiza relações sociais específicas entre o Estado e aqueles à quem ele se direciona, segundo as representações e significados que carrega. É um tipo particular de instituição, um dispositivo técnico com o propósito genérico de levar um conceito concreto da relação entre política e sociedade, fundamentado em um conceito sobre a regulação.

Já para Capella (2018, p.75), eles são ferramentas voltadas à produção de mudanças sociais, de forma que afetam diretamente as ações, atividades e comportamentos de indivíduos e grupos sociais na produção, distribuição e consumo de bens públicos. A autora complementa que “além desse caráter substantivo, os instrumentos são elementos procedimentais, dirigidos às atividades internas desenvolvidas pelo Estado, afetando o comportamento político ou da administração pública”.

Independentemente da definição, observa-se que os instrumentos são fundamentados em uma ideia de regulação e de sociedade (SPÍNOLA; OLLAIK, 2019), sendo utilizados, assim, para estruturar a ação pública, buscando atingir objetivos, resolver problemas públicos ou para garantir uma padronização de atuação dos *policymakers* (CAPELLA, 2018). Entretanto, os instrumentos são escolhidos, adaptados e aperfeiçoados por esses atores, de forma que cabe a eles optar pelos instrumentos mais adequados ao problema público em questão (SECCHI, 2017).

Spínola e Ollaik (2019, p.330) argumentam que cada instrumento governamental pode resultar em um impacto próprio nos resultados das políticas públicas, sendo “responsáveis por guiar os rumos gerais da política e controlar sua efetividade”. E, por isso, a escolha dos instrumentos deve ser embasada

tecnicamente, a partir das causas e efeitos que se têm como objetivo na ação implementada. Contudo, os autores lembram que as consequências da implementação dos instrumentos nem sempre são previsíveis, dada a complexidade de todo o contexto que envolve as políticas públicas. Não obstante tal incerteza, o instrumento alocado precisa garantir o mínimo de resultado, se não, deverá ser reformulado (SPÍNOLA; OLLAIK, 2019).

Ao discutir sobre a escolha e a categorização dos instrumentos, Spínola e Ollaik (2019) apontam para a importância da classificação destas ferramentas para a melhor compreensão da realidade da política pública, sobretudo na implementação. Contudo, destacam que na maior parte das vezes os implementadores optam por um conjunto de instrumentos ou pela mistura de diferentes instrumentos (*instrument packages* ou *mixes*).

Tal compreensão dialoga com Secchi (2017, p.58), já que aponta a existência de instrumentos mistos e de diferentes usos de mecanismos de coerção, persuasão, apelo ao senso de dever moral e de variações tecnológicas na utilização dos instrumentos. Ao abordar a temática, o autor cita alguns dos principais instrumentos de políticas públicas, tais como os regulatórios (“instrumento que cria regras ou restrições à liberdade econômica, social ou política”, através de acordos ou contratos), aplicação da lei (*enforcement*), e aplicação de impostos, taxas, subsídios ou de incentivos fiscais. Cita também a prestação direta e a terceirização de serviço público como instrumentos, bem como a disseminação de informação ao público, por meio de campanhas e mobilização. Por fim, existem os instrumentos “de estímulos à criação, adoção e difusão de boas práticas”, como é o caso de prêmios e concursos (SECCHI, 2017, p.58).

Além disso, a análise de Spínola e Ollaik (2019) se baseia na tipologia de Bemelmans-Vidéc, Rist e Vedung (1998) e de Vedung (1998), que utilizam do nível de coerção desejada pelos governos para classificar os instrumentos; característica que aparece em diferentes intensidades em cada categorização: instrumentos econômicos, coercitivos e de informação (*carrots, sticks e sermons*). A partir dessa lógica, observa-se que os instrumentos de informação são os menos propensos à coerção, enquanto os econômicos exercem forte apelo de custo-benefício e os instrumentos coercitivos utilizam da autoridade e do poder de polícia em sua intervenção na sociedade (SPÍNOLA; OLLAIK, 2019).

Já que nem toda ação governamental pode ser mensurada segundo seu nível de coerção (SPÍNOLA; OLLAIK, 2019), Capella (2018) se apoia em Howlett e Ramesh (2003) e em Hood (1986) acerca das quatro categorias de instrumentos estudado por eles. O primeiro deles é a **nodalidade** que trata da divulgação de informações relevantes à população, facilitando a promoção de campanhas públicas e outros instrumentos de comunicação destinados à população no geral ou a grupos sociais específicos (CAPELLA, 2018). Assim, “os [instrumentos] com maior nodalidade são aqueles em que o governo atua como ponto focal numa rede, conectando os diferentes atores” (SPÍNOLA; OLLAIK, 2019, p.339).

Os instrumentos baseados na **autoridade** conversam com o exposto por Secchi (2017) sobre os instrumentos regulatórios, tendo em vista que utilizam de três ferramentas de legitimidade governamental (ou poder normativo): regulação, regulação delegada e comitês consultivos (Howlett; Ramesh, 2003 *apud* CAPELLA, 2018). Já a terceira categoria de instrumentos refere-se ao tesouro nacional, “ou seja, na capacidade de o governo arrecadar e distribuir recursos financeiros” (CAPELLA, 2018, p.80).

Já os instrumentos baseados na **organização** referem-se aos recursos que estão à disposição dos governos, em seus diferentes níveis e estruturas organizacionais. Ou seja, trata da capacidade governamental de conduzir uma ação, “seja por meios mais coercitivos, como a polícia, ou pela burocracia” (SPÍNOLA; OLLAIK, 2019, p. 339).

Assim,

entre esses, a provisão direta talvez seja o instrumento mais amplamente utilizado pelos governos, mobilizando sua estrutura burocrática para executar ações nas mais diversas áreas de políticas públicas, como saúde, educação, defesa, ciência e tecnologia, assistência social, entre outras (CAPELLA, 2018, p.80).

Esta taxonomia foi responsável por inspirar diversos outros esforços de categorização, que buscaram complementar a explicação acerca dos instrumentos governamentais utilizados para lidar com os problemas públicos (CAPELLA, 2018). A autora se apoia em Salamon e Lund (1989) para explicar quatro características que diferenciam as ferramentas entre si.

A primeira característica refere-se à **natureza da atividade** em questão, ou seja, relaciona-se ao exposto por Secchi (2017), como a regulamentação, aplicação de impostos e taxas ou a aplicação da lei (*enforcement*). Já a segunda característica

está relacionada à **natureza do sistema de entrega**, ou seja, está relacionado à prestação direta de serviços públicos ou à terceirização do serviço público, seja a diferentes níveis governamentais ou a atores privados. A terceira característica refere-se ao **grau de centralização** na prestação de serviços públicos, envolvendo os diferentes níveis governamentais. A última característica é o **grau de automaticidade**, medida que busca compreender a complexidade das ações administrativas, como em relação à tomada de decisão, à padronização ou à automatização das ações necessárias para realização do programa/política (CAPELLA, 2018).

A título de sistematização, resume-se as informações acerca das formas de classificação dos instrumentos de políticas públicas no seguinte quadro:

Quadro 1: Classificação dos instrumentos

| Tipos de instrumento | Atributo | Autor(a) |
|----------------------------|---|--|
| Nodalidade | “Ferramentas baseadas em informações sobre problemas públicos e que permitem a mobilização de instrumentos baseados na comunicação pública” | (Howlett; Ramesh, 2003, p. 92 <i>apud</i> CAPELLA, 2018, p.84) |
| Autoridade ou Regulatórios | “Ferramentas baseadas na autoridade, relacionada aos poderes legais derivados da estrutura do Estado” | |
| Tesouro | “Ferramentas baseadas nos recursos financeiros à disposição dos governos” | |

| | | |
|--------------------------------|---|---|
| Organização | “Ferramentas baseadas no conjunto das estruturas organizacionais sob jurisdição governamental” | |
| Natureza da atividade | Refere-se à atividade em questão exercida, como “pagamentos em dinheiro, provisão de bens e serviços, proteções legais e restrições ou punições” | (Salamon; Lund, 1989 <i>apud</i> CAPELLA, 2018, p.84) |
| Natureza do sistema de entrega | Refere-se à forma de execução da ação, como: a prestação do serviço público é de responsabilidade do governo ou envolve terceiros; sejam estes diferentes níveis organizacionais ou atores privados | |
| Grau de centralização | Refere-se à forma de atuação governamental, seja na prestação direta de serviços ou na gestão de políticas e programas nos diferentes níveis governamentais | |
| Grau de automaticidade | Refere-se à complexidade das ações do governo em relação à tomada de decisão; se há padronização das ações na execução conforme planejado na “macroetapa” de formulação. | |
| | | |

Fonte: elaboração própria, adaptado de Capella (2018, p.84).

A ação governamental passou por inúmeras transformações ao longo dos anos, incluindo a expansão das ferramentas utilizadas pelo governo. Além das características destacadas, ressalta-se que esta expansão também diz respeito às novas formas de utilização dos instrumentos de políticas públicas a partir de uma “atuação direta do Estado para resolução de problemas públicos, mas também na utilização de novas ferramentas, caracterizadas por uma diversidade de padrões de relacionamento público-privado” (CAPELLA, 2018, p.88).

A autora se apoia em Salamon (2000) para explicar a chamada “nova governança”, que dá relevância ao estudo de instrumentos como peça central na compreensão dos processos de transformação da atuação governamental, o que se relaciona à perspectiva multicêntrica de Secchi (2017). Nesse sentido, os instrumentos se destacam por não se referirem apenas às decisões técnicas, mas também às decisões políticas, uma vez que “dão a alguns atores e, portanto, a algumas perspectivas, uma vantagem na determinação sobre como as políticas serão realizadas” (SALAMON, 2000, p.1627 *apud* CAPELLA, 2018, p.88).

Spínola e Ollaik (2019) também se baseiam em Salamon (2001) para explicar a mudança de escopo da ação governamental desde o final do século XX. Para os autores, a nova governança compreende a ação pública de forma mais ampla e descentralizada, baseada cada vez mais na ação de atores não governamentais. Assim, a natureza colaborativa da ação pública revela uma atuação baseada em redes e negociações e não apenas na dicotomia entre público e privado, de forma que a análise focada nos instrumentos facilita a compreensão destas mudanças. Ainda, destaca-se a relevância da análise dos instrumentos para explicar a transformação do Estado frente às mudanças tecnológicas e à globalização (SPÍNOLA; OLLAIK, 2019).

Ao tratar da escolha do melhor instrumento, Capella (2018) ancora-se em Howlett e Ramesh (2003) para explicar os motivos que levam os *policymakers* a optar por um instrumento em detrimento de outro. A primeira tradição citada pelos autores baseia-se na escolha puramente técnica, de forma que se combina o instrumento com o problema público que se deseja enfrentar. Já a segunda tradição compreende que a escolha dos instrumentos leva em consideração elementos mais complexos que aspectos puramente técnicos, como o contexto organizacional, institucional e político em que a implementação está inserida (CAPELLA, 2018); desenvolvendo, assim, uma dimensão perceptiva à escolha dos instrumentos. Nesse sentido, a autora remete à Hood (1986), que explica que a escolha dos instrumentos é resultado da combinação entre alguns elementos, como: restrição de recursos, pressões políticas, restrições legais e o aprendizado advindo de experiências passadas, quanto ao sucesso ou insucesso de um instrumento.

Além disso, Peters (2002; 2015 *apud* CAPELLA, 2018, p.91) defende que a dimensão política do contexto da implementação

pode ser capturada em quatro elementos distintos (os quatro “Is”): ideias; interesses; instituições e indivíduos. Ideias - visões de mundo, representações sociais, ideologias - ajudam a moldar os entendimentos sobre o que são “boas políticas” e “bons instrumentos de política”.

Dessa forma, as **ideias** “são essenciais para explicar a escolha dos instrumentos, principalmente os entendimentos sobre os problemas, seus mecanismos causais e soluções percebidas como mais ajustadas” (CAPELLA, 2018, p.91). O elemento **interesses** é relevante à escolha dos instrumentos pois ela pode trazer consequências, como favorecimentos ou prejuízos a diferentes grupos de atores relevantes. Já o terceiro fator refere-se às **instituições**, uma vez que essas

têm preferências sobre instrumentos escolhidos, como em relação à familiaridade ou à adaptação daquela ferramenta à rotina organizacional. Por fim, os **indivíduos** são relevantes na escolha dos instrumentos, uma vez que esses pressionam ou resistem à forma em que a implementação é realizada (CAPELLA, 2018).

Spínola e Ollaik (2019, p.332) contribuem com essa discussão ao apontar que, muitas vezes, a escolha dos instrumentos ocorre de

maneira mais fácil e direta, mais segura juridicamente (que não engendrará questionamentos posteriores sobre sua legalidade), da maneira mais utilizada, ou da primeira maneira que vem à mente do gestor. Em geral, os formuladores e implementadores não percebem que há um menu de opções, um leque de alternativas, para escolher qual instrumento governamental (ou conjunto de instrumentos) utilizar na implementação de determinada política pública para atingir um objetivo específico (SPÍNOLA; OLLAIK, 2019, p.332).

Sendo assim, a compreensão dos autores está relacionada à teoria dos quatro “is” defendidos por Peters (2002; 2015 *apud* CAPELLA, 2018). Ressalta-se, no entanto, a relevância deste processo de escolha dos instrumentos, já que esses “interagem com os objetivos e podem proporcionar maior ou menor capacidade de solução de problemas ao executor, por isso sua escolha deve ser cuidadosamente analisada” (SPÍNOLA; OLLAIK, 2019, p.332).

Os instrumentos – e, portanto, as decisões que os definem – são fatores centrais no processo de produção das políticas públicas. De forma mais específica, eles contribuem para demonstrar a importância do processo de implementação na análise de um programa ou política, tendo em vista que todas as decisões tomadas nas fases anteriores do ciclo são estruturadas e instrumentalizadas por estas ferramentas. Atenta-se, ainda, à relevância da não-neutralidade dos instrumentos, tendo em vista que esses “estruturam as políticas públicas segundo suas próprias lógicas, excluindo ou privilegiando interesses e grupos diferentes, aumentando ou diminuindo sua eficácia em atingir objetivos traçados” (SPÍNOLA; OLLAIK, 2019, p.340).

Por tudo isso, esta seção se dedicou à compreensão da relevância dos instrumentos no processo de produção de políticas públicas. Concluiu-se que a categorização destas ferramentas é relevante à análise de políticas, já que definem como o problema público será enfrentado, bem como traduzem as intenções dos *policymakers* (CAPELLA, 2018).

Servem, como visto, para a estruturação da diretriz, de forma que os motivos que levam à escolha destes instrumentos também são objeto de análise desta monografia, tendo em vista a relevância da não-neutralidade apontada por Spínola e Ollaik (2019). Mais especificamente, para a análise proposta, optou-se, dentre as categorias sistematizadas no Quadro 1, por aquelas relacionadas à natureza dos projetos e programas analisados: nodalidade; natureza do sistema de entrega; grau de automaticidade e regulamentação. Ainda, volta-se o olhar às questões que determinam a escolha dos instrumentos conforme apontado pelos autores aqui citados, de modo que busca-se compreender se esta decisão foi tomada baseada puramente na técnica, na política (os quatro “i’s”: idéias, interesses, instituições e indivíduos) ou em elementos político-institucionais, como restrições legais ou financeiras, pressões políticas ou aprendizado advindo de experiências passadas. Estas informações estão sistematizadas no quadro analítico, descrito na seção 4.1: metodologia.

Contudo, a análise aqui proposta também inclui outras duas dimensões: objetivos e atores. Portanto, faz-se interessante compreender quais são os atores interessados na decisão dos instrumentos e em todas as outras, ao longo do ciclo de políticas públicas. É o que será discutido a seguir.

2.4 Atores no processo de Política Pública

Define-se que os atores são grupos, organizações ou indivíduos que participam de alguma forma na arena política, desempenhando um papel (SECCHI, 2017). Os atores relevantes

em um processo de política pública são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. São os atores que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda. São eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem com que intenções sejam convertidas em ações (SECCHI, 2017, p.99).

Os atores políticos estão presentes em todas as etapas do ciclo de políticas públicas, ora com atuação ou influência mais amena, ora mais enfaticamente. Desde a identificação do problema público até a extinção da política, a atuação dos atores é permeada por interesses, ideologias, recursos e poder político para influenciar os processos referentes às ações públicas, de forma que sua importância varia de acordo com a fase do ciclo (MACEDO *et al.*, 2016).

Dessa maneira, retoma-se à evolução da teoria do campo de estudos ao longo dos anos, uma vez que a complexidade presente hoje na interação dos atores não seria possível no arcabouço racional-positivista dos “pais fundadores” das políticas públicas (RUA, 1997). Isso pode ser afirmado, entre outros motivos, devido às redefinições no processo de produção de políticas públicas a partir dos anos 1980, já que essa produção, antes compreendida como exclusivamente estatal, passa a incluir a participação de ONGs, o setor privado, as organizações comunitárias e os movimentos sociais (FARAH, 2018).

Assim, as políticas públicas são produzidas com a participação dos mais diversos atores que interagem, cooperam e negociam com o Estado (FARAH, 2018). Rua (1997) aponta que grande parte da função estatal se destina às tentativas de atender a demandas que lhes são solicitadas por atores políticos, ao mesmo tempo em que articulam os apoios necessários para tal. Atores interagem, constroem coalizões, resolvem conflitos resultantes do cenário político e determinam a alocação de recursos (SECCHI, 2017).

Há diferentes tipos de atores que atuam no processo, como governamentais e não governamentais, podendo ser individuais ou coletivos. Entre os governamentais, é possível destacar os políticos e os burocratas, que também podem ser atores individuais. Os políticos são representantes dos interesses da coletividade, já que foram eleitos democraticamente; por isso, possuem legitimidade para identificar problemas públicos e levá-los à agenda governamental, além de possuírem autoridade institucionalizada de tomada de decisão (SECCHI, 2017). Esses também podem atuar como empreendedores de políticas públicas ao fomentar a discussão sobre um problema público (SECCHI, 2017) ou ao aproveitarem uma “janela de oportunidade” (KINGDON, 2003).

Já os burocratas são o corpo de funcionários públicos do Estado. Para Secchi (2017, p.105), “a função primordial do corpo burocrático é manter a administração pública ativa, não obstante os ciclos eleitorais”. O autor aponta que existem, principalmente, duas correntes que explicam a ação dos burocratas; o modelo burocrático de Weber e o modelo gerencial. No primeiro caso, espera-se que os burocratas sejam qualificados tecnicamente, sejam neutros politicamente e atuem em função do interesse público, com eficiência e pouco espaço para a discricionariedade. Enquanto no modelo gerencial, os funcionários públicos são considerados detentores de conhecimentos e de criatividade, capazes de interferir e

influenciar no caminho da política pública, ou seja, sua discricionariedade não apenas é incentivada como é necessária para garantir a eficácia da ação pública (SECCHI, 2017).

Há o entendimento que os burocratas contribuem e influenciam em todas as fases do ciclo de política pública, seja na identificação de um problema público a partir de sua atuação, na formulação de alternativas auxiliando tecnicamente outros atores políticos ou na implementação, onde a

burocracia tem seu maior papel, transformando valores e orientações políticas em atividades executadas pela administração pública. É também nessa fase de implementação das políticas públicas que o corpo burocrático consegue beneficiar-se de sua posição privilegiada (assimetria informativa, domínio da execução) para interpretar os objetivos da política pública a favor de seus interesses, de sua comunidade profissional ou do seu estrato social (SECCHI, 2017, p.106).

Já os atores não governamentais são diversos. Vale citar aqui os partidos políticos, que normalmente se organizam em torno de uma agenda política, buscando “influenciar ou ser protagonistas no processo de decisão pública e administração do aparelho governamental, por meio da formação e canalização dos interesses da sociedade civil” (SECCHI, 2017, p.110). Além desses, destacam-se os também atores coletivos: grupos de interesse, as organizações do terceiro setor, as comunidades epistêmicas, comunidades de política pública e os *think tanks*, todos estes explicados a seguir (SECCHI, 2017; FARAH, 2018). Por fim, não se deve esquecer dos destinatários da política (*policytakers*) como atores importantes, já que esses, mesmo que não participantes do processo de formulação e decisão, são capazes de se organizar coletivamente e influenciar no caminho da política durante a implementação (SECCHI, 2017).

Os grupos de interesse são compreendidos como atores relevantes ao processo político desde a teoria precursora de Easton (1965), que previa sua influência e interferência nos resultados das políticas públicas. Para Cotta, Della Porta e Morlino (2001, p.151 *apud* SECCHI, 2017, p.108) um grupo de interesse “é um grupo de pessoas organizadas voluntariamente que utiliza recursos para influenciar decisões e políticas públicas”.

Também chamados de grupos de pressão (SECCHI, 2017), eles podem ser formais ou informais, como sindicatos ou movimentos sociais, pequenos ou grandes, e com recursos financeiros escassos ou abundantes. Trata-se de pessoas

organizadas para defender interesses comuns, capazes de influenciar as etapas do ciclo de políticas públicas, seja por meio de “campanhas publicitárias, *lobby*, financiamento de campanhas eleitorais, marchas ou paradas, greves e também [por meio de] corrupção ativa” (SECCHI, 2017, p.110).

Já as organizações do terceiro setor são aquelas com caráter privado, sem fins lucrativos e que lutam pelo interesse coletivo. Entre elas estão as ONGs (Organizações Não Governamentais), entidades filantrópicas e as OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público). A atuação dessas organizações normalmente ocorre em prol de agendas em que a ação pública está insuficiente ou inexistente, muitas vezes contribuindo ativamente para a produção de políticas públicas (SECCHI, 2017).

Kooiman (1993), Richards e Smith (2002), citados por Secchi (2017), explicitam a governança pública como um modelo de compreensão da Administração Pública que considera uma interação horizontal entre atores estatais e não estatais na construção de políticas públicas. Nesse contexto, as organizações do terceiro setor são incluídas, junto ao Estado, na tomada de decisão, na implementação e na avaliação de políticas públicas, já que defendem interesses coletivos (SECCHI, 2017). Ressalta-se a convergência entre a governança pública e a abordagem multicêntrica de políticas públicas, que considera a existência de múltiplos centros de tomada de decisão na produção de uma política pública, de forma que seus protagonistas são tanto os agentes governamentais quanto os não governamentais (SECCHI, 2017).

Dentre os atores não governamentais mencionados, analisa-se, por fim, os *think tanks*, que são institutos de pesquisa e aconselhamento em políticas públicas (SECCHI, 2017). Esses institutos podem influenciar o processo político ao ser contratados pela burocracia; nesta oportunidade, podem contribuir em todas as fases do ciclo. Quando fora do governo, podem cooperar com a sociedade na identificação de problemas públicos, formulação de alternativas e disseminação de informação (SECCHI, 2017).

Para explicar outras compreensões acerca do papel de atores não governamentais, Secchi (2017, p.120) aponta que novas teorias surgiram a partir dos “desenvolvimentos teóricos na área de redes”. São elas, principalmente: comunidades de políticas públicas (*policy communities*), comunidades epistêmicas, redes temáticas (*issue networks*) e coalizões de defesa. Recordar-se que o objetivo deste trabalho não tem como foco esses atores e suas formas de interação e influência no processo de

produção de políticas. Porém, como também compõem as reflexões sobre os atores e políticas públicas, serão brevemente descritos a seguir, a título de registro.

As comunidades de políticas públicas são redes de atores que compartilham interesses e identidades comuns, organizados em torno do campo de políticas públicas. Já as comunidades epistêmicas são aquelas redes de acadêmicos e especialistas que defendem os resultados científicos e a produção de políticas públicas baseadas em evidências, de forma que normalmente publicam seus estudos e se relacionam em congressos acadêmicos e reuniões periódicas (SECCHI, 2017). As comunidades podem ser compostas de diversos atores políticos, como grupos de interesse, pesquisadores acadêmicos, representantes de governos locais ou membros do legislativo (CAPELLA, 2018).

Já as redes de políticas públicas são

uma estrutura de interações, predominantemente informais, entre atores públicos e privados envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas. Os atores da rede possuem interesses distintos, mas interdependentes, e tentam resolver problemas coletivos de uma maneira não hierárquica. As redes de políticas públicas são compostas de atores públicos e privados que se sintam motivados para debater e agir em torno de temas de interesse comum (SECCHI, 2017, p.119).

As redes de políticas públicas contribuem para a explicação tanto do relacionamento do Estado com os diferentes atores e grupos que buscam influenciar a produção de políticas públicas quanto, também, acerca dos interesses do próprio Estado de se aproximar e obter apoio desses grupos (CAPELLA, 2018). Comunidades e redes diferem entre si na forma de relacionamento e de produção de políticas públicas. Para os autores, enquanto os atores que compõem as redes estão focados na defesa de interesses, aqueles que compõem as comunidades estão focados no compartilhamento de ideias (CAPELLA, 2018).

Resta ainda situar o modelo das coalizões de defesa (*advocacy coalition*), que se baseia na interação de pessoas em diferentes posições, como representantes políticos eleitos, burocratas, membros de grupos de interesse ou de comunidades de políticas públicas que “compartilham determinado sistema de crenças: valores, ideias, objetivos políticos, formas de perceber os problemas políticos, pressupostos causais e demonstram um grau não trivial das ações coordenadas ao longo do tempo” (SABATIER, 1988, p.139). A principal inovação desse modelo é considerar não somente as ideias, como também as crenças, valores, objetivos políticos e o papel de

aprendizagem política como relevantes na produção e mudanças nas políticas públicas (VICENTE; CALMON, 2011).

A título de sistematização, baseia-se na teoria revisada ao longo deste tópico para elaboração do seguinte quadro:

Quadro 2: Atores e as etapas do ciclo de políticas públicas

| Tipos de atores | Atributo | Exemplo de atuação |
|--------------------------------------|--|---|
| Políticos eleitos | Eleitos democraticamente e representantes dos interesses da coletividade | Identificam problemas públicos, pressionam para inseri-los na agenda; podem formular alternativas e participar da tomada de decisão |
| Burocratas | Corpo de funcionários públicos do Estado, detentores de conhecimento técnico e tácito | Influenciam em todas as fases do Ciclo de Políticas Públicas, mas principalmente na implementação |
| Partidos políticos | Organização da sociedade civil em defesa de uma agenda política | Influenciam ou são protagonistas na identificação de um problema público e na inserção deste na agenda governamental |
| Grupos de interesse | Grupo de pessoas organizadas voluntariamente e com interesses comuns, como movimentos sociais ou sindicatos; | Utiliza recursos para pressionar e influenciar decisões e políticas públicas, podendo participar de todas as fases do ciclo; |
| Empreendedores de políticas públicas | Governamentais ou não governamentais, que lideram a promoção de uma política pública; | Atuam aproveitando as janelas de oportunidade para propor ou implementar uma política pública, sendo capazes de inserir ou inflar certos problemas na agenda. Assim, podem atuar em todas as etapas do ciclo; |
| Organizações do terceiro setor | Organizações de caráter privado, sem fins lucrativos, como ONGs e OSCIPs; | Lutam por interesses coletivos quando se têm a inação ou ação insuficiente do Estado, podendo participar ativamente de todas as fases do ciclo, inclusive horizontalmente em parceria com o governo; |

| | | |
|--|--|---|
| <p>Comunidades epistêmicas</p> | <p>Rede de acadêmicos e especialistas que defendem a produção de políticas públicas baseada em evidências;</p> | <p>Auxiliam na identificação de problemas, na inserção destes na agenda e, quando contratados pela burocracia, auxiliam na elaboração de alternativas;</p> |
| <p>Comunidades de políticas públicas</p> | <p>Redes de atores que compartilham interesses em comum em relação ao campo de políticas públicas;</p> | <p>Auxiliam na identificação de problemas e na sua inserção na agenda governamental, principalmente quando atrelado à atuação de um empreendedor de políticas públicas;</p> |

| | | |
|---------------------|--|--|
| <i>Think-tanks</i> | Institutos de pesquisa e aconselhamento em políticas públicas; | Quando contratados pelo governo podem contribuir em todos os ciclos da política; quando externos, na identificação do problema e formulação de alternativas; |
| <i>Policytakers</i> | Destinatários da política pública; | Capazes de se organizar coletivamente e influenciar no caminho da política. |

Fonte: elaboração própria a partir da revisão de literatura.

As multiplicidades de compreensão das formas como instrumentos são escolhidos e de como os atores interagem e influenciam a produção de políticas públicas refletem o motivo da revisão realizada neste capítulo. Reforça-se, a título de sistematização, alguns conceitos e abordagens mais relevantes a este trabalho: (i) a abordagem multicêntrica proposta por Secchi (2017); (ii) a compreensão do ciclo de políticas públicas e em suas respectivas fases, bem como (iii) no foco do papel dos instrumentos utilizados e (iii) na relevância de se analisar como a interação entre os atores ocorre.

Além disso, esta seção complementou toda a revisão proposta por este capítulo: o olhar voltado para a interação dos atores em todas as fases do ciclo de políticas públicas, desde a identificação do problema público. De forma mais específica, a presente seção se dedicou a identificar quais são os atores envolvidos neste processo político, assim como buscou compreender de que forma eles atuam,

a partir de seus objetivos, estratégias e influências. Conforme já explicitado, a abordagem multicêntrica de Secchi (2017) inclui os atores não-governamentais na “macroetapa” de formulação de políticas; aspecto relevante aos projetos e programas analisados nesta monografia: frutos da atuação de ONGs e políticos que movimentam sua referida agenda política e, portanto, podem ser considerados empreendedores de políticas públicas (KINGDON, 2003; SECCHI, 2017), ao incluí-la na agenda governamental por meio de parcerias institucionais.

Contudo, antes de analisá-las, faz-se necessário compreender o porquê de sua existência. Para tal, utiliza-se das teorias aqui abordadas para explicar a relevância de se compreender o consumo excessivo de proteína animal como um problema público (já que com abrangência coletiva e resolutividade) e, por isso, passível de intervenção estatal. Aspectos a serem abordados de forma mais detalhada nos capítulos a seguir, inclusive a partir de uma *Árvore de Problemas* (figura 2), que sistematiza as causas e consequências deste *status quo* inadequado.

3 O CONSUMO EXCESSIVO DE PROTEÍNA ANIMAL COMO PROBLEMA PÚBLICO

Como visto até aqui, as políticas públicas são um conjunto intencional de decisões e ações coordenadas, de responsabilidade de uma autoridade formalmente constituída, que visa intervir em uma situação indesejada para beneficiar uma coletividade por meio do enfrentamento de um problema público. Diversos atores de dentro e de fora dessa autoridade formal são responsáveis por estas decisões e ações, que podem ser organizadas em fases, na lógica de um ciclo.

Na “macrofase” de formulação, os atores são responsáveis por dar notoriedade a certas questões sociais, buscando despertar a atenção e o interesse das autoridades governamentais para inseri-las na sua agenda de políticas. Também podem se apresentar como empreendedores de determinadas ideias e soluções para superar essas questões indesejadas; podem equacionar as diferentes alternativas, os interesses em jogo ou os recursos disponíveis para decidir que solução será considerada e, por fim, como ela será operacionalizada em instrumentos a serem utilizados na sua implementação. Esse caminho foi importante para situar o marco de análise das políticas públicas de redução do consumo excessivo de proteína animal, objeto deste trabalho, com foco nos atores envolvidos em sua formulação e nos instrumentos que as compõem.

