



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

Instituto de Ciências Humanas – ICH  
Departamento de Serviço Social – SER  
Programa de Pós-Graduação em Política Social - PPGPS

Jaqueline Lima Liskoski

A comunicação na gestão da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e os  
princípios da Comunicação Pública: uma realidade em conexão?

BRASÍLIA

2025

Jaqueline Lima Liskoski

A comunicação na gestão da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e os princípios da Comunicação Pública: uma realidade em conexão?

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília - UNB como requisito parcial à obtenção do grau de mestre.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Kênia Augusta Figueiredo

BRASÍLIA

2025

LL769a

Liskoski, Jaqueline Lima

A comunicação na gestão da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e os princípios da Comunicação Pública: uma realidade em conexão? / Jaqueline Lima Liskoski; orientador Kênia Augusta Figueiredo. Brasília, 2025.  
98 p.

Dissertação (Mestrado em Política Social) Universidade de Brasília, 2025.

1. Comunicação Pública. 2. Segurança Alimentar e Nutricional. 3. Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. 4. Gestão Pública. 5. Políticas Públicas e Sociais. I. Figueiredo, Kênia Augusta.

**JAQUELINE LIMA LISKOSKI**

**A comunicação organizacional na gestão federal da PNSAN e os princípios da  
Comunicação Pública: uma realidade em conexão?**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Kênia Augusta Figueiredo  
(Orientadora - SER/UnB)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elen Cristina Geraldes  
(FAC/UnB)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Adriana Veiga Aranha  
(Ministério do Desenvolvimento Agrário e  
Agricultura Familiar/MDA)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Eliana Mourgues Cogoy  
(Suplente - UFSM)

## AGRADECIMENTOS

À minha orientadora Kênia Augusta Figueiredo a minha profunda gratidão e admiração por toda paciência e respeito. A tua sensibilidade quanto ao momento de vida fez toda a diferença nessa jornada. Que bom que tivemos a oportunidade de caminhar juntas nessa empreitada.

Às pessoas que participaram da pesquisa e disponibilizaram tempo para responder ao questionário: essa dissertação só aconteceu porque vocês toparam fazer acontecer. A Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional ganha todos os dias com vocês no governo federal, nos estados e nos municípios. A máquina está girando agora, enquanto eu escrevo esses agradecimentos, porque vocês são responsáveis por isso. Obrigada, obrigada e obrigada!

Às incríveis mulheres da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), que despertam todos os dias com a missão de combater a fome neste país: vocês são fonte de inspiração para muita gente. O compromisso e a dedicação fazem toda a diferença. Cada uma de vocês, à sua maneira, me apoiou simplesmente por ser e estar. Kelliane Fuscaldi (Kelli), Patrícia Gentil (Pati), Luciana Gonçalves (Lu), Thaís Araújo, Daniel Dias (Dan), Elisa Lauer, Lilian Rahal, Sylvia Santiago e tantas outras e tantos outros que caminham conosco, nos dias bons e naqueles desafiadores, meu profundo reconhecimento. Vocês são essenciais para a construção e a continuidade dessa Política no âmbito Federal, vocês são pilares fundamentais deste e de tantos outros processos. A Natália Tenuta, um agradecimento especial por dedicar seu tempo e talento à idealização dos fluxos de comunicação, peça-chave para concretizar este trabalho. Nati, você é gigante e incrível!

Agora, aqueles agradecimentos que vêm do coração, de outros trabalhos e da vida todinha. Mãezinha (Raquel), obrigada por apoiar todas as minhas decisões e acreditar que eu posso chegar aonde eu quiser. Pai, a forma como tu encaras a vida, com muito trabalho e risada fácil, me trouxe onde estou hoje (embora tu quisesses que eu estivesse aí do teu lado). Pati, minha irmã, minha alma gêmea, tu me ensinas todos os dias sobre amor. Obrigada por me acolher nos momentos em que nem eu sinto vontade de fazer isso. Rafaela e Henrique (Rafa e Rique), eu faço por vocês, podem considerar esse trabalho de vocês. O afeto e tudo o que representa nossa relação de família é difícil de explicar em palavras, mas saibam que eu sempre vou estar aqui para vocês como vocês sempre estiveram e estão por mim.

Minhas amigas e meus amigos, minhas comadres e meus compadres, de longa e de curta data (principalmente toda essa mulherada que participa das minhas loucuras, das minhas risadas, dos meus BOs, das minhas viagens e lágrimas...), a dureza da vida não limitou os

nossos reencontros. Vocês são base para continuar com leveza. Ellen, tua escuta é brisa da manhã e me faz acreditar em dias melhores. Sol (solanja), tu foste parte desse processo e eu nunca vou esquecer da tua mão estendida, sempre. Eu amo vocês, gurias, meninas mulheres que sabem o que querem.

Agradeço a todas aquelas pessoas que puderam passar tempo comigo durante esse processo e me desculpo com aquelas que eu deixei de passar tempo por estar nesse processo. Cada troca e cada ação fez sentido. Cada mateada, roda de cerveja ou de samba me colocou um passinho mais próxima de quem sou e de onde estou.

Para findar essa sessão, faço questão de ecoar meu profundo reconhecimento e apreço aos dedicados profissionais da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. São vocês que, a partir de diferentes frentes de atuação, contribuem incansavelmente para a construção de um país mais justo, onde o direito à alimentação adequada e saudável seja uma realidade para todas as pessoas. É em nome dessas, que se beneficiam do trabalho de vocês, por esse Brasilão afora que reitero meus eternos e sinceros agradecimentos.

*Nada é impossível de mudar.*

*Desconfiai do mais trivial, na aparência singelo.*

*E examinai, sobretudo, o que parece habitual.*

*Suplicamos expressamente: não aceiteis o que é de hábito como coisa natural, pois em tempo de  
desordem sangrenta, de confusão organizada, de arbitrariedade consciente, de humanidade  
desumanizada, nada deve parecer natural nada deve parecer impossível de mudar.*

***Bertolt Brecht***

## RESUMO

Esta dissertação tem por objeto investigar os processos de comunicação na gestão interfederativa da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), analisando sua relação com os princípios da Comunicação Pública (CP). O tema é relevante diante das desigualdades sociais aprofundadas pelo capitalismo contemporâneo e da centralidade da comunicação para o fortalecimento da democracia e para a execução de políticas públicas. A CP, nesse contexto, tem por princípio promover transparência, engajamento e participação cidadã, sendo fundamental para a PNSAN, que busca garantir o direito humano à alimentação adequada e enfrentar a fome no Brasil. Alguns programas, projetos e ações se destacaram, sendo reconhecidos como prioridades nos últimos anos. Contudo, desde 2016, cortes orçamentários e crises políticas desmobilizam a pauta, resultando no retorno do Brasil ao Mapa da Fome da ONU em 2022, com mais de 33 milhões de pessoas em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional – Insan. A gestão da PNSAN ocorre de forma descentralizada, articulando esferas federativas e diferentes perfis profissionais. Entretanto, problemas de comunicação afetam sua efetividade. O levantamento de dados demonstra que a ausência de clareza e integração nos fluxos de comunicação prejudica a implementação de políticas públicas, tornando essencial o fortalecimento da comunicação pública. A pesquisa analisa como a comunicação pública é organizada na gestão da PNSAN e de que forma ela se conecta com os princípios da CP. Ela responde como gestores e técnicos articulam a comunicação, e como essa prática impacta a democratização e efetividade da política. Questões como a influência das concepções de gestão na comunicação e a relação entre a presença da CP e a qualidade da execução da política orientam o estudo, que se baseia na experiência profissional da autora e na análise das necessidades do campo. Constatou-se que a Comunicação Pública na gestão da PNSAN é uma realidade em conexão e apresenta um cenário promissor para sua implementação. No entanto, ainda existem desafios, principalmente na comunicação interna e interfederativa.

**Palavras-Chave:** Política Pública; Segurança Alimentar e Nutricional; Comunicação Pública.



## **ABSTRACT**

This dissertation aims to investigate communication processes in the inter-federative management of the National Policy on Food and Nutritional Security (PNSAN), analyzing its relationship with the principles of Public Communication (PC). The topic is relevant in light of the social inequalities deepened by contemporary capitalism and the centrality of communication in strengthening democracy and implementing public policies. In this context, PC is based on the principles of promoting transparency, engagement, and citizen participation, playing a fundamental role in PNSAN, which seeks to guarantee the human right to adequate food and combat hunger in Brazil. Some programs, projects, and actions have stood out, being recognized as priorities in recent years. However, since 2016, budget cuts and political crises have weakened the agenda, leading to Brazil's return to the UN Hunger Map in 2022, with more than 33 million people experiencing Food and Nutritional Insecurity (Insan). The management of PNSAN operates in a decentralized manner, articulating federative spheres and different professional profiles. However, communication issues affect its effectiveness. Data collection demonstrates that the lack of clarity and integration in communication flows hinders the implementation of public policies, making the strengthening of public communication essential. This research analyzes how public communication is structured in PNSAN management and how it connects with PC principles. It addresses how managers and technicians coordinate communication and how this practice impacts the democratization and effectiveness of the policy. Issues such as the influence of management conceptions on communication and the relationship between the presence of PC and the quality of policy execution guide this study, which is based on the author's professional experience and an analysis of field needs. It was found that Public Communication in PNSAN management is an evolving reality and presents a promising scenario for its implementation. However, challenges remain, particularly in internal and inter-federative communication.

**Keywords:** Public Policy; Food and Nutrition Security; Public Communication.

## **LISTA DE SIGLAS**

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
EquiSan – Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional  
FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar  
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MMA – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
PLANSAN – Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
PEC – Proposta de Emenda Constitucional  
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional  
SECF – Secretaria Extraordinária de Combate à Fome  
SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
VIGISAN – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1: Perfil das pessoas participantes da pesquisa.....  | 61 |
| Gráfico 2: Efetividade/eficácia dos instrumentos de CP.....   | 74 |
| Gráfico 3: Fluxo de comunicação pública interfederativa para PNSAN.....   | 78 |
| Gráfico 4: Fluxo de comunicação pública estabelecido entre seu órgão e a população beneficiária/usuária da Política de Segurança Alimentar e Nutricional..... | 81 |

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>12</b> |
| <b>CAPÍTULO 1 – O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA.....</b>  | <b>19</b> |
| 1.1 A CONSTRUÇÃO DO REFERENCIAL METODOLÓGICO E DO OBJETO DA PESQUISA.....   | 19        |
| 1.2 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE PESQUISA .....   | 22        |
| <b>CAPÍTULO 2 – SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: UMA POLÍTICA SOCIAL DE REAL E DE VIÉS.....</b>                 | <b>27</b> |
| 2.2 A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PNSAN): ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA INSTITUCIONAL .....           | 37        |
| <b>CAPÍTULO 3 – DIÁLOGO ESTRATÉGICO: A COMUNICAÇÃO NA PNSAN E OS PRINCÍPIOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA.....</b>                 | <b>43</b> |
| 3.1 CONCEITUAÇÃO, ORIGENS E TRANSFORMAÇÕES: UM RESGATE HISTÓRICO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA.....                                | 44        |
| 3.2 A INTERFACE DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: CONEXÕES ENTRE CIDADANIA E DEMOCRACIA.....        | 48        |
| <b>CAPÍTULO 4 – .....</b>   | <b>58</b> |
| <b>A PESQUISA: OS PROCESSOS COMUNICATIVOS NA GESTÃO DA PNSAN.....</b>   | <b>58</b> |
| 4.1 LOCALIZAÇÃO DA PESQUISA: QUEM ESTÁ FALANDO, DE ONDE E QUAIS AS CONDIÇÕES? .....   | 58        |
| 4.2 O QUE É, PARA QUE SERVE E COMO DEVE SERVIR A COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL ..... | 64        |
| 4.3 QUAIS SÃO E PARA QUE SERVEM OS INSTRUMENTOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA .....  | 72        |
| 4.4 A RELAÇÃO INTERFEDERATIVA DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR.....                       | 77        |
| <b>ALGUMAS CONSIDERAÇÕES.....</b>   | <b>87</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>91</b> |
| <b>APÊNDICE I - FORMULÁRIO.....</b>   | <b>97</b> |

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata-se de Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) do Departamento de Serviço Social, do Instituto de Ciências Humanas, da Universidade de Brasília (UnB), que tem como objeto os processos de comunicação na gestão interfederativa da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Esse objeto se desdobra em questionamentos sobre as conexões entre como a comunicação da Política acontece e os princípios da Comunicação Pública (CP).

A relevância deste tema está intrinsecamente ligada aos desafios contemporâneos gerados pelo aprofundamento das desigualdades sociais no atual estágio do capitalismo, que torna a fome uma das expressões da questão social mais emergentes. Essa problemática exige do Estado não apenas a implementação de políticas sociais eficazes, mas também o fortalecimento de espaços que ampliem a participação cidadã e promovam transformações estruturais. No cenário atual de amadurecimento dos processos democráticos, o enfrentamento da fome destaca-se como uma questão central, demandando a integração de esforços entre diferentes esferas governamentais e a sociedade civil.

De modo geral, a Comunicação Pública é um campo que se refere à prática e ao estudo da comunicação realizada por instituições governamentais, organizações não governamentais e outras entidades do setor público com o objetivo de informar, educar e engajar o público. A CP busca promover a transparência e a participação cidadã, contribuindo para o fortalecimento da democracia e para o desenvolvimento de uma sociedade mais informada e participativa. Esses são elementos fundamentais para a composição das políticas públicas e sociais e, conseqüentemente, para a PNSAN.

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil é uma iniciativa que visa garantir o direito humano à alimentação adequada e promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) para toda a população. Em uma análise da trajetória das políticas sociais relativas ao enfrentamento da extrema pobreza e da fome no país até 2018, Aranha (2019) separa o desenvolvimento das Políticas de Alimentação até a Constituição de 1988 e o período posterior à Constituição. A autora resume que Políticas de Alimentação e o próprio termo da Segurança Alimentar já eram debatidos antes da Constituição Cidadã; porém, após esse período o tema ganhou amplitude. Para ela, a agenda é marcada pelas disputas da ação pública, sendo que na maioria das vezes a Segurança Alimentar e Nutricional entrou na agenda da sociedade civil e, em alguns momentos, o tema entrou na agenda de governo.

Para Silva (2014), a SAN tem uma trajetória pautada por descontinuidades. Em um estudo elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o autor analisa o impacto da criação do Programa Fome Zero (PFZ), durante o primeiro governo Lula (2003-2006), para a institucionalização da SAN na agenda de políticas públicas nacionais. Em decorrência das ações do PFZ e da ampliação da SAN aconteceram outros desdobramentos, como o fortalecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), criação de políticas da agricultura familiar e a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Durante esse período, a SAN e o combate à fome foram apoiados pelo Estado através das políticas sociais e vistos como pauta prioritária de governo.

Entretanto, a partir de 2016, com a instabilidade da política brasileira e sucessivos cortes no orçamento público, a agenda foi desmobilizada. O II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar (PENSSAN, 2022) indicou que 33,1 milhões de pessoas não tinham condições de comer, representando 14 milhões de novos brasileiros em situação de fome. Conforme a pesquisa, mais da metade (58,7%) da população brasileira estava em situação de insegurança alimentar em algum grau. O Brasil, que anteriormente havia sido retirado do Mapa da Fome da ONU, em 2014, devido a seus esforços bem-sucedidos no combate à fome, voltou a ser incluído nesse mapa em 2022 (FAO, 2023). Para essas instituições, o aumento significativo da fome é resultado de uma combinação de fatores, incluindo crises econômicas, a pandemia de covid-19 e políticas que reduziram os programas de assistência social.

A garantia de uma alimentação adequada é um direito humano fundamental, consagrado na Constituição Brasileira e em diversos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Garantir a segurança alimentar e nutricional é, portanto, uma questão de justiça social e de respeito aos direitos humanos. O olhar focado para a PNSAN, nesta pesquisa, aconteceu a partir de duas motivações. A primeira, pela urgência da causa devido ao quadro de insegurança alimentar e nutricional dos últimos anos, e a segunda, pelos desdobramentos da minha<sup>1</sup> experiência profissional enquanto assistente social e coordenadora na Coordenação-Geral de Agricultura Urbana e Periurbana (AUP), no Departamento de Promoção da Alimentação Adequada e Saudável (DESAU), na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN).

---

<sup>1</sup> Nesse momento, tomo a liberdade de utilizar a primeira pessoa do singular para caracterizar a parte da motivação da pesquisa vinculada à minha experiência profissional. Com isso, pretendo elucidar tal motivação pessoal como parte vinculada à produção coletiva de conhecimento.

Acompanhar o desenvolvimento e implementação dessa política no âmbito da gestão federal provoca inquietações acerca da forma como a comunicação organizacional da PNSAN acontece e como ela impacta na efetivação da política. Atualmente, a gestão federal da PNSAN e seus diferentes Programas é executada no escopo do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), ao passo que a gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) é realizada na Secretaria Extraordinária de Combate à Fome (SECF) e os Programas específicos são coordenados pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) e seus diferentes Departamentos<sup>2</sup>. Fazem parte das diferentes equipes do governo federal, de acordo com uma estrutura hierárquica de funções, de maneira exemplificada: profissionais técnicos multidisciplinares, concursados em diferentes carreiras, terceirizados, prestadores de serviços via consultorias e comissionados (cargos de confiança)<sup>3</sup>.

Diferentemente do governo federal, que possui duas Secretarias específicas para as ações de SAN, nos Estados e Municípios a gestão da PNSAN é realizada em diversos espaços. Ela pode acontecer em Secretarias de Assistência Social até Secretarias de Agricultura e Meio Ambiente, além de departamentos ou coordenações implementados em secretarias que não se aproximam da temática. A autonomia interfederativa permite aos governos locais elaborar suas próprias Políticas Estaduais e Municipais, assim como seus Programas e Projetos. Dessa forma, o SISAN é um sistema de gestão intersetorial, participativo e de articulação entre os três níveis de governo para a implementação e execução da PNSAN, promovendo o acompanhamento, monitoramento e avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional no país.

Por constituir a gestão da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em âmbito federal, os profissionais inseridos nesses espaços têm como usuários<sup>4</sup> os próprios trabalhadores dos estados e municípios brasileiros que estão em cargos de gestão. Assim, a estrutura da PNSAN se complexifica à medida que diferentes profissões, formações e graus de instruções se articulam interfederativamente e se identificam com as mesmas atribuições e os mesmos objetivos técnicos.

Observar o complexo cenário de execução da PNSAN nos provoca a pensar sobre o papel da comunicação nessa gestão entre esferas federativas e entre gestores e usuários e como

---

<sup>2</sup> Departamento de Promoção da Inclusão Produtiva Rural e de Acesso à Água; Departamento de Aquisição e Distribuição de Alimentos Saudáveis; e Departamento de Promoção da Alimentação Adequada e Saudável.

<sup>3</sup> Essa equipe de profissionais articula diferentes áreas de formação e diferentes experiências com o setor público, são profissionais das seguintes áreas de formação: Nutrição; Gestão Pública; Serviço Social; Engenharia Agrônoma; Educação Física; Administração; Ciências Sociais; Química etc.

<sup>4</sup> Lembramos que para fins desta proposta, se diferenciam: usuários diretos como técnicos gestores de níveis federal, estadual e municipal; e, usuários fim como os beneficiados pela Política Social.

ela poderia contribuir para a efetivação da política. Nesse caso, este estudo analisou os fluxos de comunicação interfederativos para entender possíveis (des)conexões entre o sistema atual de comunicação com os princípios da comunicação pública. Inclusive, a qualificação da comunicação pública é uma demanda expressa das trabalhadoras e dos trabalhadores da Secretaria Federal, que lidam diretamente com os gestores e as gestoras estaduais e municipais. Nesse sentido, o projeto dessa pesquisa foi construído através das inquietações provenientes da experiência profissional e também de acordo com as necessidades dos interlocutores e do campo de pesquisa.

De acordo com Martins (2019), a eficácia da gestão pública não depende apenas de um corpo técnico qualificado, mas também de uma comunicação formal estruturada que garanta a clareza e a compreensão das mensagens entre as equipes e os públicos-alvo. O autor enfatiza que problemas de comunicação podem gerar ambiguidade nas políticas públicas, especialmente no contexto de governança multiescalar, no qual a integração entre os diferentes níveis de governo e a eficácia comunicativa são fundamentais.

A CP também pode ser lida como uma comunicação de execução da própria política pública quanto ao seu contexto de articulação e negociação e processos de implementação. Assim, é um pilar fundamental para a promoção dos direitos humanos e para o desenvolvimento de uma cultura democrática. Para Duarte (2011), o campo da comunicação pública inclui tudo o que está relacionado ao aparato estatal, às ações governamentais, ao executivo, aos partidos políticos, ao legislativo, ao judiciário, ao terceiro setor, às instituições representativas, ao cidadão individualmente e, em certas circunstâncias, às ações privadas. Para o autor, comunicação pública é uma expressão que tem se tornado popular por estar atrelada a uma comunicação mais democrática, participativa e equânime. Porém, é importante ressaltar a falta de consonância sobre o real significado desses atributos. Para Duarte (2011, p. 121), entender esses princípios é um caminho onde “a jornada é mais estimulante que a chegada ao destino”.

De acordo com Figueiredo (2019), há uma transversalidade de relações entre comunicação pública, a luta de classes e democracia. Para ela, a comunicação se estabelece enquanto direito humano e, apoiada em Williams (2011) e Martin-Barbero (2013), traz para análise o caráter cultural da comunicação em uma sociedade de classes. Para a autora, o cenário de necessidade de comunicação pública e avanço democrático perpassa por problemática semelhante à da luta de classes. Isso acontece em razão da realidade social de desigualdades e pelo movimento de luta pela liberdade e igualdade como princípios democráticos.



Nesse sentido, como para Figueiredo (2019), a comunicação pública parte também do contexto histórico e cultural de luta de classes e precisa atender a objetivos de superação das desigualdades para que se efetive a cultura democrática. A atuação dos trabalhadores (técnicos/gestores) na qualidade de comunicadores é fundada na noção de comunicação como “processo de interação simbólica num contexto social e cultural determinado” (GRINBERG, 1987, p. 28). Em outras palavras, uma abordagem comunicacional das políticas públicas enfatiza a aproximação dos técnicos e gestores do contexto social e do campo de experiências dos destinatários das políticas e não simplesmente um espaço de poder do qual se utiliza a comunicação como uma ferramenta privilegiada para passar a informação quando for conveniente.

A ênfase na comunicação dentro da gestão pública ainda é inaugural. Apesar de já existir uma discussão aprofundada desde o processo de redemocratização do país, pós ditadura militar (BRANDÃO, 2009), a comunicação pública tem sido uma das grandes ausentes na prática cotidiana e mesmo nas teorias, subsumida nas diferentes etapas do ciclo das políticas públicas. A comunicação, muitas vezes, aparece como explicação generalista para falhas de coordenação, quando ouve-se que o plano deu errado por falta ou falha de comunicação (MARTINS, 2019). Pensar nas falhas da comunicação é pensar nos imprevistos cotidianos, na adaptação apressada da burocracia, pressões do ambiente e a escassez de recursos, principalmente, humanos. A combinação desses fatores impacta progressivamente nos processos de gestão, que necessitam ser efetivados de maneira democrática e em alinhamento com os objetivos reais das políticas sociais, no caso, da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

O sentido de CP proposto pelos autores acima citados faz surgir questionamentos sobre em que medida as políticas públicas ou os atores do Estado conseguem efetivar suas propostas políticas e estimular a cultura democrática. Para a gestão federal da PNSAN, por exemplo, podemos pensar em qual medida a política promove uma cultura democrática a fim de alcançar resultados mais efetivos, tendo em vista a diversidade de profissionais que compõem a equipe técnica e as diferenças entre estruturas interfederativas. Quando pensamos nos gestores federais em relação aos gestores estaduais e municipais, por exemplo, pode-se pensar também em qual medida a cultura democrática é estimulada dentro do aparato do Estado através da comunicação pública.

Desse modo, o estudo pretende analisar os fluxos de comunicação da PNSAN para entender possíveis conexões entre o sistema atual de comunicação com os princípios da comunicação pública. Tais relações entre objeto e abordagem teórico-metodológica fazem

suscitar as seguintes perguntas de pesquisa: como a comunicação se organiza na gestão da PNSAN? Há manifestação dos princípios da comunicação pública na gestão? A comunicação tem diferentes entendimentos para os diferentes níveis interfederativos? As concepções de gestão impactam nas concepções de comunicação? Nas “gestões” da política de segurança alimentar e nutricional, onde há a presença de princípios da CP elas são melhor executadas/efetivas?

Adotando uma abordagem crítica, fundamentada no materialismo histórico-dialético (MHD), a pesquisa buscou analisar a comunicação pautada em uma política que busca erradicar a fome, e olha para essa expressão da questão social como uma expressão de contradições históricas e políticas. A pesquisa qualitativa e exploratória articula revisão bibliográfica, análise documental e coleta de dados em campo, com foco nos gestores de diferentes esferas governamentais. Este processo analítico foi conduzido de forma rigorosa, respeitando os princípios éticos e comprometido com uma investigação que capture as múltiplas dimensões dos problemas levantados durante o processo de escrita, desde o projeto de pesquisa até os resultados das coletas.

Ao longo do trabalho foram discutidos fundamentos que sustentam o papel central da comunicação pública para a qualificação da execução da PNSAN. Para isso, o trabalho está baseado em quatro pilares-capítulos que abordam as limitações e avanços da política, a análise dos processos comunicativos que integram sua gestão e a análise da pesquisa, de fato.

Para elucidar as temáticas desenvolvidas, o primeiro capítulo trata do *Percurso Metodológico da Pesquisa*, subdividido em outros dois subcapítulos, sendo eles: *1.1 A construção do referencial metodológico e do objeto da pesquisa* e *1.2 Técnicas e instrumentos de pesquisa*. Esse capítulo trata dos princípios teórico-metodológicos e os caminhos de investigação que fundamentaram o estudo.

O segundo capítulo, nomeado de *Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Uma Política Social de Real e de Viés*, conta com outros dois subcapítulos: *2.1 Retrato Multidimensional da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Contextos, História e Desafios* e *2.2 A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN: Organização e Estrutura Institucional*. O capítulo tem como objetivo elucidar diversas dimensões da segurança alimentar e nutricional, considerando tanto as conquistas alcançadas quanto os desafios persistentes no combate à fome e à desnutrição no país. Além disso, questiona as decisões políticas que moldaram e continuam a influenciar essa agenda social,

desde a consolidação do *Welfare State* até os esforços recentes de retomada e fortalecimento dessas políticas públicas.

