

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E ANÁLISE DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

ELOÁ IARA MIRAS MASSARO

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL ENTRE OS MUNICÍPIOS DA COMISSÃO REGIONAL DE
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL DE FRANCA/SP

FRANCA
2026

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E ANÁLISE DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

ELOÁ IARA MIRAS MASSARO

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL ENTRE OS MUNICÍPIOS DA COMISSÃO REGIONAL DE
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL DE FRANCA/SP

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", campus de Franca, como requisito para obtenção do Título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

Aluna: Eloá Iara Miras Massaro

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Regina Aparecida Leite de Camargo

Linha de pesquisa: Desenvolvimento urbano, rural, regional e ambiental

FRANCA

2026

M414i

Massaro, Eloá Iara Miras

Implementação de políticas de segurança alimentar e nutricional entre os municípios da comissão regional de segurança alimentar e nutricional sustentável de Franca/SP / Eloá Iara Miras Massaro. -- Franca, 2026
115 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca
Orientadora: Regina Aparecida Leite de Camargo

1. Insegurança Alimentar e Nutricional. 2. Conselhos. 3. Políticas Públicas. I. Título.

ELOÁ IARA MIRAS MASSARO

**IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL ENTRE OS MUNICÍPIOS DA COMISSÃO REGIONAL DE
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL DE FRANCA/SP**

Dissertação apresentada à Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais Câmpus de Franca, para obtenção do título de Grau acadêmico Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas

Área de Concentração: Desenvolvimento urbano, rural, regional e ambiental

Data da defesa: 09/03/2026

Banca Examinadora:

Profª Draª Regina Aparecida Leite de Camargo
UNESP – Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias - Câmpus de Jaboticabal.

Profª Draª Fernanda Melo Sant'Ana
UNESP – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Câmpus de Franca

Profª Draª Vanilde Ferreira de Souza Esquerdo
UNICAMP – Faculdade de Engenharia Agrícola

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

Esta pesquisa aborda a implementação das políticas da segurança alimentar e nutricional nos municípios que compõem a Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CRSANS) de Franca/SP. O estudo busca analisar a concretude das políticas públicas existentes, observando as fragilidades e potencialidades encontradas nos municípios investigados, podendo servir como base para a criação de estratégias de aprimoramento dessas políticas no âmbito municipal e regional.

Tratando-se de um estudo de campo que envolveu a entrevista com atores essenciais no processo de criação das políticas de segurança alimentar e nutricional, os resultados obtidos, além de fornecerem dados aos municípios da região analisada, também servem de referência para futuras pesquisas sobre o tema. Além disso, a observação das diferentes realidades locais permite compreender de que forma as estratégias regionais são adaptadas às especificidades de cada município, possibilitando o aperfeiçoamento das ações voltadas à promoção da segurança alimentar e nutricional.

Em relação ao desenvolvimento sustentável, a pesquisa contribui principalmente para o alcance do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2, o qual visa erradicar a fome e alcançar a segurança alimentar e nutricional, ao analisar políticas públicas voltadas à garantia do direito humano à alimentação adequada, ao fortalecimento da segurança alimentar e nutricional e a importância do incentivo à agricultura familiar como estratégia de abastecimento.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

This research addresses the implementation of Food and Nutrition Security policies in the municipalities that make up the Regional Commission for Sustainable Food and Nutrition Security (CRSANS) of Franca/SP. The study seeks to analyze the effectiveness of existing public policies, observing the weaknesses and potentialities found in the investigated municipalities, and may serve as a basis for the development of strategies to improve these policies at both the municipal and regional levels.

As a field study involving interviews with key actors in the process of creating Food and Nutrition Security policies, the results obtained not only provide data for the

municipalities in the analyzed region, but also serve as a reference for future research on the subject. Furthermore, the observation of different local realities makes it possible to understand how regional strategies are adapted to the specificities of each municipality, enabling the improvement of actions aimed at promoting Food and Nutrition Security.

Regarding sustainable development, the research mainly contributes to the achievement of Sustainable Development Goal 2, which aims to end hunger and achieve food and nutrition security, by analyzing public policies aimed at guaranteeing the human right to adequate food, strengthening Food and Nutrition Security, and highlighting the importance of supporting family farming as a supply strategy.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha família, que sempre acreditou em mim e esteve ao meu lado, apesar de todas as dificuldades que enfrentamos juntos.

À UNESP-Franca, minha casa de formação, onde aprendi a ser uma pessoa melhor.

À cidade de Franca/SP, que é meu lar desde 2018, onde pude vivenciar experiências únicas e indispensáveis para o meu crescimento.

À minha psicóloga, Mariana, que há sete anos me auxilia a ressignificar meus passos ao longo da vida.

À minha orientadora, Profa. Dra. Regina Aparecida Leite de Camargo, que não mediu esforços para me ajudar ao longo desses anos.

A todas as minhas amigas e amigos que cruzaram meu caminho ao longo dessa jornada, em especial àqueles que me acompanham há muito tempo: Pedro Antônio, Majú Abdalla, Victor Schiavoni, Lucia Maria e a família Panicacci.

Aos amigos que fiz no mestrado, que foram fundamentais nessa jornada e que, com certeza, quero levar por toda a vida: Yasmin, Felipe, Guilherme, Isadora, Tamiris e Natália.

RESUMO

A pesquisa objetivou investigar a implementação de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) nos 23 (vinte e três) municípios que compõem a Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CRSANS) da região de Franca/SP e, como problema de pesquisa, analisar quais cidades da CRSANS da regional de Franca/SP estão inseridos no SISISAN e quais políticas de SAN estão sendo implementadas. Foi realizado um estudo de caso através da pesquisa de campo, com caráter descritivo e exploratório, e como desenho de pesquisa optou-se por um estudo quali-quantitativo. Os resultados evidenciam fragilidades na articulação institucional, baixa incidência de CONSEA municipais, limitações orçamentárias e predominância de ações assistencialistas. Também foi apontado a existência, ainda tímida, da compra de produtos da agricultura familiar. A experiência da região revela a necessidade de fortalecer os mecanismos de participação social, ampliar a articulação interinstitucional e reafirmar o papel do Estado na garantia do direito à alimentação adequada, superando práticas assistencialistas e promovendo políticas públicas de caráter estruturante e universal.