Neste capítulo, descreve-se como a questão do consumo excessivo de proteína animal, especialmente de carne, vem sendo tratada como um problema público, fase inicial das políticas direcionadas a intervir nele. O debate revisado situa o consumo exagerado desses alimentos como tal problema, à luz do que foi disposto no capítulo anterior: representa um “*status quo* [que] é considerado inadequado” por uma coletividade, existindo “a expectativa do alcance de uma situação melhor” (SJÖBLOM, 1984 *apud* SECCHI, 2017, p.10).

Consideram-se as mudanças nos sistemas alimentares ocorridas ao redor do mundo, a partir dos processos de modernização das últimas décadas, como a industrialização, a urbanização e a globalização (BLEIL, 1998; FRANÇA *et al.*, 2012). Tais mudanças caminharam em direção à padronização dos hábitos alimentares de todo o mundo, inclusive no Brasil, em direção à chamada dieta ocidental: abundante em produtos de origem animal, alimentos ultra processados e com excesso de açúcares, ao passo que pobre em consumo de alimentos de origem vegetal, como frutas, verduras, legumes e grãos. Esse processo será detalhado na seção 3.1.

A expansão da dieta ocidental ocorreu concomitantemente à revolução pecuária, caracterizada pela produção industrializada de alimentos de origem animal, propiciando um aumento significativo na quantidade de animais criados, abatidos e processados (FAO, 2010; SOUZA, 2019). Ademais, a intensificação da produção industrial de alimentos, seja de origem animal ou vegetal, gerou um distanciamento progressivo entre seres humanos e natureza, de forma que os alimentos passaram a ser adquiridos, na maior parte das vezes, em grandes redes de supermercado, o que aparece também como relevante à formação dos hábitos alimentares (BLEIL, 1998; FRANÇA *et al.*, 2012). As consequências dessa nova forma de consumo e de produção são notáveis, sejam no campo da saúde pública ou da proteção ao meio ambiente (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015; BRASIL, 2014; FAO, 2010), como também estão relacionadas a questões de segurança alimentar, o que abre espaço para o debate sobre alternativas sustentáveis. O capítulo se dedica a cada uma dessas consequências.

A contextualização e a análise das consequências do excesso de consumo de proteína animal na saúde, realizadas aqui, propõe uma adaptação na compreensão sobre o tema para o caso específico do Brasil: ela resulta do excesso de alimentos de origem animal e da falta de diversificação da alimentação (BATISTA FILHO; RISSIN, 2003; BRASIL, 2014; IBGE, 2010). Dessa forma, ressalta-se que a alimentação dos brasileiros não segue os padrões recomendados nacionalmente pelo Guia Alimentar para a População Brasileira (2014), bem como não segue os definidos internacionalmente, pela Organização Mundial de Saúde (OMS), inclusive no tocante à quantidade de proteína animal ingerida diariamente.

Como a análise das políticas públicas de redução de consumo excessivo de proteína animal deste trabalho parte de uma concepção multicêntrica, na esteira de Secchi (2017), o debate sobre essa questão inclui, para além das iniciativas exclusivamente propostas por órgãos públicos, a atuação de Organizações Não Governamentais na formulação dessas políticas. Interessa as que buscam parcerias com o setor público para a promoção de uma alimentação mais sustentável, seja nas escolas, em restaurantes populares ou no sistema prisional.

3.1 Consumir proteína animal em excesso é um problema público? Causas, descritores e consequências de um problema (nem) tão pouco percebido

A alimentação é um direito humano e uma necessidade fisiológica básica, mas seu acesso ainda está longe de ser universal. No mundo, quase um bilhão de pessoas passam fome (2015), assim como uma em cada sete pessoas não têm acesso à alimentação de forma adequada, levando em consideração as perspectivas quantitativas e qualitativas nutricionais (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015).

Se a barreira do acesso é ultrapassada, os hábitos alimentares são condicionados por crenças, culturas e singularidades no âmbito étnico, fisiológico, social, religioso e regional (FRANÇA, *et al.*, 2012). Esses hábitos são (trans)formados ao longo da história da humanidade por meio da noção de “sistemas alimentares”, a partir da ação e da interação de diferentes atores sociais, tais como produtores, distribuidores, consumidores e o Estado (SOUZA, 2002 *apud* FRANÇA *et al.*, 2012).

Os sistemas alimentares em diversos países sofreram mudanças relevantes nos séculos XIX e XX, principalmente após fenômenos como a industrialização, a urbanização e a globalização (BLEIL, 1998). Esses processos refletem “a complexidade dos modelos de consumo e dos fatores que os determinam” (PINHEIRO, 2001 *apud* FRANÇA *et al.*, 2012). Bleil (1998, p.3) agrega à discussão dando centralidade à influência da cultura nas escolhas alimentares, uma vez que “a eleição dos alimentos satisfaz às necessidades do corpo, mas também, em grande medida, às necessidades da sociedade. A cultura estabelece o que é comestível [...]”.

Nesse sentido, a autora reflete como a escolha alimentar não é individual, já que é estritamente ligada a determinantes sociais, relacionados “às crenças que foram construídas por uma sociedade ao longo de sua história, as quais nem sempre estão de acordo com a ciência ou a razão” (BLEIL, 1998, p.4). A autora se baseia em Sahlins (1979) para exemplificar tal influência ao refletir sobre o consumo de bois e porcos nos Estados Unidos ser permitido, ao passo que o de cachorros e o de cavalos é considerado impróprio. A opção, deste modo, não advém de vantagens biológicas, ecológicas ou econômicas, mas sim culturais⁶, tendo em vista que os Estados Unidos

⁶ São vários os autores que alinham o consumo de carne aos aspectos culturais, seja na perspectiva de consumo de carne como *status* econômico, aspecto inflado em contextos de desigualdade social (BLEIL, 1998); seja *status* social, vinculado ao padrão de vida ocidental ou à subversão de questões religiosas, como ocorre na Índia (NACONECY, 2015; SOUZA, 2019); seja atrelado às diferentes formas de opressão na sociedade moderna, já que relacionam a exploração animal às outras formas de opressão, como o machismo (ADAMS, 1990;2015), ou o racismo e a homofobia (CAVIOLA; EVERETT;

são considerados “a terra do cão sagrado” ao mesmo tempo em que tem a carne como seu principal alimento (BLEIL, 1998, p.3).

A urbanização, a industrialização e a globalização geraram transformações no estilo de vida e de alimentação de praticamente toda a população mundial. Os hábitos alimentares modernos são profundamente diferentes dos hábitos de nossos antepassados, “que viviam em contato com a natureza, alimentando-se de tudo que ela lhes oferecia: animais abatidos (carne), frutas, gramíneas, folhas, raízes etc”. (FRANÇA *et al.*, 2012, p.2).

A alimentação moderna, por sua vez, é marcada, sobretudo pelo desenvolvimento das indústrias alimentares, que “afastaram” a população desse contato direto com a natureza e condicionaram a aquisição de alimentos, em sua maioria, às grandes redes de supermercado (BLEIL, 1998). Isto é, não apenas os hábitos alimentares mudaram, como também a forma de produzir e distribuir os alimentos (CARVALHO; MARCHIONI, 2019), como apontado por Dias (2009 *apud* SOUZA, 2019, p.70).

O advento da indústria pecuária propiciou não apenas uma quantidade muito maior de animais sendo criados, abatidos e processados, mas também possibilitou o distanciamento progressivo entre o local onde o animal é criado e onde ele será abatido, bem como do consumidor final. Por esse ângulo, para seguir a lógica industrial, a produção de alimentos passou a incluir novas tecnologias à produção, como é o caso do alto uso de agrotóxicos na agricultura, e do uso de antibióticos e hormônios nos animais, que permite uma lógica de ciclos de vidas reduzidos e otimizados (SOUZA, 2019; PAIM; ALONSO, 2020; FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015). Souza (2019, p.69) se apoia em Sordi (2013) para exemplificar:

no caso da produção de bovinos, em modelos mais tradicionais, os animais pastavam ao ar livre e eram criados em médios e pequenos rebanhos, sendo que estes, geralmente, eram abatidos em locais próximos. A carne produzida no processo era consumida localmente, em taxas menores do que as atuais. Tal modelo está praticamente extinto atualmente.

Para mais, Bleil (1998) destaca fatores relevantes à definição dos hábitos alimentares advindos desses processos, como o apelo publicitário e o *status* econômico vinculado à alimentação, que contribuíram, entre outros, para uma maior

FABER, 2018 *apud* SOUZA, 2019). Destaca-se que tais apontamentos representam um campo fértil e urgente a ser explorado; contudo, devido ao recorte e ao enquadramento desta monografia, cabe a um próximo trabalho revisá-los.

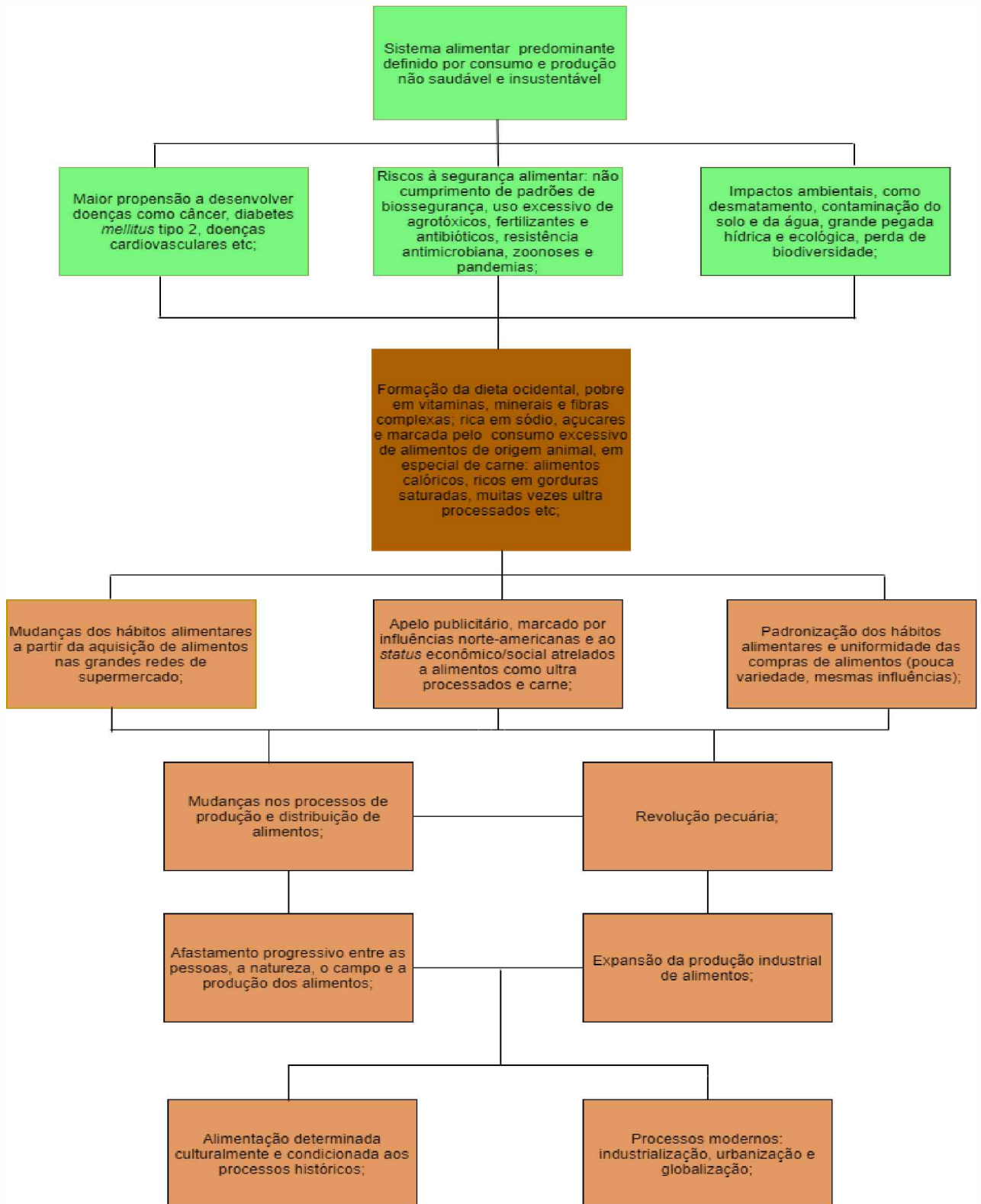
uniformidade nas compras (BLEIL, 1998). Logo, chama-se atenção para as mudanças nas diferentes culturas ao redor do mundo, em direção à uma “dieta ocidental”, caracterizada pelo grande consumo de carne e, portanto, rica em gorduras saturadas e baseada em alimentos ultra processados, com excesso de açúcar e falta de carboidratos complexos e fibras.

Segundo Monteiro *et al.* (*apud* Bleil, 1998), esse novo sistema alimentar iniciou-se nos Estados Unidos de forma lenta, na segunda metade do século XIX. Durante o século XX, contudo, influenciou de forma muito mais rápida a transformação da alimentação dos países em desenvolvimento. A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, 2010) assinala para esse aumento rápido e significativo ao indicar que o consumo de leite, carne e ovos (per capita) aumentou consideravelmente nos países em desenvolvimento desde o início dos anos 1960. Segundo a Organização, o consumo de leite quase duplicou, o de carne triplicou, enquanto o de ovo aumentou cerca de cinco vezes.

Importantes expoentes da literatura conceituam essas mudanças, sobretudo o aumento da produção e do consumo de proteína animal, como “revolução pecuária”, atrelando a centralidade desses produtos também ao aumento populacional e ao aumento de renda global (ALLIEVI; VINNARI; LUUKKANEN, 2015; DELGADO *et al.*, 1999 *apud* SOUZA, 2019; FAO, 2010). Nesse contexto, a revolução pecuária seguiu o padrão da “revolução verde” em seu aspecto produtivista, aumentando significativamente a produtividade, mas gerando consequências (SOUZA, 2019). A revolução verde foi responsável por problemas como o aumento da concentração fundiária, a inserção e dependência dos produtores de sementes/plantas geneticamente modificadas e o alto uso de agrotóxicos. Consequentemente a cultura de pequenos produtores foi seriamente prejudicada e propiciou-se “o advento de grande parte dos principais problemas socioambientais modernos” (MAZOYER; ROUDART, 2010 *apud* SOUZA, 2019, p. 70).

A figura 2 sistematiza a identificação do problema “consumo exagerado de alimentos de origem animal” no diagrama chamado Árvore de Problemas, em que as raízes representam as causas do problema central, disposto no tronco, sobre o qual cresce a copa, que indica as consequências do problema. Por isso, a árvore deve ser lida de baixo (das raízes) para cima (copa). Aponta-se que todas as informações presentes nessa representação-gráfica estão apresentadas de forma mais detalhada ao longo deste capítulo.

Figura 2 – Árvore de Problemas do “consumo exagerado de alimentos de proteína animal”



Fonte: Elaboração própria.

Essa discussão evidencia que a revolução industrial fomentou a produção de proteína animal em larga escala o que influenciou nos hábitos alimentares da dieta ocidental. Nesse sentido, destaca-se que ambos são responsáveis pelo consumo excessivo de proteína animal, puxados principalmente pelo Brasil, China e Estados Unidos (FAO, 2010), resultando em consequências ambientais, à segurança alimentar e à saúde pública (SOUZA, 2019), como será tratado neste capítulo. Antes disso, discute-se como esse problema se situa no Brasil, de modo mais específico.

3.1.1 O consumo de proteína animal no Brasil

Os brasileiros atualmente seguem um padrão de consumo de alimentos mais industrializados, rápidos e com menor aporte nutritivo que no padrão anterior aos processos de modernização apresentados (BLEIL, 1998; FRANÇA *et al.*, 2012). O país apresenta a tendência de “reduzir o consumo de cereais e tubérculos, de substituir carboidratos por lipídios e de trocar proteínas vegetais por proteínas animais” (BLEIL, 1998, p.19). Tais mudanças estão associadas, no Brasil e ao redor do mundo, às “doenças não comunicáveis, como diabetes, hipertensão [e] obesidade” (ROCHA, 2019, p. 15).

Não obstante, ressalta-se que essas doenças estão presentes em todos os estratos sociais do país (BLEIL, 1998), mesmo diante da marcante desigualdade social presente no Brasil, que determina a limitação de acesso e à escolha alimentar de diversas pessoas. Por isso, é importante entender que a obesidade e a desnutrição ocorrem simultaneamente, como consequência de uma alimentação calórica, rica em açúcares e gorduras, e insatisfatória do ponto de vista nutricional (FRANÇA *et al.*, 2012).

Segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2008-2009, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os alimentos ultra processados representam cerca de um terço da alimentação dos brasileiros. Enquanto o arroz e feijão aparecem como cerca de 1/4 da alimentação, seguido pelas carnes vermelhas (boi e porco), frangos, leite, raízes e tubérculos, frutas, peixes, legumes, verduras e ovos (IBGE, 2010). Ainda, a POF 2017-2018 (IBGE, 2019) expõe que as verduras e legumes correspondem a 3,6% das despesas advindas dos alimentos adquiridos pelos brasileiros, enquanto as frutas representam 5,2%.

Observa-se que a população brasileira, em sua maioria, não consome as quantidades nutricionais determinadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como dietas saudáveis (OPAS; OMS, 2019). A OMS determina que deve-se consumir menos de 10% de gorduras saturadas na ingestão calórica total (presente principalmente em carnes e laticínios), enquanto a Sociedade Brasileira de Cardiologia estipula o máximo de 7% (SPOSITO *et al.*; 2007), índice ultrapassado por cerca de 82% da população (BRASIL, 2014).

Além disso, a OMS aconselha o consumo mínimo de 400g de frutas, legumes e verduras por dia, patamar distante da realidade nutricional dos brasileiros: mais de 90% da população não consomem nem metade do recomendado (IBGE, 2010). Ainda, o Ministério da Saúde aconselha a ingestão de, no máximo, 71g diárias de carnes vermelhas; contudo, sabe-se que a população brasileira consome cerca de 80% mais do que tal recomendação (CARVALHO *et al.*, 2016). Já a World Cancer Research (2018) recomenda que o consumo de proteína animal (incluindo ovos, leite e derivados) seja de 300 a 500g por semana, o que seria cerca de 43 a 71g por dia (WCRF, 2018). Entretanto, o consumo médio dos brasileiros é de cerca de 112g diárias, excedendo as recomendações (IBGE, 2010). Se levarmos em consideração a aquisição desses alimentos por pessoa, estima-se uma quantidade de 200g diárias desses alimentos (Tabela 3, IBGE, 2020). Por sua vez, o Ministério da Saúde recomenda o consumo máximo de 2300mg de sódio, por dia, para indivíduos adultos; porém, o consumo médio ultrapassa 3200mg, o que a POF (IBGE, 2010, p.100) relaciona ao consumo de “pizza, carnes processadas, salgadinhos industrializados, biscoito recheado e refrigerante”.

A literatura demonstra que altos níveis de gorduras saturadas e sódio estão presentes nas carnes, em especial nas processadas. Destaca-se, inclusive, que o consumo de frango foi tido como a principal fonte de ingestão de sódio nas dietas de crianças e adultos nos Estados Unidos, país onde se iniciou a dieta ocidental (DREWNOWSKI; REHM, 2013). Além disso, Carvalho e Marchioni (2019) se apoiam em Elans (2018) e destacam a centralidade do consumo de carne nos hábitos alimentares do Brasil, de forma que se caracteriza como o país da América Latina que tem maior participação de carnes variadas e de carne bovina na dieta.

A diversificação da alimentação, concomitante à redução da proteína animal são relevantes, já que ambos níveis de consumo (de proteína animal, de frutas, legumes e verduras) no país não estão adequados aos padrões internacionais e

nacionais. O sistema alimentar atual, baseado na produção industrial e no consumo excessivo de proteína animal, em especial de carne, gera impactos de diferentes extensões e gravidades. Dentre eles, destacam-se os impactos na saúde pública, no meio ambiente e à segurança alimentar dos brasileiros e brasileiras, conforme se discute a seguir (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015; CARVALHO; MARCHIONI, 2019; SOUZA, 2019).

3.2 Doenças, obesidade, zoonoses e pandemias: os caminhos da saúde de dietas à base de proteína animal

A mudança nos sistemas alimentares a partir da produção industrial de alimentos gera consequências na saúde da população em todo o mundo, como na maior propensão em ter diabetes do tipo 2, obesidade, colesterol, doenças cardiovasculares, câncer etc. (AMERICAN HEART ASSOCIATION, 2020; BARNARD *et al.*, 2014; BRASIL, 2014; IARC, 2015; MCAFEE, *et al.*, 2010; PERALTA *et al.*, 2017; SOUZA, 2019).

Contudo, é importante ressaltar que o consumo de uma quantidade moderada de alimentos de origem animal é considerado saudável pela maior parte da literatura, já que são ricas fontes de proteínas, vitaminas e outros nutrientes (BRASIL, 2014; IARC, 2015; LANCET, 2019; MCAFEE, *et al.*, 2010). A FAO (2010, p.84, tradução da autora) destaca como “os produtos de origem animal, principalmente carnes, leite e ovos provém uma grande e concentrada fonte de nutrientes essenciais, como proteínas, energia e micronutrientes (especialmente ferro, zinco e vitamina B12)”. Já o consumo em grande quantidade desses alimentos não é recomendado, principalmente se atrelado a hábitos não saudáveis, como o sedentarismo, tabagismo ou fatores genéticos (IARC, 2015; MARTINELLI; CAVALLI, 2019; PERALTA *et al.*, 2017).

Em especial, a ingestão em excesso de carnes vermelhas não processadas e processadas se destaca como motivo de alerta, já que essas últimas estão classificadas como comprovadamente cancerígenas pela International Agency of Research on Cancer (IARC, 2015). Segundo a Agência, para cada 50g de carne ultra processada ingerida, aumenta-se em 18% o risco de câncer de intestino, de forma que esse alimento está classificado dentro do mesmo grupo de risco do tabaco (1A). Ainda, a mesma agência classifica o consumo de carne vermelha como

provavelmente cancerígena, a classificando no grupo 2A, de forma que se aconselha a redução do consumo.

O desenvolvimento de diferentes tipos de câncer está relacionado ao alto nível de gorduras saturadas presentes nesses alimentos (FRANÇA *et al.*, 2012; IARC, 2015), às substâncias inflamatórias que são liberadas a partir das altas temperaturas advindas do cozimento⁷ (PERALTA *et al.*, 2017) e ao excesso de fertilizantes e agrotóxicos utilizados na produção de vegetais usados para alimentação dos animais (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015). Contudo,

é consensual que há maior risco de surgir câncer de cólon ao ingerir carne processada do que ao ingerir carne vermelha não processada. Assim, o potencial cancerígeno da carne estará associado ao tipo de carne consumida (vermelha e/ou processada), o processo de confecção, a quantidade consumida e aos riscos genéticos individuais (McAfee *et al.*, 2010, tradução da autora).

O estudo realizado por McAfee *et al.* (2010) aponta que o consumo moderado de carne vermelha magra e não-processada é nutricionalmente interessante à saúde, indicando, inclusive, efeitos benéficos em relação ao sistema nervoso central e à função renal. Os autores apontam que o consumo moderado de carne vermelha magra e não-processada em uma dieta equilibrada dificilmente aumentará o risco de câncer de cólon ou de doenças cardiovasculares (AMERICAN HEART ASSOCIATION, 2020; MCAFEE *et al.*, 2010).

Em 2010, uma pesquisa realizada pela Universidade de Harvard (2010) demonstrou a relação entre o consumo de ovos e de carne de aves⁸ com pele e o maior desenvolvimento de câncer de próstata em homens portadores da doença (RICHMAN, *et al.*, 2010). Dessa forma, homens que já têm a doença e consomem uma grande quantidade desse tipo de carne aumentam em quatro vezes o risco de a doença reincidir ou progredir (RICHMAN, *et al.*, 2010). Concomitantemente, o Guia Alimentar para a População Brasileira (2014, p.82) aconselha a ingestão moderada de carne de aves sem pele, já que o alto teor de gorduras saturadas está concentrado nas peles destes animais.

Ainda, há evidências científicas que comprovam que dietas ricas em verduras, legumes e frutas estão associadas à menor ocorrência de alguns tipos de

⁷ Aspecto presente também nas carnes de frango ou peixes (Alisson-Silva *et al.*, 2016 *apud* PERALTA *et al.*, 2017)

⁸O termo utilizado na pesquisa norte americana é “poultry”, expressão em inglês que refere-se às aves domesticadas para consumo, como frangos, perus, gansos e patos.

câncer, como os de cólon, esôfago, estômago e pulmão (FRANÇA *et al.*, 2012). Peralta *et al.* (2017) refletem sobre isso ao dizer que: ao adicionar substâncias anticancerígenas na dieta, como alimentos de origem vegetal, o risco de desenvolvimento de câncer reduz. Nesse sentido, resgata-se o que foi demonstrado pela POF (IBGE, 2010) e pelo Guia Alimentar para a População Brasileira (2014), que demonstram o consumo insuficiente de frutas, legumes e verduras na dieta da população brasileira, ao mesmo tempo que se tem uma alimentação rica em carnes, gorduras saturadas, açúcar e sódio.

Além de câncer, sabe-se que o consumo em grande quantidade de proteína animal apresenta alta relação com a obesidade, devido, entre outros motivos, ao alto teor calórico desses alimentos (PERALTA *et al.*, 2017). Já as carnes vermelhas, processadas e não processadas, quando consumidas em excesso, estão relacionadas principalmente às doenças cardiovasculares (MICHA *et al.*, 2012; PERALTA *et al.*, 2017), e à diabetes mellitus tipo 2 (PERALTA *et al.*, 2017; BARNARD *et al.*, 2014; MICHA *et al.*, 2012), tendo em vista que têm altos níveis de gordura saturada em sua composição.

Segundo o Guia Alimentar para a População Brasileira (2014, p.30),

alimentos de origem animal são boas fontes de proteínas e da maioria das vitaminas e minerais de que precisamos, mas não contêm fibra e podem apresentar elevada quantidade de calorias por grama e teor excessivo de gorduras não saudáveis (chamadas gorduras saturadas), características que podem favorecer o risco de obesidade, de doenças do coração e de outras doenças crônicas.

Nesse sentido, os dados da Pesquisa Vigitel Brasil (2018) indicam um número que chama a atenção devido ao fator de risco que representa: a obesidade e o sobrepeso já atingem cerca de 60% da população adulta brasileira (BRASIL, 2018). O IBGE (2010) expõe que essas condições também estão presentes nas crianças e nos jovens: entre as crianças de 5 a 9 anos, 1/3 de meninas e quase metade dos meninos estão com sobrepeso e obesidade, ao mesmo tempo que entre os de 10 a 19 anos, a média é igual para ambos os sexos: um 1/5 está com sobrepeso e um 1/4 obeso.

Tal resultado é, também, fruto dos processos de modernização já citados, que contribuíram para as mudanças nos sistemas alimentares. Batista Filho e Rissin (2013, p.184) destacam a transição nutricional no Brasil, caracterizada, entre outros motivos, pelo declínio da desnutrição e o aumento da obesidade:

Ao mesmo tempo em que declina a ocorrência da desnutrição em crianças e adultos num ritmo bem acelerado, aumenta a prevalência de sobrepeso e obesidade na população brasileira. A projeção dos resultados de estudos efetuados nas últimas três décadas é indicativa de um comportamento claramente epidêmico do problema. Estabelece-se, dessa forma, um antagonismo de tendências temporais entre desnutrição e obesidade, definindo uma das características marcantes do processo de transição nutricional do país.

Os autores refletem acerca das diferenças regionais e sociais que existiam na distribuição da obesidade, “em princípio, existiria maior prevalência de sobrepeso/obesidade nas regiões mais ricas, sendo esta condição o fator discriminante dos cenários epidemiológicos entre o Nordeste e Sudeste do Brasil” (BATISTA FILHO; RISSIN, 2003, p.184). Contudo, eles concluem que por mais que a desnutrição ainda esteja presente em regiões do país, junto às deficiências nutricionais como anemia⁹; há um aumento considerável de ocorrência da obesidade nos setores mais pobres da população, ao mesmo tempo em que se reduz “entre as mulheres adultas de renda mais elevada” (BATISTA FILHO; RISSIN, 2003, p.185).

Rocha (2019, p.15) agrega à discussão na medida em que destaca como a obesidade não pode ser considerada como “excesso de comida”, de modo que se deve levar em consideração que a obesidade e a desnutrição estão presentes em dietas ricas em produtos ultra processados e em gorduras saturadas. Além disso, a autora reflete sobre a extensão do problema no Brasil e no mundo, inclusive considerado pela OMS (2000) como uma pandemia causada pelo perfil alimentar e de exercício físico.

Segundo a FAO (2010, p. 38, tradução da autora)

As principais preocupações estão relacionadas ao aumento do consumo de gordura saturada ([presente em] carne, laticínios e alimentos industriais), um aumento muito acentuado de açúcares (refrigerantes, biscoitos, sobremesas), um consumo reduzido de amidos (pão, batata) e deficiências de micronutrientes. O espelho dos novos comportamentos alimentares é o aumento do sobrepeso e da obesidade. As principais causas são: estilo de vida, tipo e frequência de atividade física, tipo e qualidade dos alimentos consumidos e tempo gasto em atividades relacionadas a alimentos (compras, culinária, etc.).

⁹ O autor chama atenção para a correlação entre anemia e o consumo de leite: “o leite, tradicionalmente proclamado como um excelente alimento, parece estar implicado, por seu crescente consumo, no aumento da prevalência de anemia em crianças menores de dois anos, no Município de São Paulo (Levy-Costa, 2002). É uma constatação que, inclusive, recomenda um reposicionamento conceitual e programático a propósito do consumo de leite” (BATISTA FILHO; RISSIN, 2003, p.189).

Assim, a obesidade aparece como um fator de risco à saúde (OMS, 2000; MICHA *et al.*, 2012; PERALTA *et al.*, 2017) não desvinculada da dieta ocidental e de outros problemas atrelados ao consumo excessivo de carnes, em especial, de carne vermelha processada e não processada: as doenças cardiovasculares e a diabetes *mellitus* tipo 2.

Micha *et al.* (2013) são responsáveis por uma pesquisa da Universidade de Harvard que comprovou a relação entre o consumo de carne vermelha processada e não processada com a incidência de diabetes *mellitus* tipo 2, sendo a carne processada responsável pelo maior risco: uma porção desse alimento por dia aumenta o risco de se desenvolver a doença em 51%. Barnard *et al.* (2014) explicam tal relação, ao defender que a diabetes não é causada pelo aumento de carboidratos ou açúcares no sangue, mas sim pelo aumento de ingestão de gorduras saturadas, que geram a resistência à insulina. Os autores demonstram que o consumo de qualquer tipo de carne está associado ao risco de desenvolver diabetes, índice que diminui progressivamente a partir da redução do consumo de produtos de origem animal (BARNARD *et al.*, 2014).