O terceiro capítulo trata de abordar as transformações da Comunicação Pública, especialmente no contexto das políticas que marcaram a transição do regime militar para a redemocratização. Muitos autores têm contribuído para o debate e ressaltam sua importância no estímulo ao diálogo democrático entre o Estado e a sociedade. O capítulo está nomeado como *Diálogo Estratégico: A Comunicação na PNSAN e os Princípios da Comunicação Pública* e conta com dois subcapítulos: *3.1 Conceituação, Origens e Transformações: Um Resgate Histórico da Comunicação Pública* e *3.2 A interface da Comunicação Pública no contexto das Políticas Sociais: conexões entre cidadania e democracia*.

O quarto capítulo é aquele que dá sentido prático a este trabalho e aborda a análise da pesquisa. Intitulado *A Pesquisa: os processos comunicativos na gestão da PNSAN*, possui a divisão em outros quatro subcapítulos: *4.1 Localização da pesquisa: quem está falando, de onde e quais as condições?*; *4.2 O que é, para que serve e como deve servir a Comunicação Pública na Política de Segurança Alimentar e Nutricional*; *4.3 Quais são e para que servem os instrumentos da Comunicação Pública*; e *4.4 A relação interfederativa da Comunicação Pública na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Este capítulo é o resultado da análise dos dados coletados e aborda a identificação dos sujeitos, os espaços de execução da política e como esses atores compreendem a comunicação pública em suas funções.

Além dos capítulos base citados, essa dissertação é composta por essa introdução e uma conclusão, que reafirmam, de acordo com os resultados obtidos, que a qualificação da comunicação pública não apenas potencializa a execução da PNSAN, mas também contribui para a construção de uma cultura democrática e para o enfrentamento das desigualdades sociais, reafirmando o papel do Estado na garantia do acesso à alimentos adequados e saudáveis para todas as pessoas.

## **CAPÍTULO 1 – O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA**

Este capítulo apresenta as bases teórico-metodológicas e os caminhos investigativos que sustentaram a pesquisa sobre os processos comunicativos no contexto da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Com enfoque interfederativo, adota-se o materialismo histórico-dialético (MHD) como método para situar o objeto de estudo em sua dimensão histórica, econômica, social e cultural. A pesquisa qualitativa e exploratória incluiu revisão bibliográfica, análise documental e coleta de dados em campo, envolvendo gestores de diferentes níveis governamentais. Foram utilizados critérios rigorosos para análise e interpretação dos dados, respeitando os princípios éticos e institucionais. Essa abordagem buscou aprofundar a compreensão das relações entre comunicação pública, gestão e políticas sociais.

### **1.1 A CONSTRUÇÃO DO REFERENCIAL METODOLÓGICO E DO OBJETO DA PESQUISA**

Fazer parte da equipe de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome em diferentes governos<sup>5</sup> foi balizador para a escolha desse objeto de pesquisa. Ter tido a experiência de identificar diferentes formatos de comunicação adotados entre os gestores incitaram a importância de olhar para essa temática: processos de comunicação na gestão interfederativa da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

Além das inquietações e prejuízos para a PNSAN referentes à comunicação, a elevação do nível de insegurança alimentar e nutricional do país em 2022 fez-se presente em todas as indagações postas. Afinal, quais ferramentas deveriam ter sido adotadas pelos gestores, e não foram, para erradicar a fome no Brasil? Além de recursos orçamentários, o que mais a gestão de uma política pública tão importante poderia fazer para alcançar o direito humano à alimentação adequada e saudável? O que deveria e o que não deveria estar sendo feito? Além desses, inúmeros outros questionamentos passaram a fazer parte da constituição da profissional que escreve esta dissertação, afinal, eu também fazia parte daquele contexto. As minhas escolhas comunicacionais para a execução da PNSAN foram e são as mais adequadas? O que

---

<sup>5</sup> Tive a oportunidade de compor as equipes do governo Bolsonaro (2019-2022) e posteriormente a equipe de SAN do governo Lula (2023-2026). Neste momento de escrita (2024) ainda a componho.

de “simples” e “possível” poderia ser feito pelas equipes, inseridas naquele contexto de perdas significativas no âmbito das políticas públicas e sociais, para melhorar, minimamente, a situação?

Foi através desses inúmeros questionamentos, além de muitos outros, que a motivação para a inserção na pesquisa se fez presente. Considerar o contexto no qual estava inserida foi fundamental para pensar nas possibilidades de intervenção. A comunicação foi uma das formas tangíveis e viáveis, do ponto de vista técnico, para interferir diretamente nas ações interfederativas, afinal, a autonomia profissional ainda se fazia presente frente às demandas e ações postas. Comunicar com os gestores passou a ser um refrigerio dentro daquela “estufa” da qual estávamos imersos. Orientar sobre o formato de adesão à PNSAN ou sugerir sobre quais ações poderiam ser prioritárias para a pasta nos Estados e nos Municípios passou a gerar resultados importantes e positivos. A situação da fome não reduziu necessariamente, mas saber que o fato de ouvir e comunicar, de maneira acessível, contribuiu para que fosse menos pior<sup>6</sup>. Quando é incitado que “só” fazer comunicação era uma possibilidade, não é pelo fato de ser mais fácil ou intuitiva, é por ser alcançável independentemente da situação conjuntural. Claro que uma coisa depende totalmente da outra, afinal, quanto mais comunicação, mais acesso à informação de qualidade, maior alcance de ações e programas e menos fome. Porém, “mais comunicação” de que qualidade? De qual comunicação estamos falando? Quais informações são interessantes serem repassadas diante do que está sendo planejado ou não planejado?

Nessa perspectiva, estar inserida, entre 2019 e 2022, em um governo que priva ações de combate à fome, corta recursos para políticas sociais e não incentiva a promoção da cidadania foi desanimador. Resistir frente a esses processos colocou a comunicação como uma grande aliada, uma alternativa para a busca de garantia mínima de execução da PNSAN. Esses movimentos de comunicação pública<sup>7</sup> eram realizados em todas as oportunidades que se apresentavam: uma chamada telefônica, uma reunião, um evento, um e-mail encaminhado, uma orientação documental etc. A partir de 2023 outros espaços de participação e processos comunicativos puderam ser percebidos, a começar pela retomada do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o acesso dos gestores às informações e a disseminação sobre a importância das políticas públicas e sociais para a retomada da garantia de direitos. Porém, infelizmente, ainda se tem dificuldades em medir qual o impacto dessas ações para a execução das políticas públicas, até pensar na possibilidade de pesquisar sobre essas

---

<sup>6</sup> Cotidianamente os gestores retornavam sobre a importância da disponibilidade para trocas e o quanto aquilo fazia diferença no dia a dia das prefeituras e das sedes dos governos de estado.

<sup>7</sup> Na época não se tinha conhecimento que eram de comunicação pública, necessariamente.

intervenções comunicacionais passou a ser – além de uma necessidade – instigante e encorajadora.

O objetivo que mais cabia para esta pesquisa, naquele momento – e nesse também –, foi o de compreender os processos comunicativos na gestão da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na perspectiva dos princípios da Comunicação Pública. Além desse olhar ampliado, foi possível chegar a respostas sobre os canais de comunicação e os instrumentos legais e técnicos que servem de base para a comunicação pública na gestão federal, sobre os elementos que vinculam a comunicação pública com a PNSAN e também sobre a CP enquanto uma possível ferramenta para a democratização da gestão da PNSAN.

Pensando na complexidade desses “quereres” em forma de objetivos e nas possibilidades ou impossibilidades de alcançá-los, também foi necessário pensar no percurso metodológico mais adequado, que pudesse receber esse emaranhado de proposições e que traduzisse/auxiliasse na organização das experiências vivenciadas, teoria e objeto. Considerou-se todo o contexto da pesquisadora e a comunicação pública como um processo circular e permanente de trocas, assim como as políticas públicas e sociais, o que faz com que os caminhos investigativos possam ser diversos. Porém, para uma perspectiva econômica, social e política do objeto que localize o contexto histórico e cultural dos processos de comunicação dentro da PNSAN, optou-se pela abordagem do materialismo histórico-dialético (MHD).

O método histórico-dialético é uma abordagem teórica e metodológica utilizada principalmente no campo das ciências sociais e humanas, especialmente na filosofia e na teoria marxista. Este método se caracteriza pela análise dos processos históricos e sociais através da dialética – considera a realidade como dinâmica e em constante mudanças. Figueiredo (2016) utiliza o MHD para estudar a comunicação pública no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Na tese, a autora identifica como construiu-se o objeto de pesquisa, considerando que o método dialético expõe questões sobre historicidade, totalidade, sujeito e objeto, empírico e abstrato.

Essa abordagem metodológica, fundamentada no materialismo histórico-dialético, não só possibilitou a análise crítica e aprofundada do objeto de estudo, mas também ofereceu e oferece ferramentas para compreender as contradições inerentes aos processos comunicativos no contexto das políticas públicas. Essa perspectiva permite identificar os elementos estruturais e conjunturais que moldam a dinâmica da comunicação pública, revelando como os fatores históricos, econômicos e sociais interagem e influenciam os resultados práticos da execução da PNSAN de maneira interfederativa. Assim, o MHD orientou a investigação para além da superficialidade das aparências, buscando desvendar as

relações de poder, os interesses subjacentes e os processos de transformação que caracterizam a comunicação pública como um elemento central na implementação de políticas sociais.

Com influência dessa perspectiva, centralizou-se como objeto os processos comunicativos da PNSAN, porém, coube conhecer a política em seus processos históricos para compreender como ela se estabelece na atualidade, assim como as concepções de comunicação pública e os diferentes significados e os diferentes entendimentos sobre eles. O processo revelou as condições sociais sobre o sistema econômico político, principalmente, sobre o atual estágio de capitalismo e sua influência na estrutura das políticas. Nesse processo, também foi possível compreender as relações entre pesquisador e objeto de pesquisa, em vista das motivações desta pesquisa e o cotidiano de observação. Por fim, importa que o MHD reconheceu a partir da aparência (que são as informações já alcançadas) a essência (que são os resultados da pesquisa) dos objetos para uma análise crítica e dialética.

## 1.2 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE PESQUISA

A escolha do percurso metodológico foi um dos pilares fundamentais para a condução desta pesquisa, especialmente em um campo multifacetado, dinâmico e interdisciplinar como o das políticas públicas e o da comunicação pública. Para alcançar os objetivos da pesquisa sob a perspectiva da essência do objeto, optou-se por alguns procedimentos metodológicos que serão descritos na sequência.

A pesquisa do tipo qualitativa exploratória foi bibliográfica, documental e de campo. Dessa forma, na etapa inicial, a pesquisa contou com uma revisão bibliográfica de produções científicas e documentais sobre as categorias de pesquisa definidas: gestão pública, comunicação pública e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Para isso, foi investigado o que se discute sobre as categorias a partir de bibliografia atualizada sobre os temas em base de dados. Além disso, foi realizada uma busca dos documentos reconhecidos na área da gestão de políticas públicas e sociais relacionados às categorias de pesquisa.

Após a seleção dos materiais bibliográficos e documentais foi necessária a realização de leitura do material selecionado. Foram realizadas quatro leituras do material: primeira – a leitura exploratória, que é aquela que tem por objetivo verificar em que medida a obra consultada interessa à pesquisa; segunda – a leitura seletiva, que visa à seleção do material que de fato interessa à pesquisa; a terceira – a leitura analítica, que possibilita a obtenção de

respostas ao problema de pesquisa; e quarta – a leitura interpretativa, que vai relacionar o que os autores afirmam com o problema da pesquisa.

Para a análise dos dados coletados foi utilizada a técnica de análise de conteúdo de Bardin (1977 apud PRATES, 2003). Os dados foram ordenados, após serem classificados, a partir das categorias de análise criadas, codificando-os e agrupando-os nestas categorias. Por fim, foi realizada a análise final, momento em que foram estabelecidas as conexões teóricas já produzidas sobre o tema com os achados da pesquisa, seguidas pela construção desta Dissertação.

Quando dito por Figueiredo (2016) citando Minayo (2003, p. 16) a respeito do “sopro divino do potencial criativo do investigador”, ela reflete sobre a constituição das técnicas de pesquisa frente aos pensamentos e as práticas exercidas na abordagem do real, sustentada por um conjunto de técnicas e instrumentos (procedimentos metodológicos) que não são neutros, assim como o método. Ainda por meio da análise de Figueiredo, citando Netto (2011, p. 25-26) reforça-se que

[...] os instrumentos e também as técnicas de pesquisa são os mais variados, desde a análise documental até as formas mais diversas de observação, recolha de dados, quantificação etc. Esses instrumentos e técnicas são meios de que se vale o pesquisador para “apoderar-se da matéria”, mas não devem ser identificados com o método: instrumentos e técnicas similares podem servir (e de fato servem), em escala variada, a concepções metodológicas diferentes.

Com relação à pesquisa de campo, o instrumento escolhido para melhor captar a realidade foram os questionários previamente elaborados, com questões estruturadas e semiestruturadas, respondidas pelos gestores nos três níveis de governo, os quais puderam auxiliar na reflexão sobre como percebem a comunicação pública no contexto da PNSAN. Esses dados foram contrastados com o que a bibliografia e a base documental apresentam sobre o assunto, contribuindo para uma leitura mais acurada da realidade atual da política, afinal, a “[...] metodologia inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a apreensão da realidade e também o potencial criativo do pesquisador.” (MINAYO, 2008, p. 22).

O processo de investigação em todos os momentos de execução resguardou os princípios éticos e profissionais, preservando identidades e mantendo postura investigativa e comprometida, conforme previsto pelo Comitê de Pesquisa da instituição envolvida (UnB) e pelos princípios éticos encontrados no Código de Ética Profissional das Assistentes Sociais.

Os sujeitos dessa pesquisa foram definidos pela seguinte lógica:



- 1) Três (3) Gestores Nacionais, escolhidos através do critério daqueles que participam da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional e, ao mesmo tempo, trabalham com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Governo Federal.
- 2) Cinco (5) Gestores Estaduais, escolhidos através do critério do Estado com maior número de municípios por região, que trabalhe com a pauta da Segurança Alimentar e Nutricional e esteja compondo a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional Estadual (considerando todos os estados já estarem aderidos ao SISAN). Para a região Sul, o Estado com maior número de municípios é o Rio Grande do Sul; da Região Sudeste é o Estado de Minas Gerais; da Região Centro-Oeste é o Estado de Goiás; da Região Nordeste é o Estado da Bahia; e da Região Norte é o Estado do Pará.
- 3) Cinco (5) Gestores Municipais, escolhidos através do critério daqueles que representam a pauta de Segurança Alimentar e Nutricional, que estejam compondo a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional Municipal, nas capitais de cada um dos Estados descritos anteriormente, sendo eles: Porto Alegre, Belo Horizonte, Goiânia, Salvador e Belém, respectivamente.

As conexões iniciais com os gestores-participantes foram realizadas via contato telefônico, com antecedência, para reconhecer o interesse real de participação desses sujeitos<sup>8</sup>. Posteriormente, os questionários foram encaminhados por e-mail e também *WhatsApp* via Plataforma *Google* Formulários. As perguntas foram as mesmas para todos os participantes, independentemente de qual ente federativo estava representando. O que mudou, para cada ente, foi a indicação da dimensão das respostas que, em alguns casos, se trataram de âmbito federal, em outros, âmbitos estaduais e outros, municipais. Ao todo, os participantes responderam 27 questões, porém, 14 delas eram com intuito de conhecê-los, seus cargos, local pelo qual estavam respondendo, gênero, grau de instrução etc. E as outras 13, de fato, tinham como objetivo alcançar as informações necessárias para responder os problemas de pesquisa. Dentre essas últimas, 6 delas eram objetivas e 7 eram dissertativas, abertas.

---

<sup>8</sup>Aqui, é importante constar que a autora não se apresentou para os gestores enquanto trabalhadora do Governo Federal, e, sim, como pesquisadora de mestrado da Universidade de Brasília. Alguns dos participantes reconheceram-na, posteriormente, e demonstraram certo receio com o que foi respondido. Foi garantida a seriedade e a ética no processo de pesquisa. Porém, é impossível não refletir sobre a situação: os gestores têm algo a esconder? Como a comunicação pública pode gerar inseguranças nas relações interfederativas?

O tempo de resposta e de entrega do questionário variou entre os participantes, sendo necessárias orientações quanto à necessidade de devolução dos questionários, porém, nada além do que já estava sendo esperado pela pesquisadora. No final, todas as pessoas que receberam o questionário responderam, com exceção de uma gestora federal, de um importante Ministério para a agenda de SAN do país. A justificativa se deu em função de as previsões éticas não estarem adequadas ao formato reconhecido por ela, reduzindo, assim, a abordagem adotada nesse processo. Tal feito ampliou o desejo pela busca de perguntas-respostas sobre o entendimento e a importância de “comunicar”, considerando, nesse caso, ser uma gestora pública federal que demonstrou receio em partilhar suas experiências e expectativas quanto à PNSAN e a comunicação caso o formato não estivesse de acordo com o conhecido por ela. Existe receio em comunicar sobre a comunicação? A convidada não acolheu a proposta, porém, contribuiu para pensar os papéis e as expectativas na relação com gestores federais nesses processos.

Para substituir as respostas que não foram dadas em um único questionário, uma vez que estavam previstos três gestores federais, o questionário foi encaminhado para uma quarta pessoa que pôde contribuir. Considerando todos os questionários respondidos por cinco gestores municipais, cinco gestores estaduais e três gestores nacionais, foi possível chegar a um resultado amplo e qualitativo que diz respeito aos desdobramentos dessa pesquisa junto aos materiais teóricos desenvolvidos.

Para analisar essas respostas foram realizadas quatro leituras, assim como a pesquisa documental, a fim de se chegar às categorias comuns. Para auxiliar com os desdobramentos também foram realizadas análises por ente federado, a começar pelos municípios, seguidas pelos estados e por fim governo federal. As respostas foram unificadas em uma planilha e transformadas em gráficos, quando quantitativas, e em textos quando qualitativas.

O delineamento qualitativo e exploratório se reflete em técnicas de leitura, classificação e análise de conteúdo, garantindo que os dados coletados sejam interpretados de forma criteriosa e sistematizada. Além disso, a interação com os gestores federais, estaduais e municipais, selecionados conforme critérios específicos, contribuiu para um entendimento aprofundado da percepção sobre a comunicação pública no contexto da PNSAN. É de grande importância ressaltar, novamente, que, ao longo do percurso, foram respeitados os princípios éticos que norteiam a pesquisa científica e as diretrizes institucionais, assegurando transparência, confidencialidade e compromisso com a devolução dos resultados à sociedade acadêmica e profissional.

A partir desse panorama metodológico, foi possível avançar na análise crítica das relações entre comunicação, gestão pública e políticas sociais, contribuindo para uma compreensão mais ampla e substancial do objeto de estudo. A devolução dos resultados da pesquisa, sistematizados nessa dissertação, poderá ser utilizada, também, para a construção de instrumentos de gestão, assim como a publicação dos resultados em forma de relatório, artigos, eventos científicos e defesa pública etc.

## **CAPÍTULO 2 – SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: UMA POLÍTICA SOCIAL DE REAL E DE VIÉS**

A segurança alimentar e nutricional no Brasil tem sido um tema central nas discussões sobre políticas públicas e sociais, refletindo um desafio complexo que envolve não apenas a garantia do acesso à alimentação adequada, mas também a promoção de uma nutrição saudável para toda a população, principalmente depois dos compromissos assumidos pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, eleito democraticamente em 2022. Este capítulo propõe uma análise crítica e não exaustiva da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, que, embora seja fundamental para a melhoria das condições de vida da população, também apresenta desafios e tensões que muitas vezes revelam contradições em sua implementação. O conceito de "real" se refere aos avanços concretos alcançados ao longo das últimas décadas, seguidos por perdas e depois avanços novamente, enquanto o "viés" aponta para as limitações, desigualdades e questões estruturais que ainda permeiam a execução das políticas sociais. Este capítulo busca explorar as múltiplas facetas da segurança alimentar e nutricional, refletindo sobre suas conquistas e as dificuldades que persistem no enfrentamento da fome e da desnutrição, além de questionar as escolhas políticas que moldam essa agenda social, desde a ascensão do *Welfare State* até o período recente e atual de retomada dessa agenda.

### **2.1 RETRATO MULTIDIMENSIONAL DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: CONTEXTOS, HISTÓRIA E DESAFIOS**

A formulação e implementação das políticas sociais refletem o resultado de complexas interações entre dinâmicas socioeconômicas, disputas políticas e transformações culturais, sendo profundamente influenciadas pelos conflitos de classe e pelos processos históricos que as moldaram. Como apontam Behring (2000) e Faleiros (1980), essas políticas emergem de um cenário de disputa por hegemonia, envolvendo diferentes forças sociais e sujeitos políticos. Nesse contexto, o Estado assume um papel central, tanto como mediador das demandas sociais quanto como gestor de medidas voltadas para enfrentar crises e reduzir desigualdades. No entanto, as contradições inerentes ao modelo de democracia liberal, bem como os impactos das políticas neoliberais implementadas ao longo das décadas, evidenciam os desafios para a consolidação de políticas sociais efetivas.

As autoras Elaine Behring e Ivanete Boschetti<sup>9</sup> se dedicaram a apresentar os momentos de expansão e consolidação da política social no Brasil que, segundo elas, iniciou após a crise de 1929 e se estabeleceu após a Segunda Guerra Mundial, até meados de 1960. Este período foi marcado pela ascensão do capitalismo e pelo surgimento do *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social). Além da generalização das políticas sociais, consequência do Estado de Bem-Estar Social, as mesmas autoras discutem sobre o impacto desses acontecimentos para a luta de classes e também para o conceito de cidadania, que abarca direitos civis, políticos e sociais. Assim, as políticas sociais, enquanto ferramentas essenciais para a redução das desigualdades, continuam a refletir as disputas entre capital e trabalho, bem como a influência dos ciclos econômicos e das decisões políticas. Seu fortalecimento depende de uma constante vigilância e mobilização social, buscando não apenas atenuar desigualdades, mas avançar em direção a uma sociedade mais equitativa e democrática.

A autora Kênia Figueiredo (2022) retrata a experiência do *Welfare State* como uma revelação sobre a perspectiva que as políticas sociais são influenciadas pelas interações entre as classes sociais e pelas condições econômicas gerais, moldando as decisões políticas e econômicas dos governos. Isso explica a variação na cobertura das políticas, que pode ser mais ou menos universal e no padrão de financiamento que pode ser distributivo, redistributivo ou contributivo. No entanto, a autora chama atenção para duas questões centrais persistentes: as Políticas Sociais, embora combatam a desigualdade, não promovem a redistribuição efetiva da riqueza; e o conflito entre capital e trabalho desloca-se para o interior do Estado, que assume a gestão das medidas anticrise.

Depois de consolidadas, as políticas sociais passaram, e ainda passam, por processos de formulação e reformulação. A autora Potyara Pereira (2008) considera que só é possível olhar para as políticas sociais – que para ela são reconhecidas como políticas para redução das desigualdades – quando consideramos o processo acentuado de contrarreforma (retrocesso nas políticas sociais e diminuição das garantias de direitos especialmente em períodos de crises econômicas e ajustes neoliberais). Contudo, para discutir a contrarreforma no Brasil, a autora tem como marco a Constituição Cidadã de 1988, que apresenta avanços importantes no campo dos direitos sociais e das políticas sociais.

Na perspectiva da contrarreforma, apesar dos progressos no âmbito social, os anos 90 foram marcados pela redução das ações reguladoras do Estado, com o avanço do neoliberalismo. Para Harvey (2008) o neoliberalismo é um projeto estratégico das elites

---

<sup>9</sup> Na obra *Política social: fundamentos e história* (2008).

dominantes e que invade as relações econômicas, interpessoais e até do coração. Na mesma linha de pensamento, Ian Gough (1978) define o neoliberalismo como uma solução para o exercício das liberdades políticas e econômicas da sociedade liberal burguesa, sustentando a ideia de que a liberdade individual está diretamente associada à liberdade econômica. Portanto, para o autor, o neoliberalismo consiste em reduzir drasticamente a intervenção do Estado na economia, com o objetivo de permitir que as forças do livre mercado tenham plena liberdade de atuação, sem se submeter às limitações impostas pela regulação estatal.

Esse movimento neoliberal, que ganhou força globalmente nas décadas de 1980 e 1990, teve implicações profundas nas políticas públicas, especialmente nas políticas sociais. A ideia central era que a economia de mercado, com sua lógica de competição e eficiência, seria a chave para o progresso social, substituindo a necessidade de uma intervenção direta do Estado. No entanto, essa abordagem também resultou na precarização dos serviços públicos e na redução dos direitos sociais que haviam sido conquistados nas décadas anteriores. A flexibilização das relações de trabalho e a diminuição das redes de proteção social enfraqueceram as garantias democráticas, consequentemente, as políticas sociais, que até então buscavam garantir o acesso universal e igualitário a direitos básicos como saúde, educação e assistência social, passaram a ser tratadas como commodities, sujeitas às flutuações do mercado.

Com o período curto de ascensão nas políticas sociais, as mudanças provocadas pelo projeto de sociedade neoliberal passaram a prevalecer, impactando de maneira negativa os direitos sociais e a inauguração dos desmontes. É importante considerar a redefinição do papel do Estado para com as respostas da questão social<sup>10</sup> resultante de todo esse processo. Embora alguns autores acreditem que exista uma “nova questão social”, Robert Castel (1998) aponta que a questão social permanece a mesma e o que irá variar são as suas expressões. Nesse sentido, o Estado foi impelido a livrar-se das obrigações públicas de proteção social, com relação às expressões da questão social, e garantia dos direitos sociais. Com isso, o neoliberalismo não apenas redefiniu a atuação do Estado na economia, mas também impôs uma mudança nas relações sociais, colocando o mercado como principal regulador da vida

---

<sup>10</sup> Elaine Behring discute a "questão social" principalmente no livro "Questão Social e Política Social: Perspectivas para a Intervenção Profissional" (2000). Para a autora, a questão social emerge das contradições estruturais da sociedade capitalista, na qual as desigualdades sociais e econômicas são profundamente enraizadas. Behring enfoca as políticas sociais como uma das principais formas de resposta do Estado a essa realidade, analisando como as intervenções estatais visam, em muitos casos, amenizar os efeitos dessas desigualdades. Contudo, ela também destaca as limitações dessas políticas, que muitas vezes não resolvem as causas profundas da exclusão social, mas atuam de maneira paliativa ou restrita, refletindo as tensões e interesses presentes no cenário político e econômico.

social e política, com consequências duradouras para as políticas sociais e para a garantia de acesso à direitos.