Palavras-chave: Insegurança Alimentar e Nutricional. Conselhos. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The research aims to investigate the implementation of Food and Nutrition Security (FNS) policies in the 23 (twenty-three) municipalities that comprise the Regional Commission on Sustainable Food and Nutrition Security (CRSANS) of the Franca/SP region. As its research problem, the study analyzes which municipalities within the CRSANS of the Franca/SP region are integrated into the National Food and Nutrition Security System (SISISAN) and which FNS policies are being implemented. A case study was conducted through field research with a descriptive and exploratory approach, and a qualitative–quantitative research design was adopted. The results reveal weaknesses in institutional coordination, a low incidence of municipal CONSEA councils, budgetary constraints, and a predominance of assistentialist actions. The study also identified a still limited presence of procurement of products from family farming. The regional experience highlights the need to strengthen mechanisms of social participation, expand interinstitutional coordination, and reaffirm the role of the State in guaranteeing the right to adequate food, overcoming assistentialist practices and promoting public policies of a structural and universal nature.

Keywords: Food and Nutrition Insecurity. Councils. Public Policies.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAISAN	Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional
CANN	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPI	Comissão Parlamentar de inquérito
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i> (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PCA	Programa de Controle de Anemia/ou Nutrição
PMSAN	Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
PNSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNLCC	Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes
PNSA	Política Nacional de Segurança Alimentar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PSA	Programa de Suplementação Alimentar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. A FOME COMO EXPRESSÃO DA “QUESTÃO SOCIAL”	16
1.1. A “questão social” e sua gênese	16
1.2. Heranças do passado: A “questão social” no Brasil e sua composição	24
1.3. Linhas gerais da “questão social” na contemporaneidade	29
1.4. Perspectivas gerais da fome como expressão da “questão social”	33
2. INTERFACES DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	36
2.1. A questão agrária brasileira	36
2.2. Evolução do entendimento sobre a segurança alimentar e nutricional	42
2.3. A construção das políticas de combate à fome no Brasil	47
3. CONSELHOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: ESPAÇOS DE ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	59
3.1. Conselhos gestores e a participação popular no âmbito das políticas públicas	59
3.2. Trajetória do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil	62
3.3. O CONSEA no estado de São Paulo	68
4. PERCURSO METODOLÓGICO	70
4.1. População Amostra	72
4.2. Instrumentos de Coleta de Dados	74
4.3. Procedimentos de Coleta de Dados	74
4.4. Aspectos Éticos	74
4.5. Análise de dados	75
5. REGIÃO ADMINISTRATIVA DE FRANCA/SP EM EVIDÊNCIA: ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS	77
5.1. Existência do CONSEA e adesão ao SISAN	77
5.2. Iniciativas locais de promoção da SAN	81
5.3. Existência e execução das políticas de SAN	84
5.4. Gestão das políticas de SAN	87
5.5. Avaliação da Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável	90
5.1.6. Reflexões a partir dos dados coletados	93
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
REFERÊNCIAS:	105

APÊNDICE I – QUESTIONÁRIO ELABORADO PELA AUTORA APLICADO AOS ENTREVISTADOS	110
ANEXO I – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)....	113
ANEXO II – PARECER DO COMITÊ DE ÉTICA	115

INTRODUÇÃO

Tanto no cenário nacional quanto internacional, há um contínuo debate sobre as problemáticas da fome e da pobreza, que abrangem diversos setores e são influenciadas por múltiplos atores, incluindo governos, sociedade e mercado. Uma das consequências centrais dessas discussões é a consolidação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) no Brasil, como um elemento fundamental para construção de políticas públicas de combate à fome.

A formação social brasileira é marcada por um processo histórico desigual, cujas raízes remontam ao período colonial, estruturado a partir de uma economia dependente e agroexportadora. Esse modelo de colonização predatória consolidou características estruturais como a concentração fundiária, a monocultura, a exploração intensa da força de trabalho das populações vulneráveis e a marginalização da agricultura de subsistência, produzindo um cenário paradoxal de fome e subnutrição em um país dotado de ampla capacidade produtiva.

Mesmo após a “independência” política, tais traços se mantiveram, reproduzindo uma inserção subordinada do Brasil no capitalismo mundial e aprofundando as desigualdades sociais, raciais e regionais. Ao longo do século XIX e início do século XX, a transição para o trabalho assalariado, a abolição tardia e incompleta da escravidão e a consolidação do capitalismo ocorreram sem a incorporação efetiva das classes trabalhadoras, especialmente da população negra, o que contribuiu para a constituição histórica da chamada “questão social” no país.

No decorrer do século XX, as diferentes fases do desenvolvimento capitalista brasileiro, da industrialização restringida à industrialização pesada, intensificaram as contradições entre capital e trabalho, evidenciando novas e persistentes expressões da questão social. As respostas estatais oscilaram entre repressão e reconhecimento insuficiente de direitos sociais, sem, contudo, enfrentar estruturalmente as desigualdades produzidas pelo próprio modelo de desenvolvimento. Nessa ótica, a insegurança alimentar e nutricional se configura como uma expressão histórica e estrutural da questão social brasileira, vinculada à concentração de renda, à precarização do trabalho, ao acesso desigual à terra e às políticas públicas fragmentadas.

O médico pernambucano Josué Apolônio de Castro (1908-1973) foi uma referência importante nas discussões sobre a fome, e exerceu um papel determinante na construção de propostas de superação das causas estruturais da insegurança alimentar. Em sua obra “Geografia da Fome” (1946), o pesquisador denunciou diversas contradições existentes que causavam a fome, como as desigualdades econômicas, o latifúndio, a má utilização da terra (Bizzo, 2009). A interpretação de Castro foi essencial para aprofundar as análises sobre a fome no país, o qual ressaltava a necessidade de transformações estruturais como condição para o desenvolvimento brasileiro.

Ao longo da trajetória histórica brasileira, as políticas de SAN caracterizaram-se por um movimento recorrente de institucionalização e descontinuidade, sendo sua priorização condicionada às orientações políticas e aos projetos de governo em vigor. Nesse percurso, destaca-se a importância da participação popular, especialmente por meio dos movimentos sociais, que desempenharam papel central na formulação, no controle social e na defesa dessas políticas, mesmo em contextos de fragilização institucional.

Após anos de debate, foi estabelecido um marco regulatório para orientar a ação coordenada entre a União, os Estados e os Municípios. Essa abordagem interconectada entre as esferas governamentais, de maneira intersetorial e com a participação da sociedade civil (Rabelo; Ruckert, 2014), foi considerada um avanço, consolidado através da promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei nº 11.346/2006, que estabelece o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), conferindo formalização e continuidade ao campo das políticas públicas de SAN.

A LOSAN destaca a necessidade de institucionalizar as políticas SAN, determinando que o SISAN deve operar segundo os princípios e diretrizes definidos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). O CONSEA desempenha um papel fundamental dentro desse sistema. Nesse sentido, o presente estudo foca em uma das comissões regionais que compõem o CONSEA-SP: a Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CRSANS) do município de Franca. Portanto, uma breve análise da criação do CONSEA-SP é essencial para compreender o papel e a importância dessas comissões regionais na implementação das políticas de SAN.