Assim, enquanto a diabetes *mellitus* tipo 2 aparece em 7º lugar entre as dez principais causas de morte no mundo, aparece em 5º quando o recorte são as Américas (WHO, 2016). Frisa-se que as doenças cardiovasculares se caracterizam como a principal causa de morte o mundo, inclusive nas Américas (WHO, 2016) e no Brasil (BRASIL, 2017).

Segundo Micha *et al.* (2012), aponta-se que essas doenças estão diretamente relacionadas ao consumo excessivo de carnes vermelhas processadas (maior risco) e não processadas (menor risco por ter menor quantidade de sódio). Dessa forma, sugerem que o consumo de nenhuma das duas é benéfica à saúde cardiovascular.

Os níveis de colesterol LDL também estão relacionados à saúde cardiovascular e ao consumo de carnes (BERGERON *et al.*, 2019). Segundo os pesquisadores, os níveis deste tipo de colesterol no sangue aumentam de maneira similar em dietas com carnes vermelhas ou carnes brancas, especialmente frangos e outras aves, motivo para os autores incentivarem uma alimentação à base de verduras e legumes (BERGERON *et al.*, 2019).

O ovo também aparece como um dos alimentos de origem animal com grande concentração de gorduras saturadas e colesterol, principalmente em sua gema

(SPENCE *et al.*, 2012). De acordo com os autores, o consumo de 3 ovos ou mais por semana aumenta significativamente a placa carotídea, a sobrecarregando, o que pode estar relacionado às doenças cardiovasculares, aos infartos e aos derrames (SPENCE *et al.*, 2012).

Com fins didáticos, os autores comparam o consumo de gemas de ovos regularmente com o consumo de cigarros, observando um padrão semelhante de aumento da carga na placa carotídea: os pacientes que consumiam mais ovos tinham cerca de 2/3 do risco daqueles que fumam diariamente. Por isso, os autores aconselham a redução no consumo de gemas de ovo àqueles que têm tendência a desenvolver doenças cardiovasculares, assim como chamam atenção para a forma como a relação entre essas doenças e o consumo de cigarro são amplamente divulgadas, enquanto os riscos do consumo de gemas de ovo não (SPENCE *et al.*, 2012). Contudo, os malefícios do consumo excessivo de ovos não são consenso na literatura, de forma que o Guia Alimentar para a População Brasileira (2014, p.84) aponta esse alimento como “rico em proteínas de alta qualidade, em minerais e em vitaminas, especialmente as do complexo B. São também considerados bons substitutos para as carnes vermelhas”.

Já Greger (2012) agrega à discussão ao centralizar a relação entre o consumo de carne e as doenças cardiovasculares nas bactérias que estão nas carnes e o efeito delas no corpo após a ingestão. Tais efeitos geram um processo inflamatório no corpo, com a paralisação das artérias, que ficam impedidas de relaxar ao menos a metade do normal. O autor ainda alerta que tal consequência não está relacionada apenas ao consumo de carne durante anos, mas sim a uma resposta imediata do corpo (GREGER, 2012).

Por tudo isso, ressalta-se que a relação entre o consumo excessivo de carne (em especial de carne vermelha processada) e a propensão em se desenvolver doenças cardiovasculares é consenso na literatura analisada (AMERICAN HEART ASSOCIATION, 2020; BRASIL, 2014; MCAFEE, *et al.*, 2010; MICHA *et al.*, 2012; PERALTA *et al.*, 2017).

A redução desse consumo, atrelado à diversificação da alimentação a partir de ingredientes de origem vegetal, se faz necessária, conforme orientações nacionais e internacionais (BRASIL, 2014; OMS, 2000). Já que estes alimentos são fontes de vitaminas, minerais, fibras e nutrientes, auxiliando na prevenção das doenças citadas.

A presença de vários antioxidantes em legumes e verduras justifica a proteção que conferem contra alguns tipos de câncer. Pelas excepcionais propriedades nutricionais e ampla versatilidade culinária, este grupo de alimentos é excelente alternativa para reduzir o consumo excessivo de carnes vermelhas no Brasil (BRASIL, 2014, p.75).

Destaca-se que ao mesmo tempo que é possível manter uma alimentação saudável à base de vegetais em paralelo a um consumo moderado de carnes, é também possível manter uma dieta saudável a partir do consumo apenas alimentos de origem vegetal, em qualquer fase da vida humana, como é o caso das dietas vegetarianas e veganas (AMIT, 2010; AMERICAN HEART ASSOCIATION, 2020; BRASIL, 2019; SOCIEDADE VEGETARIANA BRASILEIRA, 2012; VESANTO *et al.*, 2016; WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020).

Além disso, aponta-se que as consequências advindas do excesso de consumo de proteínas de origem animal não são relacionadas apenas aos aspectos nutricionais. Segundo o International Livestock Research Institute (2012 *apud* SOUZA, 2019, p.43), estão presentes nos “países “em desenvolvimento” treze tipos de zoonoses originárias de bois, galinhas e porcos que estão associadas com mais de dois milhões de mortes e 2,4 bilhões de casos de infecção humana anualmente”.

Paim e Alonso (2020) chamam a atenção para essa questão, explicando como a forma de produção industrial adotada hoje em dia – que utiliza tecnologias para nutrição, seleção genética e reprodução dos animais – busca a otimização do processo ração-produto final (carne, ovos e leite) e prioriza os ganhos monetários. Dessa lógica surgem as doenças de produção, muitas vezes geradas pelo estresse crônico e agudo, o que torna os animais mais propensos às doenças infecciosas, às bactérias e a sistemas imunológicos deprimidos (PAIM; ALONSO, 2020).

O aumento da vulnerabilidade desses animais às infecções representa um maior risco de cepas virais de alta patogenicidade, ao mesmo tempo que são “um grande risco para a segurança alimentar, aumentando a probabilidade de ocorrência de doenças causadas por patógenos entéricos como *Escherichia coli*, *Salmonella*, e *Campylobacter*” (PAIM; ALONSO, 2020, p.29; FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015). Logo, os autores explicam que existem, no Brasil e no mundo, diversos protocolos de biossegurança para prevenção e controle da transmissão de doenças como essas. Contudo, os autores citam pesquisas em países como Suécia, Canadá, Estados Unidos e Austrália que demonstram a baixa adesão aos protocolos de biossegurança como uma questão sistêmica da indústria pecuária (BACKHANS *et al.*, 2015;

RACICOT *et al.*, 2011; DOREA *et al.*, 2010; SCOTT *et al.*, 2018 *apud* PAIM; ALONSO, 2020). Além disso, destacam que a grande quantidade de produtos secundários advindos da produção industrial de proteína animal, tais como excrementos, animais vivos e mortos e seus fluídos corporais, assim como o sistema de transporte utilizado (com animais vivos) aumentam os riscos de contaminação (PAIM; ALONSO, 2020; FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015).

Os autores ressaltam outras questões de biossegurança na produção industrial de carnes, como a alta porcentagem de animais que morrem antes do abate e que precisam, portanto, ser descartados. Além disso,

a situação fica ainda mais grave durante períodos de surtos de doenças infecciosas, quando o número de animais que precisam ser sacrificados frequentemente excede a capacidade das instalações de descarte e reciclagem. Nesses casos, é comum o descarte de centenas de animais em aterros (PAIM; ALONSO, 2020, p.31).

Entende-se que é necessário expor tais problemáticas acerca desse aspecto da indústria de proteína animal, já que o ponto central da tese dos autores diz da grande chance de contaminação dos humanos a partir do consumo e contato com esses produtos¹⁰. Dentre os motivos do alto risco, os autores destacam a proximidade evolutiva entre os seres humanos e os animais, o que torna a propensão de se adquirir vírus, bactérias ou qualquer patógeno advindos de carnes, leites ou ovos muito maior do que no consumo de produtos de origem vegetal (PAIM; ALONSO, 2020).

Diretamente relacionado à intensificação dos sistemas de produção de proteína animal está o aumento das resistências aos antibióticos, tanto nos animais quanto nos humanos. Paim e Alonso (2020, p.49) destacam como os países em desenvolvimento, como Brasil, China e Quênia, se tornaram “*hotspots* de resistência antimicrobiana na indústria pecuária” com o aumento drástico da produção nesses países. Ainda, refletem como grande parte dos antibióticos utilizados – e, portanto, a presença de bactérias resistentes a eles – são comuns ao tratamento de animais e humanos, principalmente nas fazendas intensivas de criação de peixe (PAIM; ALONSO, 2020).

Segundo um relatório desenvolvido pela OMS (2018), o Brasil está entre os quatro países que mais usam antibióticos na pecuária, representando, inclusive, 50%

¹⁰ Os autores tratam ainda do transporte de animais vivos e, assim, o transporte de patógenos também. Para exemplificar, os autores indicam como “uma análise abrangente de dados genéticos demonstrou que as rotas de comércio global de porcos vivos determinam a distribuição geográfica do vírus da influenza do tipo A nesses animais” (NELSON, 2015 *apud* PAIM e ALONSO, 2020, p.40).

do consumo global desses medicamentos. Paralelamente, o Atlas da Carne (2014) reflete sobre o uso indiscriminado de antibióticos e aponta que esses remédios também são usados em animais saudáveis para garantir que eles vivam até a hora do abate, e cita a OMS ao destacar que mais antibióticos são utilizados proporcionalmente em animais saudáveis do que em seres humanos doentes, apesar de serem os mesmos tipos de medicamentos.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) adverte que, se o uso indiscriminado de antibióticos continuar no setor de criação animal, poderemos entrar em uma era pós-antibióticos na qual doenças que hoje são facilmente curáveis voltariam a ser letais (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015, p.38).

Já hoje em dia, cerca de 700.000 mortes são causadas anualmente por resistência a antibióticos ao redor do mundo (WHO, 2018). Além disso, Paim e Alonso (2020) se apoiam em McKenna (2017) e alertam ainda para a alta possibilidade de os profissionais envolvidos nesta indústria, tais como veterinários, fazendeiros, açougueiros, trabalhadores de abatedouros e frigoríficos, serem contaminados por esses microrganismos a partir do contato direto com carnes e fluídos corporais dos animais de corte.

Dessa forma, a contaminação poderá ocorrer através do contato e consumo, assim como poderá se espalhar exponencialmente, seguindo as rotas de transporte dos animais (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015). Por isso, um relatório de 2004 elaborado em conjunto pela World Health Organization (WHO), FAO e World Organization for Animal Health (OIE) destaca que mais de 60% das doenças modernas tiveram como origem a interação entre os homens e os animais, que ocorre também à medida em que as áreas desmatadas se expandem.

Nesse sentido, uma produção recente da FAO (2020, p.19, tradução da autora) aponta que

a maioria das novas doenças infecciosas que afetam os seres humanos, incluindo o vírus SARS-CoV2 que causou a atual pandemia de COVID-19, é zoonótica e seu surgimento pode estar relacionado à perda de habitat devido à mudança de área florestal e à expansão de populações humanas em áreas florestais, que aumentam a exposição humana à vida selvagem.

Por tudo aqui citado, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO, 2010) recomenda uma dieta à base de frutas e vegetais, aliada à redução do consumo de carne. O Guia Alimentar para a População Brasileira (2014, p.31) propõe uma alimentação semelhante aos brasileiros:

Com a complementação de pequenas quantidades de alimentos de origem animal, combinações de alimentos de origem vegetal – vários tipos de grãos, raízes, tubérculos, farinhas, legumes, verduras, frutas e castanhas – constituem base excelente para uma alimentação nutricionalmente balanceada, saborosa e culturalmente apropriada.

Já o relatório elaborado pela Comissão EAT-Lancet (2019), uma parceria entre 16 países e 37 pesquisadores, propõe uma alimentação com o dobro de frutas, vegetais, nozes e legumes e a redução no consumo de 50% de alimentos como carne vermelha e açúcar. Logo, essas diretrizes estão alinhadas à chamada “dieta sustentável” pela FAO (2010): uma alimentação nutricionalmente adequada, segura e saudável, que tenha baixo impacto ambiental e que contribua para a segurança alimentar e nutricional da população mundial.

O sistema alimentar predominante, associado à dieta ocidental e à revolução pecuária, gera, além de todas as consequências para a saúde humana anteriormente relatadas, diversos impactos ao meio ambiente, tornando-se inapropriada para o desenvolvimento sustentável (PEREIRA *et al.*, 2019). Esse é o assunto da próxima seção.

3.3 Comer carne sustenta o agronegócio: consequências dessa indústria para o meio ambiente

Como mencionado, os sistemas alimentares são definidos a partir das ações e interações dos diversos atores sociais envolvidos com a alimentação. Por isso, também estão relacionados diretamente com o meio ambiente (SOUZA, 2019). Assim, o autor se baseia em Burlingame (2010) ao explicar que diferentes formas de consumo e de produção afetam não somente a saúde humana, “mas a segurança alimentar e nutricional, a economia, a cultura das populações e os grandes problemas socioambientais modernos” (BURLINGAME, 2010 *apud* SOUZA, 2019, p.14).

Não obstante, Carvalho e Marchioni (2019) chamam atenção para a evolução na produção de alimentos nas últimas décadas, que aumentou a produção e a disponibilidade dos mesmos. Segundo o IBGE (2018), a agropecuária ocupa cerca de 350 milhões de hectares no Brasil, gerando diversos impactos no meio ambiente. Dentre eles, destacam-se a “perda de biodiversidade, uso extensivo de terra, uso de grandes quantidades de água doce, poluição do ar, desperdício, e poluição por nitrogênio e fósforo no solo” (CARVALHO; MARCHIONI, 2019, p.12).

Dessas terras utilizadas, a maior parte das terras agrárias brasileiras é destinada à pecuária (IBGE, 2018), seja na agricultura destinada à alimentação dos animais de corte ou no pasto (SOUZA, 2019). Assim, o Atlas da Carne (2015, p.7) propõe uma análise do sistema alimentar predominante, compreendendo que “a produção e o consumo de proteína animal é também, certa e eminentemente, um assunto econômico, político, socioambiental, sem mencionar a saúde pública”.

Nesta seção, discute-se os principais impactos ambientais advindos da produção industrial dos alimentos de origem animal, em especial da carne, aspectos que a tornam insustentável. Um deles é a extensa necessidade de recursos (vegetais, rações e água) por quilo de comida produzida (MILFORD; KILDAL, 2019). A FAO (2010) reflete como a indústria pecuária é uma das principais responsáveis pela degradação ambiental, em escala local e global, já que contribui para o desmatamento e para a poluição do ar e da água. Ademais, apresenta grande participação na degradação do solo, na mudança climática, na perda de biodiversidade e no uso excessivo de água, seja para manutenção do gado ou para as plantações de soja e milho (FAO, 2010). Pretende-se situar cada uma dessas consequências a seguir.

A Organização ainda demonstra que quem baseia sua alimentação principalmente em produtos de origem animal demanda 10 vezes mais espaço de produção do que aquelas que optam por uma alimentação à base de plantas (FAO, 2010). Tal reflexão não é recente, de modo que Souza cita a obra de 1776 do filósofo e economista Adam Smith para apresentar constatação semelhante: “um milharal de produtividade moderada produz uma quantidade de comida para o homem muito maior que a melhor pastagem de igual extensão” (SMITH, 2007, p.120 *apud* SOUZA, 2019, p.47).

No Brasil, esse cenário se torna ainda mais complexo, visto que o sistema predominante de produção da indústria pecuária é o extensivo: uma forma de produção com baixo nível de tecnologia e que requer grande espaço de pastagem (SOUZA, 2019). Além disso, o país é um grande exportador de grãos para países com produção intensiva (mais tecnológica e que usa do confinamento ao invés do pasto, comum no Brasil na produção de aves e porcos), o que também demanda a disponibilidade de áreas extensas para cultivo (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015).

Nesse sentido, questiona-se acerca da eficiência da produção industrial de alimentos de origem animal, já que os aspectos apresentados indicam sua insustentabilidade (BRASIL, 2014; FAO, 2010; FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015).

Souza (2019) contribui para tal entendimento ao citar o estudo de Guidotti *et al.* (2015) sobre as produções agropecuárias no Brasil:

(...) a agricultura produz uma quantidade muito maior de proteína e energia do que a pecuária e com eficiência muito superior. Em 2006 a produção total de proteína da agricultura foi 25 vezes maior do que da pecuária, ocupando uma área 2,6 vezes menor que a de pastagem. As projeções para 2020 indicam que esta diferença deve se acentuar (GUIDOTTI *et al.*, 2015, p. 1 *apud* SOUZA, 2019, p.52).

Souza (2019) cita Barona *et al.* (2010) para explicar que desde os anos 1970 o Brasil tem sido extensivamente desmatado por conta da prática pecuária, principalmente na região da Amazônia, um dos biomas mais afetados pela atividade. Carvalho e Marchioni (2019, p.13) se apoiam em Souza *et al.* (2013) e complementam: “a carne bovina, apesar de ser um dos alimentos mais consumidos e desejados pelo brasileiro, é a campeã de impacto ambiental”, uma vez que a pecuária é o principal responsável pela devastação dos biomas brasileiros. Outros dados ressaltam a relevância dessa questão, visto que cerca de 67% do desmatamento no mundo e 80% do desmatamento no Brasil estão associados à pecuária (FAO, 2016).

Além da Amazônia, a pecuária também devastou o Cerrado, bioma que agora concentra a maior parte da produção do país (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015; SOUZA, 2019). Sabe-se que o Cerrado abriga cerca de 2/3 da produção de soja brasileira, assim como 40% do rebanho bovino, questão problemática, tendo em vista que esse bioma ainda se destaca por ser um *hotspot* ecológico, um “grande corredor de biodiversidade” e por ser “a grande caixa d’água do Brasil” (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015, p.20). O documento produzido pela Fundação Heinrich Böll mostra que a região de planalto do Pantanal concentra 10% da produção total de soja no país, correspondendo a cerca de 3 milhões de hectares; ao mesmo tempo, 13% do rebanho brasileiro também está presente na região.

Já o relatório elaborado pela FAO (2020), citado anteriormente, destaca que o Brasil é um de três países que possuem 61% das florestas primárias do mundo, de forma que o desmatamento está associado também ao surgimento de zoonoses, como a atual SARS-CoV2, causadora do COVID-19. Neste contexto, deve-se destacar “as ameaças que a soja e o gado representam para a preservação destes três ricos biomas brasileiros e a insustentabilidade dos atuais padrões de produção e consumo de carnes” (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015, p.21).

Souza (2019) cita a teoria de “rios aéreos” de Nobre (2014) para falar da relação entre o desmatamento (preconizados pela indústria pecuária) e os recursos hídricos da Amazônia. Segundo o autor, esse processo de devastação

acaba por prejudicar os fluxos de evapotranspiração, que abastecem a atmosfera com umidade, a qual alimenta chuvas nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. Ou seja, a produção de bois na Amazônia possui uma relação, ainda que indireta, com a precipitação em São Paulo por exemplo, e portanto, com a situação de reservatório de água que abastecem grandes populações urbanas (SOUZA, 2019, p.62).

Além do desmatamento, é notória a interferência da produção industrial de animais na sustentabilidade dos recursos hídricos brasileiros, seja em relação ao uso excessivo de água em sua produção, seja na contaminação de nascentes e fluxos hídricos pela “criação intensiva e o uso de fármacos para erradicar doenças e acelerar o processo de engorda” (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015, p.15). Como visto na seção anterior, Paim e Alonso (2020, p.53) alertam sobre o uso excessivo de antibióticos nas produções e as consequentes bactérias resistentes, que contaminam cursos d’água, solo e cultivos agrícolas por meio do descarte indevido de rejeitos e cadáveres de animais e do uso de esterco como fertilizante ou na produção industrial de peixes.

Nesse contexto, a FAO (2010) alerta que, provavelmente, a indústria pecuária é o setor mais poluente dos corpos hídricos no mundo, tendo em vista que o uso crescente de fertilizantes e agrotóxicos nas lavouras tem impactado a vida nos rios e mares, por contaminação através dos lençóis freáticos (ROCHA, 2019, p.16). Além disso, a Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES, 2019) indica que 3/4 de todos os rios e lagos do mundo são usados para o cultivo agropecuário. Já o Atlas da Carne (2015) complementa com o dado da destinação exclusiva de um 1/3 da água gasta no planeta para a pecuária, seja na hidratação dos animais ou na produção de forragem (principalmente milho e soja) e ração.

Souza (2019) se baseia em Herrera *et al.* (2015) ao estimar que a pecuária utiliza de 25% a 32% das fontes de água doce do mundo. Dessa forma, destaca-se que 22% da pegada hídrica¹¹ global atualmente vêm do consumo de carne, o que o configura como o segundo maior gasto, seguido pelo consumo de leite e derivados

¹¹ A pegada hídrica refere-se ao indicador do volume de água doce utilizado na produção de bens e serviços (FAO, 2010).

(MEKONNEN; HOEKSTRA, 2010). Isso ocorre, segundo os autores, já que para produzir 1kg de carne bovina, utiliza-se em média 15.415 litros de água, enquanto para produzir 1kg de cereais seriam necessários em média 1.644 litros.

Atenta-se aqui ao fato de que esse número advém de uma média mundial, visto que variam de acordo com as formas de produção e recursos disponíveis. A produção extensiva (como é mais comum no Brasil) utiliza menos água do que a produção intensiva (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015). Contudo, Silva *et al.* (2016) apontam que 21% da pegada hídrica da alimentação dos brasileiros corresponde ao consumo de carne bovina.

Não só o desmatamento, o uso excessivo e a poluição das águas podem ser relacionados à indústria pecuária. Ressalta-se ainda as emissões de Gases de Efeito de Estufa (GEE). Ao tratar das emissões de GEE, a Fundação Heinrich Böll (2015) chama a atenção para as diferentes formas de cálculo: há aqueles que consideram apenas as emissões diretas da pecuária, e os que consideram também aspectos secundários, como a produção de soja e milho para alimentação dos animais, a utilização de fertilizantes e pesticidas, assim como o desmatamento.

O relatório da referida Fundação (2015) compreende que essa indústria é responsável pela emissão de 6 a 32% dos gases de efeito estufa em todo o mundo; contudo, aponta que a FAO atribui apenas 14,5% dos GEE a essa atividade. No caso do Brasil, Rocha (2019) se baseia na Worldwatch Institute ao afirmar que o sistema agropecuário é responsável por 51% das emissões de GEE nacionais.

O Sistema de Estimativa de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Brasil (SEEG) analisa as emissões de GEE do país entre 1970 e 2018. A partir desse, foi elaborado um relatório pelo Observatório do Clima (2019) que aponta que as mudanças de uso da terra, causadas principalmente do desmatamento na Amazônia e no Cerrado e que representam 44% das emissões, ocupando o em primeiro lugar de emissões nacionais de GEE. No segundo, está a agropecuária, com 25% das emissões. Assim,

a atividade agropecuária domina a geração de gases de efeito estufa no Brasil. Somadas as emissões diretas do setor agropecuário com as emissões indiretas, por desmatamento, essa atividade respondeu por 69% das emissões em 2018. No agregado desde 1990, a atividade agropecuária foi responsável por 80% de toda a poluição climática gerada pelo Brasil (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2019, p.7).

Ao tratar das emissões diretas da agropecuária, a pecuária é a que mais emite GEE, sendo responsável por 77% das emissões do setor, sendo 69% de animais de corte, principalmente pelo rebanho bovino que emite altas quantidades de metano (CH₄) e 8% advindos dos animais para produção de leite (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2019).

As emissões do setor agropecuário aumentaram 162% desde 1970, a despeito da possibilidade de redução nas emissões a partir do uso de novas tecnologias na produção. Entretanto, o relatório expõe que o país falha em demonstrar uma tendência de queda nas emissões de GEE conforme estipulado pela Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC), assim como aparenta que não irá cumprir a meta brasileira firmada no Acordo de Paris, “cujo cumprimento deveria ocorrer a partir de 2020, mas que se depara em 2019 com um problema adicional do desmonte da governança de clima federal no governo Bolsonaro” (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2019, p.8). Atenta-se, ainda, à fala do atual Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, que defendeu a oportunidade de se aproveitar o contexto de pandemia de COVID-19 para “ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas [ambientais]”¹².

A produção industrial de carnes representa um impacto maior ao planeta do que a produção de frutas, vegetais e legumes. O relatório produzido pela Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, 2020) destaca como a alimentação a partir de dietas saudáveis e sustentáveis (ricas em grãos integrais, leguminosas, frutas, legumes, nozes, sementes e com baixa quantidade de alimentos de origem animal) tem grande potencial de redução de emissão de GEE advindos dos sistemas alimentares, bem como apresenta grandes potencialidades à agenda de saúde pública.

Para além dos gases de efeito estufa, a produção pecuária em escala apresenta outra consequência: a perda da biodiversidade. Segundo a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (2006), a pecuária se configura como o setor que mais influencia a perda de habitats naturais de animais no mundo, de modo que passa a ser, também, a atividade que mais interfere na taxa de extinção

¹² A fala do Ministro ocorreu em uma reunião entre os Ministros do governo e o Presidente Jair Bolsonaro, em 22 de abril de 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-22/salles-ve-oportunidade-com-coronavirus-para-passar-de-boiada-desregulacao-da-protecao-ao-meio-ambiente.html>>. Acesso em jul, 2020.

de espécies. Dessa forma, remete-se às altas taxas de desmatamento nos biomas brasileiros, fomentados principalmente pela indústria pecuária. Dentre eles, a Amazônia se destaca por ser a região que engloba a maior biodiversidade do planeta, assim como o Cerrado é considerado um relevante corredor de biodiversidade na América Latina (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015).

Segundo a IPBES (2019), cerca de 1 milhão de espécies estão em risco de extinção, o que está diretamente relacionado à produção agropecuária em escala industrial e à pesca intensiva. Isso ocorre por motivos diversos, como o desmatamento, a manutenção de monoculturas para forragem que dependem do uso de agrotóxicos e o uso de fertilizantes – responsáveis por contaminar as águas e degradam o solo (BRASIL, 2014).

Segundo Paim e Alonso (2020), as criações intensivas de peixe se tornaram um *hotspot* de resistência bacteriana, visto que são encontrados mais de 100 quilos de peixe por metro cúbico de água, o que gera um clima propício ao surgimento de doenças infecciosas, que são controladas com altas doses de antibióticos nas águas. Ainda, observa-se que grande parte desses antibióticos utilizados é comum à medicina humana (DONE *et al.*, 2015 *apud* PAIM; ALONSO, 2020).

O uso desses produtos (antibióticos, agrotóxicos e fertilizantes) prejudica imensamente a biodiversidade aquática quando entram em contato com a água e se espalham pelos rios e costas marítimas. O Atlas da Carne (2014, p.34) aponta que “cerca de 250 mil quilômetros de águas costeiras no mundo sofrem de grave deficiência de oxigênio sazonal”, o que está associado à contaminação das águas com químicos como nitrogênio, fósforo, potássio, organismos patogênicos, resíduos de antibióticos ou metais pesados; todos utilizados pela indústria agropecuária.

De forma semelhante, as águas doces também são contaminadas e têm sua biodiversidade prejudicada com a produção industrial de animais, com nitrogênio e fósforo, substâncias presentes em seus dejetos (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015). Essa contaminação gera uma superfertilização das águas e fomenta o processo de eutrofização, que tem como uma de suas consequências a rápida proliferação de algas que acabam por impedir a fotossíntese. Assim, aos poucos, há a redução da quantidade de oxigênio na água, conseqüentemente reduzindo a concentração e diversidade de vida, dentro d'água e fora dela (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015).

Atenta-se, ainda, aos aspectos apontados acerca dos processos tecnológicos utilizados pela indústria pecuária que garantem a baixa diversidade genética dos animais de corte (PAIM; ALONSO, 2020). Essa característica se torna uma questão problemática às dinâmicas ecológicas e evolutivas desses animais, como é o caso dos bois, que apresentam cerca de um quarto de suas raças em risco de extinção devido à intensificação da produção animal e alteração do fluxo gênico (FAO, 2006). Dessa maneira, Paim e Alonso (2020) apontam como a baixa diversidade genética está associada a maior vulnerabilidade desses animais às pragas e doenças. O Atlas da Carne (2015) complementa ao expor que essa limitação

representa riscos no longo prazo para a segurança alimentar, ao excluir opções para responder aos desafios ambientais, às condições de mercado e às necessidades sociais do futuro: aspectos que são imprevisíveis. Diante das mudanças climáticas, a perda da diversidade genética dos animais ameaça a sustentabilidade no longo prazo não só das comunidades de pastores como dos sistemas pecuários industriais.

Nesse contexto, Souza (2019, p.59) cita outros autores para destacar que

existem estudos que indicam que uma redução no consumo de carne pela população mundial pode ser o fator chave para a diminuição da perda da biodiversidade futura (MACHOVINA; FEELEY; RIPPLE, 2015) e tal redução teria um potencial de, sozinha, evitar a perda da biodiversidade futura em até 60% até 2050 (NETHERLANDS ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY, 2010).

Outra consequência da produção industrial de alimentos de origem animal é a extensa utilização do espaço para a agricultura e para a pecuária, vista a sua relevância à segurança alimentar da população. Conforme destacado anteriormente, o tipo de produção predominante no Brasil para pecuária bovina é o sistema extensivo, que demanda um grande espaço físico para sua existência (SOUZA, 2019). Poore e Nemeck (2018) indicam que a produção de proteína animal utiliza cerca de 83% das terras férteis mundiais, enquanto oferece apenas 37% de proteínas e 18% das calorias consumidas.

Por si só, a produção pecuária no formato industrial se torna insustentável, visto que subutiliza a capacidade produtiva da terra, impedindo a produção de vegetais altamente nutritivos e trazendo graves desequilíbrios ecossistêmicos em um efeito cascata (FAO, 2006). Poore e Nemeck (2018) apontam que um 1kg de carne utiliza de 2 a 10 kg de alimentos vegetais, os quais poderiam ser viabilizados mais efetivamente para a alimentação humana. Assim, Cassidy *et al.* (2013) refletem como

79% dos grãos, principalmente soja, milho e trigo, são destinados à alimentação dos animais e não ao consumo humano.

Por tudo isso, a título de sistematização das informações apresentadas ao longo deste capítulo, busca-se resumir as consequências atreladas ao consumo excessivo de proteína animal e à produção desses alimentos em nível industrial no quadro 3, a seguir. Este está organizado a partir de três colunas: riscos à saúde e à segurança alimentar, e, por último, as degradações ao meio ambiente.

Em seguida, discute-se quais são as alternativas a esse sistema alimentar.