Dentro dessa perspectiva de Estado<sup>11</sup>, o autor Ian Gough (1978) acredita que o Estado de Bem-Estar Social é considerado parte central de um Estado intervencionista (conforme citado anteriormente, pós Segunda Guerra, devido às demandas apresentadas pela classe trabalhadora naquela época). Esse Estado é compreendido por ele como um conjunto de serviços sociais fornecidos por meio da regulação das atividades privadas de indivíduos e empresas ou por meio de transferências de renda. Além disso, destaca o uso do poder do Estado para influenciar a reprodução da força de trabalho e controlar a população que não está ativamente empregada na sociedade, como crianças, idosos, pessoas com deficiência e desempregados. Sendo assim, o autor identifica a função desse Estado vinculada à área econômica e social, sendo ambas indissociáveis. Essa visão do Estado como um agente central na gestão das necessidades sociais e econômicas traz à tona um desafio importante para a formulação de políticas públicas: como priorizar as demandas sociais diante de um contexto tão amplo e complexo?

Antes de responder essa pergunta, é de fundamental importância introduzir as perspectivas e distinções de Estado e Governo, apontadas por Gramsci (2000) em “Cadernos do Cárcere”. Para ele, o Estado vai além de uma simples entidade administrativa ou reguladora da sociedade, é também um campo de luta pela hegemonia e se configura como um aparelho de coerção (incluindo forças armadas, polícia, entre outros) e, ao mesmo tempo, um conjunto de instituições e ideologias que asseguram a dominação das classes sociais. O governo, para o autor, é uma expressão concreta do poder do Estado, mas não o define de forma total, é o grupo que ocupa o poder executivo por meio de eleições ou processos políticos, representando as forças dominantes em um dado momento histórico. Nesse sentido, o governo é a instância que implementa as políticas e diretrizes do bloco dominante, servindo como uma manifestação prática das ideologias e interesses das classes dominantes, não imune às resistências internas, como as lutas de classe e os movimentos sociais que lutam por modificar o projeto de sociedade hegemônico.

Voltando à questão acima, para definir uma agenda governamental, o Estado observa um conjunto de demandas, temas e/ou problemas que requerem foco das equipes em todas as esferas de governo. Esse processo envolve a identificação de questões que afetam a sociedade,

---

<sup>11</sup> Uma definição importante de Estado é a de Lênin (2012), que o considera como um instrumento essencial, economicamente, para atender as classes dominantes.

desde as mais urgentes até aquelas de longo prazo, e que demandam uma resposta organizada e estruturada. No entanto, considerando a vastidão e a complexidade das questões cotidianas enfrentadas pela população, bem como o número significativo de demandas que surgem constantemente, torna-se inviável para o Estado lidar com todas elas simultaneamente, de acordo com Silva e Nagem (2011 apud KINGDON, 1995). Dessa forma, é necessário um processo de priorização de determinadas questões, levando em consideração sua urgência, sua relevância e seus impactos econômicos e políticos, bem como a capacidade do Estado em implementar e monitorar as políticas propostas.

Além disso, a definição de uma agenda governamental é influenciada por diferentes atores e interesses, que podem incluir grupos de pressão, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, parlamentares etc. O papel do governo, então, é não apenas identificar e priorizar essas questões, mas também determinar os procedimentos e especificar as alternativas para cada uma delas, buscando soluções que atendam aos interesses da maioria da população, enquanto equilibram os recursos e as limitações do Estado (SILVA; NAGEM, 2011).

Portanto, o processo de formulação da agenda governamental envolve não só a seleção de problemas a serem tratados, mas também uma reflexão estratégica sobre como agir em resposta a esses problemas de forma eficaz e eficiente. Ao transformar uma demanda social em uma política pública, o Estado assume um compromisso de implementação que exige planejamento, recursos adequados e, muitas vezes, a construção de consensos em torno das melhores soluções a serem adotadas (SILVA; NAGEM, 2011).

As demandas e priorizações envolvem uma ampla gama de áreas, como saúde, assistência social, educação, transporte, habitação, segurança pública, entre outras. No caso das Políticas Sociais para garantia da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil não foram diferentes das demais: passaram por avanços e retrocessos, colocadas e retiradas das pautas, créditos e descréditos, poucos recursos, baixa cobertura, critérios não definidos etc. Todas essas questões tiveram como consequência para a Política um ambiente pautado por descontinuidades, de acordo com as diretrizes de governo (muitas vezes assumidas pelos gestores responsáveis) sem que o problema da fome e da miséria fosse eficientemente combatido no país até agora (SILVA, 2014)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> O texto de Silva (2014) foi escrito há dez anos e a conjuntura política e econômica sofreu inúmeras mudanças, porém, uma coisa segue exatamente igual: a fome ainda é pauta, a fome ainda não foi superada no Brasil, que, segundo o relatório World Food and Agriculture de 2021 da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), é o terceiro país que mais produz alimentos no mundo.



Os últimos anos foram marcados pela aniquilação da agenda, porém, é importante estabelecer uma linha histórica, sobretudo a partir dos anos 2000, que foram anos importantes, dada a ressignificação das questões de Segurança Alimentar e Nutricional e pelo destaque vivenciado na agenda do governo do Presidente Lula. O primeiro marco foi a criação do Programa Bolsa Alimentação em 2001, porém foi a partir de 2003, quando o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) foi recriado – havia sido iniciado em 1993 e interrompido em 1995 – que as ações foram estabelecidas. O interesse do novo governo em priorizar quantidade, qualidade e regularidade na alimentação foi notável por estar no centro de uma política de desenvolvimento, com a criação de uma estratégia de combate à fome através do Programa Fome Zero<sup>13</sup>.

Para sustentar essa estratégia, foi criada uma série de ações, entre elas uma potente rede composta por restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos. O objetivo principal desses Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional – EquiSan (como são conhecidos) – é assegurar a alimentação adequada e saudável para as populações em situação de vulnerabilidade social. Muitos dos alimentos produzidos nesses equipamentos são fornecidos por meio da compra de produtos da agricultura familiar local, com apoio do Programa de Aquisição de Alimentos.

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696/2003<sup>14</sup> e regulamentado pelo Decreto nº 4.772 de 2 de julho de 2003 – tem como objetivo incentivar a agricultura familiar, distribuir alimentos para pessoas em situação de insegurança alimentar e fomentar estoques estratégicos. Ou seja, o programa compra alimentos da agricultura familiar, incentivando a economia, e distribui os alimentos para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. O PAA é reconhecido como um programa estratégico, capaz de fomentar a produção e a distribuição de alimentos adequados e saudáveis para o combate à fome. Apesar de ser um dos programas mais antigos de segurança alimentar e nutricional do país, o ano de 2003 também foi marcado pelo aumento significativo de

---

<sup>13</sup> “Não fomos os primeiros a denunciar a fome, mas fomos os primeiros a assumir a responsabilidade de combatê-la radicalmente. Por isso, o Fome Zero foi um marco na história do Brasil, pois pela primeira vez em nossa história um governo se dispôs a organizar uma estratégia de articulação de políticas em vários Ministérios para erradicar a fome”. Palavras escritas por Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente da República Federativa do Brasil em 20 de dezembro de 2010 para o prefácio do livro Fome Zero Uma História Brasileira, escrito em 2010 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>. Acesso em 20/11/2014.

<sup>14</sup> O PAA foi reinstituído pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, e regulamentado pelo Decreto nº 11.802, de 28 de novembro de 2023.

investimentos no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)<sup>15</sup>. O objetivo do programa é oferecer refeições nutritivas e promover educação alimentar e nutricional para os alunos da educação básica das redes públicas de ensino. Em 2008, a modalidade de aquisição de alimentos para atendimento do PNAE também foi incorporada ao PAA.

Em 2004 a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) oportunizou, também, olhar para a questão de SAN<sup>16</sup>, e a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que ocorreu em Olinda (PE), plantou a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar (lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006) que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), definindo, no artigo 3º, a segurança alimentar e nutricional como:

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

Em 2007, o Decreto nº 6272 dispôs um texto sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA<sup>17</sup>. E em 2010, a inclusão do Direito Humano à Alimentação Adequada na Constituição Federal e também o Decreto nº 7272, que regulamentou a Lei nº 11.346, que cria SISAN<sup>18</sup> com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), estabelecendo os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incorporando o modelo de SAN esperado.

Muitas conquistas foram alcançadas nesse período, e no ano de 2014 o Brasil colheu bons frutos: o país saiu do Mapa Mundial da Fome. Conforme indicado em um relatório global da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), os progressos no

<sup>15</sup> A partir de 2009, com a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, 30% do valor repassado pelo PNAE precisa ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimulou e estimula até hoje o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades. A ação promoveu um vínculo significativo na promoção da produção de alimentos por agricultores familiares para o atendimento das demandas de alimentação escolar, vinculando, assim, o PNAE ao PAA.

<sup>16</sup> O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), anteriormente adotado como Segurança Alimentar, somente, já havia sido elaborado em 2003 no Fórum Brasileiro de SAN, e foi aprovado e descrito no documento de referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2004: “A garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. Esta condição não pode comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, nem sequer o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis”.

<sup>17</sup> Atualizado pelo Decreto nº 11421, de 28 de fevereiro de 2023.

<sup>18</sup> De acordo com o Art. 7º desta Lei, a realização do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional será viabilizada por meio de um sistema integrado, que envolve órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que atuam na área e que desejem participar, sempre em conformidade com a legislação pertinente.

enfrentamento à fome e à pobreza foram atribuídos à priorização da agenda de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) a partir de 2003.

No entanto, a nova fase das políticas de SAN não é resultado apenas da vontade política dos governantes, embora essa seja uma variável fundamental no modelo de definição de agendas. Ela também depende do reconhecimento técnico da importância das demandas voltadas à melhoria da qualidade de vida das brasileiras e dos brasileiros (SILVA, 2014).

Na sequência, o ano de 2016 foi marcado, além do golpe de estado sofrido pela presidenta Dilma Rousseff, pela Emenda Constitucional 95 (PEC 241)<sup>19</sup>, que congelou os gastos públicos por vinte anos, trazendo consequências negativas para as políticas sociais e públicas (por ser um dos setores mais transigentes), como a redução dos gastos sociais, tornando ainda mais precária a entrega de serviços prestados pelo governo para a população. Nos anos seguintes, a SAN ficou “na gaveta”, por parte do governo federal, até o primeiro ato do ex-presidente Jair Bolsonaro, ocorrido no dia primeiro de janeiro de 2019, extinguindo o CONSEA, um dos principais órgãos de comunicação e interlocução com a sociedade civil. Os anos seguintes foram de completo abandono dos programas com vistas à redução da fome e da miséria no país, fazendo com que o Brasil voltasse ao Mapa Mundial da Fome. O II VIGISAN – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar – indicou que 33,1 milhões de pessoas não tinham condições de comer (representa 14 milhões de novos brasileiros em situação de fome). Conforme a pesquisa, mais da metade (58,7%) da população brasileira estava em situação de insegurança alimentar em algum grau.

Com a vitória do Presidente Lula em 2022, para o seu terceiro mandato a partir de 2023, o primeiro ato de seu governo foi retomar o CONSEA, instância de assessoramento imediato à Presidência da República, que é um importante espaço institucional para a participação e o controle social na formulação, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Além da retomada do CONSEA, o atual governo está priorizando agendas importantes que foram temporariamente esquecidas – o que levou o Brasil novamente para o Mapa da Fome – e um dos principais objetivos é reverter esse quadro até 2026.

O ano de 2023, 20 anos depois dos grandes feitos para a Segurança Alimentar e Nutricional do Brasil, foi também um ano marcado por grandes conquistas nas agendas de SAN. A redução da Fome é um compromisso prioritário para o Governo Federal, como em

---

<sup>19</sup> Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

diversas falas do Presidente Lula de que o “Combate à fome é prioridade zero neste país”. Com isso, em agosto de 2023 foi lançado o Plano Brasil Sem Fome, iniciativa que reúne os esforços de 24 ministérios em 80 ações e programas e com mais de 100 metas. Entre elas, a proposição de uma cesta básica nacional alinhada com o novo ciclo de políticas públicas de combate à fome e à pobreza. Além do combate à fome, o Decreto nº 11.679, de 31 de agosto de 2023, busca atender alguns dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sendo eles: acabar com a fome; alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades; assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos; e assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.

Ainda no ano de 2023, o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana, atualizado pelo Decreto nº 11.700, de 12 de setembro de 2023, teve sua chancela em quatro grandes Ministérios: Ministério do Desenvolvimento Social, Família e Combate à Fome (MDS), Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). O Programa está articulado junto ao SISAN e à PNSAN e seu primeiro princípio é o Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA.

Ainda no primeiro ano de governo, o Decreto nº 11.802 de 28 de novembro de 2023 regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA –, instituído pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, conhecida como “a nova lei do PAA”. As principais mudanças conquistadas foram a priorização, sempre que possível, de pelo menos 30% das compras públicas de alimentos sejam provenientes de produtos da agricultura familiar e a ampliação do atendimento de populações em situação de vulnerabilidade, como idosos e pessoas com deficiência, por meio da rede socioassistencial.

O Programa Cozinha Solidária – PCS –, também foi instituído pela Lei nº 14.628/2023 (mesma lei do PAA), porém, regulamentado pelo Decreto nº 11.937/2024 e especificado nas Portarias nº 977, de 5 de abril de 2024 e nº 978, de 5 de abril de 2024, é uma iniciativa do Governo Federal para abraçar as ações já em execução da sociedade civil. As cozinhas solidárias foram criadas na pandemia, no ano de 2020, e se tornaram referência para a garantia de acesso a alimentos para os grupos em situação de vulnerabilidade social. Esses ambientes ganharam força com o reconhecimento do governo diante de um programa específico para apoio dessas ações.

Para fechar o ano de retomada do olhar para a agenda de SAN, o governo federal lançou o Decreto nº 11.822, de 12 de dezembro de 2023, que institui a Estratégia Nacional de

Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades, a qual tem por objetivo ampliar a produção, o acesso, a disponibilidade e o consumo de alimentos adequados e saudáveis, priorizados os territórios periféricos urbanos e as populações em situação de vulnerabilidade e risco social. Essa inovadora Estratégia governamental abarca diferentes ações de SAN nos territórios, que através da Portaria nº 972, de 26 de março de 2024 define os municípios e o Distrito Federal prioritários para implementação da Alimenta Cidades.

Para sustentar as novas ações, em 2024 o MDS lançou o Primeiro Edital de Premiação para Agricultura Urbana e Periurbana com objetivo de mapear, reconhecer, valorizar, potencializar e premiar iniciativas que contribuam para a produção, o acesso, a disponibilidade e o consumo de uma alimentação adequada e saudável, e que promovem a segurança alimentar e nutricional da população urbana bem como o desenvolvimento de cidades mais saudáveis e socialmente e ambientalmente mais sustentáveis, priorizando as populações em situação de vulnerabilidade e risco social nos municípios brasileiros. Nesta primeira edição, o Prêmio Agricultura Urbana apresenta dois eixos que objetivam premiar como agentes que protagonizam a transformação socioterritorial, sendo: iniciativas populares e iniciativas de assessoria técnica. Ainda, no mesmo ano de 2024, foi publicado o edital para a modernização de Bancos de Alimentos, que teve por finalidade promover a modernização desses equipamentos públicos de segurança alimentar vinculados por órgãos da administração pública (estados, municípios, Distrito Federal ou consórcios públicos), priorizando aqueles localizados em Centrais de Abastecimento (Ceasas) e em municípios que fazem parte da Estratégia Alimenta Cidades.

O ano de 2024 começou e terminou com grandes conquistas. Além dos municípios prioritários da Estratégia, outro feito foi a inclusão de alimentos *in natura*<sup>20</sup> ou minimamente processados na cesta básica de alimentos. Isso com objetivo de reduzir doenças, melhorar a qualidade de vida e gerar renda para pequenos agricultores, protegendo o meio ambiente. Tendo em vista o Decreto nº 11.936 de 5 de março 2024<sup>21</sup>, a Portaria nº 966, de 6 de março de 2024, expressa a nova composição de alimentos, divididos em dez grupos diferentes (em uma relação não exaustiva): feijões (leguminosas); cereais; raízes e tubérculos; legumes e verduras; frutas; castanhas e nozes (oleaginosas); carnes e ovos; leites e queijos; açúcares, sal, óleo e gorduras; café, chá, mate e especiarias, na busca pela garantia do DHAA. Em dezembro de 2024, uma das emendas aprovadas pelo Congresso Nacional para a Reforma Tributária (que

---

<sup>20</sup> In natura é um termo que significa “na natureza” ou “sem processamento”.

<sup>21</sup> Também o disposto no artigo 6º da Constituição Federal, na Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.

segue para sanção presidencial), estabelece a redução em 60% na alíquota para alimentos destinados ao consumo humano<sup>22</sup>, assim como alíquota zero para produtos hortícolas, frutas e ovos. Essas iniciativas representam um passo significativo na promoção de políticas públicas alinhadas ao desenvolvimento sustentável, à saúde coletiva e à garantia de direitos básicos, fortalecendo o papel do Estado como agente transformador na luta contra a fome e a desigualdade.

Olhar para a trajetória das políticas públicas e sociais é também entender o contexto das quais estão inseridas. O histórico apresentado acima indica os principais feitos dentro de 20 anos. O Brasil ter saído e voltado para o Mapa da Fome é um termômetro que serve de base para elucidar quais prioridades foram e são adotadas nos respectivos Governos Federais. Ainda, quais ações ganharam enfoque e investimento ou deixaram de ganhar para chegar a esses resultados. Dentre o que foi apresentado, inúmeras outras decisões foram tomadas, porém, apresentou-se aquelas que possuem larga escala nos impactos da fome no Brasil.

## 2.2 A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PNSAN): ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA INSTITUCIONAL

Para realizar uma análise aprofundada da PNSAN, é primordial retomar o papel que as políticas sociais desempenham na consolidação desse Estado Democrático de Direito (BOSCHETTI, 2009), conforme citado acima. Olhar para a PNSAN é também reconhecer que ela traçou diferentes caminhos quando executada por governos democráticos ou por governos não democráticos. A democracia nas Políticas Públicas é essencial para reconhecer as diferentes demandas, porém, é basal entender que

As políticas ou os programas têm vida, nascem, crescem, transformam-se, reformam-se, eventualmente estagnam, às vezes morre, percorre então um ciclo vital, um processo de desenvolvimento, de maturação e alguns deles de envelhecimento ou decrepitude. É este ciclo ou alguns dos momentos que constitui o objeto das avaliações de processos. As políticas e os programas também têm, em contrapartida, carne e osso, melhor corpo e alma, são decididas e elaboradas por pessoas, são

---

<sup>22</sup> O Ministro Wellington Dias afirmou que a aprovação representa uma vitória no combate à fome e na redução da pobreza em todo o Brasil: “A alimentação saudável é um direito de todo ser humano e a Nova Cesta Básica de Alimentos foi formulada com a intenção de melhorar a qualidade de vida das pessoas, oferecendo nutrientes equilibrados e que também irão promover a saúde” In: <

dirigidas às pessoas ou ao seu habitat, são gerenciadas e implementadas por pessoas e quando os sociais são avaliados também por pessoas (DRAIBE, 2001, p. 26).

A mesma autora considera que a esfera na qual se desenvolvem as políticas e programas pode ser concebida como um campo dinâmico, permeado por forças, confrontos e conflitos que se desenrolam e resolvem ao longo do tempo. Ou seja, não significa que, estando na pauta hoje, permanecerá durante os próximos anos ou vice-versa, podendo, em um futuro próximo, ser uma demanda superada ou mesmo modificada. Porém, não é mentira que as configurações atuais da política têm um enraizamento histórico, constituído nos últimos anos (décadas e séculos) que está sendo de fato valorizado com maior apreço nesse momento político.

Evidencia-se, então, que a gestão proposta pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2010) é baseada na promoção da segurança alimentar e nutricional, sendo essencial para garantir o direito humano à alimentação adequada, reconhecendo e respeitando a soberania alimentar das comunidades. Para isso, é fundamental identificar e divulgar os fatores que contribuem para a insegurança alimentar, articulando ações e programas que assegurem o acesso equitativo a alimentos de qualidade, em harmonia com sistemas de produção e distribuição sustentáveis. Essas iniciativas devem integrar práticas – em todos os entes federados – que valorizem a justiça social, a preservação ambiental e a inclusão, fortalecendo políticas públicas que combatam desigualdades e promovam o desenvolvimento sustentável no campo e na cidade através das indicações das instâncias legítimas de participação: Conferências de SAN e Conselhos de SAN.

A execução da PNSAN em âmbito federal e de seus diversos programas está sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e conta com a ação intersetorial de outros ministérios. A gestão do SISAN é conduzida pela Secretaria Extraordinária de Combate à Fome (SECF), que tem como funções principais coordenar e acompanhar as políticas de enfrentamento à fome em parceria com a sociedade civil, os entes federativos e outras instituições do Governo Federal. Seu propósito é assegurar o DHAA, além de retirar o Brasil do Mapa da Fome, consolidando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal.

Os programas de SAN são geridos pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), que conta com diversos departamentos, incluindo o de Promoção da Inclusão Produtiva Rural e Acesso à Água, o de Aquisição e Distribuição de Alimentos Saudáveis e o de Promoção da Alimentação Adequada e Saudável. Cada um desses setores

desempenha um papel fundamental na implementação de ações estratégicas voltadas para garantir a segurança alimentar e nutricional no Brasil, como exemplo os programas e ações citados no subcapítulo anterior.

Além da integração dos esforços entre governo e sociedade civil, os principais programas do escopo da SESAN são aqueles de Acesso a Água (Cisternas); Fomento Rural às atividades produtivas da agricultura familiar; Programa Cozinhas Solidárias; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana (AUP); Distribuição de Alimentos (ADA); Inclusão Produtiva Rural de Povos e Comunidades Tradicionais e/ou Grupos e populações tradicionais e específicos; Apoio a estruturação de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, como Rede de Bancos de Alimentos, Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias; Ações de apoio a Educação Alimentar e Nutricional etc.

Diferentemente do governo federal, que possui duas Secretarias específicas para as ações de SAN (uma mais estratégica e política – SECF – e a outra focada na execução dos programas – SESAN–) nos Estados e Municípios a gestão da PNSAN é realizada em diversos espaços, desde Secretarias de Assistência Social até Secretarias de Agricultura e Meio Ambiente, além de departamentos ou coordenações implementados em secretarias que não se aproximam da temática. A autonomia interfederativa permite aos governos locais elaborar suas próprias políticas estaduais e municipais, assim como seus programas e projetos, tornando os territórios responsáveis pela execução local da PNSAN, independentemente de possuírem ou não ações específicas e exclusivas.

É importante fazer um apanhado histórico dessas instâncias de participação social e interfederativas, mesmo considerando que alguns pontos já foram tratados acima. O marco inicial para garantia do DHAA foi a aprovação da Lei nº 11.346/2006, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). O Sistema permite olhar para a implementação, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas e sociais de SAN através de uma gestão intersetorial e participativa, nos três níveis de governo. Para isso, o Sistema é composto de conferências, conselhos e câmaras governamentais intersetoriais nas esferas federal, estaduais e municipais.

Em 2010 foi instituída, através do Decreto nº 7272, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), que trata do SISAN e da sua composição pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN) o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e



Nutricional – CONSEA (órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República) – e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional. A PNSAN possibilitou os alinhamentos necessários para a operacionalização do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional como instrumento para execução das ações. Com isso, dois Planos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional foram construídos diante dessa estrutura normativa, sendo eles: I PLANSAN (2012-2015) 1 e o II PLANSAN (2016-2019).

Conforme já mencionado, o primeiro ato do Presidente Jair Bolsonaro em 2019, por meio da Medida Provisória 870, foi a desestruturação da governança do SISAN ao extinguir o CONSEA, o que refletiu diretamente no processo de materialização das ações e programas de SAN, afinal, inviabilizou que a 6ª Conferência Nacional de SAN ocorresse, inviabilizando também a construção de prioridades para o III PLANSAN (2020-2023). Entre 2019 e 2021, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN – não funcionou, permanecendo paralisada. A retomada dessa instância ocorreu diante da publicação do Decreto 10.713/2021, com uma composição reduzida a nove ministérios, e de 2021 até o final do governo a Câmara reuniu somente duas vezes.

A feliz retomada do CONSEA, pelo Decreto nº 11.421/2023, conforme já citado, esteve entre as primeiras medidas formalizadas após a posse do presidente Lula, assim como a aprovação do Decreto nº 11.422, cujo art. 2º dispõe sobre a nova composição da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, agora composta por 24 ministérios, como órgão colegiado, de caráter permanente, de articulação e integração intersetorial dos órgãos e entidades da administração pública federal relacionados às áreas de soberania e segurança alimentar e nutricional, sistemas alimentares e combate à fome.

O destaque para a importância dessas instâncias se dá na integração dos três entes federados. Para aderir ao SISAN, o art. 11, §2º do Decreto nº 7.272/2010 estabelece como requisitos mínimos para os Municípios e Estados a instituição de conselho de segurança alimentar e nutricional composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais, a instituição da câmara ou instância governamental de gestão intersetorial de segurança alimentar e nutricional e o compromisso com a elaboração do plano de segurança alimentar e nutricional, no prazo de um ano, a partir da assinatura do termo de adesão. Ou seja, a mobilização e a participação na construção das instâncias participativas de SAN são colocadas como pontos importantes na adesão ao SISAN e na elaboração, execução e monitoramento das políticas de SAN. As vantagens postas para essa adesão partem

desde a própria articulação das políticas públicas voltadas ao alcance de Segurança alimentar e Nutricional e Direito Humano à Alimentação Adequada, até a viabilização e a operacionalização de programas de forma integrada e sustentável.

Atualmente<sup>23</sup>, 1.409 municípios aderiram ao SISAN, sendo que 873 deles (61,96%) realizaram essa adesão nos primeiros 24 meses após o período em que o Brasil foi governado por Jair Bolsonaro. Durante sua gestão, de 2019 a 2022, apenas 196 municípios (13,91%) aderiram ao sistema. Todos os estados e o Distrito Federal estão integrados ao SISAN, com as 27 unidades federativas tendo aderido entre 2011 e 2014. Esses números destacam a importância da adesão ao SISAN, que possibilita a qualificação do diálogo interfederativo de forma mais ampla e eficaz.