No Estado de São Paulo, o CONSEA-SP foi instituído pelo Decreto n° 47.763, de 11 de abril de 2003. Este órgão colegiado, com caráter consultivo, foi criado para assessorar o Governador do Estado, com a responsabilidade de propor diretrizes para a política estadual de segurança alimentar e nutricional. Ao longo dos anos, o CONSEA-SP passou por várias reorganizações, incluindo uma mudança de nome em 2004 para Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável e sua transferência para a Secretaria de Agricultura e Abastecimento em 2008. A mais recente reorganização ocorreu em 2013, com a edição do Decreto n° 59.146, que reafirmou sua estrutura (CONSEA-SP, 2024).

Por sua vez, as CRSANS são órgãos compostos por representantes do governo e de organizações da sociedade civil que atuam na área de segurança alimentar e nutricional. Cada CRSANS é formada por membros eleitos, respeitando a proporção de 2/3 da sociedade civil e 1/3 do poder público, com mandato de dois anos. Essas comissões foram criadas em abril de 2013, com a reorganização do Consea-SP, e têm o objetivo de descentralizar as discussões sobre segurança alimentar, permitindo uma análise mais aprofundada das realidades regionais e a elaboração de propostas de acordo com as demandas locais. Com a reorganização das CRSANS, foram estabelecidas 16 comissões regionais, visando descentralizar as discussões e promover debates alinhados às realidades regionais e locais (CONSEA-SP, 2024).

O presente estudo adota uma abordagem quali-quantitativa, com caráter exploratório e descritivo. Tem como contexto de análise os municípios da Comissão Regional de Franca/SP, que abrange 23 municípios, sendo eles: Aramina, Batatais, Buritizal, Cristais Paulista, Franca – ERP, Guará, Igarapava, Ipuã, Itirapuã, Ituverava, Jeriquara, Miguelópolis, Morro Agudo, Nuporanga, Orlândia, Patrocínio Paulista, Pedregulho, Restinga, Ribeirão Corrente, Rifaina, Sales Oliveira, São Joaquim da Barra, São José da Bela Vista (CONSEA-SP, 2024)

Sabe-se que, apesar da adesão dos municípios aos sistemas públicos, e no caso do Estado de São Paulo, apesar da atuação do CONSEA e das CRSANS, persistem desafios significativos na formulação e na implementação das políticas públicas SAN.

Nesse contexto, emerge a preocupação da pesquisadora fundamentada na seguinte indagação orientadora: Quais municípios da CRSANS da regional de Franca/SP estão inseridos no SISAN e quais políticas de SAN estão sendo implementadas nesses municípios?

A escolha do estudo é motivada por um interesse pessoal na área de segurança alimentar e nutricional. O foco na CRSANS da regional de Franca/SP se justifica pela residência da autora no município de Franca, o que permite uma exploração mais aprofundada e direta das questões locais e regionais. A realização de um mapeamento das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, com foco regional, é fundamental para compreender as complexidades e particularidades locais. Esse mapeamento permite uma análise detalhada das políticas implementadas e das necessidades específicas de cada região, facilitando uma abordagem mais focada na região recorte.

Os resultados obtidos poderão ser utilizados para embasar o aprimoramento de políticas de SAN em uma perspectiva municipal e regional, bem como para investigar suas potencialidades, fragilidades e lacunas a serem preenchidas. Além disso, buscou-se um panorama e diagnóstico situacional da região, possibilitando que o material produzido sirva como referência para futuras pesquisas na área.

A pesquisa está estruturada da seguinte forma: na primeira parte está a introdução; na segunda é feita uma discussão sobre a questão social brasileira e as contradições do capital-trabalho; na terceira parte aborda-se aspectos sobre a SAN e a trajetória das políticas de combate à fome no Brasil; na quarta parte é colocada a discussão sobre os conselhos gestores e a trajetória do CONSEA; em seguida, na quinta parte é apresentada a metodologia do trabalho, seguida da análise dos dados coletados na pesquisa de campo; e, ao final, as considerações finais.

1. A FOME COMO EXPRESSÃO DA “QUESTÃO SOCIAL”

1.1. A “questão social” e sua gênese

Iniciar a dissertação levantando algumas discussões sobre a “questão social” faz parte de uma inquietação pessoal fruto de diversos questionamentos sobre a origem e perpetuação da fome. Entende-se que a fome é uma das expressões mais árduas da “questão social”, fato que será elaborado e comprovado no decorrer deste capítulo. Nesse sentido, antes de expor os dados levantados e as demais discussões sobre a implementação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, é indispensável trazer algumas considerações sobre o que é a “questão social” e o porquê desse fenômeno social estar interligado com a permanência da fome atualmente. Enquanto estudante de políticas públicas, compreende-se que só é possível construir ações eficazes – ou, ao menos, a mobilização e a luta por sua efetivação – a partir da compreensão das raízes dos problemas que persistem na sociedade.

Como premissa, adota-se que a análise da questão social é inseparável das perspectivas que circundam o trabalho e está inevitavelmente inserida em uma arena de disputas e contradições (Iamamoto, 2001). Nessa perspectiva, adota-se a ideia sintética de que a questão social é a “expressão das desigualdades sociais oriundas do modo de produção capitalista” (Santos, 2012).

Antes de adentrar na análise que se pretende aprofundar, é importante destacar o embate teórico existente sobre o termo “questão social”, sendo possível sublinhar a existência de duas vertentes, a marxista e a conservadora. Enquanto a primeira embasa a sua explicação nas contradições do modo de produção capitalista, o que será aprofundado neste capítulo, a vertente conservadora consagra a ideia da concepção de “questão social” como pluricausal (Junior, Silva, Medeiros, 2018, p.4).

Segundo Montaña (2012), na vertente conservadora existem três principais abordagens: a liberal clássica, a keynesiana e a neoliberal. Para o autor o termo “questão social”, no pensamento conservador, deriva da distinção positivista entre os aspectos econômico e social. Nesta visão, as questões econômicas são separadas das sociais, as quais são percebidas como “fatos sociais”, fenômenos naturais e a-históricos, desvinculados de fundamentos econômicos e políticos (Montaña, 2012).

Na visão liberal clássica, a qual perdura até meados do século XVIII, entende-se que as expressões da “questão social” estão associadas, segundo Montañó (2012) “não como resultado da exploração econômica, mas como fenômenos autônomos e de responsabilidade individual ou coletiva dos setores por elas atingidos”. Ou seja, as explicações para esse fenômeno não se dão através das implicações econômicas e sociais, mas sim como problemas que circundam o indivíduo.