Quadro 3: Consequências do sistema alimentar predominante

| Riscos do consumo excessivo à saúde humana, sobretudo se atrelado a hábitos não saudáveis e fatores genéticos | Riscos à segurança alimentar causados pela indústria pecuária | Degradações no meio ambiente causadas pela indústria pecuária |
|--|--|--|
| Obesidade (fator de risco para desenvolvimento de outras doenças); | Descumprimento dos padrões de biossegurança; | Desmatamento para abertura de pasto e plantação de forragem; |
| Doenças cardiovasculares; | Uso excessivo de agrotóxicos e fertilizantes nas plantações de forragem; | Uso excessivo de terra e água na produção e manutenção dos animais; |
| Câncer (principalmente de intestino grosso e próstata); | Uso excessivo de hormônios e antibióticos nos animais (maior parte dos antibióticos comuns aos humanos); | Perda de habitats, o que gera a perda de biodiversidade e a consequente extinção de espécies; |
| Aumento de colesterol LDL; | Pecuária brasileira como <i>hotspot</i> de resistência antimicrobiana; | Degradação e contaminação do solo e dos lençóis freáticos; |
| Alta ingestão de sódio, principalmente em carnes processadas e em frangos; | Direcionamento do espaço e de grãos nutritivos aos animais ao invés de direcioná-los aos seres humanos; | Altas emissões de Gases de Efeito Estufa e consequente participação significativa nas mudanças climáticas; |
| Cerca de 700.000 mortes são causadas anualmente por resistência a antibióticos ao redor do mundo. | Zoonoses e pandemias geradas pelo contato impróprio entre humanos e animais. | Superfertilização de costas marítimas e de águas doces, gerando eutrofização. |

Fonte: elaboração própria.

Uma mudança significativa nos hábitos alimentares mundiais, com o corte total de alimentos de origem animal, reduziria em 75% o uso global de terras agrícolas (uma área equivalente ao tamanho dos Estados Unidos, China, Austrália e União Europeia somados) (POORE; NEMECEK, 2018). Essa redução também afetaria os impactos ambientais aqui citados, como as emissões de GEE, o desmatamento, a perda de biodiversidade e a extinção dos animais, a contaminação dos fluxos hídricos de águas doces e costas marítimas e a consequente eutrofização, assim como a degradação do solo e o uso excessivo de terra e água.

Um primeiro passo seria a redução do consumo desses alimentos, em especial da carne, o que já apresentaria mudanças positivas. Tal redução contribuiria para dietas mais saudáveis e sustentáveis, na direção do previsto pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (2010), pelo Ministério da Saúde do Brasil (2014) e por outros importantes expoentes, como a American Heart Association (2020), a EAT-Lancet (2019) e a Fundação Heinrich Böll (2015). Neste contexto, destacam-se os papéis das políticas públicas, que podem contribuir para o desenvolvimento de formas mais sustentáveis de investimento, bem como para o incentivo a uma alimentação menos dependente dos produtos de origem animal, conforme discussão realizada a seguir.

3.4 Alternativas sustentáveis: movimentos, acordos e proposições para a superação dos desafios da produção e do consumo de proteína animal

Já se disse que os sistemas alimentares são definidos a partir da ação e interação de diferentes atores sociais, tais como o Estado, produtores, distribuidores e os consumidores (SOUZA, 2002 *apud* FRANÇA *et al.*, 2012). As características desses sistemas, em especial do sistema alimentar predominante (produção industrial de proteína animal, caracterizada pela revolução pecuária e o consumo excessivo desses produtos, caracterizado pela dieta ocidental) geram diversos impactos à saúde pública, ao meio ambiente e à segurança alimentar, conforme foi demonstrado ao longo deste capítulo. Nesse sentido, surgem iniciativas individuais, coletivas, privadas e públicas ao redor do mundo com o intuito de mitigar esses impactos, direta ou indiretamente.

Já foi abordada ao longo deste capítulo a compreensão da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, 2010) acerca dos impactos dos sistemas alimentares na sustentabilidade e na biodiversidade. A partir dessa compreensão, a Organização propõe a adoção mundial das chamadas “dietas sustentáveis”,

aquelas com baixo impacto ambiental que contribuem para a segurança alimentar e nutricional e para uma vida sadia das gerações presentes e futuras. As dietas sustentáveis protegem e respeitam a biodiversidade e os ecossistemas, são culturalmente aceitáveis, acessíveis, economicamente justas e disponíveis; nutricionalmente adequadas, inócuas e saudáveis; ao mesmo tempo otimizam os recursos naturais e humanos (FAO, 2010, p.7, tradução da autora).

Assim, essa definição leva em consideração a multiplicidade de termos que permeiam as escolhas alimentares, como as recomendações nutricionais e os aspectos culturais, assim como reafirma que a saúde dos seres humanos não pode estar desassociada da saúde dos ecossistemas (FAO, 2010). Logo, as dietas sustentáveis podem ser variadas, mas devem englobar “o consumo de alimentos com menor pegada hídrica e de carbono, promover o uso da biodiversidade alimentar, incluindo alimentos tradicionais e locais com muitas espécies e variedades ricas” (FAO, 2010, p.8).

A Organização cita Duchi (2005) ao sugerir a melhor opção alimentar a partir de vários pontos de vista que se relacionam à sustentabilidade: a dieta mediterrânea é a opção que está mais próxima das recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS). Acarretando, assim, consequências ambientais muito menores que a dieta ocidental, uma vez que essa alimentação é baseada em alimentos de origem vegetal, tais como cereais, legumes, frutas e verduras, ao passo que não exclui uma pequena porção de proteína animal (FAO, 2010).

Ademais, aponta-se para a expansão de movimentos de consumo politizado, ou seja, a compreensão de que o consumo individual (ou não-consumo) vai além da busca por um bem-estar privado, de modo que se considera valores não-econômicos no âmbito do mercado (NUNES, 2010). As formas de consumo politizado estão “principalmente ligadas a direitos humanos, direitos dos animais, solidariedade global e responsabilidade ambiental, muitas vezes, valendo-se de uma atitude de não-consumo, mediante boicotes a certos produtos e/ou produtores” (MICHELETTI, 2003 *apud* NUNES, 2010, p.13). Desse modo, as escolhas individuais de consumo passam

a ser consideradas atos políticos por um número crescente de pessoas (NUNES, 2010).

Os movimentos de consumo politizado tais como o vegetarianismo, o veganismo, o *slow food* e o movimento de segurança alimentar estão relacionados ao impacto dos sistemas alimentares e à resistência à pecuária em nível industrial (NUNES, 2010; SOUZA, 2019). Em especial, o vegetarianismo e o veganismo estão relacionados às discussões aqui apresentadas. Segundo Souza (2019), os principais motivos que levam uma pessoa a se tornar vegetariana ou vegana são os impactos da alimentação à base de proteína animal na saúde pública, no meio ambiente e no sofrimento animal. Esse último ponto, não discutido ao longo deste capítulo, refere-se à compreensão anti-especista da senciência: o olhar voltado às espécies não humanas como capazes de sentir dor e prazer, e que, portanto, não devem ser colocadas em situações que não seriam aceitáveis aos seres humanos (ADAMS, 1990; 2015; SOUZA, 2019).

A alimentação vegetariana e vegana se caracteriza também como uma forma de dieta sustentável (FAO, 2010), uma vez que é considerada adequada aos padrões nutricionais estabelecidos pelas métricas nacionais e internacionais, bem como gera impactos ambientais muito menores que a dieta ocidental (AMIT, 2010; AMERICAN HEART ASSOCIATION, 2020; BRASIL, 2019; SOCIEDADE VEGETARIANA BRASILEIRA, 2012; POORE; NEMECK, 2018; VESANTO *et al.*, 2016; WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020).

Além da perspectiva do consumo, o relatório da FAO (2010) reflete como a compreensão acerca das dietas sustentáveis deve também englobar a lógica da produção do alimento. Dessa forma, irá contribuir para a compreensão da sustentabilidade como um todo, incentivando formas de produção mais sustentáveis e ecologicamente corretas, auxiliando na redução de GEE e nas conseqüentes mudanças climáticas. Pereira *et al.* (2019, p.83, grifos das autoras) apontam para os esforços cada vez mais comuns ocorridos no Brasil e no mundo em direção a uma produção de alimentos mais justa e sustentável, incluindo:

- i) **promoção da agricultura familiar**, com respeito às práticas locais de produção; ii) **promoção da biodiversidade alimentar e da cultura local**; iii) **logística de armazenamento e distribuição de alimentos mais adequada**, buscando reduzir o seu desperdício e a emissão de gases, promovendo redução de danos aos efeitos climáticos; iv) **consumo mais consciente por parte da sociedade**, estimulando o

aproveitamento integral dos alimentos e evitando desperdício; v) e, por fim, **práticas adequadas de descarte do lixo orgânico**.

Nesse sentido, o Atlas da Carne (2015, p.59) apresenta alguns movimentos coletivos de agricultores que buscam fortalecer a agricultura sustentável de pequena escala. São eles: “Via Campesina, um movimento internacional que reúne 164 organizações locais e nacionais, em 73 países da África, Ásia, Europa e Américas”, representando cerca de 200 milhões de agricultores em defesa da produção alimentar de forma não industrial. Outro movimento semelhante é a rede internacional Mais e Melhor, composta por movimentos sociais e ONGs ao redor do mundo, em busca de uma alimentação baseada na produção agrícola em pequena escala e no desenvolvimento rural. Por fim, cita-se o Movimento pela Soberania Alimentar, que defende formas sustentáveis e diversas de cultura alimentar, baseadas no consumo de alimentos sazonais e locais, sem alimentos ultra processados e com menor consumo de produtos de origem animal.

No Brasil, observa-se a existência de diversos movimentos sociais e Organizações em prol do fortalecimento da agricultura sustentável de pequena escala e familiar, setor que produz cerca de 70% dos alimentos consumidos no país (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015). Segundo o Guia Alimentar para a População Brasileira (2014, p.31)

a opção por vários tipos de alimentos de origem vegetal e pelo limitado consumo de alimentos de origem animal implica indiretamente a opção por um sistema alimentar socialmente mais justo e menos estressante para o ambiente físico, para os animais e para a biodiversidade em geral. O consumo de arroz, feijão, milho, mandioca, batata e vários tipos de legumes, verduras e frutas tem como consequência natural o estímulo da agricultura familiar e da economia local, favorecendo assim formas solidárias de viver e produzir e contribuindo para promover a biodiversidade e para reduzir o impacto ambiental da produção e distribuição dos alimentos.

Os impactos ambientais negativos da produção de alimentos de origem animal, conforme já amplamente discutido, podem ser diminuídos com outras formas de produção. Sistemas que utilizam os recursos naturais de forma sustentável e sem agrotóxicos para produzir alimentos protegem a biodiversidade, contribuem para a desconcentração das terras produtivas e para “a criação de trabalho e ao mesmo tempo, bem como respeitam e aperfeiçoam saberes e formas de produção tradicionais” (BRASIL, 2014, p.32).

Essas formas alternativas são chamadas de agroecológicas ou orgânicas, muitas vezes advindas dos produtores da agroecologia familiar, de modo que o incentivo de produções como essas vão ao encontro de um sistema alimentar socialmente e ambientalmente sustentável (BRASIL, 2014). É importante destacar o protagonismo das mulheres na produção agroecológica no Brasil e na América Latina, o que é reconhecido pela FAO (2017) ao apontar que elas são responsáveis pela maior parte dos plantios e colheitas desse setor.

Contudo, mesmo que a agroecologia tenha ganhado espaço em algumas políticas públicas no Brasil desde os anos 1970¹³ (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2018), observa-se que historicamente as ações do governo brasileiro vão, em sua maioria, na contramão desta forma de produção, e sim a favor da indústria pecuária e da produção de alimentos em nível industrial. Observa-se que a

América Latina é a região de expansão do agronegócio no mundo. Os sucessos no combate à pobreza aumentam a demanda pela carne. O maior processador global de carne hoje em dia também é uma empresa brasileira, a JBS/Friboi, e isto corresponde à política de desenvolvimento do governo. Por meio de sua estratégia dos 'campeões nacionais', o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) concedeu créditos e investimentos diretos no valor de mais de R\$ 12 bilhões à JBS e atualmente detém 24,6% das suas ações (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015, p.8).

Souza (2019) complementa ao apontar que grande parte dos recursos do BNDES aplicados à JBS foram, na realidade, direcionados à compra de outras empresas. O autor ainda explica que o protagonismo do Brasil na exportação de alimentos de origem animal contribui para a expansão do agronegócio no país. Todavia, ressalta-se que apenas 20% da produção é exportada, de modo que os 80% remanescentes são direcionados ao consumo interno. Neste ponto, retoma-se às perspectivas já discutidas acerca da mudança nos hábitos alimentares dos brasileiros e na centralidade dos produtos de origem animal na dieta.

Semelhante ao proposto pela FAO (2010) acerca das dietas sustentáveis, surge a Comissão EAT-Lancet (2019) que propõe a adesão à uma dieta de saúde planetária. Esta busca

¹³ A Fundação Heinrich Böll (2018) realizou um mapeamento das políticas públicas que incorporaram princípios da agroecologia, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); a Lei 10.831/2003 que refere às formas de certificação da produção; o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); a Política Nacional de Assistência Técnica (PNATER); a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), entre outras.

destacar o papel crítico que as dietas desempenham na ligação entre a saúde humana e a sustentabilidade ambiental e a necessidade de integrar essas agendas separadas em uma agenda global comum para a transformação do sistema alimentar para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o Acordo de Paris.

Isso posto, as dietas de saúde planetárias devem seguir os padrões estabelecidos internacionalmente acerca dos nutrientes necessários para uma vida saudável, com baixo consumo calórico, uma alimentação à base de plantas e baixas quantidades de alimentos de origem animal, de gorduras saturadas, alimentos ultra processados e açúcares (LANCET, 2019). Para tal, um prato adequado à saúde planetária consiste em

aproximadamente meio prato de vegetais e frutas; e a outra metade, representada pela contribuição das calorias, deve consistir principalmente de grãos integrais, fontes de proteína vegetal, óleos vegetais insaturados e (opcionalmente) quantidades modestas de fontes animais de proteína (LANCET, 2019, p.9)

Ademais, o documento elaborado pela Comissão diz da importância de voltar o olhar àqueles e àquelas que enfrentam problemas relacionados à desnutrição e à obtenção dos macros e micronutrientes determinados como necessários pela OMS. Por isso, o papel dos alimentos de origem animal nos hábitos alimentares deve ser considerado a partir dos contextos e realidades locais e regionais que as pessoas estão inseridas (LANCET, 2019).

A EAT-Lancet propõe estabelecer metas e sugestões para os sistemas alimentares de todo o mundo, com o objetivo de cumprir as perspectivas estabelecidas por acordos e movimentos internacionais de sustentabilidade e de segurança alimentar até 2050. Esses acordos vão além dos impactos dos sistemas alimentares, mesmo que algumas perspectivas estejam diretamente relacionadas, como é o caso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), de 2000 a 2015, e os posteriores: Acordo de Paris e a Agenda 2030: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ambos firmados em 2015 e adotados por todos os países membros da ONU (ONU, 2015).

Segundo o site oficial da ONU (2015), os dois últimos acordos referem-se, respectivamente, à necessidade de combate do aumento da temperatura global e das mudanças climáticas, o que só será possível a partir da busca pelos 17 ODS propostos pela Organização. Esses estão ilustrados na imagem a seguir:

Figura 3: Agenda 2030: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: Site oficial da ONU (2015).

Nesse sentido, remete-se às discussões apresentadas anteriormente que demonstram a relação direta entre o sistema alimentar predominante e a (in)sustentabilidade. Dentre os ODS, observa-se que estão relacionados à indústria pecuária e à dieta ocidental: ODS 2, fome zero e agricultura sustentável; ODS 3, saúde e bem estar; ODS 6, água limpa e saneamento; ODS 12, consumo e produção sustentável; ODS 13, ação contra a mudança global do clima, entre outros. Aponta-se também para a perspectiva da agricultura sustentável como impulsionadora do ODS 5: igualdade de gênero, tendo em vista o protagonismo das mulheres na agricultura familiar e agroecológica (FAO, 2007).

Outro acordo internacional convergente com as discussões aqui apresentadas é o chamado Pacto de Milão (2015), que versa sobre políticas de alimentação urbana. Esse pacto remete ao comprometimento das cidades ao redor do mundo com a Agenda 2030, o previsto no Acordo de Paris acerca das reduções de GEE, assim como considera o papel estratégico dos municípios na promoção de uma alimentação saudável e sustentável e reconhece a produção alimentar em pequena escala (e o protagonismo das mulheres) como importantes expoentes na alimentação das cidades. O documento também disserta sobre a relevância das políticas alimentares e da contribuição da sociedade civil e de ONGs na promoção desse sistema alimentar mais sustentável (PACTO DE MILÃO, 2015).

Todavia, conforme apontado pelo Atlas da Carne (2015), a produção e o consumo de proteína animal dizem respeito a um processo multidimensional, podendo

ser classificado como um assunto econômico, político, socioambiental e de saúde pública. Por isso, Rocha (2019, p.17) reforça a necessidade de aderir a uma alimentação sustentável para que os objetivos previstos na agenda global sejam atingidos, de modo que afirma: “os sistemas alimentares e a comida que comemos têm a capacidade de impactar em absolutamente todos os ODS”.

Dessa forma, nota-se que, ao mesmo tempo em que os sistemas alimentares brasileiros são influenciados pela globalização, o país também é influenciado por esses acordos políticos e iniciativas internacionais, sobretudo por ser membro da ONU e normativamente estar alinhado ao proposto por essa Organização. A busca pela sustentabilidade está prevista na Constituição Federal de 1988, no Art. 255, parágrafo 1º, que prevê que

todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Assim, o caput do Art. 225 demonstra a necessidade de se buscar a coexistência harmônica entre meio ambiente e desenvolvimento econômico, de modo que também se preza pela defesa do meio ambiente dos biomas mais afetados pela agropecuária, como Amazônia, Cerrado e Pantanal (BRASIL, 1998; FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015). Aponta-se, ainda, para o conceito de sustentabilidade alavancado pelo Art. 170 da CF/88 na defesa do meio ambiente como uma das prerrogativas para a atividade econômica (BRASIL, 1988).

Por fim, ressalta-se a observância da “promoção do desenvolvimento nacional sustentável” na realização de licitações e compras públicas, conforme previsto no Art 3º da Lei 8.666/93. Tal prerrogativa está diretamente associada à alimentação dos brasileiros (e ao objetivo deste trabalho) na Lei 11.947/2009 que estabelece que os cardápios para alimentação escolar de acordo com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada (BRASIL, 2009).

O PNAE estabelece que a alimentação escolar deverá ser saudável e adequada, visando a garantia da segurança alimentar e nutricional dos alunos brasileiros. Garante, também, o

apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos (BRASIL, 2009)

Para garantia do exposto no Art. 2, inciso V, a Lei estabelece que a parcela da União destinada ao Programa virá do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de modo que se estabelece no Art. 14 da Lei 11947/2009:

do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009).

As prerrogativas firmadas para a alimentação escolar seguem, portanto, os preceitos previstos pelas Organizações citadas acerca das dietas sustentáveis ou dietas de saúde planetária (FAO, 2010; LANCET, 2019). Resgata-se, além disso, o previsto no Guia Alimentar para a População Brasileira (2014) que também diz da adoção de um sistema alimentar saudável e sustentável, tanto na perspectiva de consumo quanto de produção.

Esses acordos, movimentos e alternativas sustentáveis propiciam um movimento favorável ao surgimento de campanhas internacionais e de programas vinculados a ONGs que buscam parcerias com o setor público e privado na redução do consumo de proteína animal, na promoção de uma alimentação saudável, sustentável e à base de vegetais. A ONU (2011) reconhece o relevante papel da sociedade civil no processo de desenvolvimento sustentável, tendo em vista que a mobilização social contribui para a consolidação do conceito no Estado e nas Organizações do Terceiro Setor.

No Brasil, como será visto no próximo capítulo, há várias iniciativas que buscam mitigar as problemáticas apresentadas e realizar parcerias com o setor público na promoção de projetos e programas. Essas estão alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (2015) e ao Acordo de Paris (2015), assim como ao Pacto de Milão (2015). Mas antes de discuti-las, vale-se de um apanhado histórico acerca do surgimento de iniciativas como essas ao redor do mundo. Dentre as existentes, as campanhas internacionais se destacam (MILFORD; KILDAL, 2019),

como é o caso das protagonistas: Campanha Internacional Segunda Sem Carne (*Meatless Monday*) e a Campanha belga *Thursday Veggieday*.

3.4.1 Iniciativas internacionais e organizações brasileiras dedicadas à promoção da alimentação saudável e sustentável à base de vegetais

A literatura disponível aponta a *Meatless Monday* como precursora no incentivo à redução do consumo de proteína animal, direcionado inicialmente à população norte-americana por Sid Lerner em parceria com a Faculdade de Saúde Pública John Hopkins Bloomberg em 2003. A proposta foi elaborada a partir de um paradigma de redução de danos ambientais e melhora da saúde pública, por meio da redução de 20% do consumo de carne da alimentação. Dessa maneira, a Campanha direcionou e direciona a proposta à população em geral, ao setor privado e ao setor público, distribuindo materiais, guias e receitas para implementação de uma alimentação sem proteína animal às segundas feiras (MONDAY CAMPAIGNS, 2003).

Segundo o site oficial da Campanha, hoje em dia o *Meatless Monday* está presente em mais de 40 países ao redor do mundo, a partir das mais diversas formas, como em restaurantes, hospitais ou escolas. Além disso, a Campanha foi recentemente implementada em 100% das escolas públicas da cidade de Nova York, abrangendo cerca de 1.1 milhões de alunos (MONDAY CAMPAIGNS, 2019).

Após o início da Campanha nos Estados Unidos, Paul McCartney foi protagonista em levar a iniciativa para o Reino Unido em 2009, onde criou sua própria-similar versão, chamada *Meat-free Monday* (BURSON, 2017). Cerca de 200 escolas aderiram à Campanha, com o objetivo de divulgar conhecimentos acerca do impacto ecológico da pecuária e da pesca industrial, assim como contribuir para uma vida mais saudável (MEAT-FREE MONDAY, 2020). Os países que passaram a incluir o *Meat-free Monday* em suas escolas foram Argentina, Austrália, Bélgica, Finlândia, Alemanha, África do Sul, Coreia do Sul, Taiwan e Estados Unidos¹⁴.

Paralelamente, em 2005, surgiu uma campanha semelhante em Ghent, cidade da Bélgica, a *Thursday Veggieday*, iniciativa de uma ONG chamada *Ethical Vegetarian Alternatives* (EVA) em parceria e financiada pela prefeitura de Ghent. Segundo Melanie Jaecques, membro da EVA responsável pelo contato com o público

¹⁴ Informações sobre o Meat Free Monday em seu site oficial, disponível em: <<https://www.meatfreemondays.com/schools/participating-schools/>>. Acesso em jul, 2020.

sobre a iniciativa, a implementação na prefeitura em 2009 foi a precursora na inserção desse tipo de iniciativa no setor público, de modo que foi incorporada como projeto público pela alimentação escolar no município, em seguida nos restaurantes dos órgãos públicos, e, apenas posteriormente, a prefeitura passou a divulgar a iniciativa à população e aos restaurantes.

Isso ocorreu a partir da distribuição de materiais, guias e receitas para que todos aderissem à Campanha, sendo a sustentabilidade e os ensinamentos sobre a alimentação sem carne os principais objetivos por trás da iniciativa, que sugeria a redução do consumo de proteína animal em ao menos 20%. Hoje em dia, estima-se que 50% da população da Bélgica segue a alimentação sem proteína animal às quintas feiras, assim como mais de 100 estabelecimentos aderiram à Campanha, inclusive na promoção de cursos voltados às crianças e aos pais¹⁵.

Assim, observa-se a existência de campanhas como essas em diversos países ao redor do mundo; entretanto, iniciativas que partam do Estado são raras na literatura (MILFORD; KILDAL, 2019). Usualmente, o que se observa é a ação de ONGs que promovem as campanhas, a partir da produção de informação acerca dos impactos positivos gerados pela redução do consumo de proteína animal, em especial de carne, auxiliando na implementação da campanha em restaurantes, universidades, empresas ou entes públicos (MILFORD; KILDAL, 2019).

No Brasil, observou-se a existência de três principais ONGs que atuam na implementação da alimentação à base de plantas/vegetais em escolas e órgãos públicos, a partir de parcerias com o Estado. Uma delas é a Sociedade Vegetariana Brasileira (SVB), a primeira no país a implementar o Programa Segunda Sem Carne (redução de 20% no consumo de proteína animal) no município de São Paulo, em 2016, de onde se expandiu ao longo dos anos e hoje é a ONG com maior extensão no Brasil, conclusão chegada após o mapeamento realizado no capítulo de análise.

A segunda ONG que atua de forma semelhante é a Humane Society International (HSI), que é parceira da SVB na implementação do Segunda Sem Carne e tem seu próprio Programa de Política Alimentar em parceria com o setor público. Já a terceira é a Mercy for Animals (MFA), que tem um Programa chamado Alimentação Consciente Brasil (ACB), que busca encorajar e auxiliar na adesão de instituições

¹⁵ Informações adquiridas a partir do contato via email com Jaecques, representante da EVA.

públicas a uma alimentação à base de alimentos de origem vegetal, como frutas, legumes, verduras e grãos.

Por tudo apresentado, resume-se o proposto por este capítulo frente ao objetivo da monografia: buscou-se caracterizar o consumo excessivo de proteína animal, em especial da carne, como um problema público e, portanto, passível de intervenção estatal. Devido às múltiplas relações entre Estado, sociedade civil e Organizações não governamentais, considera-se a participação de ONGs e movimentos sociais no fazer *policy*. A seguir, analisa-se a atuação desses atores não-governamentais no desenho de projetos e programas públicos e os instrumentos selecionados para dar resposta a esse problema.

Aqui, retoma-se a definição de sistemas alimentares a partir da ação e interação de diversos atores sociais, tais como Estado, consumidores, produtores e distribuidores. Logo, tanto a contextualização do problema público deve passar pela ótica do consumo (dieta ocidental) quanto da produção (revolução pecuária). Assim como as alternativas sustentáveis abarcam tais óticas, a partir da consideração de novas formas de alimentação e de produção: as dietas sustentáveis e de saúde planetária à base de vegetais e com pequena participação de produtos de origem animal, conforme sugerido por tantas Organizações; como outras formas propostas por indivíduos e coletivos.

Ainda, aponta-se à compreensão de que as perspectivas de sustentabilidade incluem outras formas de produção mais interessantes socialmente e para o planeta que a pecuária a nível industrial, como é o caso da agricultura familiar, agroecológica e orgânica. Nesse sentido, apresenta-se o conceito de desenvolvimento sustentável da Constituição Federal de 1988, leis relevantes e os acordos e convenções mundiais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (2015), o Acordo de Paris (2015) para redução das mudanças climáticas e o Pacto de Milão (2015), que aponta os municípios como importantes expoentes do desenvolvimento sustentável.

Sobre a saúde pública, discute-se como a ingestão de alimentos de origem animal acima do recomendado está relacionada a doenças como Diabetes mellitus do tipo 2, Obesidade, Colesterol LDL, Doenças cardiovasculares, Câncer etc. (AMERICAN HEART ASSOCIATION, 2020; BARNARD *et al.*, 2014; BRASIL, 2014; IARC, 2015; MCAFEE, *et al.*, 2010; PERALTA *et al.*, 2017; SOUZA, 2019).

Para o meio ambiente discute-se como os sistemas alimentares são grandes expoentes no impacto ambiental ao redor do mundo. A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (2010) aponta a indústria pecuária como um dos três principais setores responsáveis pelos principais problemas ambientais atuais. Por isso, explora-se de que maneira esse impacto ocorre e qual sua extensão no Brasil, observando: i) o desmatamento para plantação de forragem e para abertura de pastos dos principais biomas brasileiros (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015; FAO, 2006); ii) a contaminação do solo e da água, causada entre outros motivos pelo uso excessivo de agrotóxicos, antibióticos, hormônios e fertilizantes na indústria agropecuária. iii) as grandes emissões de gases de efeito estufa; e, iv) o protagonismo dessa indústria na perda da biodiversidade no país e no mundo (BRASIL, 2014; FAO, 2010; PAIM; ALONSO, 2020).

Por fim, situa-se o debate sobre as alternativas sustentáveis propostas por Organizações Não Governamentais (ONGs), como formas de mitigação dos problemas observados. Chama-se a atenção para a importância dos sistemas alimentares na saúde da população e na sustentabilidade do mundo. Nesse sentido, duas iniciativas se destacam: i) a compreensão da FAO (2010) sobre as “dietas sustentáveis”; e, ii) a caracterização da EAT-Lancet (2019) sobre as “dietas de saúde planetária”.

4 AS INICIATIVAS VOLTADAS PARA A REDUÇÃO DO CONSUMO DE PROTEÍNA ANIMAL E A PROMOÇÃO DE UMA ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL E SUSTENTÁVEL

Os capítulos anteriores foram essenciais para demonstrar o caminho realizado por esta pesquisa. Primeiro discutiu-se dois aspectos centrais à formulação de políticas públicas: a ação, a interação e a disputa de interesses dos atores, que atuam e influenciam todas as fases do ciclo, e a relevância da escolha dos instrumentos selecionados para compor o desenho das políticas e operacionalizá-las durante a implementação. São eles que traduzem “as intenções dos formuladores de políticas em um conjunto de ações concretas” (CAPELLA, 2018, p.75). Depois, contextualizou-se o consumo excessivo de proteína animal como um problema público, identificando seus descritores, suas causas e suas consequências. E assim, demandante de intervenção estatal.

Com isso, este capítulo analisa programas e projetos voltados à redução do consumo de proteína animal e à diversificação da alimentação especificamente em três aspectos: i) os objetivos das iniciativas; ii) os atores envolvidos na mobilização dessa agenda e das alternativas; e, iii) os instrumentos que compõem o desenho delas. A partir do mapeamento inicial destas experiências, foram selecionadas quatro para compor a análise: o Programa Segunda Sem Carne em São Paulo, a nível municipal e estadual; o Projeto Inova Sabores em Jundiaí (SP); o Programa Alimentação Consciente Brasil (ACB) em Niterói (RJ) e o Programa Escola Sustentável em quatro municípios da Bahia.

O capítulo é, portanto, organizado da seguinte forma: a seção 4.1 refere-se à metodologia utilizada; já a seção 4.2 se dedica ao mapeamento dos atores que mobilizam a referida agenda política, contextualizando-os, identificando quais são os seus Programas voltados às políticas alimentares e qual a extensão de suas atuações; o 4.3 volta o olhar especificamente a estas experiências: o primeiro tópico refere-se ao Segunda Sem Carne, enquanto o segundo ao Inova Sabores, o terceiro ao ACB enquanto o quarto tópico é sobre o Escola Sustentável. Por fim, no próximo capítulo busca-se comparar estas experiências à luz das informações mapeadas pela pesquisa.

4.1 Metodologia

A pesquisa realizada é de tipo exploratório, considerando o estágio ainda inicial de produções acadêmicas sobre projetos e programas alinhados à promoção de uma alimentação saudável e sustentável à base de plantas/vegetais. Utiliza abordagem qualitativa de aproximação e análise dessas políticas. Além da pesquisa bibliográfica já apresentada nos capítulos anteriores, que permitiram a caracterização do consumo excessivo de proteína animal como problema público, foi realizada uma análise documental de materiais sobre as iniciativas, acessados em mídias eletrônicas ou disponibilizados por atores mapeados. Ressalta-se, por outro lado, que essa análise foi comprometida devido ao estágio de estudos sobre o tema mencionado e pela pouca sistematização de informações sobre os programas e projetos considerados.