Assim como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cuja criação ocorreu em um período de adversidade aos interesses da classe trabalhadora, mas que inaugurou um marco inédito para a Assistência Social no Brasil, o SISAN reflete a necessidade de um olhar dialético sobre as trajetórias históricas das políticas públicas. Quando Figueiredo (2022) discute o SUAS, sua análise também pode ser aplicada à PNSAN, evidenciando a relevância de compreender as forças políticas envolvidas, especialmente no que diz respeito ao direito dos usuários à Comunicação Pública.

Reconhecer a trajetória da Política de Segurança Alimentar e Nutricional é também admitir os contextos históricos que a influenciaram, começando com as medidas direcionadas aos trabalhadores na década de 1930, reafirmada na Constituição Federal de 1988, consolidada em 2006, porém, somente regulamentada em 2010, após o reconhecimento da alimentação como um direito social (SILVA, 2014). Durante esse processo, é importante analisar como a PNSAN se inseriu nas agendas governamentais e como o Estado concebe a agenda como progresso do combate à fome através da Segurança Alimentar e Nutricional – SAN – no Brasil.

A trajetória da PNSAN ilustra o potencial transformador das políticas públicas, especialmente quando há articulação entre os diferentes níveis de governo e participação ativa da sociedade civil. Contudo, momentos de descontinuidade, como a extinção de instâncias essenciais à sua governança em 2019, reforçam a necessidade de vigilância constante para garantir que os avanços sejam mantidos e aprofundados.

A retomada de ações estratégicas pelo atual governo, como o fortalecimento do SISAN, a reativação do CONSEA e programas voltados ao combate à fome, demonstra um

---

<sup>23</sup> A atualização foi realizada junto à Secretaria Nacional de Combate à Fome – SECF – no dia 27 de janeiro de 2025.

compromisso renovado com a promoção da segurança alimentar. Garantir o sucesso dessas iniciativas e a execução da própria PNSAN exige governança democrática, articulação intersetorial e ampla participação social, que só é possível via instâncias de participação social. Mais do que um desafio técnico, assegurar essa política trata-se de um compromisso ético e político com vistas à garantia de que o direito humano à alimentação adequada seja realidade para todas as pessoas.

### **CAPÍTULO 3 – DIÁLOGO ESTRATÉGICO: A COMUNICAÇÃO NA PNSAN E OS PRINCÍPIOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA**

A comunicação pública no Brasil tem sido objeto de estudo e análise ao longo das últimas décadas, especialmente no contexto da transição política do país, da ditadura militar à redemocratização. Desde o golpe de 1964, que instaurou o regime militar, até o movimento das Diretas Já, a comunicação foi moldada com a intenção de transmitir uma imagem positiva do regime. Durante o período de governos pós-ditadura, embora a democratização tenha impulsionado a organização de movimentos sociais e a promoção de um debate público sobre políticas de comunicação, a comunicação governamental ainda se voltava para a divulgação das ações de governo, sem uma estrutura mais ampla e democrática.

A partir de 2003, com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a comunicação pública no Brasil passou a ser entendida não apenas como uma ferramenta de propaganda, mas como um processo comunicativo fundamental para a construção da cidadania. Com a proposta de uma Política Nacional de Comunicação, o governo buscou reestruturar a comunicação pública para refletir os princípios de participação popular, democracia e inclusão. Para Brandão (2009), a comunicação pública ganha um novo significado, sendo vista como um espaço de viabilização de direitos sociais e de acesso à informação, fundamental para o exercício pleno da cidadania.

Nesse contexto, vários autores têm se debruçado sobre os diferentes aspectos da comunicação pública, abordando desde sua relação com a comunicação política até seu papel como instrumento de mobilização social. Autores como Matos (2009), Jaramillo (2005) e Peruzzo (2006) discutem a importância da comunicação pública na promoção de um diálogo democrático entre o Estado e a sociedade, ressaltando seu papel como facilitadora do engajamento cívico. Para Duarte (2009), a comunicação pública é a chave para garantir que o cidadão tenha pleno acesso à informação relevante para sua participação ativa na vida política e social. Nesse sentido, este capítulo busca explorar a evolução do conceito de comunicação pública no Brasil, destacando os desafios e as transformações que essa área enfrentou ao longo dos anos, bem como sua importância na promoção de uma sociedade mais democrática e participativa.

### 3.1 CONCEITUAÇÃO, ORIGENS E TRANSFORMAÇÕES: UM RESGATE HISTÓRICO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Para conceituar a CP é importante também conceituar dois grandes autores que foram pioneiros ao introduzir a temática, assim como são alicerces para a sustentação e qualificação das terminologias adotadas até hoje. O primeiro deles é Paulo Freire, que infere que “a comunicação (...) implica numa reciprocidade que não pode ser rompida” (FREIRE, 1983, p. 44). Afinal, não existe uma comunicação com sujeitos passivos, ela se caracteriza pelo diálogo, que também é comunicativo. Freire destaca a dimensão política da comunicação, voltada para a igualdade, sem estabelecimento de relações de poder e tratamento desigual. Na mesma linha de Freire, Zémor (1995) insere as perspectivas de comunicação na interface da Comunicação Pública. Para ele, a comunicação vinda de uma instituição pública deve garantir a troca com o receptor-cidadão, que também vai ser visto como sujeito emissor, capaz de participar ativamente dos processos constituídos no diálogo e afastado da passividade que reproduz distanciamentos.

Com terreno fértil para descortinar a temática, e em se tratando de um percurso histórico, de acordo com Heloiza Matos (1997) a comunicação pública no Brasil é um tema abordado desde 1964 (quando começou o regime militar) até o período do Diretas Já<sup>24</sup>. Segundo a autora, o golpe militar exigiu a criação de um sistema de comunicação voltado para a sociedade, com intuito de transmitir uma imagem positiva do regime.

Em outra obra, Matos (2007) refere que, com a efervescência das mobilizações sociais dos anos 80 e com a organização de diferentes segmentos da sociedade, abriu-se espaço para debater políticas públicas voltadas para a democratização da comunicação. Esse movimento foi liderado pela Frente Nacional de Luta pela Democratização da Comunicação (FNLDC), atualmente conhecida como Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) e teve grande influência na construção e promulgação da Constituinte de 1988.

Tomadas pelas correntes acadêmicas, o cristianismo<sup>25</sup> e o marxismo influenciaram o caminho do pensamento comunicacional brasileiro através da militância da esquerda católica

---

<sup>24</sup> A autora Maria Helena Lima analisa o movimento “Diretas Já” como uma das manifestações mais significativas do final da ditadura militar, marcando a retomada da mobilização popular e a reivindicação por um processo eleitoral direto. A iniciativa resultou na unificação de diferentes setores da sociedade brasileira, incluindo trabalhadores, intelectuais, movimentos sociais, estudantes e políticos, em um movimento que exigia a restauração do direito de voto direto para a presidência da República.

<sup>25</sup> Em Figueiredo (2022) é possível identificar a influência Igreja Católica latino-americana e a proposta da Nova Ordem Mundial de Informação e Comunicação (Nomic), promovida pela Unesco, na comunicação social. A Nomic culminou no Relatório MacBride, que estabeleceu a comunicação como um direito humano, essencial à liberdade de expressão e à participação política, fundamentais para as discussões de interesse público.

junto ao Ministério da Educação e ao Ministério das Telecomunicações (BRANDÃO, 2009), porém, entre a posse do presidente Sarney (1985-1989) e o fim do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) a única preocupação era divulgar ações de governo e não estabeleceu-se diretrizes nacionais, concretas, na área (MATOS, 2007).

Apesar de a história da Comunicação Pública no Brasil estar ligada, principalmente, ao processo de democratização do país pós ditadura militar, somente em 2003, pós governo Lula (2003-2011) que esteve direcionada para a construção da cidadania através de um processo comunicativo entre a sociedade, o governo e o Estado. Em 2007, o Ministro Luiz Gushiken apresentou as propostas para uma Política Nacional de Comunicação e, de acordo com Brandão (2009, p. 7),

Para alcançar tal objetivo, indica os grandes conceitos que deveriam nortear a comunicação. O primeiro era “contribuir para a elevação do Brasil à condição de um país poderoso, justo e solidário”. O segundo, “difundir ou criar um sentimento de patriotismo sadio”, alertando para o fato de que isso não se faria com propaganda publicitária. O terceiro conceito era “motivar o povo para as ações úteis e solidárias”, fortalecer valores. O quarto, “difundir comportamentos positivos e saudáveis”, meta sobre a qual o Ministro tinha “dialogado com alguns especialistas nessa área de comunicação, em particular com a Globo, que fez muitas campanhas de criar hábitos positivos (...)”. O quinto conceito era difundir a imagem do Brasil para o exterior, mas não só do exterior, mas também do Brasil para o Brasil. O sexto, “mostrar o caráter do governo de equipe”, em especial a prática da “consulta participativa” e os “mecanismos de transversalidade” que considerava a marca do Governo Lula. O sétimo conceito era “mostrar a conduta dos nossos governantes como expressão de conduta ética exemplar e de habilitação moral para o exercício da coisa pública.” Por fim, indicou a necessidade de “que na comunicação se tenha um conceito para estimular os nossos governos, que é o de difundir pensamentos elevados.

A adoção do termo não é fruto de tendências ou da busca por novos nomes para práticas já estabelecidas anteriormente, é o reflexo da necessidade de fundamentar um processo comunicativo, conduzido e legitimado pelo Estado e/ou Governo, que buscava se distinguir das formas de comunicação utilizadas em períodos anteriores, e que neste momento, associava-se a uma prática mais inclusiva, acessível e participativa. Ainda, segundo Brandão (2000, p. 8), “este resgate é também a marca de um governo formado com quadros de um partido político de base popular, o Partido dos Trabalhadores”.

Nesse contexto, não só o formato mais democrático do entendimento da CP como ferramenta para construção de cidadania foi adotado, mas também o próprio conceito de cidadania evoluiu e “começa a ser entendida de forma menos passiva e mais participativa, apreendida como o livre exercício de direitos e deveres, situação para a qual só se está preparado quando existem condições de informação e comunicação” (BRANDÃO, 2009, p. 6).

Com a “legitimação” da pauta, diversos autores passaram a discutir diferentes conceitos de CP, mas, sob o olhar de Elizabeth Brandão, ainda é uma temática em constante construção, inserida em uma variedade de saberes. Para Jaramillo (2005 apud BRANDÃO, 2009), a ideia de comunicação pública está ligada ao interesse coletivo de comunicar e informar, não obedecendo propósitos particulares, mas, sim, com intenção coletiva, o que resulta em mobilização. Não é somente comunicação por comunicação, é comunicar para mobilizar. Assim como ele, Peruzzo (2006 apud BRANDÃO, 2009) entende a comunicação como um instrumento de mobilização das comunidades, adotado pelo terceiro setor como importante processo de fortalecimento e realização de objetivos.

Já para Matos (2009 apud BRANDÃO, 2009) a comunicação pública e a comunicação política estão relacionadas. A autora vê a CP a partir de um conceito abrangente, definindo-a como um modelo teórico e instrumental do sistema político, que atua como mediadora das interações comunicativas entre o Estado e a sociedade. Partindo dessa perspectiva, a autora busca compreender como a Comunicação Pública se insere no contexto da comunicação política e como a comunicação governamental pode ser vista como uma forma de Comunicação Pública, articulada com a comunicação política.

Em concordância com outros tantos autores, Novelli (apud Brandão, 2009) interpretou a CP como uma ferramenta crucial, capaz de sustentar o Estado Democrático, superando as divulgações dos governos e dos governantes com intuito de facilitar o relacionamento entre cidadão e Estado. Brandão (2009, p. 11) interpreta o entendimento de Novelli como uma “comunicação institucional do bem, praticada pelos governos”.

Costa (2006) e Melo (2004) abordam a categoria de “Comunicação de Interesse Público”. O primeiro trata da associação confusa, quase exclusiva, da comunicação realizada pelos governos e outros agentes públicos; enquanto o segundo engloba o entendimento de interesse público às políticas públicas. Para Luiz Martins Silva, o conceito de Comunicação Pública é repetitivo, uma vez que “todo processo de comunicação de massa é, por natureza, público” (SILVA, 2003 apud BRANDÃO, 2009, p. 12). Mas isso não significa que ocorre dessa forma, até porque, segundo o autor, esse termo tem sido empregado para descrever as atividades de mediatização de conteúdos provenientes do Poder Público, embora seja importante destacar que os conceitos de espaço público e esfera pública são mais amplos e historicamente ligados, em maior medida, à sociedade civil do que ao Estado ou ao Governo (SILVA, 2003 apud BRANDÃO, 2009).

Dentre as diferentes abordagens, para Brandão (2009), a concepção trazida por Jorge Duarte é a única que dá conta de delimitar um conceito, neste caso em concordância com o que

ela acredita e, também, do que será adotado para essa dissertação, sendo a Comunicação Pública o espaço de viabilização de direitos sociais coletivos, assumindo a perspectiva de cidadania, devendo incluir as possibilidades de “um cidadão ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não busca por não saber que existe” (DUARTE, 2009, p. 5).

A Comunicação Pública no Brasil, conforme discutido por diversos autores, reflete um processo em constante evolução, profundamente ligado às transformações políticas e sociais do país. Desde a utilização do sistema comunicativo como instrumento de propaganda durante o regime militar, passando pela tentativa de democratização da comunicação nas décadas seguintes, até as iniciativas mais estruturadas do governo Lula para consolidar diretrizes inclusivas e participativas, a trajetória da Comunicação Pública aponta para um amadurecimento conceitual e prático.

Segundo a análise do contexto atual, a consolidação do neoliberalismo e a contrarreforma do Estado brasileiro, impulsionadas pelas forças políticas em atuação, têm dificultado o estabelecimento da Comunicação Pública como instrumento essencial para o fortalecimento da democracia. e ainda, conforme discutido por Figueiredo (2022, p. 95),

Embora a Comunicação Pública seja um conceito ainda em construção, esta advém no mesmo rastro do processo de redemocratização do país que possibilitou: a produção de alterações nas estruturas do Estado, das instituições privadas, do terceiro setor, além da pressão social pela implantação das políticas públicas sociais.

Os debates contemporâneos indicam que a Comunicação Pública vai além da simples divulgação de ações governamentais, é um elemento essencial para a construção da cidadania, permitindo o exercício pleno dos direitos e deveres dos cidadãos. Essa abordagem se alinha à perspectiva de que a Comunicação Pública é um meio de viabilizar direitos sociais coletivos e fortalecer a relação entre o Estado e a sociedade. Um importante destaque dado por (BRANDÃO, 2009, p. 13) é que

(...) este resgate é mais sentimental e idealístico do que formado por práticas e métodos. Da parte do Estado, o que se entende por comunicação sofreu transformações significativas, mas não radicais. Por parte da sociedade organizada, sim, a proposta sobre como fazer comunicação está ainda mais radical. Busca-se uma comunicação mais democrática, muito mais participativa e autóctone do que se pretendeu naqueles anos e que seja capaz de reconhecer o papel decisivo e protagonista das populações, sua autonomia e a defesa para produzir sua própria informação, de acordo com sua história, costume, com seu cotidiano e sua estética.



Apesar dos avanços, mais por parte da sociedade civil organizada do que do Estado, ainda há desafios a serem enfrentados para consolidar um modelo de Comunicação Pública que seja efetivamente democrático e abrangente. A necessidade de superar práticas que priorizam interesses políticos ou institucionais, em detrimento do bem coletivo, permanece como um ponto crítico. Nesse sentido, a Comunicação Pública deve ser entendida como uma ferramenta de mobilização, conscientização e inclusão, contribuindo para a formação de uma sociedade mais informada e participativa. Assim, a Comunicação Pública no Brasil continua sendo um campo em construção, permeado por debates que englobam diferentes perspectivas e demandas sociais. Seu potencial como instrumento de fortalecimento do Estado Democrático de Direito evidencia a importância de políticas públicas e práticas comunicativas que promovam transparência, ética e participação cidadã.

A resistência de certos segmentos do Estado e a crescente influência das forças políticas neoliberais dificultam a plena implementação de um modelo de comunicação que seja verdadeiramente democrático e voltado para a cidadania. No entanto, a pressão contínua da sociedade civil organizada, a mobilização dos movimentos sociais e as discussões acadêmicas sobre a comunicação pública indicam que a construção de um espaço mais inclusivo e participativo está em curso, embora de forma desigual.

Ao consolidar-se, a CP será um pilar fundamental para o fortalecimento da democracia no Brasil, tornando-se, de fato, um meio para a participação e mobilização social. Nesse contexto, a Comunicação Pública deixará de ser entendida apenas como um meio de disseminação de informações governamentais, e passará a ser vista como uma ferramenta estratégica para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

### 3.2 A INTERFACE DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: CONEXÕES ENTRE CIDADANIA E DEMOCRACIA

A trajetória da Comunicação Pública (CP) no Brasil reflete as transformações políticas e sociais que o país vivenciou ao longo das últimas décadas, e sua construção como um conceito mais inclusivo e democrático continua em andamento. Como discutido, a CP tem evoluído de um modelo utilizado como ferramenta de propaganda durante o regime militar para um espaço de viabilização de direitos sociais e fortalecimento da cidadania, especialmente após o processo de redemocratização.

Figueiredo (2022), ao tratar de democracia e cidadania, relembra que as Políticas Sociais, enquanto fenômenos históricos próprios da sociedade burguesa, surgem como resultado da luta de classes e atendem simultaneamente às demandas dos trabalhadores e às exigências de sua reprodução no sistema capitalista. Ao citar Coutinho (2000), a autora define democracia e cidadania como resultados de processos históricos, com formas e períodos indeterminados, travadas de uma luta permanente entre as classes sociais, “sendo a cidadania o melhor conceito que expressa a democracia uma vez que esta implica também no acesso e na apropriação aos bens socialmente produzidos por parte dos sujeitos” (FIGUEIREDO, 2022, p. 91). Portanto, a democracia se expressa não só nas modificações da política, como dita os conceitos reduzidos liberais, mas também na economia, na questão social etc. Assim, Carlos Nelson Coutinho (2000, p. 129) afirma que a democracia é um valor universal, pois ela “deve ser entendida não como algo que se esgota em determinada configuração institucional, mas sim como processo. (...) A democracia é soberania popular, é construção de uma comunidade participativa, é igualdade”.

Para Elizabeth Brandão (2006), é possível encontrar um ponto comum de entendimento na comunicação pública do Brasil: o processo comunicativo instaurado entre o governo, sociedade civil e Estado, que tem por objetivo informar para construir cidadania. Quando (BRANDÃO, 1998, p. 14-15) fala do direito de acesso à informação e cidadania, refere que

É o direito e o dever de estabelecer um fluxo de informação cívica, é o compromisso com a accountability, que demonstra transparência e confiabilidade na administração dos negócios públicos. Existem áreas que são verdadeiros icebergs de visibilidade para um Governo, tais como a saúde, a educação e o bem-estar social. O que se faz nessas áreas sempre repercute de maneira ampliada e é com base nelas que a opinião pública toma conhecimento, reconhece, identifica - e faz seu julgamento do Governo. Por essa razão precisam receber tratamento diferenciado e privilegiado em um sistema de informação pública. É a dimensão institucional da Comunicação Pública

Ainda, segundo ela, é com esse viés de cidadania que o conceito de CP vem se firmando no Brasil atualmente<sup>26</sup>, diferentemente de quando era “condenada ao uso abusivo e quase exclusivo da publicidade – técnica que sempre foi considerada como panaceia para todos os males que o setor público diagnosticava como problemas de comunicação” (BRANDÃO, 1998, p. 3).

No que tange à comunicação como expressão da opinião pública, ela se configura como um movimento de escuta ativa da população por meio de seus canais organizados, buscando

---

<sup>26</sup> Frases ditas pela autora sobre cidadania e CP: “(...) informação voltada para a construção da cidadania, que é o que entendemos por Comunicação Pública” (BRANDÃO, 1998, p. 4). Ainda, “A opinião pública é um segmento que deve ser afagado e o cidadão um “consumidor de cidadania” que deve ser satisfeito” (BRANDÃO, 1998, p. 7).

garantir a implementação de ações de interesse público. Contudo, isso não implica em submeter-se às pesquisas de opinião, que oferecem respostas de curto alcance, mas, sim, em ouvir principalmente aqueles que representam a voz da cidadania, que segundo ela estão os movimentos sociais, organizações diversas da sociedade civil, igrejas, partidos políticos, lideranças comunitárias, sindicais, entre outros (BRANDÃO, 1998).

Partindo da categorização dos dois autores convergentes<sup>27</sup>, tanto no âmbito da democracia e cidadania quanto no âmbito da CP, Duarte e Brandão, a Comunicação Pública é uma expressão que vem ganhando espaço e se fortalecendo de maneira democrática, porém, sem consenso quanto ao seu significado. Para eles, o campo da Comunicação Pública abrange tudo o que está relacionado ao aparato estatal: atividades governamentais, partidos políticos, poderes Legislativo e Judiciário, terceiro setor, instituições representativas e ao cidadão, bem como, em determinados casos, iniciativas privadas.

É importante dar o destaque para a presença de recursos ou interesses públicos como fatores importantes e que definem a necessidade de cumprir as demandas da comunicação pública, que se dedica a garantir o direito individual e coletivo à informação, à expressão, ao diálogo e à participação. Praticar a comunicação pública, para Duarte e Brandão, significa adotar uma abordagem cidadã na comunicação de temas de interesse coletivo, deslocando o foco tradicional, que muitas vezes prioriza os interesses das instituições e de seus gestores. Na comunicação pública, o objetivo central é atender ao interesse público e à sociedade, representados pelo coletivo.

É possível identificar as imbricações da CP e da política pública quando Brandão (2009) considera que todos os setores da sociedade estão implicados: seja por meio da promoção e garantia de direitos sociais por parte do Estado, seja pelo controle social exercido pela sociedade em espaços de democratização e participação (conselhos, fóruns, assembleias, audiências etc.). Para garantir a execução de políticas públicas e sociais o Estado precisa comunicar com os cidadãos, que serão os beneficiários dessas ações, através de agentes públicos. Importante observar que esses profissionais/gestores poderão ou não estarem articulados com os princípios da Comunicação Pública (FIGUEIREDO, 2016).

Mas, para chegar a esse entendimento de quais são os princípios da CP, ambos percorreram um caminho teórico e metodológico, incluindo e excluindo categorias até a conversão, mais próxima, do significado. Para Duarte (2007), a **comunicação pública é uma**

---

<sup>27</sup> Não que os demais sejam divergentes, porém, Brandão e Duarte falam sobre as mesmas perspectivas conceituais, de maneira complementar, e serão base para o entendimento sobre a categorização de comunicação pública deste trabalho.

**evolução do conceito de comunicação governamental e comunicação política.** Quando discute a emergência dos conceitos também infere a proximidade das terminologias, porém, para ele, o termo “comunicação governamental” é tradicionalmente entendido como o conjunto de ações que estabelecem vínculos entre o governo, o Estado e a sociedade, envolvendo atividades como divulgação de políticas públicas, prestação de contas, promoção de serviços, incentivo à integração social e criação de espaços para diálogo e negociação, além de atender e orientar a população (DUARTE, 2011). Em outras palavras, a **comunicação governamental** irá tratar dos fluxos que envolvem o executivo<sup>28</sup> e a sociedade, diferentemente da “**comunicação política**” que para ele, diz respeito às ideias ou atividades que tenham relação com o poder, aquelas que dizem respeito à conquista da opinião pública através do discurso.

Apesar dos avanços na comunicação governamental, o autor destaca que esse conceito não foi suficiente para englobar as transformações ocorridas na esfera pública, como a maior presença de organizações não governamentais, o surgimento de emissoras públicas vinculadas aos diversos poderes, o fortalecimento da participação cidadã e a criação de instâncias de interlocução, como conselhos populares, ouvidorias, fóruns e câmaras técnicas, além da popularização da comunicação digital. Ainda sobre a comunicação governamental, o autor evidencia que o termo, no Brasil, carrega conotações negativas devido a associações históricas de políticas públicas com viés autoritário (principalmente no governo Getúlio Vargas entre 1939-1945 e depois no período ditatorial entre 1964-1985) tendo como foco do sistema de comunicação social a propaganda, a promoção, o controle e a censura a serviço de autoridades e políticas de governo. O autor refere que apesar de atualmente muitos profissionais estarem atuando de maneira satisfatória, ainda se tem um “preconceito” com a terminologia em função desse triste histórico.

Quando o autor menciona que a **CP é um resultado/mistura de comunicação governamental e comunicação política**, está se referindo a essa interação de fluxos, vinculados aos temas de interesses coletivos. Uma das abordagens ilustrativas utilizadas para exemplificar a CP é a utilização de “eixos da CP”, sendo eles classificados como pré-requisitos para a ação dos agentes e das instituições que lidam com a comunicação de interesse público.

Os eixos abordados por ele são: **transparência** (ética, compromisso com atuação responsável, prestação de contas etc.); **acesso** (não só a facilidade de obter as informações, mas também o estímulo para buscá-las, por parte da sociedade, linguagem adequada, diferentes

---

<sup>28</sup> Executivo, segundo o autor, inclui empresas públicas, institutos, agências reguladoras, área militar enquanto governo é seu gestor transitório (DUARTE, 2011).

estímulos de mídias etc.); **interação** (manutenção e fortalecimento de fluxos bilaterais e multilaterais, respeito à diálogos equilibrados onde todas as pessoas tenham direito de falar e serem ouvidas etc.); **ouvidoria social** (interesse de conhecer e compreender a opinião pública e os diferentes segmentos que compõe a sociedade etc.) (DUARTE, 2011).

Considerando os eixos apontados acima, o norte pelo qual a CP deve-se pautar, é inevitável considerar os diversos desafios de priorizar as perspectivas da sociedade e do cidadão, colocando-as acima de interesses governamentais, privados, midiáticos, pessoais e políticos (DUARTE, 2011). Nesse contexto, os governos têm o dever de assumir a liderança como principais agentes, promovendo políticas públicas, neste caso, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, garantindo uma gestão transparente e aperfeiçoando os meios e recursos necessários para uma comunicação que atenda ao interesse público e fomente a participação coletiva.

Nessa perspectiva, “a ideia-chave talvez seja a de espírito público para lidar com a comunicação de interesse coletivo, o compromisso de colocar o interesse da sociedade antes da conveniência da empresa, da entidade, do governante, do ator político” (DUARTE, 2001, p. 7). Isso faz com que a sociedade possa fazer pela própria sociedade, e, nesse sentido, qualificar a gestão do público-comunicação pública é crucial para

a) identificar demandas sociais; b) definir conceitos e eixos para uma ação pública coerente e integrada; c) promover e valorizar o interesse público nas instituições; d) qualificar a formulação e implementação de políticas públicas; e) orientar os administradores em direção a uma gestão mais eficiente; f) garantir a participação coletiva na definição, e na implementação, no monitoramento e no controle, bem como na viabilização, avaliação e revisão das políticas e ações públicas; g) atender as necessidades do cidadão e dos diferentes atores sociais em obter e disseminar informações e opiniões, garantindo a pluralidade no debate público; h) estimular uma cidadania consciente, ativa e solidária; i) melhorar a compreensão sobre o funcionamento do setor público; j) induzir e qualificar a interação com a gestão e a execução dos serviços públicos; k) avaliar a execução das ações de interesse coletivo (DUARTE, 2001, p. 7).