Após a segunda guerra mundial emerge uma nova estratégia hegemônica do capital, baseada sobretudo na produção fordista e monopolista, a qual incorporou a classe trabalhadora industrial-urbana à ordem social, enquanto o Estado assumiu funções essenciais para viabilizar a acumulação capitalista e conter os conflitos sociais (Montañó, 2012). Nesse entendimento, consagra-se a visão keynesiana da “questão social”, deixando as suas expressões de serem entendidas como um problema individual e passando a serem compreendidas como consequências de um desenvolvimento econômico ainda insuficiente.

Na terceira abordagem conservadora sobre a “questão social”, entende-se que, com a ascensão do neoliberalismo, há a necessidade de um Estado com intervenção mínima na área social, o que acaba resultando em ações pontuais e insuficientes, que podem abrir espaço para práticas passíveis de clientelismo (Montañó, 2012). Nesse entendimento, são fortalecidas empresas privadas que oferecem serviços sociais como mercadorias lucrativas, e fomentam as atividades do terceiro setor na realização de intervenções filantrópicas, as quais “ganham” a responsabilidade pela resolução dos problemas sociais. Assim, “a autoajuda, a solidariedade local, o benefício, a filantropia substituem o direito constitucional do cidadão de resposta estatal (tal como no keynesianismo)” (Montañó, 2012, p. 276).

É perceptível que a abordagem conservadora tende a não considerar as reais causas estruturais da desigualdade e da pobreza, manifestações expressas da “questão social”. Em contrapartida à visão conservadora, pretende-se analisar a “questão social” sobre uma perspectiva marxista, que fundamenta as expressões desse fenômeno social nas contradições do modo de produção capitalista.

Entender as origens da “questão social” exige uma abordagem cautelosa, visto que demarcar com precisão os períodos dos fenômenos sociais é complexo, já que o objetivo é prevenir interpretações superficiais e simplistas. Mesmo assim, cabe destacar a importância de localizá-la historicamente. Para a maioria dos estudiosos

da área, a sua origem se dá por volta de 1830, tendo como elementos constitutivos essenciais o pauperismo e as lutas do proletariado contra a burguesia (Santos, 2013).

Antes de analisar o período em que se acentua a pauperização no século XIX, é indispensável compreender o lapso temporal anterior, chamado por Marx de “acumulação primitiva do capital” (Santos, 2013). Esse período entendido como “pré-história do capitalismo”, se constrói na Inglaterra, “entre o último terço do século XV e o início do século XVI, consistindo na pura e simples expropriação dos camponeses de suas terras” (Santos, 2013). Assim, é possível entender que esse período enfrentava um processo de transição do feudalismo para o capitalismo, uma era em que se clamava por uma nova ordem social, ou, em outras palavras, uma nova classe social.

Os denominados “cercamentos” se deram, de forma objetiva, pela necessidade de criação de uma oferta de mão de obra para suprir as demandas do capital. Naquele momento, as necessidades dos camponeses eram supridas com seu acesso à terra e, com essa dinâmica, entendeu-se que era preciso separá-los desse meio de produção para que estivessem disponíveis para o trabalho em troca de remuneração (Santos, 2013). De início, essa política de cercamento encontrou resistência por parte dos governantes, que foram pouco a pouco cedendo às pressões dos interesses do capital e dos grandes proprietários de terra.

No que concerne à relação produtiva daquela época, ou seja, a forma histórica do desenvolvimento do capitalismo, Santos (2013) destaca a existência de duas fases que ocorreram seguidamente ao cercamento, sendo a primeira delas a cooperação, que se dava com a atuação de um significativo número de trabalhadores em um mesmo local para produzir um item específico, direcionados por um único capitalista. A segunda forma foi a manufatura, na qual o processo de produção era dividido em diversas etapas, cada uma realizada por um grupo de trabalhadores, apesar da essência dessa operação ainda ser manual (Santos, 2013).

Cumprir destacar que a mencionada transição dos trabalhadores camponeses expropriados para o labor assalariado não foi um processo imediato, já que a própria cultura do “novo” trabalho em ascensão demandava ritmos diferentes do trabalho anteriormente agrícola (Santos, 2013). Nesse cenário, além do assalariamento, muitos trabalhadores recorreram à mendicância, “vadiagem”, ou até mesmo ao furto, o que pode ser entendido como formas de resistência às novas relações da época (Santos, 2013,).

Para conter as expressões de resistência ao assalariamento, Santos (2013), ressalta que desde o século XV leis eram criadas para conter as expressões de resistência ao trabalho, denominadas por Marx de “sanguinárias”. Esse expediente intensifica-se no século XVIII, pela promulgação de novas leis que aumentavam a exploração do trabalho, com salários baixos e jornadas longas, o que garantiu a acumulação primitiva e o desenvolvimento inicial da fase manufatureira do capital.

Assim, é possível compreender que essa nova “ordem social” esteve diretamente associada ao desenvolvimento da “questão social”. Esse processo emergiu como parte estrutural de uma sociedade baseada na exploração do trabalho, em que a desigualdade e a precarização das condições laborais se tornaram elementos centrais. A partir dessas relações, as expressões da “questão social” começam a se agravar e se mostrar como inerentes dessa nova sociedade.

Considera-se que os questionamentos acerca da “questão social” iniciaram por volta de 1830. Para Netto (2013), a expressão “questão social” surge para exemplificar um fenômeno nascido na Europa Ocidental, resultado da primeira onda de industrialização iniciada na Inglaterra, o denominado pauperismo. Naquela época, as inquietações em torno desse fenômeno surgiam do paradoxo de que, na medida em que a capacidade de produção de riquezas aumentava, a pobreza se expandia paralelamente, diferentemente de épocas anteriores, em que a pobreza estava associada à escassez. O pauperismo, nesse sentido, “aparecia como novo precisamente porque ele se produzia pelas mesmas condições que propiciavam os supostos, no plano imediato, da sua redução e, no limite, da sua supressão” (Netto, 2013, p.4). Para o autor, os desdobramentos sociopolíticos do pauperismo no século XIX dão destaque à expressão “questão social”. Se nas sociedades pré-burguesas as privações estavam ligadas à escassez, a partir da industrialização a “questão social” se expressa na sociabilidade levantada nos moldes do capital, ou seja, nas contradições entre as forças produtivas (Netto, 2013).

Para Yamamoto (2001), a “questão social” é “indissociável do processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre o conjunto das classes trabalhadoras, o que se encontra na base da exigência de políticas sociais públicas”. Na concepção desse sistema de produção, coexiste um duplo movimento, que prepondera o processo de acumulação e expansão do capital. Isto é, na medida em que as estruturas do capital permanecem inalteradas, seu crescimento resulta tanto na

ampliação da classe capitalista, quanto no crescimento do número de trabalhadores assalariados, consolidando a supremacia do capital sobre o trabalho.