Diante destas limitações, o conjunto de dados mais utilizado pela análise foi obtido a partir da realização de 9 (nove) entrevistas semiestruturadas com profissionais envolvidos no desenho, articulação ou implementação dos projetos e programas. São exemplos: técnicos das ONGs, como nutricionistas e um chef de cozinha; gestoras das prefeituras, vinculadas à alimentação escolar; uma Promotora do Ministério Público e uma nutricionista voluntária não vinculada formalmente ao órgão ministerial, e, por fim, também se entrevistou um político, entusiasta dessa agenda.

As entrevistas foram realizadas entre 23/06 e 03/07/2020, e em função do contexto de distanciamento imposto pela pandemia de COVID-19 vigente durante esse período, elas ocorreram por meios eletrônicos diversos. Estes e outros dados das entrevistas constam no Quadro 4, e os roteiros aplicados constam no Apêndice 1.

Quadro 4: Informações sobre os entrevistados

| Entrevistado | Programa(s)/projeto(s) de referência | Profissão/Cargo | Organização | Forma de entrevista | Data da entrevista |
|--------------|--------------------------------------|-----------------|------------------------------------|---------------------|--------------------|
| A | Projeto Inova Sabores | Chef de cozinha | Humane Society International (HSI) | Videochamada; | 23/06/2020 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---------------|------------|
| B | Projeto Alimentação Consciente Brasil Niterói | Nutricionista especialista em Políticas Alimentares | Mercy for Animals (MFA), Programa Alimentação Consciente Brasil (ACB) | Email; | 03/07/2020 |
| C | Programa Escola Sustentável | Nutricionista e doutoranda | Voluntária no Programa Escola Sustentável | Videochamada; | 30/06/2020 |
| D | Projeto Alimentação Consciente Brasil Niterói | Diretora do Departamento de Alimentação Escolar da Prefeitura de Niterói. | Fundação Municipal de Educação de Niterói – Prefeitura Niterói, RJ. | Via telefone; | 30/06/2020 |
| E | Programa Escola Sustentável | Promotora de Justiça e Gerente do Programa Escola Sustentável | 3ª Promotoria de Justiça de Serrinha, Ministério Público da Bahia | Videochamada; | 03/07/2020 |
| F | Projeto Inova Sabores Jundiaí | Nutricionista, diretora do Departamento de Alimentação e Nutrição | Unidade de Gestão de Educação (UGE), Prefeitura de Jundiaí, SP. | Whatsapp; | 28/06/2020 |
| G | Programa Segunda Sem Carne | Formada em Relações Internacionais e Coordenadora do Programa Segunda Sem Carne (SSC) | Sociedade Vegetariana Brasileira (SVB) | Videochamada; | 29/06/2020 |
| H | Programa Segunda Sem Carne | Político: ex-vereador de SP por 7 mandatos, ex-deputado estadual e presidente do PV. | Partido Verde (PV) | Via telefone; | 26/06/2020 |

| | | | | | |
|---|------------------------------------|--|------------------------------------|---------------|------------|
| I | Programa de Política Alimentar HSI | Nutricionista e Gerente de Políticas Alimentares | Humane Society International (HSI) | Videochamada; | 26/06/2020 |
|---|------------------------------------|--|------------------------------------|---------------|------------|

Fonte: Elaboração própria.

As entrevistas versaram sobre as três dimensões de interesse dessa análise, operacionalizadas no quadro analítico apresentado a seguir. Nele, estabelecem-se as sub-dimensões e variáveis de cada dimensão, descritas em sequência.

Quadro 5: Quadro analítico

| Dimensão | Sub-dimensão | Variáveis | Fontes de dados |
|--|---------------------------|--------------------------------|-----------------------------|
| Objetivos dos programas | Foco | Saúde | Entrevistas; Documentos. |
| | | Sustentabilidade | |
| | | Social | |
| | | Econômico | |
| | Compreensão dos objetivos | Ambiguidade | |
| Clareza | | | |
| Atores envolvidos | Tipo de atores | Governamentais | Entrevistas; Documentos. |
| | | Não Governamentais: | |
| | | - Nacionais | |
| | | - Internacionais | |
| | Interesse dos atores | Políticos | |
| | | Publicização da agenda | |
| | | Coletivo/público | |
| | Recursos mobilizados | Articulação política | |
| | | Argumentação | |
| Indicadores | | | |
| Eventos formativos, tais como palestras e workshops. | | | |
| Instrumentos do desenho dos projetos | Tipos de instrumentos | Nodalidade | Entrevistas; Documentos. |
| | | Natureza do sistema de entrega | |
| | | Autoridade ou regulatórios | |
| | | Grau de automaticidade | |

| | | |
|--|--------------------------|--|
| | Escolha dos instrumentos | Política (os quatro “i’s”: idéias, interesses, instituições e indivíduos) |
| | | Decisão Técnica |
| | | Questões políticas institucionais, como: restrições legais ou financeiras, pressões políticas ou aprendizado advindo de experiências passadas. |

Fonte: Elaboração própria baseada na literatura apresentada.

A primeira dimensão se refere aos “objetivos dos programas”, com ênfase nos focos apresentados por eles, que podem variar entre “promoção de uma alimentação saudável”, “sustentável”, “perspectiva de desenvolvimento social e econômico”, “otimização dos recursos públicos”, ou, até mesmo, apresentar mais de uma dessas variáveis. A outra subdimensão dos “objetivos” refere-se à “compreensão pelos atores envolvidos”, visto que a literatura a aponta como relevante à execução da política pública.

A segunda dimensão de interesse se refere aos “atores” e situa: i) os diferentes “tipos”, variando entre “governamental” ou “não governamental”, “nacional” ou “internacional”; ii) “os interesses dos atores”, podendo variar em “motivos políticos”, “publicização da agenda” ou “interesse público/coletivo”; iii) “recursos mobilizados pelos atores”, que podem ser de “articulação política”, de “argumentação”, ou de uso de “indicadores e eventos formativos”; aspectos que apareceram na literatura como comuns às ações dos atores e das comunidades.

A terceira e última dimensão de interesse da análise identifica os instrumentos que compõem o desenho dessas iniciativas, definidos na tomada de decisão e utilizados na prática durante a implementação, estruturando a forma que a ação pública lidará com a situação-problema (CAPELLA, 2018; SPÍNOLA; OLLAIK, 2019). A definição das duas subdimensões (“tipos de instrumentos” e “motivos da escolha”) e suas respectivas variáveis apoiou-se na literatura sobre o tema. Na primeira subdimensão considerou-se quatro variáveis: nodalidade, natureza do

sistema de entrega, instrumentos regulatórios ou baseados na autoridade e grau de automaticidade.

Como visto mais detalhadamente no capítulo 2, os instrumentos de “nodalidade” referem-se à comunicação ou divulgação de informações relevantes à população, principalmente quando referentes a um problema público. Já o instrumento caracterizado pela “natureza do sistema de entrega” expressa exatamente o órgão/entidade prestadora de serviço, buscando compreender se as iniciativas são executadas por atores governamentais, em suas diferentes esferas, e/ou não governamentais. Os instrumentos baseados na “autoridade” ou na regulamentação utilizam da legitimidade governamental (ou poder normativo) para definir regras ou restrições (SECCHI, 2017). Por fim, o grau de “automaticidade” dos instrumentos reflete como as tomadas de decisão das ações necessárias para a realização da política ocorrem, se são determinadas pelo desenho, se há padronização ou discricionariedade (CAPELLA, 2018).

A literatura aponta ainda que as escolhas dessas ferramentas também devem ser analisadas, já que não são neutras, ou seja, refletem e geram consequências políticas (SPÍNOLA; OLLAIK, 2019). Assim, Peters (2002; 2015 *apud* CAPELLA, 2018) defende que a escolha pode ser baseada na política, a partir dos quatro “i’s”: ideias, interesses, indivíduos e instituições. Paralelamente, Howlett e Ramesh (2003 *apud* CAPELLA, 2018) apontam para a escolha dos instrumentos baseada na técnica, de forma a direcionar a política pública para a resolução do problema público em questão. Por fim, Capella (2018) se baseia em Hood (1986) para explicar que essa escolha pode estar relacionada à combinação de elementos político-institucionais, como restrição de recursos, pressões políticas, restrições legais e o aprendizado advindo de experiências passadas, no que se refere ao sucesso ou insucesso de um instrumento.

Como já abordado, as respostas ao problema público em questão são recentes, de forma que se observa uma insuficiência de produções acadêmicas, principalmente na área de políticas públicas. Por isso, o processo de pesquisa se deu a partir da descoberta dessas iniciativas e dos atores relevantes a essa agenda como uma etapa inicial da pesquisa. O processo contou com a indicação, por cada contato, de iniciativas adicionais, ampliando o mapeamento. O primeiro Programa identificado através da pesquisa foi o Segunda Sem Carne, no município de São Paulo e no Governo Estadual.

A partir dele, foram mapeadas três principais ONGs, com seus respectivos programas, que atuam na mobilização da agenda da dieta sustentável e saudável. São elas: a Sociedade Vegetariana Brasileira (SVB), que promove o Segunda Sem Carne (SSC) no Brasil, a Humane Society International (HSI), que promove seu Programa de Política Alimentar e a Mercy for Animals (MFA) que promove o Programa Alimentação Consciente Brasil (ACB).

No total, mapeou-se a existência de 117 municípios ao redor do país¹⁶ com experiências promovidas em parcerias com essas Organizações. Esse mapeamento está disponibilizado no Apêndice 2, contudo, cita-se aqui as formas de parceria, a título de exemplificação: 17 em parceria com prefeituras para implementação na rede municipal de educação e em 100 municípios a partir da parceria com a Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, para implementação em suas redes. Assim, as parcerias ocorrem também em municípios já contabilizados e no governo estadual: com a Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo, em 2 restaurantes populares; com a Secretaria de Administração Penitenciária da mesma entidade federativa, em 38 unidades prisionais; 3 em secretarias de assistência social de municípios (centros de atendimento e restaurantes populares); 2 em parceria com Universidades e municípios; 1 em parceria com a Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte, para implementação nas escolas e em restaurantes populares do município. Ressalta-se que cada município tem suas singularidades, em relação a quantidade de escolas, restaurantes ou centros atendidos, bem como em relação à população beneficiada.

Além da atuação dessas ONGs, notou-se a existência de uma quarta iniciativa no Brasil, o Programa Escola Sustentável, criado pelo Ministério Público da Bahia por meio da 3ª Promotoria de Justiça de Serrinha, município do estado. A partir da pesquisa realizada, pode-se afirmar, até então, que essa é a única iniciativa no país que partiu diretamente do Estado (ainda, atenta-se ao fato de que o proponente é um órgão ministerial e não o Executivo, Poder constitucionalmente responsável pela proposição de políticas públicas).

Dentre essas opções mapeadas, busca-se analisar quatro iniciativas a partir do quadro analítico: o Programa Segunda Sem Carne em suas diversas

¹⁶Mapeamento elaborado a partir dos documentos disponibilizados por representantes das Organizações, ao longo da análise, especifica-se quais experiências estão vinculadas a cada uma das ONGs.

parceria; a experiência do ACB no município de Niterói (RJ); o Projeto Inova Sabores em Jundiá (SP); e, por fim, o Programa Escola Sustentável (PES), presente em quatro municípios do Sertão da Bahia: Serrinha, Barrocas, Biringinga e Teofilândia.

Por fim, devido ao protagonismo dos atores propositores destas experiências, é interessante contextualizá-los, de modo a compreender seus interesses, abrangência e os objetivos dos Programas propostos por eles. As entrevistas auxiliaram no mapeamento e descrição da atuação dos referidos atores, de forma que são utilizadas no tópico a seguir; contextualização que auxilia na compreensão das dimensões do quadro analítico.

4.2 Atores que mobilizam a agenda de alimentação saudável e sustentável

Ao compreender a existência de uma agenda de alimentação saudável e sustentável ao redor do mundo e no Brasil, buscou-se identificar quais são os atores que contribuem para a inserção dessa agenda política na agenda governamental, por meio de seus programas de políticas alimentares. Assim, esta seção se dedica apenas à caracterização desses atores e a identificação de seus Programas, mas volta-se o olhar especificamente aos Programas analisados no tópico seguinte, 4.3.

Dentre esses atores, o primeiro identificado por essa pesquisa foi a Sociedade Vegetariana Brasileira (SVB) e seu Programa Segunda Sem Carne. Segundo a entrevistada G, a SVB é uma ONG que busca incentivar “a alimentação vegetariana como uma escolha ética, saudável, sustentável e socialmente justa” e complementa: “a SVB também foi reconhecida pela Animal Charity Evaluators como uma das ONGs mais eficazes do mundo”¹⁷.

Essa Organização foi fundada em 2003 no país e se inspira em ONGs internacionais para garantir sua atuação no Brasil, estabelecendo parcerias e auxiliando na incorporação de suas pautas no setor privado e público. A entrevistada G, coordenadora do Programa, explica que a SVB busca estimular a alimentação à base de plantas, “influenciando influenciadores” por meio de cursos de capacitação de profissionais da saúde, produção de materiais e compilados científicos, como o Guia Alimentar de Dietas Vegetarianas para Adultos (2012) e através de suas Campanhas e Programas.

¹⁷ A descrição cita a página “Quem somos” da ONG. Disponível em: <<https://www.svb.org.br/svb/quem-somos>>. Acesso em jul, 2020.

Ela cita três exemplos. A campanha “se você ama um, por quê come o outro?” que se refere à divulgação publicitária acerca das semelhanças entre os animais de corte e os domésticos, como tratado pela literatura analisada no capítulo anterior (ADAMS, 1990; 2015; BLEIL, 1998; SOUZA, 2019). A “Bomba Relógio”, que chama atenção para a relação entre o surgimento de doenças e resistência bacteriana com o consumo de proteína animal, também trabalhado ao longo deste trabalho (FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL, 2015; PAIM; ALONSO, 2020; SOUZA, 2019; WHO, FAO; OIE, 2004). E, por fim, a campanha “Segunda Sem Carne”, também chamada de programa quando implementado no setor público.

Contextualizar o surgimento dessa Campanha, compreender seu foco e os recursos mobilizados pela ONG para inseri-lo na agenda governamental, e em seguida, mapear onde esse Programa está ocorrendo no Brasil, é um dos objetivos deste trabalho. Devido ao protagonismo da SVB e do Segunda Sem Carne no país, este é o primeiro Programa a ser analisado no tópico 4.3, em seguida analisa-se o Projeto Inova Sabores, uma experiência da SVB em parceria com o município de Jundiaí e com a Humane Society International (HSI).

A HSI também é um ator relevante à agenda política em defesa de uma alimentação saudável e sustentável. A Humane Society International é uma ONG parceira de outras ONGs de proteção animal e que formam uma das maiores Organizações dessa temática no mundo, sendo apoiados por cerca de 11 milhões de pessoas no mundo (HSI, 2008).

Segundo um de seus funcionários (entrevistado A) a HSI é “um braço de uma instituição que é uma das maiores do mundo, a HSUS [The Humane Society of the United States]”, que tem diversas frentes de trabalho voltadas a redução do sofrimento animal em todos os continentes do mundo, em 39 países (HSI, 2020). Segundo a HSI, essas frentes são: Animais em laboratórios; Proteção de Animais e resposta às crises; Animais domésticos; Animais selvagens; Animais de fazenda e outras formas de auxílio (tradução da autora).

A frente “Animais de fazenda” inclui duas formas de trabalho, que, segundo o entrevistado, são presentes no Brasil: a “*Factory Farming*” que refere-se a produção industrial de animais, de forma que busca reduzir o sofrimento de animais mantidos em condições de confinamento intensivo, como porcas em caixas de gestação e galinhas poedeiras em gaiolas. Recorde-se que essa forma de produção tem consequência para a saúde dos animais e dos seres humanos. Já a segunda forma

de trabalho refere-se à promoção de políticas alimentares à base de vegetais, o que a Organização justifica como saudável e sustentável, bem como caracteriza as problemáticas do consumo excessivo de proteína animal apostando que a redução da demanda por esses alimentos reduzirá o sofrimento animal (HSI, 2020).

Assim, o Programa de Política Alimentar da HSI atua estimulando a autonomia aos municípios para criar um projeto com nome próprio ou utilizar um dos projetos desse Programa, o chamado Carnes da Terra (entrevistada I). Dessa forma, estão presentes no Brasil em nove projetos, em parceria direto com as prefeituras ou instituições, como é o caso da Escola Sustentável na Bahia, na Prefeitura de Pratânia (SP), na Prefeitura de Rifaina (SP), na Prefeitura Municipal de Paulicéia (SP) e na Prefeitura de Guararema (SP). Há também uma parceria com a UNESP e a Prefeitura de Botucatu (SP) na promoção de um Projeto de Extensão chamado “primeiros passos para uma alimentação saudável”. Em parceria com a SVB, a HSI está presente em alguns exemplos já citados, como na Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo, na Prefeitura de Jacareí (SP) e no Projeto Inova Sabores, na Prefeitura de Jundiaí (SP)¹⁸.

O mapeamento dessas experiências também consta no Apêndice 2 deste documento, junto às outras experiências existentes no Brasil: um dos objetivos desta pesquisa. Ainda, volta-se o olhar mais especificamente à experiência de Jundiaí (SP) no tópico 4.3.2, de forma que conta com a experiência do entrevistado A para compreender a atuação da ONG e as demais dimensões e subdimensões do Quadro Analítico.

A partir da mencionada entrevista, foi possível identificar a atuação de outra Organização relevante à essa agenda política: a Mercy For Animals (MFA). Essa ONG se dedica a transformar o atual sistema alimentar e “substituí-lo por um que seja não apenas gentil com os animais, mas também garanta um futuro melhor para o nosso planeta e para todos que o compartilham” (MERCY FOR ANIMALS, 2020).

Para tal, a Organização atua a partir de seus programas procurando “combater a crueldade e promover uma mudança na indústria alimentar rumo à maior presença de produtos de origem vegetal e à base de células cultivadas” (entrevistada B). A ONG tem diversas frentes de trabalho, como: investigações secretas em indústrias pecuárias; políticas corporativas; capacitação do movimento de redução de

¹⁸ Mapeamento realizado a partir das informações disponibilizadas pela entrevistada I.

sofrimento animal; engajamento social e assuntos governamentais e políticas públicas, frente que o Alimentaçon Consciente Brasil se destaca em seus impactos positivos no país.

Assim, o ACB é parte de um movimento global de promoção de saúde e sustentabilidade, encorajando instituições do poder público e indivíduos a basear sua alimentação em alimentos de origem vegetal, como frutas, legumes, verduras e grãos (entrevistada B). O ACB está presente no setor público, por meio de parcerias, com nove instituições em seis municípios: Sinop (MT) e Cuiabá (MT), com as Secretarias de Educação e de Assistência Social dos municípios; com a prefeitura do Rio de Janeiro, na alimentação escolar; também na alimentação escolar em São Gonçalo (RJ) por meio da Secretaria de Educação; na Universidade IFSULDEMINAS que foi o primeiro Instituto Federal a aderir a esse tipo de política alimentar, em seu Campus de Pouso Alegre (MG). O ACB também está presente em Niterói (RJ) através de uma parceria com o Departamento de Merenda Escolar do município; todos registrados no Apêndice 2, de mapeamento das experiências no Brasil.

A entrevistada B indica os objetivos do Programa ao falar que: “acreditamos que nossas políticas alimentares podem salvar o planeta e contribuir para a saúde das pessoas no presente e para futuras gerações”. Assim, os objetivos do ACB serão contextualizados em breve, no tópico 4.3.3 que se dedica à análise da experiência do ACB em Niterói (RJ), a partir das variáveis propostas no Quadro Analítico.

Até aqui, foram identificadas 3 ONGs que movimentam e promovem a inserção dessa agenda política na agenda governamental, a partir de suas parcerias com o Setor Público. Todas as experiências mapeadas ao longo desta pesquisa constam em anexo no Apêndice 2, que especifica quais são as formas de parceria e em que municípios elas se concentram.

O quarto ator identificado pela pesquisa difere-se das ONGs por se tratar de um órgão estatal: o Ministério Público da Bahia, através da 3ª Promotoria de Justiça de Serrinha. Esse ator promove o Programa Escola Sustentável em quatro municípios do estado, de forma que sua ação é legitimada a partir de suas funções institucionais previstas no Art. 129 da CF/88. Esse órgão será contextualizado, aqui, a partir de sua ação em relação à alimentação escolar em quatro municípios da Bahia, fundamentada pelos incisos II e III do referido artigo:

II - zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Nesse sentido, a Promotora entrevistada (E) explica que, dentre os direitos assegurados pela CF/88 e em tutela do MP, estão a saúde, educação e meio ambiente, de modo que o Órgão tem um

papel chave de órgão indutor desses direitos fundamentais, o MP não executa uma política pública, ele fomenta e articula os entes executores e a sociedade para que essa política pública seja realizada, seja concretizada, com observância dos parâmetros constitucionais e observância da legislação. Ele é como se fosse um interlocutor, um canal para tradução, é um canal que operacionaliza a concretização desses direitos, de modo que os entes observem tanto os parâmetros que estão na Constituição Federal quanto a normativa específica. Dessa forma, ele induz quando percebe que há falhas na execução dessa política, como também pode induzir quando ele enxerga um cenário capaz de melhorar a execução dessa política pública, como também fiscaliza a execução dessa política pública.

Especificamente sobre a promoção do Programa Escola Sustentável, ela complementa que a alimentação é um direito humano fundamental, assim como a alimentação escolar é uma política pública que deve ser prestada atendendo às normativas da CF/88 e sua normativa específica, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Assim, busca-se analisar o Programa Escola Sustentável de forma mais detalhada e a partir das dimensões previstas no Quadro Analítico no tópico 4.3.5. Volta-se o olhar portanto, aos Programas e Projetos selecionados.

4.3 Os Programas e Projetos mapeados: contextualização, objetivos, interação entre os atores e instrumentos

Conforme já discutido anteriormente, busca-se analisar os Programas e Projetos a partir de três dimensões: atores, objetivos e instrumentos. Os atores propositores dessas iniciativas já foram contextualizados brevemente, de forma que já se identifica parte dos objetivos dessas ONGs; aqui busca-se compreender como a interação entre os diferentes atores ocorreu. Além disso, este tópico se dedica à contextualização de cada experiência frente às dimensões destacadas como relevantes na teoria de políticas públicas. Assim, organiza-se: o primeiro tópico refere-

se ao Segunda Sem Carne em São Paulo; o segundo ao Inova Sabores; o terceiro ao ACB e o quarto ao Escola Sustentável. Por fim, nas considerações finais, busca-se entender quais as semelhanças e diferenças entre essas experiências no que se refere ao Quadro Analítico.

4.3.1 O Programa Segunda Sem Carne (SSC)

Já foi dito que o Segunda Sem Carne é uma iniciativa da SVB; este Programa é a primeira experiência de redução de consumo de proteína em políticas alimentares no Brasil. Como campanha, teve seu início no Brasil em 2009, tendo em vista que os membros da SVB se inspiraram no *Thursday Veggieday* na Bélgica, onde, segundo a entrevistada G

por ser um país muito preocupado com as questões de mudanças climáticas, questões ambientais, são países baixos né, então toda a questão de se aumentar o nível dos oceanos, é um país que tem sérios problemas; então eles são bem preocupados, e os políticos tem uma narrativa e uma ação frente às questões ambientais muito mais fortes (...) ai lá, em 2009, foi a primeira vez que um município implementou de fato um dia sem carne, ai eles colocaram nas escolas, incentivaram os funcionários públicos, mostraram quais eram os restaurantes vegetarianos, ajudaram os restaurantes não vegetarianos a implementar opções vegetarianas no cardápio.. e a gente se inspirou bastante na iniciativa nessa Organização de lá e trouxe pra cá.

Assim, a partir daí, contou com o apoio do então Secretário de Meio Ambiente do município de São Paulo, do Partido Verde - PV, que apoiou o SSC de forma institucional, como na “possibilidade de abrir os parques, de fazer as ações dentro dos parques, às vezes impressão de material: é diferente de uma Secretaria de Educação que de fato implementa” (entrevistada G). Ela indica que um apoio semelhante ocorreu no governo estadual do estado, em 2012, por meio do secretário estadual de meio ambiente do período.

Já a implementação do Segunda Sem Carne se iniciou gradualmente em 2011 na Secretaria Municipal de Ensino (SME) de São Paulo, chamado de Projeto Cardápio Escolar Sustentável¹⁹, resultado de uma parceria firmada entre a SVB, o um vereador do PV e a SME. A negociação para essa parceria ocorreu de forma

¹⁹ O Projeto Cardápio Escolar Sustentável foi institucionalizado por um instrumento contratual: Acordo de Cooperação N° 027/2019 entre a SME e SVB, que prevê as ações de responsabilidade de cada ator, à SVB, por exemplo, determina-se a responsabilidade de ministrar 52 oficinas culinárias de 4 horas, com 38 vagas e destinado às cozinheiras e nutricionistas. Além disso, cabe à SVB a realização de 3 oficinas direcionadas aos educadores e à comunidade, com 3 horas de duração e 50 vagas cada (SVB, 2019).

semelhante às seguintes: contou-se com uma articulação política, nesse caso, por parte do vereador, que tem uma extensa carreira política. Assim como por meio da apresentação de um compilado de informações técnicas que a SVB reuniu para apresentar o SSC: nesse material, aborda-se impactos do consumo excessivo/da redução na saúde, meio ambiente e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (2015).

Segundo a Coordenadora Geral da Coordenadoria de Alimentação Escolar (CODAE), a alimentação escolar do município serve cerca de 2 milhões de refeições diárias, de forma que nos últimos anos buscou-se a adoção de alimentos e formas de preparos mais saudáveis, promovendo a diversificação da alimentação, com ampla variedade de frutas, legumes e verduras frescas, ao mesmo tempo em que buscou-se reduzir os alimentos ricos em sódio e gorduras (SVB, 2019). Nesse sentido, adotou-se o Projeto Cardápio Escolar Sustentável com o objetivo de promover uma alimentação saudável e sustentável. Se somado às políticas de ampliação da aquisição de alimentos orgânicos e oriundos da agricultura familiar, o projeto pode promover a alimentação saudável, apoiar pequenos produtores e preservar o meio ambiente (SVB, 2019).

Já ao final de 2015, a Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo aderiu ao SSC a partir da implementação progressiva de um dia de alimentação sem proteína animal em três unidades da Rede “Bom Prato, de restaurantes populares”: Santo Amaro, Lapa e São Miguel Paulista²⁰. Essa adesão foi resultado da parceria entre o vereador do PV, a SVB (que ofereceu capacitações às nutricionistas e auxílio na elaboração de receitas) e um outro Secretário de Assistência e Desenvolvimento Social (PSDB), que, segundo a entrevistada G, já manifestava seu interesse pelo Programa desde 2009.

A adesão ao projeto parece seguir um processo semelhante: ocorreu com o auxílio de uma nutricionista e em uma reunião com poucas pessoas, nos “bastidores”. Segundo o político, a cultura do churrasco é muito forte no país, de forma que “se a negociação fosse pública, não seria possível competir com a JBS” (Entrevistado H).

Ainda, a representante da SVB ressalta como o objetivo inicial era a implementação do Programa em todas as 49 unidades de restaurantes populares,

²⁰ A entrevistada G informou que, posteriormente, a unidade de São Miguel Paulista saiu do Programa.

contudo, com a saída do então Secretário entusiasta, a expansão ainda não ocorreu. Relaciona-se a isso o aspecto apontado pela profissional como um dos maiores desafios do Programa: a ampla rotatividade de gestores públicos (entrevistada G). Em seguida, ao final de 2016, iniciaram as negociações para a inserção do Segunda Sem Carne na rede escolar estadual, por meio de parceria com a Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo.

Segundo a entrevistada G, uma nutricionista do corpo técnico do órgão foi responsável pelo primeiro contato com a ONG, tendo em vista que ela havia trabalhado na prefeitura de SP anteriormente e observou no SSC a possibilidade de contribuir para uma alimentação escolar mais saudável e com menos alimentos ultra processados; aspectos congruentes com o Projeto Cozinheiros da Educação²¹. Nessa oportunidade, apresentou-se, além dos dados técnicos, as experiências de sucesso na rede municipal de educação, de forma que se observa a escolha dos instrumentos baseada em aspectos políticos-institucionais: aprendizados com experiências passadas. Dessa forma, segundo a Organização, o SSC está presente na alimentação da rede estadual em 100 municípios do estado, desde agosto de 2017, beneficiando cerca de 1,7 milhões de estudantes (SVB, 2019).

A presença do SSC no âmbito estadual de São Paulo também ocorre em 38 unidades prisionais da Região Central da Secretaria de Administração Penitenciária. A proposta de aderir ao SSC foi apresentada em maio de 2017 pelo político (PV) à Secretaria em audiência, onde representantes da SVB e HSI advogaram em prol da agenda demonstrando os benefícios à saúde e ao meio ambiente, bem como demonstraram experiências do Meatless Monday em penitenciárias norte-americanas (TRIPOLI, 2017). A iniciativa foi institucionalizada por meio de uma indicação protocolada no Diário Oficial do Estado e acatada, posteriormente, pelo então Secretário.

Segundo a representante da SVB, a ONG não teve participação no desenho ou na implementação do Projeto “Dia Sem Carne”²², o que difere a atuação

²¹ Segundo a entrevistada G, o Projeto Cozinheiros da Educação foi iniciativa de uma chef de cozinha de São Paulo, que incorporou o SSC em seu Projeto e elaborou duas receitas para a alimentação escolar: uma feijoada de legumes, sem proteína animal e um prato árabe à base de arroz, lentilha, ovos e cebola. Devido a presença dos ovos na refeição, a SVB não contabiliza os dias em que essa refeição é servida em seus cálculos de impacto ambiental, já que não houve a substituição da proteína animal pela vegetal.

²² Projeto “Dia Sem Carne” é o nome que a Secretaria escolheu para implementar o “Segunda Sem Carne”.

neste órgão em relação às outras experiências do SSC, em que o desenho e, portanto, a escolha dos instrumentos, são de responsabilidade do ator não-governamental enquanto a implementação cabe ao ator governamental (definições que se relacionam aos instrumentos de sistema de entrega). Ela aponta que no momento da negociação, o Secretário informou que 90% dos gestores eram a favor de um dia sem proteína animal na alimentação, e que o principal desafio tratava da recepção dos sentenciados à alimentação, o que Tripoli (2017) esclarece ao afirmar que nenhuma intercorrência foi registrada ao longo da implantação do Projeto, que serve cerca de 37 mil refeições por semana (HSI, 2017).