É evidente que, no relacionamento com a estrutura pública, o cidadão necessita de informações adequadas às suas necessidades, além disso, ele deve ser capaz de conhecer os posicionamentos dos governantes, os planos para a gestão do Estado e ter acesso a canais que permitam tanto a expressão de suas opiniões quanto o recebimento de respostas adequadas. E aqui, quando dito “cidadão”, também estão sendo considerados os gestores para com os gestores, de maneira interfederativa.

No entanto, a comunicação de muitas instituições ainda se concentra na publicidade e na divulgação, priorizando o ponto de vista do emissor e tratando o cidadão como um receptor passivo, em vez de um participante ativo do processo comunicativo. Em muitos casos, a

qualificação da comunicação tem sido limitada ao aprimoramento tecnológico, à ampliação das fontes de emissão ou ao uso intensivo de estratégias persuasivas, como o caso das mídias sociais (DUARTE, 2011).

Outras duas categorias importantes, abordadas pelo autor para aprimorar os entendimentos da CP é a **informação**<sup>29</sup> e **comunicação**. Ele infere que, embora informar seja essencial, isso não basta para garantir uma comunicação efetiva. A comunicação por ele é entendida como um processo contínuo e interativo de troca de informações e influências mútuas. A informação, por sua vez, representa a parte explícita do conhecimento que pode ser compartilhada entre pessoas ou instituições, funcionando como um elo na interação e na disseminação de saberes (DUARTE, 2011). A mera disponibilidade de informações não garante sua eficácia comunicativa, pois elas podem se revelar irrelevantes, insuficientes, inacessíveis, manipuladas, mal compreendidas ou fornecidas de maneira tardia. Para que a comunicação seja realmente eficiente, é necessário assegurar condições como acesso facilitado, participação ativa, diálogo construtivo, entre outras, convertendo a informação em um componente essencial de um sistema de interação em acordo com os eixos abordados anteriormente.

Ainda nas palavras de Jorge Duarte, “as possibilidades de aprimoramento da comunicação são extraordinárias” (2011, p. 8) e, na perspectiva das políticas públicas, o autor aponta que é responsabilidade dos agentes públicos<sup>30</sup> garantir que a informação circule e chegue aos interessados, assim como, é de responsabilidade da comunicação na área pública “a) contribuir para a viabilização das políticas públicas; b) qualificar os processos de comunicação da organização; c) apoiar o cidadão em sua relação com o Estado; d) expressar conceitos e ações de governo.” (DUARTE, 2011, p. 9). E para garantir que a comunicação pública seja executada de acordo com as responsabilidades dos agentes públicos o autor elenca uma série de instrumentos operacionais

---

<sup>29</sup> Duarte (2009), citado por Figueiredo (2022), agrupa os tipos de informações do Estado por grupos conforme segue: a) institucional: refere-se às informações que orientam sobre a estrutura, atribuições e funcionamento das instituições, além dos direitos e deveres; b) gestão: refere-se às informações que indicam as decisões e as ações de agentes que atuam em temas de interesse público; c) de utilidade pública: diz respeito às informações que estão relacionadas ao dia a dia das pessoas; d) de prestação de contas: diz respeito à apresentação e aos esclarecimentos sobre decisões políticas e sobre o uso de recursos públicos; e) de interesse privado: são informações que dizem respeito exclusivamente ao cidadão ou às instituições privadas; f) mercadológicos: referem-se a produtos e serviços que participam de concorrências no mercado; g) dados públicos: diz respeito à informação de dados produzidos pelo Estado e que dizem respeito à coletividade como as leis, as normas, os estudos e as estatísticas.

<sup>30</sup> Como uma possibilidade de aproximar a teoria com a prática dessa pesquisa, quando forem citados “agentes públicos” a centralidade olhar será para aqueles gestores interfederativos, que participam do processo de construção e execução da Política de SAN do país.

Eles permitem o acesso a informações e o estabelecimento de diálogo. No grupo mais fortemente relacionado ao fluxo de informação podem ser incluídas: publicações institucionais, banco de dados, quadros murais, publicidade, imprensa, malas diretas, folders, folhetos e cartazes. No de diálogo, temos: atendimento, audiências públicas, fóruns, lobby, teleconferências, listas de discussão, reuniões, mesas de negociação, grupos de trabalhos, eventos, câmaras técnicas, conselhos setoriais. Além dos operacionais, temos instrumentos de características estruturantes, que subsidiam e orientam a ação. São pesquisas, planos, diretrizes, programas, manuais, normas. Talvez o item mais importante sejam as políticas de comunicação – o conjunto de definições, parâmetros e orientações organizadas em um corpo coerente de princípios de atuação e normas aplicáveis a processos ou atividades de comunicação. (DUARTE, 2022, p. 9-10).

Os instrumentos são ferramentas cotidianas de gestores públicos, e, embora subestimados, são essenciais para a efetivação das políticas públicas e a relação entre a sociedade e o Estado, ainda, entre os próprios gestores interfederativos. É responsabilidade dos agentes públicos não apenas disseminar informações, mas também assegurar que a comunicação seja um instrumento de apoio à cidadania e à gestão pública.

Enquanto ferramentas como publicações institucionais e publicidade visam ampliar o acesso à informação, mecanismos como audiências públicas e fóruns reforçam a participação cidadã e o debate coletivo. Assim, a comunicação pública emerge como um meio estratégico para fortalecer a transparência, a democracia e a qualidade das interações no âmbito das políticas públicas.

Para Zémor (1995), a Comunicação Pública – associada às finalidades das instituições públicas<sup>31</sup> – é fundamentada na legitimidade do interesse geral, mantendo-se ligada à aplicação de normas e regras e às decisões públicas. Seu papel central envolve a regulação, a proteção e questões relacionadas ao serviço público, sustentada por um contrato social acordado entre indivíduos e grupos na sociedade (refletido nas leis e regulamentações). No entanto, essa legitimidade não é permanentemente estabelecida, pois as mensagens públicas precisam constantemente adaptar-se para garantir a aceitação e o reconhecimento. Ainda, Zémor (1995) indica que as formas de fazer CP estão vinculadas à sua missão, e por isso elencou 5 categorias delimitadas para especificação, isso porque implicam diferentes necessidades de comunicar: a obrigação das instituições públicas de levar informação a seus públicos; estabelecer a relação e o diálogo que sopra às necessidades do cidadão e da instituição; apresentar e promover cada

---

<sup>31</sup> Com base nos entendimentos de Zémor, Brandão refere que se “as finalidades da Comunicação Pública não devem estar dissociadas das finalidades das instituições públicas, suas funções são de: a) informar (levar ao conhecimento, prestar conta e valorizar); b) de ouvir as demandas, as expectativas, as interrogações e o debate público; c) de contribuir para assegurar a relação social (sentimento de pertencer ao coletivo, tomada de consciência do cidadão enquanto ator); d) e de acompanhar as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da organização social. Por consequência, a Comunicação Pública é a comunicação formal que diz respeito à troca e à partilha de informações de utilidade pública, assim como à manutenção do liame social cuja responsabilidade é incumbência das instituições públicas” (BRANDÃO, 2006 p. 13).

um dos serviços oferecidos pela administração pública; tornar conhecidas as instituições a elas mesmas, tanto por uma comunicação interna quanto externa; desenvolver campanhas de informação e ações de comunicação de interesse geral.

De maneira complementar às abordagens de Jorge Duarte, e inspirada por Zémor, Elizabeth Brandão<sup>32</sup> caracteriza a comunicação como um componente da vida política de um país e a Comunicação Pública como o resultado da organização da voz do cidadão neste cenário político envolto pelo “Estado, o Governo e a Sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país” (BRANDÃO, 2009, p. 19). Além disso, classifica como uma das dimensões mais importantes de um Estado Democrático (1998) e relata que o “sonho da comunicação militante, no entanto, não se esgotou naqueles anos e a necessidade de um elo social, de uma ação social no mundo está sendo provavelmente reconquistada pelos movimentos sociais contemporâneos” (BRANDÃO, 2009, p. 18).

Vai ser nesse cenário de entendimento que Brandão coloca a CP implicada, da mesma forma que se implicam as configurações da sociedade (como um resultado e também parte), como a “provável manifestação política mais importante da organização da sociedade contemporânea” (BRANDÃO, 2009, p. 19). Afinal, “é um conceito que só se expressa no plural. Ela não se instaura unilateralmente (...) só pode se manter baseado na convergência do esforço das várias instâncias que compõem o poder público” (BRANDÃO, 1998, p. 13). Segundo ela, o papel dessa comunicação mudou, antes visto como profissão (“apenas”), hoje passa a ser visto quase como missão, muito mais vinculada à visão de futuro do que um objetivo institucional.

Para categorizar algumas “comunicações” considerando o processo de construção/mudança constante das terminologias de Comunicação Pública, a autora aborda cinco áreas diferentes, sendo elas: comunicação organizacional; comunicação científica; comunicação política; comunicação da sociedade civil organizada; e comunicação do Estado e/ou governamental.

A comunicação **Organizacional** vai tratar da comunicação no interior das organizações (para dentro e também para fora). As principais características da comunicação organizacional são criar relacionamento e construir identidade para a organização, de maneira estratégica e planejada (BRANDÃO, 2009). Já a comunicação **Científica** tem como objetivo “criar canais

---

<sup>32</sup> A autora acredita que o conceito discutido no Brasil não apresenta diferenças significativas do que já foi formulado por Zémor.



de integração da ciência com a vida cotidiana das pessoas” (BRANDÃO, 2009, p. 2), fazendo com que a opinião pública esteja em contato com as dimensões da academia e vice-versa, considerando existirem conteúdos que extrapolam os conhecimentos pré-existentes e estejam em constante mudanças.

No âmbito da CP pelo viés da **Comunicação Política**, essa última é concebida pela autora como uma “relação de raiz desde que a imprensa, as técnicas de comunicação e as pesquisas de opinião começaram a influenciar a vida política das nações” (BRANDÃO, 2009, p. 4) e pode, também, ser vista sob duas perspectivas: a primeira delas é utilizar os instrumentos de comunicação, tanto pelos governos quanto pelos partidos, para expressar crenças e posicionamentos pessoais. A segunda está relacionada aos conflitos contínuos entre os proprietários dos meios de comunicação e a sociedade, com seu direito de poder decidir quais são os conteúdos e os tipos de acesso benéficos para a maioria (BRANDÃO, 2009).

Uma outra exposição de CP abordada por Elizabeth é a **Comunicação da Sociedade Civil Organizada**, também conhecida como Comunicação Comunitária e/ou Alternativa. Para ela, esse formato é praticado por movimentos sociais, pelas comunidades etc. Essa abordagem indica a responsabilidade pública para além dos governos, colocando a sociedade, de maneira consciente, como parte responsável dos processos (BRANDÃO, 2009). Nesse sentido, a comunicação pública se caracteriza por não estar comprometida com a indústria midiática e conectada com o cotidiano e as práticas políticas das populações, um campo onde prevalecem as práticas interdisciplinares, difícil de ser alcançada em outros contextos (BRANDÃO, 2006).

A **Comunicação de Estado e/ou governamental** é entendida por ela como aquela dimensão da CP<sup>33</sup> capaz de estabelecer um fluxo de informações entre o Estado/Governo e sociedade. A Comunicação Governamental pode ser entendida por Brandão como CP na medida em que é um dispositivo para a construção da agenda pública, capaz de prestar contas, estimular a conexão das políticas públicas com os públicos beneficiários, promover diálogo e debate nos campos político, econômico e social etc. É uma maneira legítima de um governo levar e receber informações e conhecimentos relevantes de ordem de interesse público, principalmente no poder executivo que historicamente tem maior presença junto às populações (BRANDÃO, 2009). Esse destaque dado pela autora é importante, considerando que essa

---

<sup>33</sup> Nesta acepção, dever-se-ia compreender Comunicação Pública como um processo comunicativo das instâncias da sociedade que trabalham com a informação voltada para a cidadania. Entre elas, os órgãos governamentais, as organizações não governamentais, associações profissionais e de interesses diversos, associações comunitárias enfim, o denominado terceiro setor, bem como outras instâncias de poder do Estado como Conselhos, agências reguladoras e empresas privadas que trabalham com serviços públicos como telefonia, eletricidade etc. (BRANDÃO, 2009, p. 3).

pesquisa está totalmente vinculada a gestores do poder executivo nos três níveis de gestão interfederativa.

Partindo dos apontamentos das cinco diferentes áreas da CP, torna-se evidente que a prática da comunicação se refaz de dentro para fora da sociedade, atingindo a gestão da vida política e civil de brasileiros e brasileiras. Credibilizar esses arranjos e rearranjos é também entender que a construção da cidadania se dá através da instituição de bases sólidas-democráticas comunicacionais, provocando aumento da consciência e busca por transparência nas dimensões da vida privada e também nos espaços públicos. Vai ser “neste contexto que a Comunicação Pública emerge como fator estratégico para a plena vivência da democracia no país” (BRANDÃO, 1998, p. 2).

É possível perceber que, apesar de muito vinculados, os conceitos de Comunicação Pública são dinâmicos e multifacetados. Vai além da mera disseminação de informações e desempenha um papel crucial na consolidação da democracia e da cidadania. A CP não se limita à esfera governamental, mas abrange, também, a interação com a sociedade civil e os movimentos sociais. Nesse contexto, deve ser entendida como um processo contínuo e interativo, que envolve a troca e a construção de uma agenda pública e que atenda, de fato, às necessidades da população e dos próprios trabalhadores.

A ideia de que estágios avançados de democracia exigem uma atuação que aproxime o cidadão do Estado, como apontado por Duarte e Duarte (2019), reforça o papel da comunicação como pré-requisito para o exercício da cidadania. Porém, para que seja efetiva frente às demandas, os gestores públicos devem reconhecê-la como um instrumento passível de garantir acesso à direitos.

## **CAPÍTULO 4 –A PESQUISA: OS PROCESSOS COMUNICATIVOS NA GESTÃO DA PNSAN**

Este capítulo tem como objetivo apresentar a análise dos dados obtidos a partir das respostas coletadas por meio do formulário de pesquisa qualitativa de campo, bem como dos documentos e textos examinados, sendo parte resultante dos caminhos metodológicos e das motivações para essa pesquisa. Essa análise foi fundamentada nas categorias analíticas previamente definidas, com o propósito de esclarecer e evidenciar os aspectos centrais do estudo sobre como se dão os processos comunicativos na gestão da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na perspectiva dos princípios da Comunicação Pública.

Para organizar o formato dos resultados, o capítulo foi dividido em quatro subcapítulos: o primeiro trata da identificação dos sujeitos respondentes e dos espaços de execução da Política de SAN nos territórios (quais as condições orçamentárias e físicas). O segundo irá abordar como esses sujeitos, frente a essas condições, entendem a comunicação pública, sua função e seus princípios. O terceiro irá detalhar quais são os instrumentos utilizados pelos gestores e as diversas ferramentas para atingir um público amplo em diferentes níveis (nacional, estadual e municipal). O quarto e último subcapítulo trata das relações interfederativas da CP na PNSAN e como as três esferas de governo devem mantê-las. É importante destacar que os participantes não serão identificados individualmente, porém, quando necessário, será informado se a resposta se trata de um participante de órgão municipal, estadual ou federal.

Por fim, cabe mencionar que a análise das respostas está totalmente conectada à perspectiva crítica dialética, observadas diante de suas condições objetivas e subjetivas a fim de sair da aparência, desmembrar as relações e contradições, e alcançar a essência. A busca pela incorporação do real pensado/essência não diz respeito a uma fuga do concreto, mas sim de agregar o entendimento a respeito das implicações da totalidade e suas determinações estruturais (históricas, políticas, sociais, culturais e econômicas) para o entendimento da Comunicação Pública, e mais, para o entendimento dos Princípios dela e suas implicações para Segurança Alimentar e Nutricional do país.

### **4.1 LOCALIZAÇÃO DA PESQUISA: QUEM ESTÁ FALANDO, DE ONDE E QUAIS AS CONDIÇÕES?**

Entender “na prática” como a percepção dos gestores sobre os princípios da Comunicação Pública interfere na execução da PNSAN aproximou a pesquisadora da

“coisa”. Mas afinal, o que é essa coisa? O autor Karel Kosik (1995, p. 247) fala<sup>34</sup> que “o homem é o ser que sabe o que pode saber, o que deve fazer e em que pode esperar. Com as três primeiras perguntas o homem é definido como sujeito cognoscente ou como sujeito de conhecimento”. Olhando para esse trecho é possível refletir sobre a inserção dos gestores participantes da pesquisa no contexto do materialismo histórico, destacando para os mesmos a centralidade do conhecimento e da ação na expectativa da definição de ser humano (expectativa desses gestores enquanto gestores).

O mesmo autor contribuiu para identificar que todas essas respostas-ações não passam de um produto social criado pelo próprio homem. A relação dos gestores com a PNSAN e com os princípios da CP são criadas a partir das próprias relações desses indivíduos. Causa estranheza pensar nessas relações porque de fato é algo abstrato, não tocamos, não conseguimos ver o seu aspecto físico nem seu cheiro, mas as semelhanças entre as respostas, de gestores de todas as regiões do Brasil, em diferentes órgãos e cargos, demonstram as semelhanças que a construção macrossocial reproduz (KOSIK, 1995).

A consciência desses gestores sobre quais lugares ocupam e sobre os papéis estabelecidos entre os pares é a atividade que vai criar a realidade humano social. A consciência, como uma totalidade repleta de significados e sentidos, surge da interação do indivíduo com a sociedade, neste caso entre comunicação pública-gestão-PNSAN. A partir dessas atividades e relações sociais, o sujeito (gestor) constrói e percebe a realidade como algo que lhe pertence, como algo pessoal e único, mas que também é moldado pelas influências externas que o cercam (KOSIK, 1995).

As respostas foram escritas de maneira individual e isso poderia ter feito com que as pessoas olhassem, somente, para a sua própria realidade, porém, também sustentada por Kosik (1995) a “*trans-formação*” ocorre quando os moldes vistos na sociedade deixam de ser somente de uma pessoa e passam a ser de várias, é a forma como os gestores vão viver e sentir os acontecimentos. Seria correto olhar de maneira isolada para cada uma dessas respostas? Parece que não, considerando que todas elas são uma construção subjetiva humana, porque o que se passa no íntimo do indivíduo é algo subjetivo, é como ele vê, sente ou pensa à respeito de algo que não segue um padrão, mas que na verdade está dentro de um padrão social, pois vai sofrer influências culturais, políticas, econômicas, sociais, etc. Além do mais, as respostas se conectam, existe um “fio interfederativo” e uma certa “codependência” das atividades. Sendo assim, apesar de os elementos serem particulares,

---

<sup>34</sup> No livro “A dialética do concreto”.

principalmente do ponto de vista de cada órgão interfederativo, os gestores irão se apropriar e reproduzir a sociedade da qual estão inseridos.

Pensar como essas pessoas chegaram a essas opiniões-escritas é também pensar sobre suas identidades profissionais e quais lugares estão ocupando dentro da PNSAN. Compreende-se que a identidade profissional está ligada ao seu projeto profissional “que apresenta a autoimagem da profissão, elegem valores que a legitimam socialmente e priorizam os seus objetivos e funções” (NETTO, 1999, p. 95). Assim como, o mesmo autor refere que os projetos profissionais se encontram inseridos dentro de projetos societários, que possuem uma relação política envolvendo disputas entre as classes sociais. Os projetos societários podem possuir valores conservadores ou valores transformadores, onde eles estão dialeticamente em disputa (NETTO, 1999).

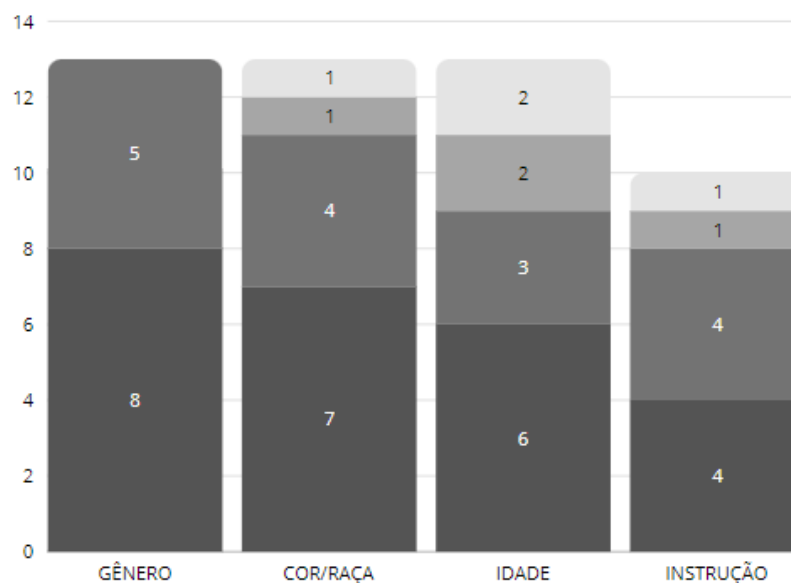
A relação dialética existente entre a gestão e a sociedade da qual está inserida demonstra a importância da conjuntura para as possibilidades e impossibilidades de ações de cada um dos trabalhadores da Política de SAN. Mas afinal, quem são as pessoas que participaram dessa pesquisa? Em quais condições<sup>35</sup> de trabalho estão inseridas?

Algumas das perguntas tinham como intuito conhecer qual o **perfil das pessoas que trabalham como gestoras de SAN nos diferentes entes federados**. Conforme o gráfico abaixo, das 13 pessoas participantes: 8 são mulheres e 5 são homens; 7 são pessoas brancas, 4 são pardas, 1 é preta e 1 é indígena; 2 possuem idades entre 20 e 30 anos, 2 entre 31 e 40 anos, 6 entre 41 e 50 anos e 3 entre 51 e 60 anos; 4 possuem ensino médio, 4 são pós graduadas, 3 possuem mestrado, 1 é doutora e 1 pós-doutora.

---

<sup>35</sup> Refere-se a estrutura organizacional e o orçamento para as ações de SAN, não, necessariamente foram aprofundadas diferentes “condições de trabalho”.

Gráfico 1: Perfil das pessoas participantes da pesquisa:



Fonte: organizado pela autora com dados dos formulários.

A análise da amostra revelou a diversidade entre os profissionais atuantes da PNAS, porém, é possível traçar um perfil para aquelas que responderam essa pesquisa, sendo ele de mulheres brancas, na faixa etária entre 41 e 50 anos e pós-graduadas. Vale ressaltar que essa pequena seleção não reflete, necessariamente, o perfil nacional dos gestores da PNSAN, mas oferece uma indicação do que pode ser, sendo relevante analisar, sob a ótica desta pesquisa, quem são os participantes.

Apenas quatro das treze pessoas que responderam não possuem pós-graduação. Porém, segundo Martins (2019), um quadro burocrático com alto nível de formação acadêmica e capacidade técnica não, necessariamente, será efetivo quando há pouca comunicação formal e, principalmente, se não há segurança de que as mensagens estão sendo devidamente compreendidas pelas equipes e, conseqüentemente, pelos públicos da política. Para o autor, que aborda os desafios da gestão da comunicação no contexto da governança multiescalar, procura entender como a eficácia das políticas públicas complexas está interligada ao desenvolvimento integrado de uma governança multinível e uma gestão eficaz da comunicação. Concentrando-se nos interesses dos resultados da pesquisa, é possível indicar problemáticas e necessidades de comunicação dos gestores associadas a problemas na forma como as políticas são comunicadas.

Para Martins (2019), que segue o que Wu et al. (2014) abordam, esses problemas de comunicação acarretam a ambiguidade das políticas. Wu et al. (2014) exemplifica que os gestores, por exemplo, podem não possuir habilidades de comunicação, persuasão, e

negociação, ou ainda, estar à margem da comunidade da política pública. Esses fatores combinados são responsáveis pelas “dificuldades para confrontar problemas complexos, ao trabalhar através de fronteiras organizacionais ou setoriais” (WU et al. 2014, p. 41). Nesse ponto de demandas de comunicação, podemos encontrar uma interface entre a comunicação organizacional e a Comunicação Pública. Ambas envolvem a gestão e disseminação de informações e a construção de relacionamentos com seus respectivos públicos. Entretanto, podem se diferenciar quanto ao foco, público e objetivos.

A autora Figueiredo (2022) baseia-se na concepção de Zémor (1995) para tratar do imaginário organizacional sob três imagens internas: da instituição (formada pelos que a compõem); das qualidades éticas e profissionais (que qualificam sua vocação e missão); e pelos grupos internos e externos que a influenciam. Dessa forma, é essencial que a relação entre identidade e legitimidade garanta a transparência e a autenticidade como princípios básicos da Comunicação Pública.

Dessa maneira, compreender como a comunicação ocorre dentro das organizações e sua relação com a identidade institucional torna-se essencial para analisar os desafios enfrentados pelos gestores na implementação das políticas públicas. Nesse sentido, a investigação buscou captar as percepções desses profissionais em seus respectivos contextos de trabalho, a fim de entender como a comunicação impacta a estrutura responsável pela SAN.

Para elucidar de onde essas pessoas estavam falando, no sentido organizacional, algumas perguntas foram direcionadas, exclusivamente, para os locais de trabalho. Aqui, é importante retomar que cinco gestores Estaduais (Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Goiás, Bahia e Pará), cinco gestores Municipais (Porto Alegre, Belo Horizonte, Goiânia, Salvador e Belém) e três gestores Federais (Ministeriais) responderam a respeito da **estrutura responsável pela Segurança Alimentar e Nutricional local**, conforme informações que seguem.

No Governo Federal, os gestores responderam da seguinte maneira: um deles está vinculado a uma Secretaria voltada para as ações de SAN, o outro a um Departamento e o terceiro revelou que “Não há uma estrutura específica no Ministério X<sup>36</sup>, porém existem ações que contribuem com ações de SAN”. Dos Municípios, somente um deles possui uma Secretaria específica para a SAN sendo os outros quatro terem a agenda vinculada a uma coordenação<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Serão retiradas das respostas as informações que revelam o órgão pelo qual o participante está respondendo. Assim como essa, nas demais respostas será usada a letra X.