A acumulação, para os capitalistas, impulsiona o interesse pelo aumento da produção, o que faz com que estes incorporem os avanços técnicos e científicos no processo de produção, permitindo que os trabalhadores, sob a influência do capital, produzam mais em um período de tempo menor (Iamamoto, 2001). Nessa ótica, o fenômeno da mais-valia se acentua, visto que se diminui o tempo de trabalho exigido para a fabricação de produtos e amplia-se, conseqüentemente, o tempo de trabalho excedente. Nas palavras de Iamamoto (2001, p.14): “Assim, o processo de acumulação produz uma população relativamente supérflua e subsidiária às necessidades médias de seu aproveitamento pelo capital.

Esse processo gera um excedente populacional, o chamado "exército industrial de reserva", composto por trabalhadores desempregados ou subempregados. Essa superpopulação, para essa espécie de desenvolvimento, é considerada como não "inútil para o mundo", mas sim "supérflua para o capital" (R. Castel, 1988 apud Iamamoto, 2001), uma vez que o sistema não consegue absorver toda a força de trabalho disponível. Inclui-se nesse conglomerado todos os sujeitos pertencentes à classe trabalhadora em geral, estando presente os segmentos intermitentes “sujeitos às oscilações cíclicas e eventuais de absorção e repulsa do trabalho nos centros industriais” (Iamamoto, 2001); a fração de trabalhadores considerada “estagnada”, os quais são submetidos à trabalhos precarizados e com ocupações irregulares; e a superpopulação latente da agricultura, que aumenta com o processo de industrialização, pela diminuição da necessidade de mão de obra correspondente ao seu labor (Iamamoto, 2001).

É possível dizer que a base da “questão social” é composta pela acumulação e ampliação do capital. Tal dinâmica remete à apropriação constante de novidades tecnológicas pelos detentores de capital, com o objetivo de impulsionar a produtividade e abreviar o período de trabalho social necessário para a produção de bens (Santos, 2012).

Nessa perspectiva, se acentua o fato de que a população trabalhadora cresce de forma mais célere do que a necessidade de seu labor (Marx, 1985, p 209, *apud* Iamamoto, 2001), ou seja, a denominada "lei geral da acumulação capitalista" elucida a relação entre a acumulação de capital e a acumulação de miséria. Na medida que o capital se expande e se concentra, a população trabalhadora cresce em um ritmo

ainda mais acelerado, superando a capacidade do sistema de absorvê-la. Essa dinâmica cria e perpetua uma desigualdade crescente, na qual a riqueza se concentra nas mãos de poucos, enquanto a maioria da população vive em condições de pobreza e precarização.

Portanto, o fundamento da “questão social” no capitalismo reside no fato de que, ao mesmo tempo em que a riqueza se acumula, também se acumula a miséria. A classe trabalhadora, isolada dos meios de produção, vive em uma situação de precariedade constante, dependendo da venda de sua força de trabalho, isso se houver demanda no mercado. (Iamamoto, 2001). Logo, a “questão social” representa a contradição essencial do sistema capitalista de produção, a qual está fundamentada na criação e apropriação de riqueza, baseada em uma dinâmica em que os trabalhadores produzem riqueza enquanto os capitalistas dela se apropriam (Machado, 1999).

Após a Revolução de 1848, o pensamento conservador adota a expressão “questão social”, ignorando a sua real gênese, ou seja, a relação direta entre capitalismo e pauperização (Netto, 2013). Nesse sentido, perpetua-se a defesa da “ordem burguesa”, a qual, gradativamente naturaliza o entendimento das expressões da “questão social” como indissociáveis de toda estrutura social existente, esvaziando, assim, a construção histórica desse fenômeno social (Netto, 2013).

Nessa ótica, possíveis enfrentamentos das manifestações da “questão social” são condicionados a uma prévia reforma moral do indivíduo e da sociedade e, assim, qualquer abordagem sobre as expressões da “questão social” é deliberadamente dissociada de mudanças estruturais na ordem econômica e social vigente (Netto, 2013). Tal pensamento, não promovia, dessa forma, ações que confrontassem a ordem burguesa, tampouco discussões que aprofundassem suas contradições.

Por outro lado, entre a vanguarda operária emergiu a compreensão de que a solução para as expressões da “questão social” não ascenderia através de uma conciliação entre as classes, mas sim através de uma transformação na ordem como um todo e, assim, “as vanguardas operárias acederam, no seu processo de luta, à consciência política de que a “questão social” está necessariamente colada à sociedade burguesa: somente a supressão desta conduz à supressão daquela” (Netto, 2013, p.06).

Embora a expressão “questão social” não apareça, como tal, na obra de Karl Marx (Iamamoto, 2001), a publicação do primeiro volume de “O Capital”, em 1867,

esclareceu as raízes estruturais do problema. Ao examinar minuciosamente o processo de produção capitalista, Marx conseguiu elucidar com precisão a dinâmica desse problema, que vai além da sua expressão imediata como o pauperismo, correspondendo, na realidade, a um complexo problemático mais abrangente (Netto, 2013). Assim, é possível observar que “o desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a “questão social” – diferentes estágios deste desenvolvimento produzem diferentes manifestações da questão social” (Netto, 2013, p.7).

Nessa perspectiva, a origem da “questão social” decorre da reprodução ampliada do capital, onde há um aumento na apropriação do trabalho alheio, refletindo-se de diversas maneiras. Dentro desse processo tem-se sem a organização e a luta dos sujeitos (coletivos ou individuais) que questionam e resistem a essa realidade (Junior, Silva e Medeiros, 2018). Para Yamamoto (2001), a “questão social”, historicamente, está relacionada ao surgimento da classe operária e sua entrada no cenário político, por meio das mobilizações em defesa dos direitos trabalhistas, buscando seu reconhecimento como classe pelo bloco de poder, especialmente pelo Estado.

As mudanças político-institucionais promovidas pelo Estado burguês, ainda no período clássico do imperialismo, evidenciaram a incorporação de reivindicações oriundas das lutas dos trabalhadores à lógica da organização monopolista, resultando na implementação inicial de algumas políticas sociais (Netto, 2013). Após a Segunda Guerra Mundial, durante a reconstrução econômica e social, sobretudo na Europa Ocidental, o capitalismo passou por uma fase de crescimento expressivo, conhecida por economistas franceses como “as três décadas gloriosas”, período que se estendeu do pós-guerra até a transição dos anos 1960 para os anos 1970 (Netto, 2013).

Com a consolidação do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) em alguns países da Europa Ocidental e na Europa Nórdica, assim como o vigor da economia dos Estados Unidos, a “questão social” e suas expressões, foram relegadas ao passado tornando-as quase exclusivas da periferia capitalista (Netto, 2013). No entanto, havia um entendimento, levantado especialmente pelos marxistas de que, apesar das melhorias nas condições de vida das massas trabalhadoras nos países centrais, a exploração, marca do capitalismo, permanecia intacta, manifestando-se reiteradamente por meio de intensos processos do pauperismo (Netto, 2013).