Recentemente, o Segunda Sem Carne se expandiu. No segundo semestre de 2018, iniciou-se a parceria entre SVB, HSI, um vereador protagonista do PV e a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento de São Paulo (SMADS). Segundo o site oficial da SVB, a implementação se inicia em 60 centros, como um projeto piloto,

mas a intenção é realizar o treinamento em todos os 1270 serviços, como os CRAS (Centros de Referência em Assistência Social), CCAS (Centros para Crianças e Adolescentes) e SAICAS (Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes). Para cada local, são seguidas três etapas: (1) Workshop de treinamento, (2) Visita in loco e (3) acompanhamento. Ao término da implementação, o programa contemplará mais de 220 mil pessoas atendidas, servindo 11,5 milhões de refeições por ano (SVB, 2018).

Aqui, retoma-se a teoria da revisão bibliográfica acerca do papel dos empreendedores de políticas públicas (CAPELLA, 2018; KINGDON, 2003; SECCHI, 2017) para analisar as experiências do SSC. Esses atores são caracterizados por inserir ou inflar problemas na agenda governamental, criar janelas de oportunidade ou advogar pela agenda de comunidades ou Organizações na esfera governamental. Observa-se ao longo das iniciativas apresentadas o papel protagonista dos vereadores do PV e da ONG como empreendedores de políticas públicas, atuando na articulação política entre os atores envolvidos na iniciativa.

Conclui-se que, a partir do mapeamento realizado, o Programa Segunda Sem Carne está presente em diversos órgãos do setor público, como: Secretaria Municipal de Educação de São Paulo; Secretaria de Educação do Estado de São Paulo; Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social; Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (Rede Bom Prato); Secretaria de Administração Penitenciária e nas prefeituras ainda não mencionadas: Secretaria

Municipal de Educação de Jacareí; Secretaria Municipal de Educação de Itapevi e, por fim, Unidade Gestora de Educação de Jundiá (SEGUNDA SEM CARNE, 2019).

Por tamanha expansão, a experiência brasileira do Segunda Sem Carne é considerada a maior do mundo, de forma que se contabilizou cerca de 67 milhões de refeições servidas em 2018 e 42 milhões de refeições no primeiro semestre de 2019, levando em consideração as parcerias públicas e privadas (SEGUNDA SEM CARNE, 2019). A ONG chama a atenção para os impactos positivos dessas refeições: a retirada individual da proteína animal do prato por um dia evita a emissão de 14kg de CO² na atmosfera (equivalente a 100km rodados de carro) e o gasto de 3400 litros de água (equivalentes a 26 banhos de 15 minutos cada). Além disso, os impactos positivos do Segunda Sem Carne nas escolas municipais e estaduais de SP e a Rede Bom Prato foram na ordem da economia de 57 bilhões de litros d'água, 500 milhões de m² de terras, 150 mil toneladas de grãos para forragem, 280 mil toneladas de CO² e 2000 toneladas de carne (SVB, 2017). Desse modo, o SSV vem contribuindo para reduzir as consequências do consumo de proteína animal mencionadas no capítulo anterior.

Nesse sentido, os cálculos de impacto positivo contribuem para a compreensão dos interesses dos atores envolvidos por trás da promoção do SSC. A entrevistada G afirma que o interesse da SVB é a redução do consumo de proteína animal e a promoção de uma alimentação baseada em vegetais de forma real e acessível, para que as pessoas se tornem mais “familiarizadas com uma alimentação sem algo de origem animal como protagonista do prato e sim de origem vegetal, (...) para quebrar a cultura da carne”. Já em relação aos interesses dos políticos e gestores envolvidos, a mesma entrevistada aponta que a SSC se configura como uma “pauta positiva”, inclusive ao se considerar a agenda 2030: “quando o administrador público substitui a proteína animal pela proteína vegetal ele contribui muito para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, disse ela.

Atenta-se ao fato de que a análise acerca dos instrumentos nessa iniciativa foi insatisfatória, devido à falta de informação específica no momento das entrevistas realizadas. Contudo, algumas categorias de instrumentos sistematizadas no Quadro Analítico (Quadro 5) foram identificadas: os de nodalidade, devido à preocupação da ONG e especificamente do desenho do Programa em divulgar informações à população acerca das problemáticas associadas ao consumo excessivo de carne e aos benefícios da redução. Também, a categoria de instrumentos que se refere ao

“sistema de entrega”, tendo em vista que se determinou no desenho do Programa quem seriam os atores responsáveis pela execução de cada parte do serviço, seja na experiência escolar a nível municipal ou estadual. Já em relação às outras categorias do quadro, observou-se a interação entre os atores a partir de articulações políticas, argumentações e indicadores; apontou-se para o interesse dos atores envolvidos, desde políticos, à publicização e aos coletivos; enquanto o foco dos projetos passaram pela saúde e sustentabilidade, assim como pela Agenda 2030 da ONU.

Por fim, destaca-se que esta pesquisa se dedicou à análise do Segunda Sem Carne em suas diversas experiências em São Paulo, devido ao protagonismo e extensão deste Programa. Em seguida, volta-se o olhar ao Projeto Inova Sabores, em Jundiaí (SP) que também é uma derivação do Segunda Sem Carne, mas agora em parceria com outra ONG já citada, a HSI.

4.3.2 Projeto Inova Sabores Jundiaí (SP)

O Projeto Inova Sabores²³ da prefeitura de Jundiaí, São Paulo, é uma parceria entre dois atores não-governamentais: a Sociedade Vegetariana Brasileira, a Humane Society International (HSI) e um governamental: a Prefeitura do município, por meio de sua Unidade Gestora de Educação. Para subsidiar essa análise, duas pessoas foram entrevistadas: um representante da HSI (A) e uma gestora do Departamento de Alimentação e Nutrição (F). A gestora situa a trajetória das iniciativas da Prefeitura na substituição da proteína animal pela vegetal, explicando a trajetória do município de Jundiaí, que realiza “um trabalho na alimentação escolar diferenciado, voltado à educação nutricional (...) vai muito além da composição do cardápio pelas normas do PNAE”, já que a prefeitura, por meio de sua Unidade de Gestão de Educação, criou um Programa chamado Escola Inovadora.

Esse Programa conta com diversos Projetos como o Horta Escolar, em que 84 escolas do município produzem parte dos alimentos para oficinas e para a alimentação escolar; o Projeto Vale Verde: “uma horta orgânica de grande porte, com quase 15 mil metros, que atende às escolas. Então a produção não atende 100% da alimentação, mas cerca de 60% em necessidade de hortaliças, todas orgânicas, com certificação”. Outro exemplo é o Projeto Inova na Horta, que busca implantar as

²³Conforme observado no “Projeto Cardápio Escolar Sustentável” e no “Dia Sem Carne”, o Programa Segunda Sem Carne dá autonomia de escolha do nome do Projeto aos municípios e entidades quando a parceria é firmada.

PANCs (Plantas Alimentícias não Convencionais) no cardápio escolar e que, com ele, surgiu a necessidade de diversificar a alimentação dos alunos ainda mais, com “a utilização de fontes proteicas não animais e foi nesse intuito de inovar um pouco (...) A partir daí, surgiu a parceria com a SVB [e com a HSI], que é o Inova Sabores”, conta a gestora.

A entrevistada F complementa que o foco do Projeto é o bem-estar dos alunos:

Todos os nossos projetos visam o bem-estar do aluno, então, a melhor nutrição por meio de um melhor hábito alimentar, dando condições dessa criança de experimentar, de abrir horizontes, então nós buscamos oferecer à criança a possibilidade de experimentar diferentes sabores, diferentes alimentos; todas nossas escolas trabalham com auto serviço, de criar autonomia dessa criança, por isso a gente busca sempre a inovação.

A explicação do representante da ONG acerca do surgimento do Inova Sabores complementa o exposto pela gestora, apontando que a Prefeitura teve iniciativa em procurar a SVB demonstrando o interesse, de modo que a ONG contatou a HSI para auxiliar no apoio técnico e científico à Prefeitura. Segundo o entrevistado A, esse apoio iniciou-se com uma capacitação dos diretores, já que eles são os “formadores de opinião das escolas” e que precisam entender os objetivos e justificativas do Projeto. Em seguida, o entrevistado explica os outros passos determinados no desenho, pela ONG: treinamento culinário e técnico, *workshop* com os pais etc.:

Primeiro fizemos capacitação dos diretores, formadores de opinião das escolas, para que eles entendam o que é o Projeto. A partir daí, eles vão na parte dos técnicos, os cozinheiros que irão receber um treinamento, então, além do treinamento culinário, os cozinheiros recebem um treinamento também sobre o que é o Projeto, o que implica a adoção de um dia por semana na alimentação totalmente à base de vegetais e depois disso as cozinheiras recebem um treinamento para aprender a fazer preparos à base de vegetais. No caso de Jundiaí mais de 300 cozinheiras receberam o treinamento. E depois desse treinamento para as cozinheiras, foi feita uma apresentação, assim como foi feita para os formadores de opinião das escolas, os diretores, professores e afins; foi feito pros pais de algumas escolas, então foi aberto, os pais se inscreviam para participar dessas iniciativas e eles podiam ir assistir uma apresentação sobre o que se tratava e depois receber a degustação e ver um *workshop* do preparo de alimentos para saber o que seria servido para as crianças no final das contas né, porque é onde a gente muitas vezes encontra uma barreira aí né, ou nos formadores de opinião ou nos pais.

Esse processo descrito pelo chef de cozinha remete a aspectos apontados pela teoria de políticas públicas como relevantes: esses eventos formativos se caracterizam como recursos mobilizados pelos atores para convencimento. Ao mesmo tempo, podem ser considerados instrumentos de nodalidade, tendo em vista que o Estado está atuando como divulgador de informações, propiciando a comunicação entre diferentes atores sobre um problema público em questão (SPÍNOLA; OLLAIK, 2019).

Nesse sentido, a fala da gestora complementa o exposto pelo entrevistado e pela literatura em relação a promoção da comunicação e do alinhamento dos objetivos do Projeto, considerando os atores envolvidos como relevantes ao ciclo de políticas:

nós fizemos formação tanto para cozinheiros, quanto para a equipe gestora. Fizemos degustação também, nessas formações, formação tanto prática quanto teórica. E é muito importante, na verdade, não tem como você implantar um projeto se você não tiver a equipe gestora: diretor, coordenador envolvido, então acho que isso é um fator importante também - essa conscientização e formação com essa equipe gestora foi fundamental, e com os cozinheiros também a formação prática foi muito importante - pôr a mão na massa é fundamental, e eles degustarem isso antes de ir pro cardápio, então nós fomos conquistando os profissionais para que depois, quando chegue lá na base, na hora de oferecer pra criança, todo mundo já esteja envolvido com o Projeto (Entrevistada F).

Esse envolvimento dos diversos atores no Projeto relaciona-se também ao grau de automaticidade das ações, de forma que já foi elaborado considerando que a divulgação interna, responsável por “conquistar os profissionais” contribui para que a tomada de decisão após a implementação ocorra de forma congruente com o desenho do Projeto. Nesse sentido, a entrevistada destaca o contexto em que está inserida: tanto a Gestora da Unidade de Gestão de Educação quanto o Prefeito do município estão abertos às novidades e “têm um olhar muito especial para as questões da nutrição”.

A entrevistada F complementa que as ações diárias do Projeto são realizadas pelas equipes das próprias escolas, com auxílio da nutricionista do município (que elaborou o cardápio levando em consideração as receitas da SVB/HSI) e de sete técnicas, que visitam as escolas diariamente, garantindo a comunicação entre o Departamento da Prefeitura e a execução deste e dos outros Projetos da alimentação escolar no município. Dessa forma, destaca-se que o desenho do Projeto

prevê que a execução será de responsabilidade do município, o que se relaciona a instrumentos organizacionais, que tratam do sistema de entrega do Projeto.

Quando questionada acerca da escolha desses instrumentos (capacitação, palestra com degustação, *workshop*, execução), a gestora explica que a ONG foi responsável pela escolha destes instrumentos, que coube a ela “abraçar a ideia”:

a ONG vem com o Projeto basicamente montado, então é só mesmo a gente abraçar a ideia, fazer algumas adequações, porque cada município tem sua realidade, mas o projeto praticamente é deles, então é bem tranquilo, e o que é mais legal é que é tudo gratuito, então o município não tem nenhum custo, além dos insumos para execução do cardápio, mas isso já é nossa obrigação mesmo (Entrevistada F).

Ela complementa ao tratar do processo de implementação do Projeto, em que explica que alimentos como grão de bico, lentilha e proteína de soja já faziam parte dos insumos licitados pelo município, de forma que a substituição da proteína animal pela vegetal ocorreu de forma simples; presente na alimentação uma vez a cada 15 dias. A gestora explica que durante o processo de implementação, observou-se a necessidade de adequação em algumas receitas, o que fez com que o Departamento retomasse o contato com as ONGs:

tivemos total apoio da SVB, que desenvolveram e adaptaram as receitas, vieram com equipes de chefs para a formação, desenvolveram um material, então assim, o apoio da SVB foi fundamental, na verdade foi uma parceria mesmo, a disponibilidade deles é algo surreal, eles são muito parceiros, muito acessíveis, realmente é uma equipe muito bacana de trabalhar, eles tiveram toda essa disponibilidade, então os chefs de cozinha vinham para Jundiaí, a gente tem um centro de formação, uma cozinha experimental, onde montamos a formação de 454 cozinheiros, então em vários grupos, várias formações.. conseguimos também fazer um trabalho com os pais, que foi um trabalho em paralelo, um outro projeto que temos que é a "Escola de Pais" e eu trouxe pra eles um pouquinho dessa opção, da proteína vegetal, foi um grupo menor, mas bem interessante também. Acho que tudo isso é fruto dessa parceria com a SVB.

Assim, quando questionada se o Projeto Inova Sabores busca intervir em alguma situação-problema, a gestora respondeu que o Projeto não visa intervir em um problema específico e sim se caracteriza como uma proposta do município para conscientização da população: “acho que é importante a gente passar informação para a população e ela poder decidir, a partir dessas informações, quais opções ela necessita e também por começar a entender que houve uma mudança com o passar dos anos”; aspectos que se relacionam à escolha do instrumento de nodalidade. Ela complementa dizendo que essa agenda já é uma demanda de alunos e famílias, que

são ovo-lacto-vegetarianas, de forma que “uma opção, mesmo que seja uma vez a cada 15 dias, já começa a ter um olhar para esse segmento”.

Em resposta à mesma pergunta, o chef de cozinha destaca que, por mais que se objetive a redução do consumo de proteína animal, esse não é o único problema a ser observado. Já que, caso o município tenha uma boa política pública alimentar, que vise a alimentação balanceada, os alunos terão acesso a uma alimentação saudável, independente da presença da proteína animal:

uma política pública que vai efetivamente estudar, perde tempo fazendo cardápio, ela consegue fazer uma alimentação super balanceada com ingredientes de origem animal. No entanto, a gente sabe, analisando cardápios, que muitas vezes esses cardápios são totalmente desregulados, e que eles podem sim ser substituído por ingredientes de origem vegetal; dessa forma você não só ajuda e melhora a qualidade da alimentação das crianças que vão receber aqueles alimentos, como também ajuda o meio ambiente, ajuda a natureza de um modo geral e os animais também.

Assim, ambos apontam para dificuldades e estratégias utilizadas para a consolidação do Projeto. A gestora destaca um desafio, ao explicar que qualquer mudança na alimentação escolar deve ser muito bem pensada, levando em consideração os aspectos determinados pelo PNAE e a extensão da rede municipal:

nós atendemos quase 60 mil alunos, 60 mil famílias, mas uma estratégia que eu acho que é muito eficaz é trazer a família para perto: nós conseguimos realizar formações envolvendo as famílias, envolvendo os cozinheiros e envolvendo os professores, então quando a gente consegue esse tipo de envolvimento, tudo fica mais fácil, a gente acaba quebrando algumas barreiras, questionamentos e resistências. Então acho que esse foi o foco: conquistar os cozinheiros, quase 400 cozinheiros, e depois atingir os gestores escolares.

O chef complementa alguns dos desafios do Projeto referem-se ao convencimento dos formadores de opinião, de forma que uma estratégia é incluí-los em todo o processo, assim como demonstrar que o incentivo à alimentação baseada em vegetais é fruto de estudos de casos de sucesso, no Brasil e no mundo, demonstrando o uso de instrumentos político-institucionais: aprendizados com experiências passadas. Nesse sentido, ele aponta como a promoção de Projetos como o Inova Sabores por parte da HSI sempre visam a melhoria da qualidade de vida das crianças e do meio ambiente, demonstrando que a alimentação à base de vegetais é possível. Explica que “tudo está relacionado à alimentação, se alimentar não é só comer, já que isso influi na vida de pessoas, animais, meio ambiente e na nossa vida”. Recorde-se que esses elementos se relacionam diretamente ao exposto

no capítulo 3, tanto em relação aos impactos negativos do consumo excessivo de proteína animal, quanto em relação às agendas internacionais: os ODS, o Pacto de Milão, o Acordo de Paris e as propostas de alimentação saudável e sustentável (FAO, 2010; LANCET, 2019).

A título de sistematização, aponta-se aqui alguns dos elementos observados do quadro analítico: a articulação entre HSI, SVB e prefeitura foi permeada pelos recursos mobilizados pelas ONGs: argumentação, uso de indicadores de saúde e meio ambiente, assim como em relação à Agenda 2030. Além disso, o interesse dos atores com a implementação do Projeto se fez clara a partir das entrevistas, de forma que se relaciona ao falado pela Coordenadora do Segunda Sem Carne (entrevistada G) que apontou o interesse dos administradores públicos na “pauta positiva” que Projetos como o Inova Sabores representam. Em relação aos instrumentos, o que apareceu de forma mais clara foi o de “nodalidade”, já que houve a preocupação no desenho e na parceria firmada entre prefeitura e ONGs de que a divulgação das informações sobre o problema em questão ocorreria; dentre os motivos de escolha dos instrumentos, a gestora explica que coube às ONGs a escolha destes, de forma que ela não saberia apontá-los; já o chef de cozinha (entrevistado A) relacionou à escolha aos aprendizados com experiências passadas (variável político-institucional).

4.3.3 Programa Alimentação Consciente Brasil em Niterói (RJ)

Antes de entrar na experiência de Niterói vale-se de uma contextualização mais detalhada sobre o Programa Alimentação Consciente Brasil, que surgiu em 2016 no Brasil e segue a direção das outras iniciativas já discutidas, ao incentivar políticas alimentares de órgãos públicos e de pessoas baseadas em padrão de dieta mais sustentável e saudável, apostando que esse padrão possa melhorar a saúde das gerações atuais e futuras e contribuir com um mundo mais sustentável. O projeto defende a substituição de ao menos 20% de alimentos de origem animal por vegetal nas refeições ofertadas por instituições que produzem muita comida, possibilitando um aumento mais abrangente do consumo destes últimos pela população. Para tal, a iniciativa conta com uma equipe profissional que presta consultoria gratuita às instituições, como ao oferecer palestras, treinamentos para educação nutricional, adaptação de cardápios a partir da realidade de cada instituição etc.

Nota-se que o ACB tem objetivo de foco triplo (saúde, meio ambiente e perspectiva social - devido ao incentivo à agricultura familiar) e parece estar claramente compreendido pelos atores envolvidos, tendo em vista a vinculação ao discurso mais amplo de que a redução do consumo de carne pode levar a uma transformação das dietas, tornando-as mais saudáveis e sustentáveis. As falas das entrevistadas B e I sinalizam tais características dos objetivos, além de ilustrar o processo de funcionamento do ACB.

tudo isso com o intuito de (1) incentivar o consumo de frutas, verduras, cereais, grãos e legumes, que são a base de uma alimentação saudável, segundo o Guia Alimentar para a População Brasileira; (2) favorecer a agricultura local e familiar; (3) contribuir para a mitigação dos impactos das alterações climáticas; e (4) auxiliar os governos locais a implementarem políticas públicas para o fortalecimento de sistemas agroalimentares sustentáveis, de acordo com o proposto pelo Pacto de Milão (entrevistada B)

Após a articulação política com o município ou instituição, a apresentação de casos de sucesso e os objetivos do Programa, institucionaliza-se o Projeto a partir de um termo de parceria, com alinhamento da proposta e o cronograma de trabalho, em que ambas as partes assinam e preveem suas ações na cooperação. A nutricionista explica o desenho do Programa, com o que ocorre após a assinatura: o órgão envia o menu atual e a lista de produtos licitados por este, em seguida, o ACB oferece uma consultoria, com análise do menu atual e sugestão de novas opções de receitas, que devem ser aprovados pelo órgão.

Em seguida, ocorre o alinhamento de datas de palestras e treinamentos entre ambos e a elaboração e o envio dos materiais de suporte para as palestras, treinamentos e materiais de divulgação por parte da ONG. A partir daí, inicia-se o previsto no cronograma de trabalho para a implementação do programa; por fim, ela complementa: “é importante ressaltar que após o lançamento, há um acompanhamento contínuo da parceria para garantir maior efetividade, oferecendo o devido suporte de acordo com as necessidades de cada parceiro” (entrevistada B).

A contextualização do ACB indica a MFA como o principal ator articulador para a oferta do ACB pelo setor público. Trata-se de um ator não governamental e internacional, com interesses de publicar a agenda e orientado ao coletivo. Para fazer a *advocacy* do Programa junto ao setor público, a ONG utiliza como recurso a argumentação, baseada no discurso mais amplo da saúde e sustentabilidade reivindicado pelos acordos internacionais e fortalecido pela abrangência internacional

do Programa. Destaca-se, ainda, a atuação de atores governamentais, neste caso mais como executores do Programa, centrados nos órgãos da educação e de alimentação popular. Para compreender como o ACB é operacionalizado e os instrumentos que dispõe, descreve-se a seguir sua aplicação do município de Niterói.

A experiência de Niterói segue os aspectos apontados pela nutricionista (entrevistada B) sobre a forma de atuação do ACB em suas parcerias. Além dela, uma gestora da prefeitura foi entrevistada (nomeada como D), contribuindo para essa análise. Ela explica que conheceu a proposta em 2015, quando dois vereadores a convidaram para uma audiência na Câmara, contudo, na época o governo não se interessou pela parceria. Já em 2016, o novo prefeito, do PV entrou em contato com ela e com o presidente da Fundação de Educação Municipal à época, para explicar que gostaria de implementar o Projeto em Niterói.

A gestora (nomeada como D) explicou que após as conversas iniciais com a ONG, os treinamentos se iniciaram e optou-se por implementar o Projeto em apenas metade da rede, como um “plano piloto”, já que havia o medo de rejeição; entretanto, ela aponta: “graças a deus deu tudo certo, todo mundo amou, principalmente as crianças. Quando chegou em junho expandimos para todas as escolas, em 115 escolas, um ia falando com o outro, o programa ia espalhando”; aspectos que indicam a relevância dos instrumentos de nodalidade.

Dessa forma, como parte do desenho do Projeto, a entrevistada D aponta que optaram pela quarta-feira ser o dia sem proteína animal, já que é o dia em que os alunos terminam a aula mais cedo e poderiam fazer almoço em casa, caso rejeitassem a proposta. Entretanto, ela aponta que não houve rejeição por parte dos alunos:

foi muito bem aceito, principalmente pelas 46 escolas da educação infantil, 100% de adesão. Escolhemos a quarta também porque recebemos os alimentos na terça-feira, bem fresquinhos (...) no ensino de adolescentes, eu diria que foi 89% de adesão, porque os adolescentes são resistentes. Fizemos muitos treinamentos, as diretoras chamavam a gente para fazer treinamentos com os pais nos sábados, o que acabou divulgando a ideia.

Ela (entrevistada D) explica que o objetivo do projeto é proporcionar uma alimentação mais diversa, saudável e de qualidade, mesmo que o PNAE já proíba a presença de alguns alimentos ultra processados na alimentação escolar, “mas acho que o que realmente mudou na alimentação foi a valorização do alimento vegetal, que tem as mesmas questões nutricionais que o alimento animal”. Ela complementa apontando que há a previsão de expansão do Projeto para duas vezes na semana

(redução de 40%), dando autonomia aos diretores das escolas em relação à adesão no segundo dia da semana. Por fim, ela alegou acreditar que o fato de ser servidora desde 1998 e “abraçar a ideia” fez com que o Projeto ganhasse credibilidade, de forma que a resistência foi reduzindo com o passar do tempo.

O foco do objetivo do ACB em Niterói seguiu o que a entrevistada B determinou como os focos do Programa, demonstrando clareza na compreensão dos objetivos: a promoção dessa experiência em Niterói vai além da promoção de uma alimentação saudável e sustentável, mas inclui também, o fomento à agricultura familiar. As falas da entrevistada D demonstram esse foco, de forma que trata brevemente também sobre os possíveis interesses dos atores políticos: “é um princípio de inovação e renda pra cidade e qualidade de vida para a população”. Assim, complementa:

o prefeito é jovem, foi três vezes premiado como melhor gestor do Brasil. Ele ficou muito feliz que o Projeto deu certo, ele também está incentivando os produtores para que eles consigam a certificação da produção, para que a gente possa comprar deles com o recurso federal. Hoje a gente consome 100% da verba federal na agricultura familiar e o resto da merenda compramos com recurso da prefeitura (entrevistada D).

Ela indica que os atores mais importantes para a mobilização do Projeto foram a MFA, o prefeito, o vereador do PV e o presidente da Fundação de Educação da cidade e do Departamento de Alimentação Escolar. A equipe técnica da ONG MFA trouxe comprovações científicas e estudos de caso que demonstraram que aquele Projeto era possível e benéfico aos alunos, argumentação que convenceu a maior parte das nutricionistas do Departamento. Logo, o recurso de argumentação acionado pela instituição se reforçou com o uso de indicadores para evidenciar a relevância do Projeto.

Em Niterói, o Projeto é também realizado com o auxílio da ONG na adaptação do cardápio escolar, que é elaborado pelas nutricionistas do Departamento, que se baseiam na licitação municipal para adquirir os alimentos, uma “licitação rica” nas palavras da entrevistada D. Esse é, segundo ela, um dos motivos de sucesso do Projeto: “eu sempre insisto, nunca desisto e quero sempre variar os cardápios (...) não quero sempre feijoada só, yakisoba, macarronada, strogonoff, quero várias outras receitas, sempre diversificar e variar”. Com a expansão do Projeto ABC, a prefeitura passou a realizar o mapeamento dos pequenos agricultores do

município; a gestora conta que busca incluir *shitake* e ora-pro-nóbis na alimentação escolar, fontes de proteína vegetal.

Além disso, o ACB em Niterói realiza treinamentos anuais às cozinheiras, e para o restante da comunidade escolar: “pais, pedagogos e professores. Há também o “Grande Treinamento”, com a presença de bombeiros, núcleo de assistência ao servidor, médico de segurança do trabalho (...)”, diz a entrevistada D. O objetivo desses treinamentos são o alinhamento de informações entre os diversos atores membros da comunidade escolar, de modo que se trata neste caso de um instrumento do tipo “nodalidade”; que se adiciona ao que já é proposto e realizado pela ONG. As falas abaixo ilustram esses elementos do desenho do Projeto.

duas vezes ao ano elas vêm em Niterói para fazer treinamento ou quando precisamos (...) estão sempre em contato com as nutricionistas em relação a adaptação de receitas, eles montaram as receitas em cima dos alimentos da licitação. Em 2018, eles tiveram que adaptar, em 2019 introduziram outros gêneros (...) aumentaram a quantidade de inhame, leite de coco, grão de bico, tudo para diversificar.

Já a execução do Projeto fica a cargo do Departamento, com sua equipe e com as equipes das escolas. Ela explica que as nutricionistas determinam o cardápio, e as merendeiras não têm discricionariedade para executar de forma diferente; porém, relata que, quando falta ou sobra algum alimento, fazem pequenas substituições nas receitas, demonstrando qual o sistema de entrega e o grau de automaticidade das ações. Ela complementa que a compreensão técnica das cozinheiras acerca da importância do Projeto faz com que o sucesso seja maior, contudo, ela aponta novamente à relevância da nodalidade: “onde tem essas que não aceitam, elas fazem de má vontade, mas fazem. Ai, nas escolas que têm alguma resistência a gente intensifica as visitas e os treinamentos”.

A gestora descreve as potencialidades do Projeto, em relação à promoção de uma alimentação mais saudável e a economia gerada pela redução da proteína animal: “com a redução utilizamos parte dos recursos para diversificar os alimentos e ainda assim tivemos 20% de economia”. As observações da gestora dialogam com os apontamentos realizados pela entrevistada B, sobre a relevância e objetivos do Projeto

o ACB busca estimular a educação nutricional e a consciência ambiental da população no município em parceria com o setor público, uma vez que a promoção de hábitos alimentares mais saudáveis, à base de frutas, legumes, verduras e grãos, promove diversos

benefícios para a saúde dos seus habitantes e também para o meio ambiente, podendo estimular também meios de produção mais justos, como agricultura familiar. Pode ser um processo desafiador devido à falta de familiaridade com o assunto, no entanto, de acordo com a nossa experiência e expertise, isso só reforça a importância de manter o foco no grande diferencial do nosso trabalho: educação nutricional.

Assim, demonstra-se que a compreensão do Departamento acerca dos objetivos do Projeto está clara e alinhada à perspectiva da ONG. Nesse sentido, os focos do Projeto Alimentação Consciente Brasil se relacionaram à multiplicidade dos impactos positivos das dietas sustentáveis propostas pela FAO (2010). Observou-se a compreensão de que o Projeto auxilia na melhoria da saúde, da sustentabilidade, do aspecto social e econômico, já que a prefeitura passou a incentivar ainda mais a Agricultura Familiar e ainda observou uma otimização de seus recursos.

A título de sistematização, destacam-se aqui alguns dos elementos do Quadro Analítico que foram identificados a partir da análise: a articulação política esteve presente desde o primeiro interesse dos atores (vereadores e atual prefeito) que buscaram a implementação do Projeto em Niterói; em seguida, já em contato com a ONG, foi possível identificar os recursos mobilizados por ela para o estabelecimento da parceria: desde argumentativo, como o uso de indicadores de saúde e de sustentabilidade e a atenção às agendas internacionais, como ODS e Pacto de Milão. Além disso, os interesses dos atores também foram identificados, desde a publicização da agenda como o interesse coletivo na promoção de uma alimentação mais saudável, por parte da ONG e por parte da gestora entrevistada; assim como interesse político no incentivo à agricultura familiar. Por fim, observou-se a clareza na compreensão dos objetivos, principalmente a partir da fala da gestora e da entrevistada B, nutricionista da ONG.

4.3.4 Programa Escola Sustentável

O Programa Escola Sustentável é uma iniciativa da 3ª Promotoria Regional de Serrinha, do Ministério Público da Bahia, fundamentado nas normativas brasileiras e no PNAE. A partir das informações descritas em um documento oficial elaborado pela promotoria em resposta a essa monografia, especifica-se que o Programa surgiu a partir da constatação de questões a serem melhoradas na alimentação escolar de quatro municípios da região: Serrinha, Barrocas, Biritinga e Teofilândia; a Promotora (nomeada E) explica este processo:

o Escola Sustentável surgiu após a constatação de significativos registros de alterações do estado nutricional e de saúde, a exemplo de desnutrição, obesidade, hipertensão arterial em crianças/adolescentes (doenças crônicas não-transmissíveis normalmente associadas a hábitos alimentares), nos alunos da rede pública municipal. Também, emergiu da identificação da necessidade de tutela da qualidade da alimentação escolar - historicamente pautada em cardápios com incidência de alimentos ultra processados (embutidos e enlatados) ou de baixa densidade nutricional (farináceos, biscoitos e achocolatados) - no contexto das precárias condições materiais das cozinhas escolares (exemplo: falta/insuficiência de refrigeradores e geladeira).

