

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

Silvana Bolgenhagen¹
Bruno Martins Augusto Gomes²
Exzolvildres Queiroz Neto³

Resumo:

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

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

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

Abstract:

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

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

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

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

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

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

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

Resumen:

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

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

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

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

Atualmente, no Brasil, Constituição Federal de 1988, postula a alimentação como um direito social e a Lei nº 11.346/2006, que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) “por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada” (BRASIL, 2006).

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

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

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

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

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

1992).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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

AVRITZER, L. Qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (org)

Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. IPEA, Brasília, 2011.

BARDDAL, F. M.E.; TORRES, R.L. Efetividade Da Participação Cidadã nos Conselhos Municipais de Curitiba. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.12, n. 3, p. 1-15, 2020.

BARROS, M.S.C.; COSTA, V.M.H.M. Percepções de técnicos e conselheiros sobre segurança alimentar e nutricional - SAN em municípios da Região Administrativa Central do estado de São Paulo. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 26, p. 1-16, 2019.

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

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

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

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

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

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

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

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 14 mar. 2024.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

dos conselhos de políticas públicas. In: Pedro Palotti *et al.* (orgs) **E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TATAGIBA, L. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: aprofundando o debate. **Revista Sociologia e Política**, v. 25, p.209-2013, 2006.

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



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

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

Recebido em: 15/04/2025

Aprovado em: 27/06/2025