Na virada dos anos 1970, a dinâmica de crescimento do capitalismo se esgotou, resultado da queda nas taxas de lucro que, de certa forma, foi condicionada pelo fortalecimento dos movimentos operários (Netto, 2013). Em resposta, o capital adotou uma estratégia repressiva, minando o Estado de Bem-Estar Social, evidenciando, cada vez mais, as desigualdades estruturais. Nesse contexto, alguns teóricos discutiam a existência de uma “nova questão social”, já que crescia a desestruturação do Estado de Bem-Estar Social em vários países, tornando-se visível uma mudança profunda na sociedade e o surgimento de uma “nova pobreza” (Netto, 2013). No entanto, o autor citado destaca que, em verdade, o discurso acadêmico sobre a existência de uma “nova questão social”, se revela limitado, pois ignora que essas “novas” expressões eram apenas desdobramentos das formas de exploração do sistema capitalista.

Nessa ótica, é possível extrair a ideia central de que ao contrário de enunciar a existência de uma nova “questão social”, existem de fato novas expressões dessa questão dentro da ordem capitalista. A exploração, que é essencial ao capitalismo, não apenas se mantém, mas se intensifica e assume formas sociopolíticas mais complexas a cada estágio do desenvolvimento do sistema (Netto, 2013). Por isso, a investigação da “questão social” deve abarcar as especificidades históricas e culturais de cada contexto social, ou seja, fatores como raça, classe, gênero se entrelaçam em formações sociais distintas, criando tensões e dinâmicas próprias (Netto, 2013). Assim, tanto as manifestações tradicionais quanto as consideradas “novas” expressões da “questão social” devem ser analisadas à luz das particularidades nacionais e histórico-culturais, reconhecendo a complexidade e a diversidade das realidades sociais.

Nesta lógica, é importante trazer a análise de Santos (2013) a qual ressalta que o modo de produção capitalista interfere na reprodução das relações sociais, ou seja, a própria formação social expressa particularidades decorrentes do capitalismo, donde a importância da “análise das situações concretas”. Nesse sentido, “(...) somente a análise das tendências inerentes à constituição do capitalismo brasileiro é capaz de mostrar as mediações constitutivas de sua particularidade por meio de suas relações com a universalidade.” (Santos, 2013, p. 54).

É por isso que se faz necessária a análise da gênese da “questão social” no Brasil, considerando as suas formações específicas no contexto nacional, já que o foco do presente trabalho são contextos brasileiros.

1.2. Heranças do passado: A “questão social” no Brasil e sua composição

Para entender as expressões atuais da “questão social” brasileira, é imprescindível destacar alguns marcos históricos nacionais que contribuíram diretamente na formação social do país. Para Santos (2013), a gênese da formação social brasileira tem como marco a “expansão marítima” que fez com que o país fosse uma colônia de Portugal no período que perdurou entre os anos de 1500 e 1822, quando a estrutura social e a atividade econômica do país estavam voltadas para o atendimento das demandas da metrópole.

O período colonial pode ser segmentado em três etapas principais: a instauração do Governo Geral em 1549, marcada por uma política de ocupação territorial; a supremacia da mineração no século XVIII; e, por fim, a crise deste modelo colonial, impulsionada principalmente pela demanda de crescimento da produção capitalista daquele período (Elias, 2014). Naquele momento, já era perceptível o quanto a economia estava sendo desenvolvida de forma dependente, ou seja, totalmente direcionada a atender os interesses do capital estrangeiro.

Outra característica inerente dessa dinâmica de ocupação e exploração econômica revela uma colonização de natureza predatória, o que tornava a metrópole sempre a frente do território explorado, já que as atividades desenvolvidas na colônia sofriam queda diante da ausência de investimentos e progressos tecnológicos. Nasceram, através dessa dinâmica, características intrínsecas da formação social brasileira:

como as grandes propriedades territoriais agrárias, fruto da agricultura de monocultura extensiva estimulada devido aos interesses comerciais; a questão indígena jamais solucionada desde a catastrófica exploração dessa mão de obra nativa que exterminou milhares desse povo e traços da sua cultura; o papel secundário da agricultura de subsistência, que estando fora do raio dos negócios lucrativos, fica relegada e provoca o disparate da fome e da subnutrição num país com a extensão territorial de terras agricultáveis como o nosso; o descaso com a educação, uma vez que um parco sistema de ensino encontrava-se apenas nas maiores cidades e foi criado após 1776 (...) (Santos, 2013, p.58).

A conclusão do período colonial ocorreu devido ao cenário global, que não suportava o colonialismo nos moldes propostos até então. A mudança do capitalismo

comercial para o industrial eliminava quaisquer obstáculos que se opusessem ao acesso irrestrito aos mercados globais para distribuição da sua produção em expansão, impulsionada por avanços técnico-científicos (Santos, 2013).

O período monárquico, que se consolidou entre 1822 e 1889, teve como destaque a expansão da produção do café no país e a perpetuação da mão de obra escrava negra até 1888 (Elias, 2014). No panorama econômico, houve a ascensão de uma “crise resultante dos déficits na balança comercial”, já que a importação de bens industrializados superou, de forma significativa, a exportação dos produtos nacionais (Santos, 2013). Nessa ótica, mesmo após a independência, a economia permanecia com traços coloniais, uma vez que o país seguia exportando, sobretudo produtos agrícolas.

Para Santos (2013), o segundo fator de destaque desse panorama foi a pressão da Inglaterra pela abolição do tráfico de escravos, que foi realizada tanto de maneira “forçada”, através da criação de leis que formalizaram a investigação de navios sob suspeita de tráfico, como também pelas tentativas consideradas diplomáticas. Entendia-se que a abolição do tráfico negreiro seria quase a própria abolição da escravidão, já que a reposição dos escravos acontecia através do tráfico, o que se exteriorizava como um problema, uma vez que no Brasil as atividades produtivas, em sua maioria, estavam baseadas no trabalho escravo. Até que em 1850 ocorreu a extinção do tráfico de escravos, culminada pela for pressão externa, e pela notória inadequação daquela mão de obra frente ao modelo produtivo em ascensão.

Durante as décadas de 1870-1880, ocorreu uma crescente concentração de capitais no país, que foram acumulados em sua maioria através da agricultura. Esse crescimento foi possível graças aos fortes investimentos em setores como o transporte, comércio, bancos, e principalmente na instauração de um mercado de trabalho remunerado e de uma indústria manufatureira, traço significativo na constituição de classes sociais da época.