<sup>37</sup> Uma delas está nomeada como “gerência”, mas analisando o organograma, foi possível perceber que possui status de coordenação.

Dos Estados, dois deles possuem Secretarias específicas, um deles um Departamento e um deles uma coordenação. Aqui, é importante destacar a quarta resposta que evidenciou que “não existe um órgão específico dedicado a SAN. As ações são pulverizadas em diversas secretarias do Estado”, ou seja, sem uma estrutura organizacional específica para tratar da agenda de SAN.

Com isso, dentre as treze respostas obtidas, apenas quatro indicaram a presença de uma Secretaria específica para a Segurança Alimentar e Nutricional, o que representa uma pequena parte da totalidade dos gestores entrevistados. Em sete respostas, a agenda de SAN está inserida em outras pastas ou secretarias, o que evidencia uma falta de centralização e de um modelo organizacional específico para tratar dessa questão de forma integrada. Já em duas respostas, foi apontado que não há nenhuma estrutura dedicada à temática de SAN, o que pode sugerir uma possível falta de prioridade para a pauta de segurança alimentar nos respectivos níveis de governo.

Esse cenário reflete a fragilidade e a dispersão da estrutura organizacional da PNSAN no Brasil, dificultando a implementação eficaz de políticas públicas e a articulação necessária entre os diferentes órgãos e entidades responsáveis por essa área. Além disso, a ausência de um modelo claro e estruturado compromete a coordenação das ações, a distribuição adequada de recursos e a monitorização das políticas, elementos essenciais para garantir a efetividade das ações de segurança alimentar e nutricional no país. Portanto, a falta de uma estrutura organizacional bem definida e centralizada pode ser um fator limitante para o desenvolvimento da Comunicação Pública eficaz e para a concretização dos direitos relacionados à segurança alimentar e nutricional.

Depois de entender o local que esses gestores estão – ou não estão – inseridos, foi questionado a respeito do **recurso orçamentário, específico para a agenda de SAN no território**. A maioria, totalizando oito pessoas, respondeu que existe recurso, porém, não satisfatório, enquanto três responderam que não existe recurso para a execução da PNSAN. Uma única pessoa respondeu que “considerando os recursos humanos disponíveis, os recursos orçamentários são suficientes”, e uma outra delas respondeu que existe recurso e que é satisfatório. Curiosamente, o único gestor que respondeu possuir recurso e ser satisfatório é o mesmo que inferiu não possuir órgão específico para agenda de SAN no Estado. Aqui, ficam algumas dúvidas quanto à resposta, afinal, se não existe o local para centralizar e direcionar os recursos orçamentários de SAN, os recursos para a agenda provavelmente estão sendo diluídos em outras pastas, porém, não havendo impedimento de execução da PNSAN.

A questão orçamentária é um reflexo das dinâmicas de luta de classes e correlação de forças, não apenas entre os entes governamentais, mas também envolvendo a rede privada, a



sociedade civil e os gestores públicos (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014). No contexto da execução da PNSAN, o questionamento sobre os recursos destinados à política revela uma insatisfação generalizada entre os gestores, que apontam a insuficiência desses recursos para atender às necessidades da política de segurança alimentar. Apesar de alguns gestores considerarem os recursos humanos e orçamentários satisfatórios, essa visão é desafiada pela ausência de uma estrutura organizacional específica, que coloca em dúvida a eficácia e a coordenação da distribuição de recursos, que muitas vezes são diluídos em outras pastas. Esse cenário ressalta a importância da comunicação pública, como defendido por Duarte e Brandão, que deve priorizar o direito à informação, expressão, diálogo e participação, colocando o interesse coletivo acima das necessidades institucionais. A prática de uma comunicação pública eficaz depende, portanto, da disponibilização de recursos financeiros adequados e da implementação de uma estrutura organizacional robusta, que permita a coordenação eficiente das ações de SAN. Dessa forma, os recursos e os interesses públicos devem estar alinhados com a necessidade de promover uma gestão pública mais democrática e voltada ao atendimento das demandas sociais, superando as limitações políticas e institucionais que ainda comprometem a implementação plena da PNSAN.

#### 4.2 O QUE É, PARA QUE SERVE E COMO DEVE SERVIR A COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Foi possível identificar que a comunicação pública desempenha um papel fundamental na efetividade das políticas públicas, especialmente na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), em que a articulação entre os diferentes níveis de governo e a sociedade civil é essencial para a construção de uma rede sólida e integrada de ações. Explorar os entendimentos sobre a comunicação pública, os instrumentos utilizados e as críticas apontadas por gestores e envolvidos na implementação da SAN, além das sugestões para um fortalecimento dessa comunicação entre os entes federativos, permitiu identificar os desafios e oportunidades para a melhoria dos processos comunicativos, visando maior transparência, participação e eficácia das ações voltadas para a segurança alimentar e nutricional no Brasil.

Quando perguntado, de acordo com sua opinião, para os gestores, **o que significa a comunicação pública nas políticas públicas**, as respostas puderam ser visualizadas e

codificadas em três principais eixos, sendo eles: 1) Relação entre Governo e Sociedade Civil; 2) Divulgação; e 3) Instrumentos e Técnica.

### **1) Relação entre governo e sociedade civil:**

Tornar claro os processos, programas e ações desenvolvidos para alcançar os objetivos elencados pela sociedade civil (representante Estadual).

A comunicação pública nas políticas públicas é basicamente como o governo conversa com a sociedade sobre o que está fazendo. É quando o governo explica suas ações, programas e decisões de um jeito claro e acessível, para que todo mundo entenda e possa participar. É sobre manter as pessoas informadas e engajadas nas questões que impactam o dia a dia (representante Estadual).

Na minha opinião a comunicação pública abrange três papéis fundamentais: informar, escutar e dialogar com os cidadãos. Em outras palavras, é fundamental informar as ações, serviços, eventos, programas, benefícios, planos e políticas desenvolvidos pelos órgãos públicos. Mas também é importante ter espaços para receber o "feedback" dessas informações, bem como, também construir espaços para diálogo (representante Federal).

### **2) Divulgação e Informação:**

Comunicação pública são as matérias jornalísticas sobre a realização das ações, projetos e programas de SAN bem como comunicações via ofícios e mensagens eletrônicas, redes sociais e podcast entre os entes e os cidadãos (representante Estadual).

Acredito que seja a divulgação em meios de comunicação sobre as políticas públicas (representante Municipal)

É a divulgação de serviços pelos meios de comunicação ao público-alvo e de seus resultados (representante Municipal).

É a comunicação do ente público com a população (representante Municipal).

Informar o direito de ir e vir para o cidadão e o conhecimento de seus direitos e deveres (representante Municipal).

### **3) Instrumentos e Técnicas:**

O direito à informação sobre políticas que impactam nossas vidas e são os caminhos de adequação do estado para a estrutura da vida das pessoas nas cidades e municípios, que deve ter linguagem e característica local, para melhor entendimento e assim possa servir como um canal de concretização das políticas. Comunicação pública também pode ser a participação ativa do público para construção de políticas adequadas aos bem viveres em sua diversidade de características. Pode também ser, a comunicação integrada dentro dos espaços públicos, sociais, educacionais e outros (representante Federal).

É a possibilidade e garantia de transparência e participação na construção, implementação, monitoramento e manutenção de uma política pública (representante Federal).

É um conjunto de estratégias e técnicas empregadas para disseminar, junto à públicos amplos ou específicos, determinadas mensagens, discursos e conceitos que

favorecem o acesso às políticas públicas ou sua adoção e/ou gestão, de acordo com o tipo de audiência visada (beneficiários, agentes públicos, parceiros, gestores etc.) (representante Estadual).

A comunicação realizada pelos governos sobre programas, ações e serviços para a garantia do direito dos cidadãos sobre critérios de acesso, endereços, ainda a comunicação de alocação de recursos, gastos com vistas a maior transparência dos dados públicos, e por fim, a comunicação de campanhas, para a mobilização de cidadãos em ações de relevância pública (representante Municipal).

É a ferramenta que proporciona nivelamento de informações entre os envolvidos, sejam os sujeitos de direitos ou os que promovem as políticas públicas (representante Estadual).

A primeira análise passível de ser realizada, diante de todas as respostas apresentadas, a partir da organização por eixos, é sobre a possibilidade de alinhar o entendimento de que a comunicação pública no serviço público, tem a “saúdável capacidade de potencializar as políticas públicas, o acesso e a participação e não apenas limitar-se a uma ferramenta de divulgação de fatos promoção de pessoas ou de ações” (DUARTE; DUARTE, p. 58). Ou seja, o significado da CP nas políticas públicas, para os gestores, expressa o que de fato é o entendimento teórico adotado nessa dissertação. Ainda, as respostas giram em torno do que Duarte (2007) chama de Comunicação Governamental, abordando a relação do Estado (executivo) com a sociedade civil, e o conjunto de ações, instrumentos e técnicas que efetivam essa comunicação (prestação de contas, promoção de serviços, divulgação de políticas públicas, incentivo à integração social, além de atender e orientar a população).

Apesar de as respostas terem sido diversificadas e acolherem os principais significados de CP, o que chamou atenção foi o fato de apenas duas pessoas terem vinculado a comunicação ao próprio processo de gestão, das quais participam e citaram que “(...) pode também ser, a comunicação integrada dentro dos espaços públicos, sociais, educacionais e outros” (representante Federal) e que “é a ferramenta que proporciona nivelamento de informações entre os envolvidos, sejam os sujeitos de direitos ou os que promovem as políticas públicas” (representante Estadual).

A dificuldade de se enxergar no processo de gestão, no contexto da Comunicação Pública, pode estar relacionada a vários fatores. Entre eles, destaca-se a percepção limitada sobre o papel estratégico da comunicação na administração pública. Muitas vezes, a comunicação é vista apenas como um instrumento de divulgação ou de relações públicas, o que dificulta seu reconhecimento como parte essencial da gestão. Além disso, pode haver uma fragmentação das responsabilidades e estruturas organizacionais, onde a comunicação não é integrada de forma transversal aos processos de tomada de decisão e implementação de

políticas. Duarte (2009) explica esse fenômeno ao destacar a complexidade enfrentada pelos atores envolvidos ao abordar a comunicação de forma integrada, enfatizando a dificuldade de compreender que todos os elementos e indivíduos de uma instituição estão interligados no processo comunicativo, desde os crachás e o site institucional até os cartazes, documentos etc.

Outro ponto identificado pode ser a falta de formação ou capacitação específica para gestores sobre a importância da comunicação como uma ferramenta de democratização e inclusão, que vai além da mera transmissão de informações, englobando diálogo, participação e transparência. Assim, essa dificuldade reflete não apenas uma questão operacional, mas também cultural e estrutural, que precisa ser superada para que a Comunicação Pública seja plenamente reconhecida como parte fundamental da gestão pública.

Para explicitar e qualificar sobre **quais os princípios a comunicação na gestão pública deve servir**, a maioria das respostas compartilha a ideia central de que a comunicação pública deve ser transparente, ética e promover a participação social. No entanto, algumas respostas adicionam nuances importantes, como a necessidade de adaptar a comunicação a diferentes públicos, focar em princípios como a equidade e garantir que a comunicação seja não apenas informativa, mas também inclusiva, humana e eficiente.

A diferença entre os pontos está principalmente no foco adicional dado a elementos como a diversidade cultural, a publicidade e a humanidade, que ampliam ainda mais o escopo da comunicação pública. Para elucidar, segue as oito respostas comuns sobre quais princípios a CP deve seguir na gestão pública:

Demonstrar transparência, eficiência e garantia de acesso pela população (representante Estadual).

Transparência, participação social, ética e eficiência (representante Estadual).

Transparência, ética, equidade, verdade (representante Estadual).

Ética, transparência, inclusão e acessibilidade (representante Municipal).

Transparência, impessoalidade e publicidades (representante Estadual)

Transparência, Participação Social, Equidade, Intersetorialidade (representante Municipal).

Transparência e ampla participação da sociedade civil (representante Federal).

Transparência, humanidade, ética, decoro, moralidade, linguagem fácil, ter base científica de evidências, estar vinculada ao interesse público (representante Federal).

O princípio da transparência foi o mais abordado, aparecendo em todas as respostas comuns, seguido pelo princípio da ética, que apareceu quatro vezes. Esses dados indicam que

o entendimento dos gestores sobre a CP emerge como um meio para fortalecer a transparência e a ética no âmbito da gestão pública. O que está de acordo com o que Brandão (1998, p. 12) conceituou “(...) conceito que só se expressa no plural. Ela não se instaura unilateralmente; é um processo de construção baseado na autenticidade e na transparência das informações disseminadas”. Além disso, a mesma autora refere que esse processo irá depender da articulação entre as diferentes instâncias do poder público (nesse caso olhamos para as responsabilidades interfederativas), visando estabelecer um fluxo de comunicação eficiente entre as demandas sociais e os recursos disponíveis nas instituições, que têm como missão atender ao interesse coletivo. Importante relacionar a transparência, também, com o que Duarte (2011) vai chamar de “eixos da CP”. Para ele, a transparência<sup>38</sup> é um dos eixos e tem como significado a ética, compromisso com atuação responsável, prestação de contas etc., princípios também citados pelos gestores.

Além das respostas destacadas acima por serem semelhantes, outras dizem respeito ao formato que os princípios devem atender e estruturar a comunicação pública, de forma a respeitar a diversidade de povos e a pluralidade de vivências presentes na sociedade, reconhecendo as diferentes necessidades e interesses dos cidadãos. Para garantir sua eficácia, é essencial que as informações sejam adaptadas ao nível de conhecimento e às possibilidades de cada pessoa, proporcionando o acesso amplo à informação. Além disso, algumas respostas elucidaram o fato de que a comunicação deve fomentar o diálogo e estimular a participação ativa da população, permitindo que todos se sintam parte do processo.

Uma das respostas que chamou atenção foi de um gestor municipal que escreveu que “a comunicação é de fundamental importância sem ela nenhum princípio é conquistado ou aprendido. O princípio depende da busca do seu direito e seu dever na gestão pública”, que coloca a comunicação como central para garantia de qualquer outro princípio. Ela aparece como o alicerce sobre o qual a busca pelo direito e o cumprimento do dever na administração pública se concretizam.

Em outras respostas, se tratando da eficiência da CP, de acordo com um representante estadual

Ela precisa ser clara e atingir o maior alcance possível, utilizando múltiplos meios e suportes, para que suas mensagens sejam amplamente disseminadas e compreendidas. Além disso, a mensagem deve ser previamente acordada com os diversos atores envolvidos, para garantir que ela seja precisa e eficaz.

---

<sup>38</sup> Além de Acesso, Interação e Ouvidoria Social – assunto já discutido no Capítulo 3.

Assim como a eficiência, o princípio da publicidade aparece como essencial diante de uma resposta de outro representante municipal, e é possível entender que a comunicação também contribui com outros princípios, como aqueles vinculados à participação e ao controle social, garantindo que o acesso às informações fortaleça o conhecimento da população, amplifique a participação cidadã, e permita uma maior incidência na agenda pública, o que também facilita o monitoramento contínuo da execução de políticas públicas de maneira transparente e ética.

Considerando que os participantes já haviam refletido previamente sobre o significado da Comunicação Pública (CP) e seus princípios, e com o objetivo de delinear um plano ideal para a implementação na Política de Segurança Alimentar e Nutricional, foi questionado aos gestores **como a comunicação na gestão pública deveria ser estruturada.**

Nesse contexto, é fundamental identificar os diferentes tipos de informações presentes na esfera pública estatal, buscando conectá-las à especificidade das mensagens da Comunicação Pública. Essas mensagens devem promover a transparência e colocar o cidadão no centro do processo, visando estabelecer uma relação dialógica, e não apenas unidirecional. Para contribuir com essa questão utilizou-se uma estrutura mínima, elencada por Figueiredo (2022) com base em outros autores de como deveria ser estruturada a CP no interior das Políticas Públicas:

- 1) Criação de estruturas que organizem, que armazenem e que disponibilizem os dados para os usuários;
- 2) Recepção;
- 3) Escuta;
- 4) Diálogo;
- 5) Publicidade dos serviços oferecidos;
- 6) Campanhas de informação de interesse geral;
- 7) Comunicação interna; e
- 8) Valorização da política institucional.

Os pontos destacados por Figueiredo demonstram que, para uma comunicação pública eficaz, é fundamental garantir o acesso à informação, melhorar a recepção e o atendimento ao público, promover o diálogo e a mediação qualificada, além de desenvolver campanhas publicitárias que incentivam a participação cidadã. Também é essencial uma comunicação interna eficiente nas instituições públicas, priorizando a escuta e o bem-estar dos servidores, além de fortalecer a identidade e a legitimidade das instituições. Em suma, uma comunicação

pública bem estruturada deve ser transparente, acessível, inclusiva e voltada para a construção de uma relação de confiança entre o governo e a sociedade.

A intenção dessa pergunta era identificar os elementos essenciais para garantir a efetivação da CP nas Políticas Públicas. De forma interessante, quatro respostas convergiram para a ideia de que a “estruturação” da CP estaria associada à existência de uma equipe ou setor específico dedicado à temática.

As respostas destacam o seguinte:

Creio que estar adequada com as assessorias de comunicação vinculadas às secretarias e em interlocução ativa com gestores das ações de estado (representante Estadual).

A comunicação na gestão pública deve ser bem organizada, com uma equipe capacitada na área. Também precisa usar diferentes canais de divulgação para alcançar o máximo de pessoas possível (representante Estadual).

Equipe de comunicação, intersetorialidade, compilação de dados (representante Municipal).

Deveria haver um setor/departamento responsável para realizar as ações. Ou em cada departamento deveria haver uma pessoa responsável por realizar as atividades inerentes ao local em que atua (representante Municipal).

Outras respostas giraram em torno da participação da sociedade civil e criação de instrumentos de alcance para essa estruturação, sendo elas:

De forma horizontal, ida e vinda de informações, a sociedade civil também participa na execução de políticas públicas (representante Estadual).

Deve ser estruturada no interesse público (representante Estadual).

A comunicação na gestão pública precisa da força da sociedade civil organizada e juntos farão o necessário mesmo que seja mínimo ou máximo (representante Municipal).

De modo coordenado e articulado com as várias ações correlatas, de maneira que a sociedade civil e o próprio governo pudessem identificar potencialidades e lacunas (representante Federal).

Basicamente com itens como transparência, ao abordar as questões de interesse público. Instrumentalizar e divulgar portal transparência, criar mecanismos que estimulem a participação social e para isso é fundamental o diálogo para que o governo saiba a opinião pública e tenha conhecimento das demandas para poder corresponder às exigências dos cidadãos (representante Municipal).

Ter um plano de comunicação para atender a exposição de informações contínuas e permanentes, para ampliar a comunicação com os cidadãos de direitos, para noticiar as atividades cotidianas e novidades, realização de campanhas, para receber os feedbacks e dialogar com os cidadãos (representante Federal).

As demais respostas a essa pergunta foram fundamentadas nas seguintes informações:

Como uma política pública transversal, multissetorial e integrada aos vários setores de políticas públicas (representante Municipal).

Observando o princípio da diversidade de povos e da pluralidade de vivência. Quem vai ser atingido com esta comunicação (representante Federal).

E, a resposta que mais chamou atenção foi a de

É uma pergunta muito ampla, que receberia respostas diferentes conforme cada setor da administração pública. Me parece que a estrutura da estratégia de comunicação varia se estamos falando, por exemplo, de um órgão meio, cujos interlocutores são internos ao aparelho estatal, ou se estamos falando de órgãos que lidam diretamente com os beneficiários finais das políticas públicas. No caso da política de SAN, a comunicação está mediada pelo diálogo entre as diferentes instâncias do SISAN. As estratégias que dizem respeito a todo o SISAN requerem uma estrutura pactuada de comunicação. Já aquelas que se relacionam com competências específicas de uma ou mais instâncias do sistema talvez não requeiram consensos tão amplos. Em termos gerais, a comunicação precisa estar estruturada para garantir a participação necessária da formulação da mensagem e a divisão de tarefas requeridas para alcançar a audiência desejada e proporcionar o processo de interlocução requerido para o paulatino esclarecimento e processamento da mensagem veiculada (representante Estadual).

Há uma relação direta entre as respostas e os pontos mencionados por Figueiredo (2022), pois as respostas abordam diversos aspectos essenciais. No entanto, há divergências nas abordagens de como essas práticas devem ser implementadas, variando desde a estrutura organizacional até a forma de envolver a sociedade civil.

A comunicação pública envolve múltiplos aspectos que precisam ser coordenados, mas a interpretação de como isso deve acontecer pode variar conforme o contexto e os objetivos específicos de cada instituição ou ação pública. Algumas respostas mencionam a criação de estruturas específicas de comunicação dentro de cada departamento ou órgão (por exemplo, uma pessoa responsável por cada setor), enquanto outras sugerem uma estratégia mais integrada, com um departamento centralizado de comunicação atuando de forma intersetorial. Essa diferença de abordagem pode refletir uma divergência sobre o modelo organizacional ideal para a gestão da comunicação pública.

Não foi perguntado, mas apareceu - não de maneira direta - nas respostas sobre a responsabilidades dos gestores ao atuarem com a comunicação pública, que, de acordo com Duarte (2009) são pautadas no compromisso com o interesse público acima do individual; centralização dos processos no cidadão; tratar a comunicação além da informação; adaptar os



instrumentos as necessidades; e assumir a complexidade da comunicação como uma unidade. A centralidade do cidadão e o compromisso com o interesse público foram abordagens aparentes nas respostas.

#### 4.3 QUAIS SÃO E PARA QUE SERVEM OS INSTRUMENTOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Devido à natureza de seus conteúdos e ao vasto público que busca atingir (seja em nível nacional, estadual ou municipal) a maior parte das ferramentas utilizadas pela comunicação do Estado ou governo é voltada para os meios de comunicação, como campanhas publicitárias, materiais impressos e outros produtos de divulgação (BRANDÃO, 2006). Porém, é importante lembrar daqueles espaços de diálogo, também reconhecidos por Duarte (2009, p. 5) como instrumentos que caracterizam-se

(...) por estabelecer instâncias de interação no âmbito de cooperação compreensão mútua a cor dos consensos encaminhamento da busca de soluções os canais de diálogo estimulam o exercício da Cidadania ativa e a viabilização da mudança em benefício do interesse comum, tornando os envolvidos sujeitos do processo coparticipantes nas decisões e nas mudanças comprometidos com os resultados do esforço. exemplos oficinas de mobilização grupos de trabalho conselhos reuniões câmaras técnicas eventos dirigidos conselhos gestores etc.

Esses instrumentos de diálogo são ferramentas essenciais para atingir metas, melhorar as condições de vida, desenvolver políticas específicas, ampliar o conhecimento sobre determinado tema, facilitar o acesso, apoiar a tomada de decisões e aprimorar os processos de gestão. Com isso, é importante situar, novamente, o potencial da CP como um instrumento de fortalecimento do Estado Democrático de Direito do qual evidencia a importância de políticas públicas e práticas comunicativas que promovam transparência, ética e participação cidadã. Porém, também existem os instrumentos utilizados para a execução da CP. Jorge Duarte (2009) fala que a viabilização da comunicação depende da credibilidade dos interlocutores, mas também de meios e instrumentos adequados para os diferentes públicos. Alguns dos exemplos que o autor refere são os bancos de dados, publicações institucionais, guias, boletins eletrônicos, eventos simbólicos etc.

Quando perguntado para os gestores quais **os recursos e instrumentos de comunicação pública utilizados no seu local de trabalho**, a maioria massiva das respostas trouxe os meios de comunicação e as redes sociais como grandes aliados para gerar informações. Essas respostas poderiam abrir um leque de questionamentos sobre quem de fato

possui acesso às redes sociais? Quem são as pessoas que possuem acesso à internet e conseguem acompanhar as ações.

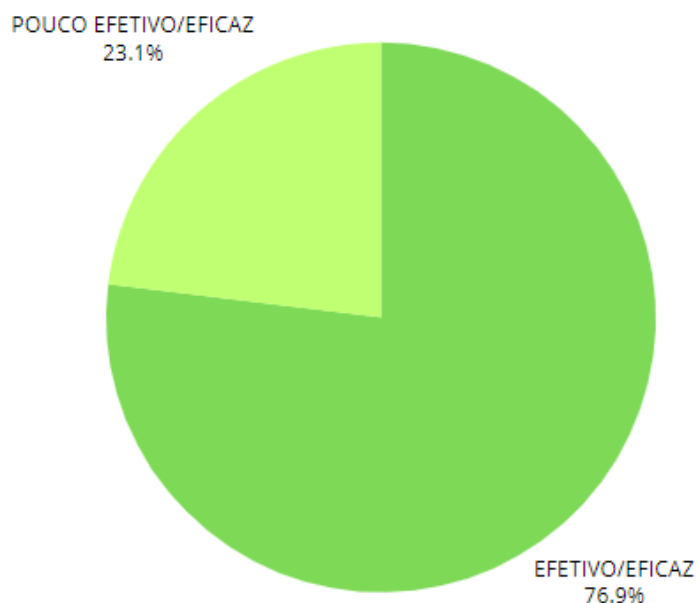
Além das redes sociais, estão vinculadas a maioria das respostas os meios digitais: sites, e-mails; diário oficial online; podcasts; videoconferências (Teams, Meet, Zoom); *whatsApp*; painéis de *Power BI*. Em poucas respostas foi possível identificar formatos diferentes dos citados acima, mas apareceu como instrumentos utilizados o rádio, boletins informativos, eventos presenciais; relações intragovernamentais e organizacionais e contato telefônico. Em uma única resposta apareceu que são utilizados tanto recursos humanos quanto tecnológicos, considerando o Município ter um setor específico, com uma estrutura central, no nível de Secretaria, que define as prioridades e diretrizes de imprensa, comunicação em mídia, agência, etc. Ainda, outro município relatou que instrumentos de comunicação não são utilizados. Duarte e Monteiro (2009) destacam que se por um lado esses instrumentos facilitam a disseminação de informações para um grande público em um curto período, por outro lado podem causar uma saturação de dados que nem sempre são de fácil compreensão ou capazes de serem processados pelo receptor da maneira que o remetente espera.

Os instrumentos de comunicação são ferramentas essenciais no cotidiano dos gestores públicos, sendo frequentemente subestimados, mas fundamentais para a implementação das políticas públicas e para o relacionamento entre a sociedade e o Estado, além da importante interação entre gestores de diferentes esferas. É possível, com o uso adequado dos instrumentos, que a comunicação pública se destaque como uma ferramenta estratégica para promover a transparência, a democracia e a qualidade das interações dentro das políticas públicas, inclusive, garantia plena de execução.