A Promotora (entrevistada E) relata que a partir desse cenário buscaram-se as alternativas mais eficientes e condizentes com os documentos oficiais brasileiros e de referência internacional (a entrevistada citou a FAO, a OMS e o Guia Alimentar para a População Brasileira) para que a adaptação da alimentação escolar ocorresse; ainda, ela (entrevistada D) explica que “o PNAE é a espinha dorsal sobre a qual o Escola Sustentável se fundamenta”. Segundo o documento disponibilizado, esse respaldo técnico para elaboração do Programa ocorreu em todos os aspectos relacionados aos sistemas alimentares, “em termos de segurança alimentar, viabilidade nutricional e questões ambientais (...), sob o prisma da concordância prática desses direitos”.

Assim, o Programa Escola Sustentável, por meio de proposta sistêmica (atuando em vários eixos de direitos e garantias sociais) e resolutiva (uma proposta cônica da realidade das desestruturas dos Municípios), apresenta-se como alternativa para a concretização de direitos fundamentais tradutores de demandas históricas, como: alimentação em escolas públicas, ações preventivas no âmbito da saúde, proteção do meio ambiente, racionalização de recursos públicos e promoção de desenvolvimento social com vistas à erradicação da pobreza (documento disponibilizado pela Promotora).

Aponta-se que todos esses aspectos estão alinhados à Lei 11.947/2009 que institucionaliza o PNAE. Dessa forma, a perspectiva de proteção do meio ambiente e desenvolvimento social está atrelado ao fomento da agricultura familiar nos municípios, assim como nos alimentos escolhidos como parte do cardápio do Escola Sustentável; perspectivas que se relacionam ao foco do Programa como um todo. Nesse sentido, a Promotora ressalta como o objetivo do Programa não é a retirada da proteína animal da alimentação escolar, o que só ocorre como consequência à forma encontrada como mais sustentável, saudável e compatível com a produção local:

o objetivo do Escola Sustentável não é a retirada da proteína animal mas é a substituição da utilização proteína animal por alimentos de origem vegetal, por alimentação não processada e produzida pela agricultura familiar, a maioria dos pequenos agricultores familiares aqui da nossa região são produtores de vegetais e normalmente são os pais dos próprios alunos, então ao se optar por essa proposta de uma alimentação menos processada, mais saudável porque produzida localmente, mais fresca, a gente consegue trabalhar aí os critérios de prevenção a saúde, de educação, melhoria da capacidade cognitiva do aluno, e também o impacto social. É importante esclarecer que essa questão da substituição da proteína animal por alimentos de origem vegetal se dá também na medida em que para uma resolução rápida da melhoria dessa qualidade, o MP não podia ignorar a estrutura das unidades escolares públicas, a grande maioria dessas escolas não têm refrigeradores, a geladeira é muito pequena e sabemos que proteína animal "fresca" sem processamento agressivo, pressupõe a existência desses equipamentos, muitas vezes a escola tem um fogão que só funcionam duas bocas (entrevistada D).

Ela complementa em relação ao foco do Programa para além da sustentabilidade, demonstrando a perspectiva multifocal, que inclui a parte social, de fomento à agricultura familiar e uma nova perspectiva também, devida à restrição de recursos financeiros. Nesse ponto em específico, chama-se a atenção para a escolha dos instrumentos no desenho do Programa, que levam em consideração a restrição orçamentária dos municípios, a categoria "político-institucional". A fala da Promotora ilustra o que foi dito:

então como que se vai pensar em uma outra proposta, fora os parâmetros de sustentabilidade, eu estou aqui olhando para o alimento em si, não podíamos ignorar todo esse conjunto de fatores, desestrutura de escolas, prevenção à saúde, empoderamento de grupos economicamente vulneráveis. Dentro desse contexto, a opção que se mostrou mais eficiente foi a substituição dos produtos de origem animal que normalmente são ultra processados, charque, sardinha, salsicha, leite em pó (...), esses alimentos que são ultra processados por alimentos produzidos regionalmente e que são tradutores dos hábitos de consumo local.

O processo de articulação do Programa foi delineado por diversas reuniões técnicas e públicas, para diálogo com gestores municipais, equipes técnicas e com a sociedade civil, buscando explicar a relação entre a alimentação escolar e os dois objetivos estratégicos do Programa: a promoção de saúde e educação de qualidade, levando em consideração as referências nacionais, internacionais e as normativas especificadas pelo PNAE.

Em seguida, a parceria firmada entre MP e prefeituras se deu a partir da assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), instrumento

regulatório/baseado na autoridade, já que se utiliza da legitimidade governamental para impor regras e restrições. A entrevistada D explica:

os gestores máximos do Poder Executivo dos Municípios, devidamente assistido pelos respectivos Procuradores Jurídicos e equipe técnica resolveram aderir à iniciativa estratégica do Ministério Público, fazendo-o por meio da subscrição de Termos de Ajustamento de Conduta, firmados em dezembro de 2017. Convém, todavia, pontuar que, nos termos do artigo 14, parágrafo 3º, da Resolução FNDE nº26/2013, ao nutricionista municipal (profissional responsável pela elaboração e subscrição dos cardápios escolares) é deferida a atribuição de definição sobre o alimento adequado a compor o cardápio escolar.

Assim, a execução do Programa prevê agenda permanente de diálogo com os gestores da prefeitura, equipe técnica, membros da agricultura familiar e sociedade civil no geral. No intuito de dar subsídios técnicos para que a alimentação escolar nesses municípios esteja alinhada às normativas, assim como demonstra o interesse por trás da promoção do Programa, o interesse público que pauta a ação do Órgão conforme Art.129 da CF/88 que legitima suas ações na garantia dos direitos fundamentais.

Ainda, observa-se o papel de articulador do MP entre os profissionais de saúde, os gestores e demais membros envolvidos no Programa, de forma que o desenho do Programa a partir deste papel, demonstra a utilização de instrumentos de nodalidade, como na promoção constante de reuniões, palestras, visitas às unidades escolares, etc. O Escola Sustentável

opera, até os dias de hoje, sob o compromisso do diálogo e educação para o pleno exercício da cidadania, por meio das reuniões, palestras, visitas a unidades escolares, destacando-se a Biosertão – Feira Sustentável, evento que integra o Programa Escola Sustentável, realizada em agosto de 2019, que congregou comunidade escolar, sociedade e pequenos produtores agrícolas em torno do diálogo sobre as ações da presente iniciativa estratégica. O evento – que passou a integrar o calendário da educação dos municípios – seria realizado em 2020, não fosse a contingência trazida pelo novo corona vírus (entrevistada D).

Para além do papel articulador do MP para a proposição do Programa, outros atores não governamentais cumprem um papel relevante para a sua operacionalização, segundo o documento disponibilizado pela Promotora: há instituições científicas que realizam estudos de avaliação de impacto do Programa, cujos dados preliminares são satisfatórios, mas ainda foram divulgados. A Universidade de Manchester (Inglaterra) auxilia na capacitação de professores para

desenvolvimento da temática de saúde, meio ambiente, custos ambientais e mudanças climáticas em sala de aula. A Faculdade Nobre de Feira de Santana/Bahia também atua, com o seu Curso de Nutrição, nas ações de educação nutricional e sustentabilidade focada nos estudantes. A já mencionada Humane Society International (HSI) também apoiou o Escola Sustentável, participando da capacitação de cozinheira durante quatro dias, no início do Programa (HSI, 2018). As ações desses atores auxiliaram assim, nas “ações de consolidação, notadamente no viés pedagógico, através das equipes técnicas dos municípios, com atividades de educação nutricional, alimentar e ambiental nas escolas” (documento oficial disponibilizado pela Promotora). Esses aspectos vinculados à participação dos mais diversos atores aparecem na literatura de políticas públicas como recursos mobilizados pelos atores: desde argumentação e apresentação de indicadores e estudos de caso, para os gestores e sociedade civil; como eventos formativos, que garantiram a execução do Programa.

Aponta-se que ações como essas, principalmente as direcionadas à sociedade civil foram importantes para auxiliar na redução de resistências, que surgiram no contexto da parceria entre os municípios e o Ministério Público. A entrevistada C explica como o nome “Termo de Ajustamento de Conduta” muitas vezes está associado na compreensão popular a algo imposto, obrigatório, o que não exprime a realidade do Programa Escola Sustentável; inclusive no tocante à autonomia que os municípios têm de implementar o Programa e elaborar seus cardápios de acordo com as realidades locais (o que demonstra a execução da iniciativa e a forma em que essa ocorre, ou seja, aponta-se ao sistema de entrega utilizado e ao grau de automaticidade das ações). Nesse sentido, observaram que a maior parte da resistência identificada foi reduzida à medida em que eventos informativos, como o BioSertão ocorreram; mesmo que ainda seja possível identificar atores resistentes ao Programa, como é o caso do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) de Serrinha.

Contudo, a Promotora indica a perspectiva de desenvolvimento econômico dos pequenos produtores que passaram a fornecer alimentos às escolas e, por isso, agora têm garantia de escoamento da produção e, ainda, agregaram valor a seus produtos, como no caso de uma comunidade quilombola produtora de amendoim *in natura*, que agora produz pasta de amendoim para a merenda escolar. Motivo que contribui para a aceitação do Escola Sustentável. A Promotora ainda indica uma das

principais estratégias de convencimento adotadas pelo MP, de tratar a implementação do Programa a partir de seus fundamentos legais, o que difere das outras iniciativas analisadas. Nesse sentido, observa-se uma similaridade: a aproximação do Escola Sustentável e das agendas internacionais de desenvolvimento sustentável, o que também aparece como motivo de interesse dos gestores do Executivo.

Por tudo isso, conclui-se: o Programa Escola Sustentável vem sendo implementado desde 2018 em quatro municípios, conforme relatado: Serrinha, Barrocas, Biritinga e Teofilândia. Segundo a análise documental, sabe-se que a iniciativa beneficia, aproximadamente, 32 mil alunos e mais de 400 cozinheiras, em 154 unidades escolares. A alimentação baseada em vegetais, ou os “cardápios sustentáveis”, ocorre duas vezes por semana, com a prerrogativa de diversificação da alimentação, como utilizando cereais, raízes, frutas, verduras, legumes e castanhas locais, conforme elaboração das nutricionistas municipais e fiscalização do Ministério Público da Bahia.

Na análise do Programa, foi possível identificar alguns dos elementos dispostos no Quadro Analítico: o uso de instrumento de nodalidade, a partir da preocupação com a divulgação das informações sobre o problema público em questão; o uso de instrumento regulatório/baseado em autoridade; no caso da escolha dos instrumentos, atenta-se à técnica, conforme apontado pela Promotora, e a escolha baseada em elementos político-institucionais, como em relação à restrição orçamentária destes municípios; já em relação aos recursos mobilizados pelos atores, observou-se a presença das quatro variáveis: articulação política, argumentação, uso de indicadores e promoção de palestras e *workshops*; nota-se, também, que o interesse por trás da promoção do Programa foi público/coletivo. Por fim, os quatro focos foram identificados no Escola Sustentável: a preocupação com a saúde, com a sustentabilidade, a atenção à perspectiva econômica e à social, em relação ao fomento à agricultura familiar.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme observado ao longo do último capítulo, foi possível analisar as três dimensões propostas pelo Quadro Analítico em cada uma das experiências anteriores: objetivos, atores e instrumentos. Assim, faz-se interessante notar a reflexão entre as iniciativas, que apresentam mais semelhanças do que diferenças

sobre que atores, processo de influência de órgãos públicos e nos instrumentos definidos em seus desenhos; primeiras considerações deste capítulo. Em seguida, objetiva-se trazer reflexões sobre a produção da monografia como um todo, desde às teorias que possibilitaram a operacionalização da análise empírica, as conclusões a partir dessa e a amplitude da temática estudada.

Sobre os objetivos das iniciativas analisadas, nota-se que eles convergem em relação à promoção de uma alimentação saudável e sustentável, a partir da diversificação e da inclusão de novos alimentos de origem vegetal. Todos os entrevistados ressaltaram como o foco não é apenas na redução de 20% do consumo de proteína animal, mas sim na diversificação da merenda escolar, tendo em vista que historicamente há um dia com refeições sem esses alimentos, contudo, são caracterizados pelo baixo aporte nutricional (exemplo: suco com biscoito, arroz doce). Dessa forma, atenta-se à importância da diversificação das refeições para a garantia de uma alimentação balanceada e dentro dos padrões nutricionais especificados pelo PNAE (àqueles projetos voltados para alimentação escolar), pelo Guia Alimentar para a População Brasileira e por outros documentos orientadores.

Frisa-se que as três dimensões e respectivas subdimensões analisadas apareceram de forma semelhantes nas iniciativas observadas, mesmo que com diferentes intensidades e variáveis. Dentre essas, destacam-se: o foco do Projeto Inova Sabores de Jundiaí está mais direcionado à saúde e sustentabilidade, enquanto no Alimentação Consciente Brasil de Niterói, os quatro focos aparecem, além dos dois, a otimização dos gastos com a alimentação e a perspectiva de desenvolvimento social, direcionado ao fomento à agricultura familiar. No Programa Escola Sustentável, os objetivos também têm esse foco bastante ampliado. A compreensão dos objetivos aparece com clareza em todas as iniciativas, já que há a preocupação com a inclusão de toda a comunidade escolar, de eventos formativos etc. Por fim, o Programa Segunda Sem Carne também tem seu foco priorizando a saúde e o meio ambiente, contudo, na experiência do município de São Paulo, há ali um indicativo de foco social, direcionado à promoção da agricultura familiar.

Em todas as experiências a Agenda 2030 da ONU foi apontada como relevante, seja em relação à legitimação dos Programas, seja no processo de articulação política e apresentação de dados, ou em relação ao interesse político dos atores governamentais. Nesse sentido, as experiências da ACB, da HSI e do MP/BA destacam também a relevância do Acordo de Paris e o impacto do sistema alimentar

na emissão de GEE; já o Pacto de Milão foi citado apenas pela ACB e HSI como orientadores dos Programas Alimentares (entrevistadas B e I). Destaca-se um instrumento utilizado pela ACB em relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, chamado de “Selo Alimentação Consciente”, o que é um diferencial da Organização.

As ONGs Humane Society International, Mercy for Animals, Sociedade Vegetariana Brasileira e o Ministério Público da Bahia, através da 3ª Promotoria de Justiça de Serrinha, se caracterizam como atores relevantes para incorporação da agenda de substituição da proteína animal pelos alimentos de origem vegetal em diferentes governos e na proposição de alternativas (iniciativas, programas institucionais e projetos) de promoção de uma alimentação saudável e sustentável a serem executadas por órgãos públicos. Atuaram como empreendedores de políticas públicas, pois, segundo Secchi (2017), estes são aqueles que atuam aproveitando as janelas de oportunidade para propor ou implementar uma política pública, sendo capazes de inserir ou inflar certos problemas na agenda.

Em geral, o principal recurso mobilizado por esses atores foi a argumentação, pautada no discurso de fomento à alimentação saudável e sustentável, conforme os padrões nacionais e internacionais, como propostos pela FAO (2010) e pela EAT-Lancet (2019); assim como em relação aos acordos internacionais, como a Agenda 2030, o Acordo de Paris e o Pacto de Milão. Especificamente em relação às iniciativas voltadas para a alimentação escolar, os atores relataram ter que seguir as especificações do PNAE, de forma que o cumprimento satisfatório das perspectivas determinadas por essa política servia, também, como forma de argumentação. Dentre elas, está o incentivo à agricultura familiar e o consumo de alimentos locais, aspecto central na fala de todos os entrevistados, mesmo que de formas diferentes. Mais especificamente, a promoção da agricultura familiar aparece como um dos principais objetivos do Escola Sustentável e do Alimentação Consciente Brasil. No Inova Sabores, o consumo de produtos orgânicos aparece de forma mais central do que o incentivo à agricultura familiar em si, já que a Prefeitura de Jundiá possui uma grande estrutura de produção dos alimentos direcionados à alimentação escolar.

Já em relação à natureza dos atores, observa-se a presença de atores governamentais e não-governamentais em todas as experiências, de modo que apenas o Escola Sustentável se destaca como articulado por um órgão ministerial, enquanto os outros são de iniciativa não estatal em parceria com órgãos públicos.

Ressalta-se a compreensão de todos os entrevistados, com exceção da B e H, em relação à relevância dos *policytakers*, especificamente no destaque dado à importância de a merenda escolar ser saudável, sustentável e gostosa (o entrevistado A explica que caso a alimentação esteja ruim, todo o desenho do Projeto é invalidado). Os recursos mobilizados pelos atores foram semelhantes em todas as iniciativas, assim como os interesses mapeados também.

Além destes atores, nota-se o envolvimento relevante de atores governamentais, com destaque para representantes do Partido Verde que ocupavam cargos em prefeituras ou câmaras municipais no Segunda Sem Carne, no Inova Sabores de Jundiaí e no Alimentação Consciente Brasil de Niterói. Esses atores atuaram na incorporação das iniciativas na agenda governamental, sobretudo nas secretarias municipais de educação ou departamentos de alimentação escolar: órgãos que também possuem um papel relevante nas quatro iniciativas, assumindo a responsabilidade de execução dos projetos.

Sobre os instrumentos, nota-se que o instrumento de nodalidade é o que mais chama atenção em sua utilização nas quatro iniciativas, tendo em vista que há um esforço comum dos atores propositores em divulgar as informações sobre o problema público em questão para todos os atores envolvidos, sejam eles os *policytakers* ou a comunidade escolar. No caso dos programas direcionados à alimentação escolar, observa-se que o PNAE aparece como estruturador de todas as experiências analisadas, já que a normativa determina instrumentos regulatórios e baseados na autoridade.

Dentre eles, destacam-se os testes de aceitabilidade da alimentação e o protagonismo das nutricionistas das prefeituras na elaboração dos cardápios escolares, apontados por diversas entrevistadas como instrumento de extrema relevância à execução dos Projetos/Programas (C,D,E,F,I). E que especificam, portanto, a escolha dos instrumentos, já que esses estão submetidos às regras e restrições impostas pelo PNAE a todos os projetos vinculados à alimentação escolar.

Nesse aspecto, ressalta-se que a preocupação em acompanhar e fiscalizar os cardápios foi mencionada por todas as gestoras públicas entrevistadas, indicando a relevância dos instrumentos categorizados como “grau de automaticidade”. A nutricionista (I) explica que uma das ações das ONGs se refere às “métricas de impacto” que visam comparar os cardápios antes e após a implementação dos

Projetos para mapear a redução dos 20% de consumo de proteína animal²⁴. O Escola Sustentável difere nesse sentido, por englobar outros instrumentos não relacionados apenas à alimentação, mas sim aos professores²⁵, agricultores familiares, Conselhos Municipais, atenção à estrutura física das escolas etc.; aspectos vinculados à perspectiva sistêmica do Programa.

Já em relação à escolha dos instrumentos, destaca-se que o principal motivo observado foi a escolha técnica e a escolha baseada em aspectos políticos-institucionais, sejam eles de aprendizado em experiências passadas (mais comum) ou em relação às restrições orçamentárias, o que só apareceu no Programa Escola Sustentável, devido ao contexto em que o Programa surgiu. Nesse sentido, a entrevistada I especifica que a partir das experiências observaram-se quais eram as melhores estratégias e formas de atuação para garantia dos objetivos propostos pelo Programa: ela destaca a comunicação efetiva como essencial, o que aparece, por exemplo, na elaboração de materiais específicos a cada público alvo (gestores, cozinheiras ou pais de alunos, por exemplo).

Ainda, no caso do Programa Escola Sustentável, a Promotora, nomeada de E, indica que a escolha dos instrumentos também foi baseada na observância de experiências internacionais, tais como a de Portugal e as de escolas distritais em Santa Bárbara na Califórnia, Estados Unidos. Ela aponta também o Programa Segunda Sem Carne como forma de inspiração. Contudo, o desenho do MP diverge dos outros, tendo em vista que se baseia nas normativas existentes no sistema legal brasileiro, como determinantes para os instrumentos utilizados no Escola Sustentável. Cita-se, assim, o Art. 3º e 6º da Constituição, que referem-se aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, o Art. 225 da CF/88; os princípios da Administração Pública firmados no Art.37; o previsto no Art. 129 e por fim, as normativas estabelecidas pelo PNAE, que é comum a todas as experiências analisadas.

²⁴ A entrevistada explica a relevância de se adaptar as receitas e analisar as licitações e os cardápios individualmente, já que muitas vezes é necessário fazer adaptações para que as quantidades nutricionais servidas pela Escola sejam adequadas, em relação aos macros e micronutrientes. Ela cita o exemplo da quantidade de cálcio diária na alimentação.

²⁵ O Programa de Política Alimentar da HSI também engloba mais do que a alimentação escolar, de forma que promove ações voltadas para a educação nutricional em sala de aula e em projetos de extensão, como teatros e filmes.

É relevante ressaltar que a análise proposta por esse trabalho é limitada frente às possibilidades de estudo dessas experiências abordadas. Em especial, a análise de instrumentos tem limitações, a medida em que a observação proposta por este trabalho diz apenas das escolhas destes instrumentos e das categorias em que eles se encaixam. Contudo, não se sabe em que medida eles de fato contribuem para a resolução das causas do problema público sistematizado na figura 2. Essas destacam, sobretudo, questões relativas à indústria de produção de proteína animal, de forma que os Programas e Projetos analisados aqui, buscam atuar mais no comportamento dos indivíduos por meio da promoção de eventos formativos e pela alimentação diversificada. Dessa forma, se configuram como um pontapé inicial para a resolução das consequências sistematizadas na Árvore de Problemas (figura 2), já que mesmo quando articuladas com incentivo à produção de agricultura familiar parecem ainda insuficientes para romper a lógica estrutural da produção pecuária. De todo modo, o trabalho das ONGs observadas e do Ministério Público seguem as prerrogativas internacionais e nacionais observadas na revisão bibliográfica, de forma que contribuem para a consolidação dessa agenda no Brasil por meio da promoção e do incentivo a uma alimentação saudável e sustentável.

Dessa maneira, as entrevistas e os documentos disponibilizados abarcam diversos outros aspectos relevantes à teoria de políticas públicas, como em relação ao processo político, às perspectivas de implementação, ou em relação a evolução e consolidação das políticas de segurança alimentar no país. Assim, as maiores contribuições dessa análise referem-se ao mapeamento das iniciativas brasileiras a partir da identificação dos atores que mobilizam essa agenda, preconizada pela Sociedade Vegetariana Brasileira; e na análise de quatro iniciativas escolhidas: Segunda Sem Carne, Inova Sabores, Alimentação Consciente Brasil de Niterói e Escola Sustentável.

Por tudo aqui explanado, conclui-se que este trabalho teve o objetivo de analisar essas quatro iniciativas públicas direcionadas à redução do consumo de proteína animal e à promoção de uma alimentação saudável e sustentável. Como visto, a análise foi baseada em três dimensões: objetivos das iniciativas, os atores envolvidos na formulação e os instrumentos escolhidos e utilizados. Para tal, buscou-se mapear instituições públicas e da sociedade civil que mobilizam essa agenda no Brasil, bem como as experiências já existentes no país.

Essas dimensões foram identificadas como relevantes para a análise de políticas públicas a partir da revisão apresentada no Capítulo 1. Observou-se que os distintos olhares sobre as *policies* acompanharam a complexificação desse campo de conhecimento ao longo dos anos, marcado pela multiplicidade de interações entre o Estado e os mais diversos atores. As políticas-administrativas vêm caminhando cada vez mais para o estabelecimento de relações mais horizontais com organizações não governamentais, como movimentos sociais ou ONGs, seja na proposição ou na execução de ações de intervenção em problemas públicos, escopo da abordagem multicêntrica de políticas públicas adotada neste trabalho. Esse pressuposto foi estruturante para esta pesquisa, pois as ONGs costumam atuar mobilizando temas e agendas cuja ação do Estado é insuficiente ou inexistente. No caso dos programas e projetos com objetivo de promover dietas saudáveis e sustentáveis analisados neste trabalho, ficou evidente o relevante papel dessas organizações, tanto na mobilização junto a atores governamentais, quanto para definir os instrumentos de intervenção. De saída, verifica-se que o Estado não apresentou significativa participação nos processos da “macrofase” de formulação destas iniciativas – com exceção do Escola Sustentável.

Sobre isso, a revisão do Capítulo 1 buscou analisar a interação dos atores em todo o ciclo de vida das políticas, especialmente nessa “macrofase”. Nela, os atores se mobilizam, articulam e apresentam interesses diversos. Também nela, os instrumentos: ferramentas de tradução das intenções dos formuladores em ações concretas; são considerados, discutidos e selecionados. Se as políticas públicas são o “Estado em ação”, os instrumentos tecem o seu desenho e possibilitam que o planejado se transforme em ações voltadas à produção de mudanças sociais. Assim, evidencia-se a importância dos instrumentos, pois são eles os responsáveis por estruturar a forma pela qual um problema público deve ser enfrentado, estando longe de uma suposta neutralidade da ação estatal. Assim sendo, instrumentos têm um caráter substantivo e procedimental, gerando mudanças na administração pública.

Tais perspectivas sobre o processo político-administrativo da formulação de políticas públicas levaram à compreensão de que o primeiro passo de uma política é a identificação de um problema público relevante que possua algum nível de resolatividade, o que, inclusive, também depende da mobilização de atores relevantes. Assim, no Capítulo 3, buscou-se caracterizar o consumo excessivo de

proteína animal como um problema público, sistematizado na Árvore de Problemas: um esquema lógico de organização das causas e efeitos que evidenciou as severas implicações desse padrão de consumo à saúde humana, à segurança alimentar e ao meio ambiente, dimensões ainda mais urgentes e necessárias frente ao contexto atual de crise sanitária mundial, com a pandemia de COVID-19.

Nota-se que esse problema público já foi identificado por diversos atores ao redor do mundo. No Brasil, observou-se alguma atenção para partes dele, como à sustentabilidade na Constituição Federal e a alguns incentivos estruturais à agricultura familiar, como no caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Os atores interessados em vocalizar esse problema público e o objetivo de fomentar uma alimentação saudável e sustentável se baseiam em convenções internacionais, como as definidas pela FAO (2010), e em orientações de alcance nacional, como as do Guia Alimentar para a População Brasileira (2014). Com esses argumentos, se mobilizam para inserir suas inquietações na agenda governamental.

O estudo destacou a atuação de ONGs nacionais e internacionais: a Sociedade Vegetariana Brasileira, a Humane Society International e a Mercy for Animals atuam, cada uma a sua maneira, na realização de parcerias estatais para contribuir na produção de políticas públicas voltadas à redução do consumo de proteína animal em ao menos 20% e a substituição dessa proteína por uma alimentação à base de vegetais. Junto às ONGs e com uma proposta semelhante, identificou-se também a mobilização da 3ª Promotoria Regional de Serrinha, do Ministério Público da Bahia, único ator estatal claramente envolvido no processo de vocalização dessa agenda mapeada pelo estudo.

Nota-se que as ONGs e o Órgão Ministerial têm seus objetivos alinhados com o previsto nas convenções nacionais e internacionais em relação à promoção de uma alimentação saudável e sustentável. Assim, negociam a entrada da agenda a partir de três principais argumentos: o de que a saúde da população irá melhorar; o de que a intervenção no problema aumentará a preservação do meio ambiente; e o de que poderão impactar positivamente os acordos internacionais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, o Acordo de Paris e o Pacto de Milão. Assim, estruturam os programas e projetos com instrumentos escolhidos a partir de aprendizados das experiências passadas e/ou inspirados nas experiências

internacionais. Dessa forma, todas as iniciativas se compõem de instrumentos de “nodalidade”, voltados à divulgação de informações sobre o problema público enfrentado para a população.

Verificou-se nesta pesquisa que as iniciativas relacionadas à adaptação da alimentação escolar estão alinhadas ao previsto no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o que certamente contribui com parte dos desafios envolvidos no problema e para a sua publicitação. Contudo, mesmo alguns deles tendo maior abrangência (o Segunda Sem Carne do Brasil é considerado o maior do mundo, por exemplo), entende-se que essas iniciativas se caracterizam apenas como um primeiro passo em direção à resolução do problema, que é estrutural e multifacetado.

Recorda-se que o sistema alimentar resulta da interação entre diversos atores sociais, como consumidores, distribuidores, produtores e o Estado, e que as políticas alimentares poderão ampliar a capacidade de mudar comportamentos a partir da educação nutricional em parte dos consumidores, e a partir do envolvimento com os produtores, incentivando produções de alimentos mais sustentáveis. Aspectos que cabem principalmente à administração pública (mais especificamente, ao Poder Executivo) incentivar, já que normativamente ela é o órgão responsável pela proposição de políticas públicas. Todavia, o que vimos até o momento no Brasil é um Estado historicamente incentivador da agropecuária a nível industrial, o que contribui para a posição do país como um dos protagonistas nas exportações de forragem e de animais mesmo diante das consequências-urgentes desse sistema alimentar, conforme discutido neste estudo.

A essa altura, o que ficam é o registro e o aprendizado sobre a multiplicidade de fatores relacionados à temática estudada, que pode ser interpretada a partir de diferentes objetivos e recortes. É o caso da participação da pecuária em problemáticas socioeconômicas, como a pobreza e a desigualdade social, como nos chama a atenção Souza (2019). Ele aponta como essa indústria é marcada por um conjunto de paradoxos: ao mesmo tempo em que emprega cerca de 7 milhões de pessoas e representa parte significativa da economia de pequenos municípios pelo país, é, também, a indústria que mais mantém trabalhadores em condições análogas à escravidão. Ainda, o autor se baseia em Greif (2002) para argumentar que a pecuária

se sustenta no país a partir dos danos ambientais e das diversas externalidades que causa, de forma que se seus preços refletissem seus reais custos, ela seria economicamente inviável. Por fim, observa-se que a produção a nível industrial contribui também, junto ao afastamento entre produção e consumo, para uma divisão mundial do trabalho, em que alguns países acabam por ficar responsáveis pela maior parte da produção (e suas consequentes externalidades), enquanto outros são importadores e podem promover formas de produção mais sustentáveis, com menos externalidades negativas (BLEIL, 1998).