Nesse cenário, com o crescimento da produtividade das lavouras de café, houve e a necessidade de mão de obra para cobrir a produção que aumentava, até que se encontrou como alternativa a mão de obra dos imigrantes assalariados. Entretanto, a convivência entre escravos e imigrantes, estes últimos considerados como “trabalhadores livres”, não foi pacífica, já que ambos eram tratados de forma semelhante, o que resultou em insatisfação por parte dos imigrantes (Santos, 2013). Em vista disso, a padronização do sistema de trabalho assalariado tornou-se

indispensável para garantir a crescente produtividade das lavouras de café, tornando a escravidão economicamente inviável (Santos, 2013).

Com a expansão da necessidade do trabalho assalariado, somado a pressão política exercida pela Inglaterra e a resistência do povo negro, chegou-se à abolição da escravidão em 1888. É fato que a abolição da escravidão não encerrou os problemas do povo negro do país. Por um lado, havia preferência pelos trabalhadores imigrantes, enquanto por outro lado havia falta de oportunidades para os antigos escravos, especialmente em áreas em que a imigração era concentrada, o que resultou com que o povo negro fosse visto como inferior (Fausto, 1997). Nesse contexto, com a abolição da escravatura, a população negra não foi automaticamente incorporada ao mercado de trabalho como assalariada; ao contrário, foi rapidamente considerada como excedente, sobretudo diante do incentivo da imigração europeia, motivada não apenas para suprir a demanda por mão de obra, mas também como parte de um projeto de “branqueamento” da sociedade brasileira — o que aprofundou ainda mais a marginalização do povo negro no pós-abolição (Santos, 2013).

No período da República Velha (1889-1930), que teve como marco a Proclamação da República em 1889, do ponto de vista econômico o Brasil passou por um processo de construção e fortalecimento do capitalismo. Esse desenvolvimento ocorreu, sobretudo, com a introdução e consolidação do trabalho assalariado, processo que ficou marcado pela alta exploração da mão de obra. Como consequência, surgiram inúmeros embates decorrentes das expressões da chamada “questão social”, evidenciando a precariedade das condições de trabalho e a insatisfação dos trabalhadores, o que fez com que o Estado, em resposta, adotasse uma postura predominantemente repressiva, tratando essas demandas por meio da criminalização e da repressão (Elias, 2014).

Nesse período, o Brasil se consolidava no mercado mundial como um país essencialmente agroexportador e, com isso, as dinâmicas sociais dessa época rodeavam essa intrínseca característica. Se intensificou, dessa forma, as grandes propriedades agrícolas concentradas em uma pequena elite, onde havia forte exploração do trabalho, o que gerava baixos custos dos produtos exportáveis. Como resultado, houve a intensificação dos conflitos entre o capital e o trabalho, que eram tratados pelo Estado de forma extremamente repressiva (Santos, 2013).

Durante o primeiro governo de Getúlio Vargas (1933-1945) consolidou-se a era de intensificação do capitalismo denominada “industrialização restringida”, período

que foi reconhecido pela transição da importação de bens manufaturados pelos da indústria nacional, e se prolongou até 1955 (Santos, 2013). Nesse período, a intensificação da produção agroexportadora avançava de forma contínua, diretamente vinculada ao desenvolvimento da produção nacional. Para Elias (2015, p. 211)., “a atuação do Estado nesse período no âmbito da “questão social” se modificou, associando os mecanismos de repressão, cooptação e de regulamentação de direitos trabalhistas e sociais”.

O período até 1945 foi marcado por respostas estatais às manifestações da “questão social”. Por sua vez, a Constituição de 1934 estabeleceu direitos sociais e regulamentou os direitos trabalhistas. Além disso, nessa época, houve o fortalecimento na política educacional, propondo-se investimentos nos três níveis educacionais, e fortalecendo a denominada “política profissionalizante”, como forma de qualificar trabalhadores para as indústrias (Santos, 2013).

Em seguida, o chamado período republicano democrático, que abrange os anos de 1945 a 1964, é considerado por Santos (2013) como um período categoricamente heterogêneo, já que inúmeros fatos marcantes aconteceram, tanto no âmbito econômico, quanto das lutas sociais. Neste período, as diversas mobilizações urbanas e rurais encontraram como resposta do Estado ações que variavam entre a conciliação e a repressão. Além disso, nesse momento, especificamente entre os anos de 1956 e 1961, consolidou-se o capitalismo no Brasil, chegando em sua terceira fase, a denominada industrialização pesada, com a consequente revolução burguesa.

Em 1961, com a renúncia do presidente Jânio Quadros, João Goulart assume o governo, tendo uma governança considerada a mais progressista até aquele momento da história do país, já que demonstrava comprometimento com inúmeras medidas consideradas “reformas de base” (Santos, 2013). Por outro lado, há autores que consideram que as medidas adotadas por João Goulart não estavam apenas voltadas ao combate das desigualdades, mas também estavam ligadas a interesses de expansão econômica e, sobretudo, a interesses eleitorais, já que uma de suas medidas era a abertura do voto aos analfabetos e aos setores baixos das forças armadas (Santos, 2013).

As tentativas de reformas de base propostas por João Goulart, como a regulação das remessas de lucro para o exterior, apenas por proporem a movimentação da estrutura distributiva de renda do país, em uma tentativa de atenuar

as desigualdades crescentes da época, eram vistas e acusadas como socialistas e repudiadas por uma determinada classe da sociedade, o que acabou impedindo a concretização de inúmeras medidas (Santos, 2013). Em complemento, apesar de terem nascido desde anos anteriores, era crescente o número de lutas sociais no país, mobilizações as quais eram lideradas por estudantes, pelas ligas camponesas e movimentos de esquerda (Santos, 2013).

As discussões referentes às reformas de bases propostas por João Goulart, culminaram no descontentamento por parte de setores da classe média e burguesia e, em conjunto a isso, havia uma intensificação das disputas políticas oriundas de um panorama internacional conhecido na época como a bipolarização entre os ideais capitalistas e comunistas (Elias, 2015). A escalada do discurso de João Goulart, especialmente a partir de janeiro de 1964, com a defesa das reformas de base por meio de decretos, contribuiu significativamente para a adesão de setores da classe média e burguesa no apoio ao golpe militar de 1964 (Santos, 2013).

Em uma breve síntese, o período da ditadura militar no Brasil foi marcado pela forte repressão e criminalização de lutas em variados movimentos considerados de esquerda. Além dessa característica intrínseca a esse período, Elias esboça como características da época:

o aumento da burocracia estatal como uma estratégia de dominação de classe através do Estado; crescimento das desigualdades sociais e regionais; aprofundamento do poder econômico de grupos monopólicos e financeiros, atrelados de forma dependente ao capital internacional (Elias, 2015, p.12).