Uma das estratégias para eliminar barreiras e promover experiências de sucesso nos processos comunicativos é garantir que os trabalhadores e trabalhadoras tenham acesso à informação. Nem todas as informações que circulam em uma organização tem a mesma relevância, nem todas as informações são importantes para todas as pessoas, algumas são irrelevantes e podem ser descartadas, outras possuem um potencial de valor, e há aquelas que são essenciais para a sobrevivência da organização. Como um bem intangível, o valor da informação está relacionado ao contexto em que ela se insere e ao impacto que tem nas decisões tomadas. Dessa forma, ao ter acesso a informações, tanto indivíduos quanto as equipes ganham a chance de deixar de ser meros recebedores para se tornarem protagonistas nos processos de decisão (DUARTE; MONTEIRO, 2009). Quando questionados sobre a **necessidade/importância desses instrumentos/recursos de comunicação pública** citados acima, todos os participantes responderam “Muito necessário”. Porém, ao serem indagados

sobre a **efetividade e eficácia desses instrumentos/recursos de comunicação**, três pessoas responderam que é pouco efetivo/eficaz. De acordo com o gráfico abaixo:

Gráfico 2: Efetividade/eficácia dos instrumentos de CP



Fonte: organizado pela autora com dados dos formulários.

Esse gráfico, junto com a unanimidade das respostas sobre a importância dos instrumentos, aponta uma contradição ou lacuna na prática da comunicação pública: embora todos os participantes reconheçam a importância e a necessidade dos instrumentos ou recursos de comunicação pública, a percepção de sua efetividade e eficácia é baixa para alguns deles. Isso pode indicar problemas na implementação, no uso adequado dos instrumentos, na acessibilidade ou na adaptação às realidades locais.

Há um consenso quanto às limitações na comunicação e a necessidade de adequação dos canais de comunicação, adequação de linguagem, ampliação de recursos humanos, orçamentários e instrumentais, integrar e manter a continuidade nos fluxos (especialmente entre diferentes esferas de governo) e aprimorar os novos formatos e plataformas (redes sociais, vídeos curtos e podcasts). Pensando na possibilidade de os instrumentos não serem **efetivos/eficazes ou serem pouco efetivos/eficazes**, foi questionado **o que cada respondente acha que seria necessário para melhorar**.

Além de todos esses pontos comuns, foi possível destacar os pontos não comuns e inovadores nas respostas<sup>39</sup>, sendo eles: o reconhecimento de que o baixo interesse da população pode ser um problema maior que a comunicação em si; necessidade de alinhar a comunicação com o tempo e temas atuais para construir confiança e segurança; interrupção dos fluxos de comunicação por questões de mudanças administrativas ou de recursos humanos.

Enquanto alguns reconhecem a eficácia dos instrumentos atuais, outros destacam a grande necessidade de expansão e adaptação. Aqui, somente 11 das 13 pessoas participantes responderam.

O problema, a meu ver, é o baixo interesse coletivo por informações relevantes. Não sei precisar como "melhorar" a capacidade de monitoramento, pela população em geral, das ações e políticas públicas (representante Estadual).

Talvez seja necessário repensar a forma como as mensagens estão sendo transmitidas e o público que está sendo atingido. Pode ser que a linguagem não esteja adequada ou que os canais utilizados não sejam os mais acessíveis para o público-alvo (representante Estadual).

Criar e disponibilizar instrumentos integrados de informações, tanto inserção como coleta (representante Estadual).

Maior divulgação, ampliação da equipe de comunicação (representante Municipal).

Mais recursos financeiros e recursos humanos especializados (representante Estadual).

Melhorar cada vez mais os processos das formas de comunicação (representante Federal).

Precisamos estar atentos ao tempo da informação e do tema atual é com essa estrutura que se firma o conhecimento e passa a segurança da veracidade a sociedade (representante Municipal).

Necessidade de ampliar canais de comunicação de massa com a sociedade civil, além de estados e municípios (representante Federal).

Está em processo a construção de uma Plataforma que potencializará a nossa comunicação, entrar em novas redes sociais (vídeos curtos, Podcast, comunidades) (representante Federal).

Os instrumentos foram identificados como eficazes. De qualquer forma, quando se trata da comunicação entre diferentes esferas de governo – estado e município, por exemplo –, sempre existe o risco de que as cadeias de transmissão se interrompam, em decorrência de mudanças no quadro de recursos humanos e reestruturações administrativas. A comunicação precisa ser sempre retomada e seus fluxos recompostos em cenários dinâmicos como os das administrações públicas. Não se trata exatamente de uma limitação, mas de uma condição para o exercício da comunicação nesse tipo de contexto institucional, que também encontra analogia ao funcionamento de certas organizações da sociedade civil (representante Estadual).

Os instrumentais são efetivos. Mas é necessário ampliar a capacidade de atendimento aos vários setores (representante Municipal).

---

<sup>39</sup> Importante destacar que não são novidade nas instituições públicas, mas nas respostas dadas pelos gestores para esse ponto.

As respostas estão alinhadas com o que Duarte (2009, p. 97) fala sobre a necessidade de “adaptação dos instrumentos às necessidades e interesses públicos”, ou seja, o Estado enquanto garantidor e impulsionador da comunicação pública, deveria estar viabilizando essas condições de trabalho, que são coletivas e individuais, para o atendimento das necessidades e peculiaridades de cada território, órgão, equipe etc.

De modo singular, apesar de parecer comum, nenhuma das respostas acima falou sobre a indicação do instrumento “olho no olho”. Duarte (2009) destaca que muitas pesquisas indicam que apesar de já termos desenvolvido muitas outras formas de comunicar, esse é o instrumento mais poderoso. Para ele os instrumentos de comunicação podem ser massivos (alcance maior para um maior número de pessoas); segmentados (grupos e interesses específicos e maior domínio de conteúdo) ou diretos (contato personalizado, com possibilidade de troca e adaptação).

Embora os instrumentos diretos sejam os mais adequados para cumprir os princípios da comunicação pública, sua aplicação em gestões de nível municipal, estadual ou nacional é limitada devido à escala e complexidade dessas instâncias. Para alcançar usuários da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), instrumentos diretos e segmentados podem ser mais eficazes em abordagens localizadas. No entanto, para uma comunicação que abranja todo o país, os instrumentos massivos são mais comuns. E, além disso, mesmo com avanços tecnológicos, a disseminação de informações muitas vezes exige um processo de reinformação, que envolve interpretação, estudo e entendimento do propósito da comunicação, indicando a necessidade de esforços contínuos para garantir que as mensagens sejam compreendidas e eficazes. Outra observação foi o fato de não ter aparecido a “comunicação de casa”. Os participantes falaram dos instrumentos utilizados para fora e “é oportuno lembrar que a comunicação, direta e eficiente é essencial na relação com os públicos internos, afinal boa comunicação começa em casa” (DUARTE, 2009, p. 7).

Não de maneira contraditória e sim complementar, o mesmo autor infere que hoje a grande barreira da comunicação não é, necessariamente, os instrumentos em si, apesar de precisarmos estar atentos sobre como estão sendo construídos e utilizados, mas sim como os interessados descobrem que eles existem. Onde estão os instrumentos e como utilizá-los (DUARTE, 2009). As respostas demonstraram esse entendimento de que existem instrumentos, são importantes, porém, não são utilizados da maneira que deveriam ou não estão em condições adequadas para alcançar maior qualidade no atendimento e no cumprimento dos objetivos

comunicacionais estabelecidos. Ficou nítida a consciência dos gestores sobre a importância de adaptar as ferramentas para o acesso do público-alvo para reduzir as inconsistências e, consequentemente, o aumento da execução das políticas sociais.

#### 4.4 A RELAÇÃO INTERFEDERATIVA DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR

Para esse ponto, mas não de maneira específica, pensar as três esferas de governos é também olhar para as responsabilidades e especificidades de cada uma delas. É pensar “a dor e a delícia” de estar respondendo pela fome em âmbito municipal, estadual ou nacional. A qualidade da comunicação deve ser a mesma independente de onde está sendo reproduzida, sendo de responsabilidade de toda administração pública. Como já falado em outros trechos dessa escrita, a CP no serviço público desempenha um papel essencial na sustentação da democracia, na garantia dos direitos sociais, na promoção de uma governança eficiente e na orientação da sociedade. Ela atua como um elo regulador na relação entre o Estado e a sociedade, demandando a participação ativa de todos os envolvidos. Não se limita apenas a assegurar o acesso do indivíduo às informações a que tem direito, mas também abrange a compreensão de seus interesses, opiniões e necessidades (DUARTE; DUARTE, 2019). Isso, também, quando se pensa na relação interfederativa e nas trocas comunicacionais dos entes.

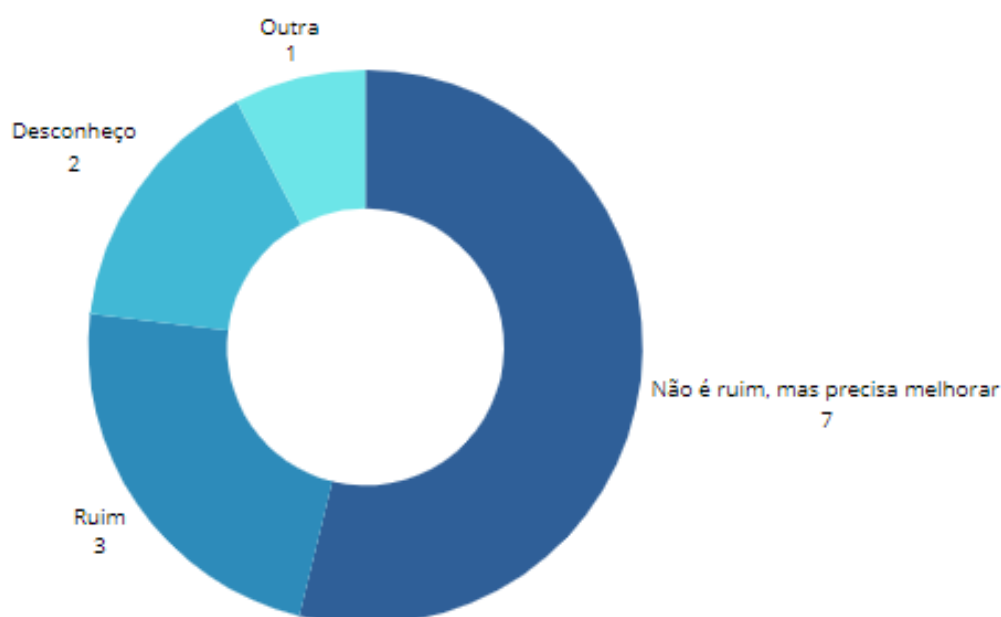
Uma conclusão interessante a respeito dos papéis de cada ente é que o governo Federal possui vantagem por estar no topo da máquina estatal e ser o primeiro direcionador da CP frente às políticas públicas e sociais. Isso renderia maior responsabilidade em qualificar processos comunicacionais ou isso demandaria que os processos comunicacionais recebessem maior alcance somente? Pensar até onde essa comunicação precisa chegar é maior do que pensar com qual qualidade essa comunicação precisa chegar?

Com base nesses questionamentos, a comunicação municipal, deveria ser melhor estruturada por estar mais próxima dos beneficiários das políticas? E o estado teria a responsabilidade de mediar essas interações, de maneira a acolher as necessidades que chegam do órgão federal e disseminar para os municípios sem que estas se percam ou ganhem diferentes sentidos? Olhar para os diferentes sujeitos históricos não é só pensar o grau de comprometimento ou responsabilidade de cada um, é reconhecer as diferenças e as necessidades de implementar estratégias que comportem as demandas reais, com possibilidades

reais de alcance e com as condições estruturais adequadas para garantia de políticas que viabilizem o acesso amplo à direitos e à participação.

Outra pergunta que ganhou unanimidade nas respostas entre os gestores foi **se a comunicação pública auxilia para melhorar a execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)**, e as treze respostas foram sim. Porém, quando perguntados a respeito do **fluxo de comunicação pública para PNSAN estabelecido entre os municípios, estados e governo federal**, a maioria respondeu que não é ruim, mas precisa melhorar e o restante desconhece ou avalia que é ruim, de acordo com o gráfico abaixo:

Gráfico 3: Fluxo de comunicação pública interfederativa para PNSAN



Fonte: organizado pela autora com dados dos formulários.

A resposta “outra” foi dada por um representante municipal e refere que os fluxos de comunicação interfederativos na PNSAN “Precisam crescer como uma unidade de forças e buscar a solução de qualquer situação pública de forma conciliadora, sábia, inteligente e humana”. A resposta sugere a necessidade de interação entre os entes.

Foi possível perceber o alinhamento das respostas a respeito da necessidade da CP para o aprimoramento da execução da PNSAN. De fato, é amplamente reconhecido os benefícios

que as práticas podem trazer para a organização e também para as equipes, elevando as práticas de gestão. São diversos os desafios postos, mas também são inúmeras as possibilidades, afinal

(...) ela está em todos os processos da organização. A comunicação é a energia que circula nos sistemas e a argamassa que dá consistência à identidade organizacional. Ela é o oxigênio que dá vida às organizações. Está presente em todos os setores, em todas as relações, em todos os fluxos de informação, espaços de interação e diálogo (DUARTE; MONTEIRO, 2009, p. 6).

A centralidade e a importância da comunicação em uma organização são equiparadas a elementos essenciais como energia e oxigênio, demonstrando o quanto é fundamental para o funcionamento, a coesão e a vitalidade da instituição. A comunicação permeia todos os setores e relações, facilitando o fluxo de informações, a interação e o diálogo, sendo indispensável para a construção e manutenção da identidade organizacional e para o alinhamento entre seus diferentes processos e públicos. Contudo, também é alinhada a ideia de que precisa melhorar, de que é ruim, de que é desconhecida. Os próprios gestores não conseguem ver o funcionamento da comunicação, é um enigma a ser decifrado, existe uma dificuldade em visualizar e transformar essa força motriz em energia vital (DUARTE; MONTEIRO, 2009).

Apesar de os órgãos interfederativos acolherem demandas e processos individuais, as explicações para a não fluidez da CP são comuns. Duarte e Monteiro (2009) explicam que, na maioria dos casos, a CP não circula adequadamente porque as pessoas utilizam essas ferramentas como um instrumento de poder.

Há excesso de barreiras, não há o interesse real em ouvir, não há adequação e uso estratégico de canais múltiplos, as mensagens não são adaptadas aos públicos, gestores acham que fazer comunicação é igual a disseminar informação, a especialização gera guetos onde cada um faz sua parte sem pensar no todo, inexistência de informação relevante. Faltam políticas, diretrizes e estratégias de comunicação e, espantosamente, engajamento da alta cúpula para transformar a comunicação em um instrumento de qualificação dos processos, da identidade organizacional e da melhoria dos resultados (DUARTE; MONTEIRO, 2009, p. 6-7).

A formação inexistente de políticas e diretrizes que possibilitem um canal de comunicação sem barreiras - que acolha as demandas e que consiga adequar os diferentes vocabulários - afasta os gestores da execução da PNSAN e os aproxima de opiniões a respeito da insuficiência desse canal interfederativo. A consequência disso é a tendência a uma comunicação que flui de “cima para baixo”, que não alcança as reais necessidades e que produz o que Duarte e Monteiro (2009, p. 7) chamam de “um tipo de cinismo coletivo, onde todos fazem de conta que tudo é do conhecimento de todos, embora vivam reclamando da fragilidade da comunicação”. O “de cima para baixo”, nesse caso, pode estar relacionado com os três entes: governo federal com estados; estados com municípios; municípios com a população beneficiária; federal com



município; estado com população etc. Os arranjos podem ser modificados de acordo com o que está sendo comunicado e para quem está sendo comunicado, não é necessariamente uma linha horizontal, apesar de, no plano costumeiro ser visto somente dessa forma.

Os autores também sugerem que, em muitos casos, a comunicação ainda é vista apenas como uma ferramenta prática e operacional, sem a devida consideração estratégica, utilizada em situações pontuais: disseminar um novo Programa ou Política; informar a respeito de prazos; solicitar atualizações em sistemas etc. Sem que o processo de diálogo seja permanente e parte constitutiva - integradora - do dia a dia das instituições. Talvez quando isso for uma possibilidade real e comunicar construa participação, compreensão e interação. “Essa forma de imaginar a comunicação significa pensar que a comunicação é vital demais para ser deixada nas mãos de especialistas” (DUARTE; MONTEIRO, 2009, p. 8).

Esse cenário do qual os gestores se identificaram aponta para a necessidade urgente de repensar a comunicação pública em uma perspectiva mais integrada e estratégica, que transcenda a simples disseminação de informações e busque, de fato, promover um diálogo contínuo, adaptado às realidades e necessidades locais dos entes. A falta de políticas claras de comunicação, a inexistência de diretrizes específicas e a ausência de um verdadeiro comprometimento da liderança com o fortalecimento da comunicação pública contribuem para a fragilidade dos fluxos comunicacionais, que, em alguns casos, os gestores desconhecem.

Além disso, a comunicação entre os níveis de governo ainda sofre com barreiras estruturais e falta de alinhamento, o que compromete sua efetividade e a execução das políticas sociais. Para transformar a comunicação em um instrumento de qualificação e efetividade na execução da PNSAN, é necessário que todos os gestores da administração pública (independente do cargo e ou órgão do qual esteja vinculado), primeiramente, se veja parte do processo e depois disso que assuma sua responsabilidade<sup>40</sup> em tornar a comunicação uma prática estratégica, inclusiva e eficaz. Isso envolverá não apenas a utilização de canais adequados, mas também a construção de um ambiente de escuta ativa, troca e participação genuína, garantindo que as necessidades de todos os públicos sejam atendidas de maneira eficaz e integrada.

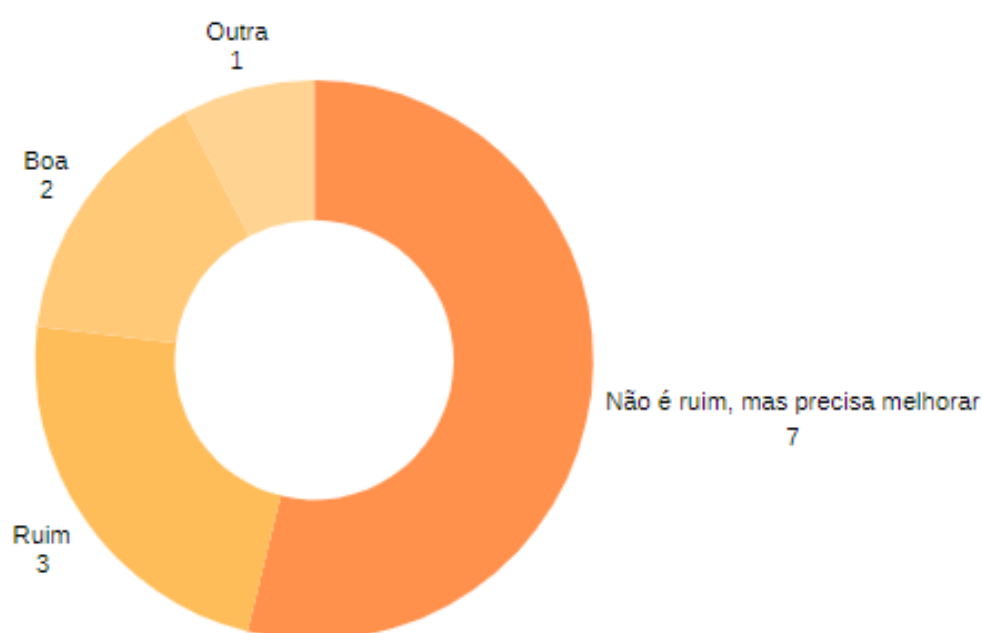
Além do fluxo interfederativo, foi questionado sobre como **os gestores avaliam o fluxo de comunicação pública estabelecido entre seu órgão e a população beneficiária/usuária**

---

<sup>40</sup> Aqui é importante não desconsiderar todas as dificuldades já elencadas acima, tanto financeiras quanto humanas, as implicações e os atravessamentos políticos etc. Mas é importante olhar para as responsabilidades de cada ator da administração pública, envolvidos com um plano de comunicação que consiga tratar as demandas em sua essência e que responda com as expectativas da execução adequada na PNSAN.

**da Política de Segurança Alimentar e Nutricional.** A principal resposta foi igual à questão anterior, tendo sete delas vinculada à “não é ruim, mas precisa melhorar”, seguida por três avaliada como ruim e duas como boa. Apenas uma das respostas foi diferente e explicitada por um ente federal que “Não temos como ministério uma ação direta à política de SAN” o que indica a impossibilidade de estabelecer um fluxo com o público beneficiários da PNSAN, neste caso. O gráfico abaixo sistematiza as respostas:

Gráfico 4: Fluxo de comunicação pública estabelecido entre seu órgão e a população beneficiária/usuária da Política de Segurança Alimentar e Nutricional



Fonte: organizado pela autora com dados dos formulários.

O gráfico reflete um fluxo parcialmente eficaz, mas com lacunas, possivelmente relacionadas à consistência e rapidez na troca de informações que o diálogo com o público beneficiário da Política permite. Pensar a CP na relação com os beneficiários é pensar que ela encontra sua legitimidade no cidadão ativo, considerado o principal receptor. Segundo Zémor (1995), sua autenticidade reside na prática bidirecional, onde o Estado não apenas transmite informações, mas também ouve os cidadãos, compreendendo suas demandas e respondendo de forma adequada, sendo o diálogo essencial para o fortalecimento do acesso à Políticas Públicas, nesse caso, o diálogo tem o poder de promover acesso à alimentos adequados e saudáveis e reduzir a fome.

Outro aspecto relevante destacado por Zémor (1995) é a ambivalência presente na relação entre o Estado e o cidadão, marcada por sentimentos e interesses contraditórios, mas, para o autor, essa característica, além de ser inevitável, é também fundamental para os fundamentos da CP. Essa relação ambivalente destaca a necessidade de compreender e considerar os diferentes interesses envolvidos no espaço público, que para ele deve ser aberto a todos, preservando as liberdades dos cidadãos. No entanto, ele aponta que esse espaço pode ser suscetível à influência de atores políticos ou das mídias que buscam atender a seus próprios interesses. Isso ressalta os desafios de manter o espaço público como um ambiente verdadeiramente inclusivo e democrático, que pode ser um dos motivos pelos quais os gestores acreditam que esse fluxo “não é ruim, mas precisa melhorar”.

Assim como na relação interfederativa, a relação com os beneficiários da política não deve ser vista apenas como uma ferramenta para disseminar informações, mas sim como um processo de diálogo ativo e inclusivo. As demandas das pessoas nem sempre são o que os gestores acreditam ser. É necessário que o Estado informe, mas mais do que isso, escute e incorpore as demandas da sociedade, promovendo um espaço público que respeite a diversidade de interesses e opiniões e seja capaz de superar os desafios impostos tanto internamente quanto externamente.

A outra contribuição dos gestores para o questionário dessa pesquisa foi **definir, em uma frase, o que significa esse fluxo de comunicação estabelecido entre os municípios, estados e governo federal, na PNSAN**. Essa definição teve como objetivo sintetizar o que os participantes já haviam descrito nas demais questões, a fim de capturar, de maneira objetiva, a forma que isso foi apreendido por eles. Interessantes foram as respostas, conforme segue:

Creio que há materiais disponibilizados de forma constante, sempre em busca de alcançar ao máximo de usuários (representante Estadual).

Uma via de mão dupla, onde a coordenação e a colaboração são essenciais, mas ainda enfrentam desafios de alinhamento e agilidade (representante Estadual).

Pouco eficiente e acessível, pensar em uma ferramenta partilhada para as 3 esferas de governo (representante Estadual).

Falta constância nas informações (representante Municipal).

A comunicação deve ser pautada no interesse público carecendo de instrumentais adequados aos interessados (representante Estadual).

O fluxo de comunicação precisa partir de todos os níveis de execução da PNSAN (representante Municipal).

Burocrático (representante Federal).

Pode melhorar (representante Municipal).

Precisamos da intergovernamental entre todos (representante Municipal).

Ainda muito deficitário (representante Federal).

O fluxo de comunicação para PNSAN também deve ser uma ação estratégica do SISAN (representante Federal).

Constante, mas de intensidade variável e em ampliação --portanto recomeço-- permanente (representante Estadual).

Insistente entre municípios e ineficiente entre os entes federados (representante Municipal).

Entre as sugestões para melhorias no fluxo de comunicação, os respondentes destacaram a necessidade de revisar e integrar instrumentos para facilitar o acesso às informações, ampliando os canais de comunicação e promovendo maior divulgação. Também foi sugerido o aumento de investimentos em recursos financeiros e humanos para fortalecer a capacidade operacional. Outra proposta significativa foi o desenvolvimento de uma plataforma ou sistema interfederativo, visando otimizar a comunicação entre os entes públicos e promover maior eficiência e integração no compartilhamento de informações.

Existe um grande indicativo, como pode ser percebido no histórico da Política de SAN do governo federal, de que se as instâncias de controle social estão em pleno funcionamento, a política e suas facetas também estão. Porém, ao analisar essas respostas foi possível perceber que, apesar de o SISAN estar em pleno funcionamento, existe um afastamento da PNSAN com a participação social.

Todos os municípios e estados partícipes da pesquisa são aderidos ao SISAN, o que poderia os colocar na mesma linha de partida quando vistos sob a perspectiva dessas instâncias, porém, estar aderido ao SISAN e pactuar com essas medidas de controle social não indica, necessariamente, que as ações no âmbito da PNSAN estão alinhadas e/ou minimamente funcionais. Existem diferentes entendimentos e perspectivas a respeito do que contempla a comunicação pública e de como ela pode ser utilizada dentro dos fluxos interfederativos, pelos próprios trabalhadores e trabalhadoras da PNSAN.

A autora Figueiredo (2022) discute sobre o contexto brasileiro, especialmente considerando os avanços proporcionados pela Constituição Federal de 1988 e o processo de redemocratização, o reconhecimento da Comunicação Pública como uma prática inserida na esfera pública estatal (e seus princípios identificados em diversos espaços, como os conselhos de políticas e de direitos, conferências nacionais, estaduais e municipais, etc.) como um ambiente fundamental para promover diálogo e a busca por soluções que atendam ao interesse coletivo. Nessa abordagem, a Comunicação Pública assume uma dinâmica de troca de

informações que, embora possa passar por reinterpretações ou mediações antes de alcançar seu público final, tem como objetivo principal: informar, consultar, deliberar, negociar e engajar os cidadãos de forma corresponsável em questões de interesse geral. Para a autora, esse papel, quando exercido nos territórios, ressalta sua relevância como um instrumento essencial para fortalecer a participação cidadã e a democracia.