Diante desse *“trade off”*, desponta o potencial brasileiro em relação às suas florestas originais, biodiversidades e potenciais de cultivo, que abrem possibilidades a formas de desenvolvimento econômico mais sustentáveis, conforme apontado pela Fundação Heinrich Böll (2015). E é por isso que esta pesquisa se insere na discussão objetivando promover uma contribuição inicial para provocar perguntas como: por que são ainda tão pontuais a atenção e a ação do Estado frente a este problema tão urgente, se é ele a autoridade formalmente constituída para promover o bem-estar das pessoas? Sem resposta clara, o espaço para reflexão poderá ser ocupado com o alerta de Ailton Krenak, em “O amanhã não está à venda” (2020):

Esse pacote chamado de humanidade vai sendo descolado de maneira absoluta desse organismo que é a Terra, vivendo numa abstração civilizatória que suprime a diversidade, nega a pluralidade das formas de vida, de existência e de hábitos: fomos, durante muito tempo, embalados com a história de que somos a humanidade e nos alienamos desse organismo de que somos parte, a Terra, passando a pensar que ele é uma coisa e nós, outra: a Terra e a humanidade. Eu não percebo que exista algo que não seja natureza. Tudo é natureza (KRENAK, 2020, p.8).

REFERÊNCIAS

- ADAMS, C. J. **A política sexual da carne: uma teoria feminista-vegetariana**. Tradução de Cristina Cupertino, Editora Alaúde. Teoria original publicada em 1990, publicação atual 2015.
- AMIT M. **Vegetarian diets in children and adolescents**. Canadian Pediatric Association, v.15(5), May/June 2010. American Heart Association. Heart and stroke encyclopedia: vegetarian diets. 2020. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2912628/>>. Acesso em jul, 2020.
- BARNARD, N.; LEVIN, S.; TRAPP, C. **Meat Consumption as a Risk Factor for Type 2 Diabetes**. US National Library of Medicine National Institutes of Health, Nutrients, Feb, 2014. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3942738/>>. Acesso em 27 jun, 2020.
- BACHRACH, P. e BARATZ, M. S. **Duas Faces do Poder**. Revista de Sociologia e Política. vol.19 no.40 Curitiba Oct, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000300011#back1>. Acesso em 04 abril 2020.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agenda dynamics and policy subsystems**. Journal of Politics, v. 53, p. 1044-1074, 1991. Agendas and instability in American politics. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BERGERON, N.; CHIU, S.; WILLIAMS, P. T; KING, S. M. e KRAUSS, R. M. **Effects of red meat, white meat, and nonmeat protein sources on atherogenic lipoprotein measures in the context of low compared with high saturated fat intake: a randomized controlled trial**. In: *The American Journal of Clinical Nutrition*, Volume 110, Issue 1, July 2019, Pages 24–33. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/ajcn/nqz035>>. Acesso em 30 jun, 2020.
- BLEIL, S. I. **O Padrão Alimentar Ocidental: considerações sobre a mudança de hábitos no Brasil**. Artigo publicado no Vol. VII/ 1998 da Revista Cadernos de Debate, uma publicação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3322764/mod_resource/content/1/o-padrão-alimentar-ocidental-consideracoes-sobre-a-mudanca-de-habitos-no-brasil.pdf>. Acesso em 15 de jun, 2020.
- BRACK, D.; GLOVER, A.; WELLESLEY, L. **Agricultural Commodity Supply Chains: Trade, Consumption and Deforestation**. Chatham House: The Royal Institute of International Affair, janeiro 2016. Disponível em: <<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2016-01-28-agricultural-commodities-brack-glover-wellesley.pdf>>. Acesso em 25 nov. 2019.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Art.170: da Ordem Econômica e Financeira; Capítulo I: dos Princípios Gerais da Atividade Econômica**. 1988. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_170.asp#:~:text=%C3%89%20assegurado%20a%20todos%20o,nos%20casos%20previstos%20em%20lei.>. Acesso em 07 jul, 2020.

_____. **Art. 225: da Ordem Social; Capítulo VI: Do Meio Ambiente.** 1988. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_26.06.2019/art_225.asp>. Acesso em 07 jul, 2020.

_____. **Art 129: da Organização dos Poderes; Capítulo IV: Das Funções Essenciais à Justiça; Seção I: Do Ministério Público.** 1988. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_14.12.2017/art_129.asp>. Acesso em jul, 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde, Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde: **Vigitel Brasil 2017: Vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico.** Brasília: Ministério da Saúde, 2018. Disponível em: <<https://sbpt.org.br/portal/wp-content/uploads/2019/01/VIGITEL-2017-18.pdf>>. Acesso em out, 2019.

_____, Secretaria de atenção primária à saúde, Departamento de Promoção da saúde. **Guia alimentar para crianças brasileiras menores de 2 anos.** 2019. Disponível em: <http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/publicacoes/guia_da_crianca_2019.pdf>. Acesso em 04 jul, 2020.

BRASIL. **Principais causas de morte no Brasil,** Análise de Saúde e Vigilância de Doenças Não Transmissíveis, Brasília: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: <<http://svs.aids.gov.br/dantps/centrais-de-conteudos/paineis-de-monitoramento/mortalidade/qbd-brasil/principais-causas/>>. Acesso em 29 jun, 2020.

_____. Departamento de Atenção Básica. **Guia alimentar para a população brasileira – 2. ed., 1. reimpr. –** Brasília : Ministério da Saúde, 2014. Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2e_d.pdf>. Acesso em 27 de jun, 2020.

_____. **LEI Nº 11.947, DE 16 DE JUNHO DE 2009:** Câmara dos Deputados: Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-11947-16-junho-2009-588910-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em 07 jul, 2020.

_____. **LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993:** Presidência da República, Casa Civil: Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 07 jul, 2020.

CAPELLA, A. C. N. **Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas.** In: Encontro Anual da ANPOCS, 29., 2005, Caxambu. Caxambu: ANPOCS, 2005.

_____. **Formulação de Políticas Públicas.** Brasília: Enap, 2018. 151 p. : il.

CARVALHO, A. M. e MARCHIONI, D. M. L. **Alimentação sustentável: Manifesto.** Uma produção de Sustentarea, Núcleo de Apoio às Atividades de Cultura e Extensão da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2019.

CARVALHO, A. M. e SELEM, S. S. C.; MIRANDA, A. M. e MARCHIONI, D. M. L. **Excessive Red and Processed Meat Intake: Relations With Health and Environment in Brazil.** Jun;115(11):2011-6. doi: 10.1017/S0007114516000969. Epub: Cambridge University Press, April 4, 2016. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-nutrition/article/excessive-red-and-processed-meat-intake-relations-with-health-and-environment-in-brazil/93F00B8A0F0E05D14BA19E3C831C386F>>. Acesso em 28 jun, 2020.

DREWNOWSKI, A. e REHM, C. D. **Sodium Intakes of US Children and Adults from Foods and Beverages by Location of Origin and by Specific Food Source.** In: Nutrients. Jun; 5(6): 1840–1855, 2013. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3725480/#!po=39.4737>>. Acesso em 28 jun, 2020.

EASTON, D. **A Systems Analysis of Political Life.** University of Chicago, Chicago, 1965.

FARAH, M. F. S. **Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade.** Em Rev. Serv. Público Brasília 69, edição especial Repensando o Estado Brasileiro 53-84 dez 2018.

FRANÇA, F.C.O.; MENDES, A.C.R.; ANDRADE, I.S.; RIBEIRO, G.S.; PINHEIRO, I. **Mudanças dos hábitos alimentares provocados pela industrialização e o impacto sobre a saúde do brasileiro.** Anais do I Seminário Alimentação e Cultura na Bahia, 2012. Disponível em: <http://www2.uefs.br:8081/cer/wp-content/uploads/FRANCA_Fabiana.pdf>. Acesso em 15 de jun, 2020.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Los bosques y la agricultura: desafíos y oportunidades en relación con el uso de la tierra.** El Estado de los bosques del mundo 2016. Roma, 2016. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i5588s.pdf>>. Acesso em 26 nov. 2019.

UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME (UNEP), 2020. **The State of the World's Forests 2020. Forests, biodiversity and people.** Rome. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/ca8642en/CA8642EN.pdf>>. Acesso 04 jul, 2020.

Sustainable diets and biodiversity. In: Food and Agriculture Organization of the United Nations, editor. Rome: *International Scientific Symposium Biodiversity and Sustainable Diets United against Hunger* (2010: Rome, Italy); 2012. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i3004e.pdf>>. Acesso em 29 jun, 2020.

GREGER, M.D. **Dead Meat Bacteria Endotoxin.** NutritionFacts.org video. Volume 9. July 6th, 2012. Disponível em: <<https://nutritionfacts.org/video/dead-meat-bacteria-endotoxemia/>>. Acesso em 30 jun, 2020.

HEINRICH BÖLL FOUNDATION. **Atlas da carne: fatos e números sobre os animais que comemos.** – Rio de Janeiro: Heinrich Böll Foundation, 2015.

Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/atlas_da_carne_2_edicao_-_versao_final-bollbrasil.pdf>. Acesso em 28 jun, 2020.

_____. **Agroecologia no Brasil**. Alternativas: valorizando as dimensões da ciência, das práticas, dos movimentos sociais e das inovações institucionais. 2018. Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2018/09/02/agroecologia-no-brasil>>. Acesso em jul, 2020.

HUMANE SOCIETY INTERNATIONAL. **São Paulo State Penitentiary System initiates healthy eating program**, out. 2017. Disponível em: <<https://www.hsi.org/news-media/sao-paulo-state-penitentiary-system-meatless-monday-100917/>>. Acesso em 09 dez. 2019.

_____. **Our Work**. Disponível em: <<https://www.hsi.org/our-work/>>. Acesso em jul, 2020.

_____. **Plant-Based Eating**. Disponível em: <<https://www.hsi.org/issues/plant-based-eating/>>. Acesso em jul, 2020.

_____. **Historic meat reduction project launched in Bahia, Brazil**. 2018. Disponível em: <<https://www.hsi.org/news-media/bahia-plant-based-schools-0321218/>>. Acesso em jul, 2020.

_____. **Sobre a HSI no Brasil**. 2008. Disponível em: <https://www.hsi.org/news-media/sobre_hsi_portugues/?lang=pt-br>. Acesso jul, 2020.

IANONI, M. **Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático**. Em Revista de Economia Política, vol. 33 (4), outubro/dezembro 2013. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/133-2pt.pdf>>. Acesso em 17 abril 2020.

IARC, International Agency for Research on Cancer. **IARC Monographs evaluate consumption of red meat and processed meat**. Press Release nº 240 26 October, 2015. Disponível em: <https://www.iarc.fr/wp-content/uploads/2018/07/pr240_E.pdf>. Acesso em 26 de jun, 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008–2009: avaliação nutricional da disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv50063.pdf>>. Acesso em 28 jun 2020.

_____. **Censo Agropecuário 2017: Resultados Preliminares**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

_____. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: Primeiros resultados**. Ministério da Saúde, Rio de Janeiro, 2019.

_____. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009: Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil**. Ministério da Saúde, Rio de Janeiro, 2011.

Avaliação Nutricional da Disponibilidade Domiciliar de Alimentos no Brasil. Ministério da Saúde, Rio de Janeiro, 2020.

IPBES. **Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services**, 2019. E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, and H. T. Ngo (editors). IPBES Secretariat, Bonn, Germany. Disponível em: <<https://zenodo.org/record/3553579>>. Acesso em jul, 2020.

IPCC. **Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems.** Summary for Policymakers. WMO. UNEP. 2020. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2020/02/SPM_Updated-Jan20.pdf>. Acesso em 04 jul, 2020.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternativas and public policies.** 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

KRENAK, A. **O amanhã não está à venda.** Companhia das Letras, 2020. Disponível em: <<http://www.zendobrasil.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Ailton-Krenak-O-amanha%CC%83-na%CC%83o-esta%CC%81-a%CC%80-venda-1.pdf-1.pdf>>. Acesso em 04 jul, 2020.

LINK, L.B; CANCHOLA, A.J; BERNSTEIN, L; *et al.* **Dietary patterns and breast cancer risk in the California Teachers Study cohort.** Am J Clin Nutr; 98(6):1524-32, 2013. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/24108781/>>. Acesso em 27, jun 2020.

MACEDO, A. S.; ALCÂNTRA, V. C.; ANDRADE, L. F. S. e FERREIRA, P. A. **O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos.** Em Cad. EBAPE.BR, v. 14, Edição Especial, Artigo 10, Rio de Janeiro, Jul. 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/cebape/v14nspe/1679-3951-cebape-14-spe-00593.pdf>> Acesso em 18 de maio, 2020.

MARQUES, E. **As políticas públicas na Ciência Política.** Em A Política Pública como Campo Multidisciplinar, Organização de Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora UNESP, Editora Fiocruz, 2013.

MARTINELLI, S. S.; CAVALLI, S. B. **Alimentação saudável e sustentável: uma revisão narrativa sobre desafios e perspectivas.** In: Ciênc. saúde coletiva vol.24 no.11 Rio de Janeiro nov. 2019. Epub 28-Out-2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232019001104251&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt#B9>. Acesso em 29 de jun, 2020.

MCAFEE, A. J.; MCSORLEY, E. M.; CUSKELLY, G. J.; MOSS W.; WALLACE, J. M. W; BONHAM, M. P. B.; FEARON, A. M. **Read meat consumption: As overview of the risks and benefits.** In: Meat Science, Volume 84, Issue 1, January 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.meatsci.2009.08.029>>. Acesso em 27 jun 2020.

MELO, M. A. **Estado, governo e políticas públicas**. In: MICELI, S. (org.). O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política. São Paulo: Sumaré, 1999. Disponível em: <<http://anpocs.org/index.php/o-que-ler-1970-1995/volume-iii-ciencia-politica/648-estado-governo-e-politicas-publicas/file>>. Acesso em 12 maio 2020.

MEKONNEN, M.M. e HOEKSTRA, A.Y. **The green, blue and grey water footprint of farm animals and animal products**. UNESCO-IHE. Netherlands, 2010. Disponível em: <https://waterfootprint.org/media/downloads/Report-48-WaterFootprint-AnimalProducts-Vol1_1.pdf>. Acesso em jul, 2020.

MERCY FOR ANIMALS. **O que fazemos**. Disponível em: <<https://mercyforanimals.org.br/o-que-fazemos>>. Acesso em jul, 2020.

MICHA, R.; MICHAS, G.; MOZAFFARIAN, D. **Unprocessed Red and Processed Meats and Risk of Coronary Artery Disease and Type 2 Diabetes – An Updated Review of the Evidence**. In: Atheroscler Rep. Dez, 2012. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3483430/>>. Acesso em 28 jun, 2020.

MILFORD, A. B.; KILDAL, C. **Meat Reduction by Force: The Case of “Meatless Monday” in the Norwegian Armed Force**. Sustainability, 2019. 11(10), 2741. Disponível em: <<https://www.mdpi.com/2071-1050/11/10/2741>>. Acesso em 07 nov. 2019.

NACONECY, C. **Ética e Vegetarianismo**. Sociedade Vegetariana Brasileira, 2015. Disponível em: <https://www.svb.org.br/livros/etica_e_vegetarianismo.pdf>. Acesso em 25 nov. 2019.

NUNES, E. L. M. **Veganismo além da dieta: ativismo vegano em São Paulo**. Mestrado em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2010.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Análise das emissões brasileiras de efeito estufa e suas implicações para as metas do Brasil: 1970-2018**. 2019. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2019/11/OC_SEEG_Relatorio_2019pdf.pdf>. Acesso em 04 jul, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Articulando os Programas de Governo com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasil, 2017.

_____. **17 objetivos para transformar o mundo, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Agenda 2030**. ONU BRASIL, 2015 Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em 23 jun. 2020.

_____. **Conferência sobre desenvolvimento sustentável: a contribuição brasileira à conferência RIO+20**. Brasília, 1º de novembro de 2011.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DA SAÚDE (OPAS); ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Folha informativa - alimentação saudável, OPAS Brasil**. Atualizada em Jun de 2019. Disponível em:

<https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5964:foha-informativa-alimentacao-saudavel&Itemid=839>. Acesso em: 28 jun, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PELA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). **Mulheres rurais: elas como agentes de transformação**. Disponível em: <<http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/en/c/1032923/#:~:text=As%20m%C3%A3os%20femininas%20s%C3%A3o%20respons%C3%A1veis,dos%20estabelecimentos%20da%20agricultura%20familiar.>>. Acesso em 07 jul, 2020.

OSTROM, Elinor. **Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems**. American Economic Review, 100 (3): 641-72, 2010. Disponível em: <<https://www.aeaweb.org/articles/pdf/doi/10.1257/aer.100.3.641>>. Acesso em 04 maio, 2020.

PACTO DE MILÃO. **Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana**. 15 de Outubro de 2015. Disponível em: <http://www.milanurbanfoodpolicycompact.org/wp-content/uploads/2018/01/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-and-Framework-for-Action_PORT.pdf>. Acesso em 07 jul, 2020.

PAIM, C. S. e ALONSO, W. J. **PANDEMIAS, Saúde global e escolhas pessoais**. Cria Mineira Empreendimentos Ltda. Todos os direitos reservados. Impresso no Brasil, Alfenas, Minas Gerais, 2020.

PEREIRA, A. S.; LIMA, E. C. S.; CAMPOS, F. M. **Alimentação infantil e sustentabilidade**. In: Isto não é (apenas) um livro de receitas. Instituto Comida do Amanhã, em parceria com UNIRIO e Fundação Heinrich Böll Brasil, Rio de Janeiro, 2019.

POORE, J.; NEMECEK, T. **Reducing food's environmental impacts through producers and consumers**. Revista Science 01, junho 2018: 987-992. Disponível em: <<https://science.sciencemaq.org/content/360/6392/987/tab-pdf>>. Acesso em: 20 de novembro de 2019.

ROCHA, M. G. **O que comemos muda o mundo? Regenerando o planeta e reconectando os seres pela comida**. In: Isto não é (apenas) um livro de receitas. Instituto Comida do Amanhã, em parceria com UNIRIO e Fundação Heinrich Böll Brasil, Rio de Janeiro, 2019.

RICHLAND, E. L.; STAMPFER, M. J.; PACIOREK, A.; BROERING, J. M.; CARROLL, P. R. e CHAN, J. M. **Intakes of meat, fish, poultry, and eggs and risk of prostate cancer progression**. In: The American Journal of Clinical Nutrition, Março, 2010. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3132069/>>. Acesso em: 30 jun, 2020.

RUA, M. G. **Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos**. Washington, Indes/BID, 1997.

SABATIER, P. **An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of PolicyOriented Learning Therein**. Policy Sciences, v.21, 1988. p.129-168.

SARAVIA, E. **Introdução à Teoria da Política Pública**. In: SARAVIA e FERRAREZI

(orgs.) Políticas Públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, vol. 1.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SILVA, V. P. R. *et al.* **Water Footprint and Virtual Water Trade of Brazil**. In: Water, v.8, 2016. Disponível em: <<https://waterfootprint.org/media/downloads/DaSilva-et-al-2016.pdf>> Acesso em 04 jul, 2020.

SOCIEDADE VEGETARIANA BRASILEIRA. **Guia alimentar de dietas vegetarianas para adultos**. São Paulo, 2012. Disponível em: <<https://www.svb.org.br/livros/guia-alimentar.pdf>>. Acesso em jul, 2020.

_____. **Segunda Sem Carne do Brasil é a maior do mundo**. São Paulo, dez. 2017. Disponível em: <<https://www.svb.org.br/2456-segunda-sem-carne-do-brasil-e-a-maior-do-mundo>>. Acesso em 09 dez. 2019.

_____. **Segunda Sem Carne chega a 100 municípios de São Paulo e já abrange quase 2 milhões de alunos**. In: SVB, ago. 2017. Disponível em: <<https://www.svb.org.br/2434-segunda-sem-carne-chega-a-100-municipios-de-sp>>. Acesso em 09 dez. 2019.

_____. **Programa Segunda Sem Carne completa 10 anos promovendo a saúde e o meio ambiente**. In: SVB, out. 2019. Disponível em: <<https://www.svb.org.br/2556-programa-segunda-sem-carne-completa-dez-anos-promovendo-a-saude-e-o-meio-ambiente>>. Acesso em 09 dez. 2019.

_____. **Segunda Sem Carne: Secretaria Municipal de Ensino (SME) São Paulo**. In: SVB, 2019. Disponível em: <<https://www.svb.org.br/pages/sme/>>. Acesso em jul, 2020.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul-dez 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16&qt>> Acesso em: 23 março, 2020.

SOUZA, R. O. C. de. **Vegetarianismo ambiental: estudo das controvérsias na relação entre vegetarianismo e emissões de gases de efeito estufa**. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

SPENCE, D.; JENKINS, D. J. A. e DAVIGNON, J. **Egg yolk consumption and carotid plaque**. In: Atherosclerosis xxxx 2012, p.1-5. Disponível em: <<http://www.med.mcgill.ca/epidemiology/hanley/c609/articles/EggYolkPlaqueSmoking.pdf>> Acesso em 30 jun, 2020.

SPÍNOLA, P. A. C. e OLLAIK, L. G. **Instrumentos governamentais reproduzem desigualdades nos processos de implementação de políticas públicas?** Em: Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Organizador: Roberto Rocha C. Pires, Editora: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190527_livro_imple>

[mentando desigualdades reproducao de desigualdades Cap13.pdf](#)>. Acesso em 01 de jun, 2020.

SPOSITO, A. C. *et al.* **IV Brazilian Guideline for Dyslipidemia and Atherosclerosis prevention: Department of Atherosclerosis of Brazilian Society of Cardiology.** *Arq Bras Cardiol*; 88 Suppl 1:2-19, 2007.

THIEL, A. **The polycentricity approach and the research challenges confronting environmental governance.** THE Sys Discussion Paper No. 2016-1. Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin, Germany. Pp. 1-27. Disponível em: <<https://www.iri-thesys.org/files/discussion-paper-5-1-2016-new-final.pdf>>. Acesso em 04 maio, 2020.

TRIPOLI, R. **Movimento Segunda Sem Carne chega ao Sistema Penitenciário.** 2017. Disponível em: <[VERAIN, M.C.; DAGEVOS, H.; ANTONIDES, G. **Sustainable food consumption. Product choice or curtailment?** *Appetite* 2015, 91, 375–384. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0195666315002019>>. Acesso em: 20 nov. 2019.](http://www.robertotripoli.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=286%3Amovimento-segunda-sem-carne-chega-ao-sistema-penitenciario&catid=1%3Aanimais-noticias&Itemid=73#:~:text=Movimento%20Segunda%20Sem%20Carne%20chega%20ao%20Sistema%20Penitenci%C3%A1rio&text=Da%20esquerda%20para%20a%20direita,Lourival%20Gomes%20e%20Sandra%20Limande.>>. Acesso em jul, 2020.</p>
</div>
<div data-bbox=)

VESANTO, M. *et al.* **Position of the Academy of Nutrition and Dietetics: Vegetarian Diets.** *J Acad Nutr Diet.* v.116(12). p.1970–80, 2016.

VICENTE, V. M. B. e CALMON, P.C.D.P. **A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa.** Em XXXV Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, setembro, 2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2163.pdf>>. Acesso em 02 jun, 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Obesity: prevent - ing and managing the global epidemic.** Gene - va: World Health Organization; 2000. (WHO Technical Report Series, 894).

_____. **Top 10 causes of death.** Disponível em: <https://www.who.int/gho/mortality_burden_disease/causes_death/top_10/en/> Acesso em 29 jun, 2020.

_____; FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO) e WORLD ORGANIZATION FOR ANIMAL HEALTH (OIE). **Report of the WHO/FAO/OIE joint consultation on emerging zoonotic diseases. In collaboration with the Health Council of the Netherlands,** maio 2004. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/68899/WHO_CDS_CPE_ZFK_2004_9.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso jul, 2020.

_____. **WHO report on surveillance of antibiotic consumption: 2016-2018 early implementation.** Geneva: World Health Organization; 2018. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Disponível em:

<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/277359/9789241514880-eng.pdf?ua=1>> Acesso em: 04 jul, 2020.

_____ . **Healthy Diet**. 2020. Disponível em: <<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/healthy-diet>>. Acesso em jul, 2020.

WORLD CANCER RESEARCH. **Recommendations and public health and policy implications American Institute for Cancer Research**, 2018. Disponível em: <<https://www.wcrf.org/sites/default/files/Recommendations.pdf>>. Acesso em jul, 2020.

APÊNDICES

Apêndice 1: Roteiro de entrevista

Quebra-gelo

- Fale um pouco de você, sobre sua trajetória acadêmica e profissional.
- Fale um pouco sobre sua instituição.

Contextualização geral do projeto

- Em que contexto o projeto surgiu? Por quê? Inspirado em que?
- Há algum contexto histórico relevante por trás do Projeto?
- Fale um pouco sobre a relação entre nosso contexto cultural/político e a realização de programas/políticas como esse pelo setor público;
- O projeto visa intervir em que situação?
- Como o Projeto funciona?
- A quem o projeto se destina?
- Em quais cidades o Projeto é realizado? E em quantas escolas? Quantos alunos engloba?
- Há quanto tempo ele existe? Tem previsão de término? Por quê? Há a possibilidade de expandi-lo?
- Fale sobre três de seus principais desafios e potenciais.

Sobre os objetivos do projeto

- Quais os objetivos do Projeto?
- Como se pretende alcançar os objetivos?
- Como esses objetivos são comunicados para as pessoas envolvidas no Projeto? Como diretores de escola, merendeiras, pais de alunos etc.

Sobre os atores envolvidos

- Quais foram os principais atores envolvidos na criação desse Projeto?
- Quem são estes atores? Pode descrevê-los, por favor?
- Que papel cada um destes atores teve no processo de criação?
- Qual o interesse destes atores com o projeto?
- Que estratégias (recursos) utilizaram para atuar no processo de criação do projeto?
- Houve resistência ou oposição de alguma forma na negociação para a implementação? Fale sobre ela.
- Como foi a negociação para que o Projeto fosse implementado?
- Quem atuou nessa negociação?

- Que papel tiveram?
- Que estratégias (recursos) utilizaram para atuar no processo?
- Houve resistência ou oposição de alguma forma na negociação para a implementação? Fale sobre ela.
- Após o desenho, por quem o projeto é executado?

Sobre os Instrumentos do desenho

- Aqui vamos falar de aspectos mais técnicos do projeto: como o desenho do Projeto foi realizado?
- O que o projeto faz? O que ele entrega para o seu público? Que ferramentas utiliza?
- Quem as escolheu? Como foi esse processo? De que forma estes atores atuaram para definir essas entregas e ferramentas?
- Alguma divulgação do Projeto foi realizada? Para envolvidos ou população em geral?
- Quando o projeto iniciou, houve alguma atividade de capacitação/formação/divulgação para os envolvidos?
- Como ocorrem a tomada de decisão do dia a dia da operação do projeto nas escolas/creches?
- Quem são os responsáveis?

Sobre outros projetos semelhantes

- Você conhece outras iniciativas públicas como essa ao redor do Brasil e do mundo? Fale tudo que souber sobre elas (objetivos, público, ferramentas, atores envolvidos, resultados).
- Gostaria de dizer/completar mais alguma informação sobre o projeto? Ou sobre a temática?

Apêndice 2: Mapeamento das experiências no Brasil

Alimentação Consciente Brasil (MFA)

Parcerias com municípios:

- Belo Horizonte (MG)
 - Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (escolas e restaurantes populares);
- Cuiabá (MT)
 - Secretaria de Educação;
 - Secretaria de Assistência Social;
- Niterói (RJ)
 - Fundação Municipal de Educação de Niterói;
 - Rio de Janeiro (RJ)
 - Secretaria de Educação do Município;
 - São Gonçalo (RJ)
 - Secretaria de Educação do Município;
- Sinop (MT)
 - Secretaria de Educação;
 - Secretaria de Assistência Social;

Em parceria com Universidades:

- Universidade IFSULDEMINAS, Campus de Pouso Alegre (MG);

Programa Escola Sustentável (MP/BA)

- Barrocas;
- Biritinga;
- Serrinha;
- Teofilândia.

Programa de Políticas Alimentares (HSI)

Em parceria direta com as prefeituras, na alimentação escolar

- Escola Sustentável (BA);
- Paulicéia (SP);
- Pratânia (SP);
- Rifaina (SP);

Em projetos de extensão, em parceria com a prefeitura e Universidade

- Botucatu (SP) e UNESP;

Em parceria com a Sociedade Vegetariana Brasileira

- Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo;
- Prefeitura de Jacareí (SP);
- Prefeitura de Jundiaí (SP);

Programa Segunda Sem Carne

Em parceria com a Secretária Estadual de Educação de São Paulo

- Águas de Lindóia;
- Americana;
- Andinama;
- Apiaí;
- Araçatuba;
- Araraquara;
- Arujá;
- Barro do Chapéu;
- Bofete;
- Bragança Paulista;
- Buri;
- Cabreúva;
- Cachoeira Paulista;
- Caieiras;
- Cajamar;
- Carapicuíba;
- Catanduva;
- Cosmópolis;
- Cotia;
- Cruzeiro;
- Cubatão;
- Diadema;
- Embu das Artes;
- Embu Guaçu;
- Fernandópolis;
- Ferraz de Vasconcelos;

- Franco da Rocha;
- Guaratinguetá;
- Guarujá;
- Guarulhos;
- Holambra;
- Ibiúna;
- Iperó;
- Itaoca;
- Itapeçerica da Serra;
- Itapevi;
- Itapira;
- Itapirapuã Paulista;
- Itaquaquecetuba;
- Jaborandi;
- Jacareí;
- Jandira;
- Jequitibá;
- José Bonifácio;
- Limeira;
- Lorena;
- Mairiporã;
- Mauá;
- Miracatu;
- Mirandinópolis;
- Mirassol;
- Mococa;
- Mogi das Cruzes;
- Mogi Mirim;
- Monte mor;
- Monteiro Lobato;
- Morungaba;
- Nova Odessa;
- Osasco;
- Panorama;
- Paraibuna;
- Pindamonhangaba;
- Piquete;

- Poá;
- Presidente Bernardes;
- Presidente Venceslau;
- Registro;
- Ribeira;
- Ribeirão Pires;
- Ribeirão Preto;
- Ribeirão Preto;
- Rio Grande da Serra;
- Rosana;
- Salto;
- Santa Isabel;
- Santo André;
- Santo Antonio do Pinhal;
- São Bento do Sapucaí;
- São Bernardo do Campo;
- São Caetano do Sul;
- São Carlos;
- São José do Rio Preto;
- São Lourenço da Serra;
- São Luiz do Paraitinga;
- São Paulo;
- São Paulo (zona leste 1,2,3,4, 5, centro, centro oeste e centro-sul, norte 1 e 2, sul 1, 2 e 3);
- São Roque;
- Sertãozinho;
- Sete Barras;
- Silveiras;
- Sorocaba;
- Taboão da Serra;
- Tapiraí;
- Taubaté;
- Tuiuti;
- Ubatuba;
- Valinhos;
- Vargem Grande Paulista;
- Várzea Paulista;

Em parceria com outra Secretaria Estadual

- Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (Rede Bom Prato)
- Em duas unidades: Santo Amaro e Lapa;
- Secretaria de Administração Penitenciária, Governo do Estado de São Paulo
- 38 unidades prisionais da Região Central;

Em parceria direta com as prefeituras

- Secretaria Municipal de Educação de Jacareí;
- Secretaria Municipal de Educação de Itapevi;
- Unidade Geral de Educação de Jundiaí;
- Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (Projeto Cardápio Sustentável);
- Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo
- Projeto piloto em 60 centros.