Dito isso, considerando os reflexos deixados pelos últimos anos de governo e pela política aplicada às instâncias de participação de SAN, Monteiro (2009, p. 40) contribui para a visão de que as informações fundamentais para a Comunicação Pública produzem efeitos apenas a longo prazo, considerando que o impacto desejado “requer um tempo maior para se consolidar, já que seu objetivo, além de informar, é qualificar o cidadão para exercer seu direito de voz, de voto e de veto nas questões que dizem respeito à coletividade”. Ou seja, é inevitável que, nesse momento de retomada, as instâncias estejam ainda em processo de vinculação e reaproximação. Quando consideramos que o SISAN é uma instância de promoção de vínculo interfederativo, que está em pleno funcionamento (pelo menos nas localidades dos gestores respondentes da pesquisa), e ainda assim existem buracos no fluxo, é urgente pensar em formas de fortalecer e qualificar essa retomada entre todos os envolvidos, mesmo que isso demore, como citou Monteiro.

Para além de um sistema robusto e eficiente, pensar a comunicação interfederativa como um produto a ser entregue por todos os envolvidos é olhar também para os diversos fatores implicados e não só a emissão e recepção de informações

Depende de disponibilidade oportunidade acesso do ambiente que se viabiliza a interação da linguagem adequada pedagogia apropriada e circunstâncias os discursos e os sinais podem não ser entendidos e as informações podem estar em locais incertos e não sabidos não chegar ao destino serem mal interpretadas estarem equivocadas ou distorcidas não serem apresentadas no momento adequado serem desinteressantes ou inconsistentes não terem um significado para o receptor ou simplesmente não terem credibilidade (DUARTE, 2009, p. 4).

Aqui caberia elencar também, como fator relevante para os fluxos interfederativos, as inovações que anteriormente foram elencadas nos instrumentos utilizados pelos gestores e o impacto que isso gera. O avanço tecnológico e a ampliação do acesso da população têm promovido o surgimento de novos canais de comunicação entre o Estado e os cidadãos, com um caráter pseudo participativo. “São formas novíssimas de manifestação que aparecem no cenário político brasileiro (e de outros países) como uma promessa de participação mais ativa e consciente dos cidadãos” (BRANDÃO, 2006 p. 7).

A responsabilidade pelas informações dadas é de quem gera e compartilha. No âmbito da estrutura da administração pública, é essencial compreender que todos têm a

responsabilidade de prestar contas aos seus públicos específicos, atendendo às necessidades de cada grupo e utilizando os meios mais adequados para isso, mas, de acordo com Brandão (1998, p. 15),

o primeiro segmento a ser trabalhado pela CP é seu próprio público interno, seus técnicos e especialistas, seus professores, o ambiente acadêmico e profissional que, desacostumados a pensar sobre o seu métier como sendo de interesse público, precisam ser motivados para se engajar na busca de soluções para os problemas de comunicação do país.

Olhar para dentro das equipes é também olhar para uma forma de qualificar os fluxos interfederativos. Afinal, as respostas demonstram que ainda existem lacunas que comprometem a efetividade da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). A comunicação pública é uma ferramenta essencial para fortalecer a democracia e a participação social - também as instâncias que a garantem - mas seu impacto depende de esforços estruturais e de longo prazo, especialmente no contexto de recuperação de políticas desarticuladas em períodos passados recentes.

Para finalizar as contribuições, os participantes tiveram um espaço **para comentários gerais sobre a sua percepção dos processos comunicativos na gestão da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN.**

Os espaços de divulgação estão em constante crescimento, tanto na utilização de redes sociais, de instrumentos acessíveis e no jornalismo tradicional (representante Estadual).

A comunicação é efetiva e feita com cuidado, mas a SAN precisa de mais gente, mais servidores e estrutura em nível estadual e municipal. Em nível federal percebe-se uma boa estruturação (representante Estadual).

Criar um sistema interfederativo, que possam ser alimentados e acessados pelos 3 entes federativos (representante Estadual).

Dificuldade no acesso de resultados das ações (representante Municipal).

A comunicação é fundamental para o exercício da cidadania mediante aplicação de instrumentais adequados aos entes e cidadãos (representante Estadual).

Muito importante na definição e avaliação das atividades a serem desenvolvidas no âmbito da Política (representante Municipal).

A comunicação é priorizada em uma linguagem não tão acessível, e é necessário a atenção, dos estados e municípios para transparência de dados e incentivo à uma boa comunicação pública (representante Federal).

Sem a comunicação como a sociedade saberá que tem o direito à alimentação adequada em Lei municipal como exemplo (representante Municipal).

É preciso de um fortalecimento do SISAN para que haja uma melhor compreensão da PNSAN e gerar uma comunicação mais efetiva (representante Federal).

Ampliar as redes existentes e conectar mais pessoas (representante Federal).

É necessário qualificar muito o processo de comunicação institucional entre os entes federados que ainda é ineficiente. Os órgãos federais atuam como se fossem os únicos executores da política, sem comunicar de forma ágil as decisões de governo que impactam a PNSAN, portanto também impactam os municípios, onde os cidadãos estão. Atualmente essa comunicação tem melhorado, mas a passos muito lentos, sem uma rotina clara de comunicação das seções federais, seja da Caisan, do Consea, dos órgãos etc. (representante Municipal).

Nos comentários gerais, foi possível identificar uma síntese das respostas anteriores dos participantes. Surgiram sugestões voltadas à melhoria do fluxo de comunicação, destacando a necessidade de revisar e integrar instrumentos que facilitem o acesso às informações, ampliando os canais de comunicação e promovendo maior divulgação. Muitos ressaltaram que a comunicação exige canais mais integrados, ampliados e uniformes, o que tornaria as informações mais acessíveis. Além disso, foi enfatizado que, para melhorar a comunicação interna, é crucial estabelecer um diálogo mais eficaz e acessível com o público final da PNSAN. Por fim, novamente foi apontada a necessidade de um maior investimento em recursos financeiros e humanos, indicando que as limitações orçamentárias ou a falta de pessoal podem ser obstáculos para o fortalecimento da comunicação e da política.

## ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

As transformações ocorrem de forma gradual, por isso, este texto não busca esgotar as discussões sobre a relação entre a Comunicação Pública e a gestão das Políticas Públicas, mas visa destacar a importância de construir espaços de diálogo que valorizem a dimensão cidadã dessas políticas. Ao garantir o direito à Comunicação Pública, abre-se a possibilidade de fomentar processos formativos que permitam a compreensão crítica das manifestações da questão social, especialmente no contexto atual, marcado pela influência política partidária e da dinâmica capitalista. Que a articulação entre os princípios da Comunicação Pública e as Políticas Sociais se manifeste na vivência diária, por meio de uma comunicação dialógica, promovendo a emancipação política e o fortalecimento da democracia alicerçada em uma visão crítica e consciente de classe.

A trajetória das políticas sociais no Brasil, especialmente no campo da segurança alimentar e nutricional, reflete avanços e retrocessos moldados por disputas políticas, crises econômicas e lutas sociais. A consolidação dessas políticas está historicamente ligada à garantia de direitos e à inclusão das populações vulneráveis, com marcos como a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e o reconhecimento do direito humano à alimentação adequada. Apesar dos desafios, como períodos de descontinuidade e desmonte institucional, o contexto atual aponta para uma retomada significativa, com iniciativas como o Plano Brasil Sem Fome e o fortalecimento do CONSEA. Esses esforços reafirmam a segurança alimentar como prioridade ética e política, essencial para combater a fome, promover a justiça social e construir um desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Esta pesquisa junto a gestores interfederativos, trabalhadores da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, apontou importantes indicadores. Um deles foi que, mesmo com a qualificação acadêmica e técnica, a falta de comunicação pode comprometer a compreensão das políticas, tornando essencial a análise de como as políticas são comunicadas e como a Comunicação Pública pode se inter-relacionar para superar essas dificuldades.

O ponto alto foi identificar inúmeras respostas de resistência, de luta e de defesa da democracia, assim como o interesse de qualificar a Política de SAN, o que indica a fertilidade do terreno para ações de Comunicação Pública. A partir da visão dialética de Kosik é possível identificar que a percepção de cada gestor sobre seu papel e sobre a realidade de sua atuação na política de SAN não é apenas individual, mas também socialmente moldada.



As respostas, embora pessoais, estão imersas em uma rede de influências culturais, políticas e econômicas, refletindo um processo de construção coletiva que ultrapassa as fronteiras de cada gestor (cada local) e se articula com projetos sociais ampliados. É interessante observar como, apesar de haver semelhanças nas respostas de gestores de diferentes regiões e níveis de governo, a ausência de uma estrutura organizacional específica para a SAN em muitos casos, assim como a insuficiência de recursos orçamentários, revela fragilidades na implementação da política.

A pesquisa demonstrou que, apesar da presença de algumas iniciativas e recursos, a execução da PNSAN está longe de ser uniforme, evidenciando a necessidade de maior estruturação, integração e destinação de recursos adequados para que a política alcance seu pleno potencial. Portanto, a análise crítica das respostas vai além da descrição das condições atuais; ela aponta para a urgência de repensar a forma como a SAN é gerida e quais são os reais desafios para a efetividade das ações, o que nos leva a refletir sobre as transformações necessárias para a construção de uma sociedade sem fome.

A comunicação pública, como abordada pelos participantes e também vista na teoria, pode ser interpretada como uma abordagem que vai além de um conjunto específico de áreas ou profissões, sendo mais relacionada a uma postura ou atitude que entende a comunicação como um meio para promover o interesse coletivo e fortalecer a cidadania. Porém, para muitos deles, a comunicação é tida apenas como uma ferramenta para divulgar as ações do governo. Embora as mudanças tenham contribuído para uma evolução no reconhecimento da busca pela cidadania, talvez ainda não tenha gerado repercussão e entendimento necessários em relação à representação democrática. Os gestores, apesar de estarem inseridos, muitas vezes parecem ver o governo como algo distante de sua realidade, o que o leva a adotar uma postura cética e até cínica em relação à política e à capacidade de atender ao interesse coletivo. Mais do que um simples desinteresse, muitas vezes o reflexo dessa apatia e a falta de engajamento político decorrem de um cenário de desinformação, escassez de oportunidades de participação e perda de confiança na administração pública (DUARTE, 2011).

Analisar os canais de comunicação e os instrumentos legais e técnicos que servem de base para a comunicação pública na gestão interfederativa permitiu identificar elementos vinculantes nos Princípios da CP e na PNSAN. Apesar de perceber as contradições, desafios e oportunidades presentes nas respostas as técnicas dialéticas para com a análise de conteúdo garantiram que os dados fossem observados respeitando a diversidade de contextos e a complexidade do tema.

A avaliação sobre a expansão do conceito de Comunicação Pública no Brasil apontou que sua evolução foi marcada por importantes transformações políticas e sociais, além do desenvolvimento da atividade comunicacional. As mudanças sociais, especialmente a restauração da democracia, impulsionaram o surgimento de novas formas de vivência democrática, o que gerou a necessidade de uma informação voltada para a construção da cidadania. Nesse contexto, a cidadania passou a ser entendida de forma mais participativa, com foco no exercício ativo de direitos e deveres, algo que só é possível quando há acesso à informação e comunicação adequadas (BRANDÃO, 2006).

Autores como Paulo Freire, Zémor e Brandão fornecem as bases para uma compreensão crítica e participativa da comunicação, destacando a importância do diálogo e da reciprocidade no processo comunicativo entre governo, sociedade civil e Estado. A comunicação é um processo dinâmico e contínuo, que envolve tanto o conteúdo das mensagens quanto as relações entre os participantes. Ela cria interações e influências mútuas que estruturam sistemas e subsistemas. Compreender como essas interações ocorrem é fundamental para entender o funcionamento da comunicação e seu impacto na sociedade (DUARTE, 2009). Com isso, compreender o discurso do governo envolve interpretar suas intenções e identificar o que pode ser perdido no contexto. Nesse caso, pensa-se que todos os participantes são governo. Em diferentes espaços e com diferentes responsabilidades, porém, seguindo o viés técnico e profissional de garantia da SAN. O discurso e o diálogo, além de outros instrumentos, são ferramentas de poder usadas para alinhar estratégias e atender às expectativas dos cidadãos, que devem ser analisadas criticamente.

É possível identificar que em democracias avançadas, a comunicação é essencial para aproximar os cidadãos do Estado e garantir o pleno exercício da cidadania, indo além de tratá-los como simples usuários de serviços públicos. Assim, as gestões não apenas existem em um ambiente que pode ou não ser comunicativo, mas também ajudam a construí-lo através do acesso democrático às informações. Ademais, um cenário político favorável, depois desfavorável, depois favorável novamente (entre esses vinte anos analisados) para as políticas públicas permitiu que surgissem novas expressões e formas de convivência entre os diversos setores da sociedade. Essas mudanças exigiram que o Estado se preocupasse com as demandas dos cidadãos. A mudança política implicou, também, “em uma nova arena para a comunicação que se manifesta como um ator político, ocupando de forma privilegiada este novo espaço público” (BRANDÃO, 2006, p. 11).

O estudo evidenciou a importância da comunicação pública como uma ferramenta essencial para promover a democratização da gestão pública e fortalecer a execução de políticas

sociais, neste caso, a PNSAN, como parte integrante. Em acordo com o que Duarte (2009, p. 9) chama de “um caminho sem volta em direção a uma comunicação mais democrática e pluralista (...) mais importante do que de onde saímos ou onde chegaremos é o que aprenderemos durante a jornada”. Por fim, a CP é um conceito em construção, assim como é nossa cidadania, nossa vivência política, nossa democracia, nossa ciência: depende de nós (BRANDÃO, 2006).

Pensar nos compromissos com a cidadania e com a democracia é também considerar a base dos princípios das políticas sociais e da Comunicação Pública (FIGUEIREDO, 2019), afinal, existe “uma consciência crescente de que, se a comunicação é fraca, todo o resto é inútil” (Duarte; Duarte, 2029, p. 59). Por fim, a comunicação na gestão da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e os princípios da Comunicação Pública é, de fato, uma realidade em conexão? A resposta não é estática, mas sim. Os participantes demonstraram um cenário consciente e promissor para a implementação da Comunicação Pública e dos seus princípios na PNSAN. No entanto, ainda enfrentam desafios significativos, especialmente no que se refere à comunicação interna, interfederativa. Mas, afinal, saber o que precisa ser feito não é suficiente quando não se comunica bem.

## REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Ricardo. **Riqueza e miséria do trabalho**. v. II. São Paulo: Boitempo, 2013.
- ARANHA, Adriana Veiga. **ESTADO EM AÇÃO**: ideias, atores e instituições no enfrentamento da fome e da extrema pobreza no Brasil. 2019. 182 f. Tese (Doutorado) – Curso de Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.
- BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social**: intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS, 2000.
- BARBOSA, Mário da Costa. **Planejamento e serviço social**. São Paulo: Cortez, 1981.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70 Ltda, 1977.
- BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.
- BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: Conselho Federal de Serviço Social – CFESS – (Org.). **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 575-592.
- BRASIL. **Lei 8.662**. Dispõe sobre a profissão de assistente social e dá outras providências. Brasília, 7 de junho de 1993.
- BRASIL. **Fome Zero**: Uma História Brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 9. ed. São Paulo: Manole, 2014.
- COSTA, João Roberto Vieira da. **Comunicação de Interesse Público**: ideias que movem pessoas e fazem um mundo melhor. São Paulo: Jaboticaba, 2006.
- CUNHA, Maria A. V. C. **Meios eletrônicos e transparência: a interação do vereador brasileiro com o cidadão e o poder executivo**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10. Santiago, Chile, 18-21 out. 2005.
- DRAIBE, Sonia Maria. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13-42.
- DUARTE, Jorge. **Sobre a emergência do(s) conceito(s) de Comunicação Pública**. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. p. 121-134.

DUARTE, Jorge; DUARTE, Márcia Yukiko. Serviço público, comunicação e cidadania. In: NASSAR, Paulo; MARETTI, Eduardo (Org.). **Comunicação Pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo: Aberje, 2019, p. 57-77.

DUARTE, Jorge; MONTEIRO, Graça. Potencializando a comunicação nas organizações. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). **Comunicação organizacional**: linguagem, gestão e perspectivas. v. 2. Rio de Janeiro: Saraiva UNI, 2009, p. 333-359.

FAO; FIDA; OMS; PMA; UNICEF. **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2023**: urbanización, transformación de los sistemas agroalimentarios y dietas saludables a lo largo del continuo rural-urbano. Roma: FAO, 2023. Disponível em: <http://doi.org/10.4060/cc6550es>. Acesso em: 26 dez. 2024.

FIGUEIREDO, Kênia Augusta. **Comunicação Pública e Assistência Social**: um estudo sobre os processos comunicativos nos centros de referência de assistência social/CRAS. 2016. 204 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

FIGUEIREDO, Kênia Augusta. Comunicação pública: um direito humano em conexão com o serviço social. **Temporalis**, v. 18, n. 36, p. 162-177, jan. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22422/temporalis.2018v18n36p162-177>. Acesso em: 27 dez. 2024.

FIGUEIREDO, Kênia Augusta. Comunicação pública e políticas sociais: uma conexão de princípios. **Revista de Comunicação Dialógica**, v. 7, p. 79-100, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rcd.2022.66358>. Acesso em: 27 dez. 2024.

FILHO, Rodrigo de Souza; GURGEL, Cláudio. **Gestão democrática e serviço social**: princípios e propostas para a intervenção crítica. Biblioteca Básica do Serviço Social, v. 7. São Paulo: Cortez, 2016.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GERZSON, Vera Regina Serezer; MÜLLER, Karla Maria. PROCAC/Canoas: comunicação pública e relacionamento com o cidadão. **Revista Famecos**, Porto Alegre, n. 38, abr. 2009.

GOMES FILHO, Adhemar Bento. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10. Santiago, Chile, 18 - 21 out. 2005.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. 1. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 2000.

GRINBERG, Máximo S. (Org.). **A comunicação alternativa na América Latina**. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.

GUERRA, Yolanda. A dimensão técnico-operativa do exercício profissional. In: SANTOS, Cláudia Mônica dos; GUERRA, Yolanda; BACHX, Sheila (Org.). **A dimensão técnico-operativa no Serviço Social**: desafios contemporâneos. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

KOSÍK, Karel. **A dialética do concreto**. 2. ed. São Paulo: Editora Ática, 1995.

LESSA, Sérgio; TONET, Ivo. **Introdução à Filosofia de Marx**: debates e perspectivas. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008.

LOPES, Cristiano Aguiar. **Caderno de finanças públicas**. 2007. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3857/1/caderno%20numero%208.pdf]. Acesso em: 16 de março de 2025.

MARTIN-BARBERO, Jesús. **Dos meios às mediações**: comunicação, cultura e hegemonia. 7. ed. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.

MARTINS, Eduardo Monteiro. Desafios do Desenvolvimento Territorial: governança multinível e comunicação social. In: CUERVO, Luis Mauricio; DÉLANO, María del Pilar (Eds.). **Planificación multiescalar, regional y local**. Santiago: CEPAL, 2019. p. 21-34.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: livro 1. Tradução: Reginaldo Sant'anna. 34. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

MARX, Karl. Manuscritos Econômico-Filosóficos de 1844: trabalho alienado, propriedade materialista e Teses sobre Feuerbach. In: NETTO, José Paulo. **O leitor de Marx**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro I – O Processo de Produção do Capital. v. I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

MASER, S. **Fundamentos de teoria geral da comunicação: uma introdução aos seus métodos e conceitos fundamentais**. São Paulo: EPU/EDUSP, 1975.

MATOS, Heloíza Helena Gomes de. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.

MATOS, Heloíza Helena Gomes de. Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do legislativo. **Líbero**, Faculdade Cásper Líbero, a. II, n. 3-4, p. 32-37, 1999.

MATOS, Heloíza Helena Gomes de. Desafios da comunicação pública no processo de democratização no Brasil. **Revista Comunicações e Artes**, v. 17, n. 30, p. 22-30, 1997.

MELLO, Ricardo. **Comunicação de Interesse Público**: a escuta popular na comunicação pública: construindo uma nova política. Recife: Fundaj. Ed. Massangana, 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MIOTO, Regina Célia. **Estudos Socioeconômicos: serviço social**: direitos e competências profissionais. CFESS, ABEPSS, 2009.

MORTENSEN, CD. **Teoria da comunicação: textos básicos**. São Paulo: Mosaico, 1980.

MOREIRA, Levi Mendes. **A gestão da informação na saúde**: análise do programa de saúde da família no município de São Gonçalo do Amarante, Ceará. UNILAB – Curso de Pós-Graduação em Gestão da Saúde, 2018.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, José Paulo. Das ameaças à crise. **Inscrita**, Brasília, n. 10, p. 37-40, nov. 2007.

NETTO, José Paulo. **A construção do projeto ético-político contemporâneo**. In: Conselho Federal de Serviço Social – CFESS – (Org.). **Serviço Social e Política Social. Módulo 1**. Brasília: CEAD/ABEPSS/CFESS, 1999.

NOVELLI, Ana Lucia. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. **Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**, ano 3, n. 4, p. 75-89, 2006.

OLIVEIRA, Maria José da Costa (Org.). **Comunicação Pública**. Campinas: Alínea, 2004.

PRATES, Jane Cruz. **Possibilidades de mediação entre a teoria marxiana e o trabalho do assistente social**. Tese (Doutorado em Serviço Social) Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2003.

REDE PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil**. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, Rede PENSSAN, 2022.

REDESAN; FAURGS; UFRGS; MDS. **Equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional**. Porto Alegre: Evangraf, 2011.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista Política Pública**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014.

SILVA, Luiz Martins. Comunicação Pública: Estado, Governo e Sociedade. In: BRANDÃO, Elizabeth; MATOS, Heloíza; MARTINS, Luiz (Org.). **Algumas abordagens em Comunicação Pública**. Brasília: Casa das Musas, 2003. p. 34-47.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, discontinuidades e consolidação. Brasília, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.

SILVA, Sandro Pereira; NAGEM, Fernanda Abreu. **A economia solidária na agenda das políticas públicas nacionais**: uma análise do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2011.

TONET, Ivo; LESSA, Sérgio. **Introdução à Filosofia de Marx**: debates e perspectivas. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008.

VIDAL, Karina Caputti; FONSECA, Kely Hapuque Cunha. **A questão do método no serviço social**: reflexões acerca da inserção do (a) assistente social na divisão social e técnica do trabalho. In: 15º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS), Olinda - PE, 2016.

WILLIAMS, Raymond. **Cultura e sociedade**: de Coleridge a Orwell. Petrópolis: Vozes, 2011.

WU, Xun et al. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Brasília: ENAP, 2014.

ZÉMOR, Pierre. **La communication publique**. Paris: PUF, 1995.





## APÊNDICE I - FORMULÁRIO

### Comunicação na PNSAN

Prezado (a) Gestor (a) participante,

Estamos conduzindo uma pesquisa sobre os processos comunicativos na gestão da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Nosso objetivo é compreender como a comunicação é gerida nesta política e como ela influencia sua implementação e sua eficácia. Este questionário é parte de uma pesquisa de mestrado conduzida no Programa de Pós-Graduação em Política Social - PPGPS da Universidade de Brasília - UnB.

Sua participação é extremamente importante para nós! Ao responder, você estará contribuindo para uma melhor compreensão dos desafios e oportunidades na comunicação pública dentro desse importante campo de políticas sociais.

### Sobre a Pesquisa

- Objetivo: Investigar os processos comunicativos na gestão da PNSAN
- Público-alvo: Gestores públicos envolvidos na implementação e execução da PNSAN.
- Tempo de Resposta: Aproximadamente 6 minutos.

### Participação e Consentimento

A sua participação é voluntária. Ao continuar com este questionário, você concorda em participar da pesquisa e permitir que suas respostas sejam utilizadas para fins acadêmicos e científicos. Garantimos que todas as informações fornecidas serão tratadas com o máximo sigilo e confidencialidade.

Para embasar e alinhar as suas respostas.

De modo geral, a Comunicação Pública - CP é um campo que se refere à prática e ao estudo da comunicação realizada por instituições governamentais, organizações não governamentais, e outras entidades do setor público com o objetivo de informar, educar e engajar o público. A CP busca promover a transparência, a participação cidadã contribuindo para o fortalecimento da democracia e para o desenvolvimento de uma sociedade mais informada e participativa. Esses são elementos fundamentais para as políticas públicas e, consequentemente, para a PNSAN.

**Sigilo das Informações:** Todas as respostas serão anonimizadas e utilizadas exclusivamente para esta pesquisa. Seus dados pessoais não serão compartilhados com terceiros e serão protegidos conforme as diretrizes éticas de pesquisa.

Nome:

Telefone para contato:

Onde atua (órgão)?

Qual o seu cargo e vínculo?

Você está respondendo por qual ente federado?

Se município, qual?

Se estado, qual?

Considerando o território/órgão pelo qual você está respondendo, qual é a estrutura responsável pela Segurança Alimentar e Nutricional?

Há recurso orçamentário específico para a Segurança Alimentar e Nutricional? Se sim, é satisfatório, mediante as demandas apresentadas?

Na sua opinião, o que é a comunicação pública nas políticas públicas?

Na sua opinião, quais os princípios a comunicação na gestão pública deve servir?

Na sua opinião, como a comunicação na gestão pública deveria estar estruturada?

Quais são os recursos e instrumentos de comunicação pública utilizados no seu local de trabalho?

De acordo com o que citou acima, como você avalia a necessidade/importância desses instrumentos/recursos de comunicação pública?

De acordo com o que citou acima, como você avalia a efetividade e eficácia desses instrumentos/recursos de comunicação?

Caso os instrumentos não sejam efetivos/eficazes ou sejam pouco efetivos/eficazes, o que você avalia que seria necessário para melhorar?

Você avalia que a comunicação pública pode auxiliar para a melhor execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN?

Como você avalia o fluxo de comunicação pública para PNSAN estabelecido entre os municípios, estados e governo federal?

Como você avalia o fluxo de comunicação pública estabelecido entre seu órgão e a população beneficiária/usuária da Política de Segurança Alimentar e Nutricional?

Em uma frase, como você definiria o fluxo de comunicação para PNSAN estabelecido entre os municípios, estados e governo federal?

Espaço para comentários gerais sobre a sua percepção dos processos comunicativos na gestão da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN.

Gênero

Cor

Idade

Nível Educacional