Com essa breve descrição da formação do capitalismo brasileiro é possível notar características intrínsecas da constituição da “questão social” no país. Os desdobramentos do capitalismo no período em que se constituía, demonstra características específicas que esbarram na nossa formação social e na forma com que o próprio Estado enfrenta as expressões da “questão social”.

Compreender as diversas expressões da “questão social” é reconhecer a exploração do trabalho pelo capital, sem esquecer das conseqüentes lutas sociais mobilizadas por trabalhadores diante da lógica estrutural do capitalismo. Para Santos (2013) essas duas dimensões, quando articuladas, dão origem às múltiplas manifestações da “questão social”, exigindo constante investigação para que possam ser identificadas como expressões diversas de uma mesma totalidade. Para tanto, a autora supra destacada reitera a importância de pensar a “questão social” com base

na formação social do país, já que “as características do modo de produção capitalista se expressam de forma historicamente determinada” (Santos, 2013).

Dessa forma, concluir a análise da formação do capitalismo brasileiro à luz da “questão social” exige acatar que as expressões deste fenômeno no país não são acidentais, mas sim historicamente construídas a partir das particularidades do desenvolvimento capitalista nacional. Entender essas expressões como resultado de um processo contraditório entre capital e trabalho, marcado por lutas sociais, é essencial para compreender os problemas que ainda perduram em nossa sociedade, como a permanência da situação de insegurança alimentar e nutricional que afeta milhões de pessoas.

1.3. Linhas gerais da “questão social” na contemporaneidade

Muito se discute sobre a “questão social” na atualidade e suas expressões. Para Netto (2013), a década de 1970 é fundamental para essa discussão, já que nesse período o capitalismo contemporâneo é desenhado, isto é, exterioriza processos inusitados até então. Em resposta às demandas instantâneas do grande capital, a “inovação” proposta operou em três eixos basilares, sendo estes a flexibilização das relações de trabalho, a desregulamentação das operações comerciais e das finanças, e, por fim, a privatização dos bens públicos.

A ideia de flexibilização e desregulamentação fortaleceu as atividades financeiras, que foram estimuladas, desenfreadamente, pela superacumulação e pela especulação, se desdobrando reiteradamente fora do controle estatal (Netto, 2013). De forma simultânea, a produção se fragmentou, se transpassando como descentralizada e “desterritorializada” dos polos produtivos, o que consequentemente ocasiona a redução da utilização de trabalho humano direto e o crescimento da força de trabalho excedentária (Netto, 2013). Por outro lado, a privatização entrega para o capital privado riquezas nacionais, dinâmica que ocorre de forma acentuada principalmente entre os países considerados periféricos. Nessa ótica, o desenvolvimento do capitalismo faz com que haja profundas transformações no mercado de trabalho, modificações as quais têm causado a precarização das condições de vida da maioria dos trabalhadores:

De fato, o chamado “mercado de trabalho” vem sendo reestruturado radicalmente - e todas as “inovações” levam à precarização das condições de vida da massa dos vendedores de força de trabalho: a ordem do capital é hoje, reconhecidamente, a ordem do desemprego e da “informalidade” (Netto, 2013, p.13).

Como relação social, o capital, na busca desenfreada pelo lucro, se expande através da apropriação do trabalho não pago aos trabalhadores. Quando se amplia a denominada superpopulação relativa, cresce a população excedente às necessidades do capital, e as suas consequências vão ser traduzidas na precarização das relações trabalhistas e até mesmo no desemprego (Yazbek; Iamamoto, 2019). Como resultado, a acumulação de riqueza fomenta paralelamente o crescimento das desigualdades sociais, que transborda no aparecimento de crises sociais, já que esse aumento da desigualdade acaba por restringir o consumo de bens por parte das classes trabalhadoras (Yazbek; Iamamoto, 2019).

Para Netto, nas últimas quatro décadas o modo de produção vigente passou por profundas transformações, as quais se expressam nas diferentes composições econômico-sociais. Entretanto, apesar de existirem controvérsias acerca da natureza dessas transformações, é possível notar consequências intrínsecas:

1ª. nenhuma dessas transformações modificou a essência exploradora da relação capital/trabalho; pelo contrário, tal essência, conclusivamente planetarizada e universalizada, exponencia-se a cada dia; 2ª. a ordem do capital esgotou completamente as suas potencialidades progressistas, constituindo-se, contemporaneamente, em vetor de travagem e reversão de todas as conquistas civilizatórias (Netto, 2013, p. 23).

A dinâmica do capitalismo contemporâneo, denominado como tardo-capitalismo (Netto, 2013), se compõe de uma lógica expressamente destrutiva, que resulta em uma crise estrutural do sistema. Destaca-se que há inúmeros sinais de um “esgotamento civilizatório” fomentado por esse modo de produção, que inclui o consumo baseado no desperdício, a financeirização especulativa, a apropriação da biodiversidade e o desmatamento em massa (Netto, 2013). Esses elementos indicam que o modo de produção vigente oferece, cada vez mais, respostas regressivas à “questão social” contemporânea.

É imperioso destacar que as transformações do capital na contemporaneidade necessariamente esbarram nas relações sociais como um todo. Nesse sentido, as relações sociais são compreendidas como a reprodução e transformação das forças produtivas sociais do trabalho e das relações de produção em sua totalidade, incluindo

os sujeitos sociais, seus embates, as disputas de poder e os conflitos entre as classes (Yazbek; Iamamoto, 2019). Como exemplo, a estruturação de classes, ou melhor dizendo, a própria estratificação social, sofre alterações em seu âmbito, dado o marco de mudanças no cenário do capital e trabalho. Netto afirma que essas mudanças acontecem não só no plano objetivo e econômico, ligado à reprodução das dinâmicas entre as classes, mas também no plano ideológico, conectado ao reconhecimento de pertencimento à uma classe social, que para o autor, são planos indissociáveis na prática social (2013, p.13).

Nessa mesma lógica, também se concentram as transformações no âmbito político, haja vista que as classes consideradas subalternas vão se deparar com as suas crises, expressas nos impasses e disputas partidárias e até mesmo no enfraquecimento das organizações sindicais. (Netto, 2013, p.19). Reverbera-se, assim, um estágio de desmonte do pacto que sustentava o “Welfare State”, ou seja, suprime-se direitos sociais e realiza-se cortes em proteções sociais públicas, fundamentado na ideia de “Estado mínimo”, com objetivo crucial de reduzir os custos do capital (Netto, 2013, p.19).

Nesse aspecto, o embate que circunda a “questão social” tem se espalhado em projetos distintos e em discussões sobre ações públicas que enfrentam, por sua vez, a contradição de um sistema que busca a mercantilização das políticas sociais (Iamamoto, 2001). Se torna, dessa forma, indispensável refletir que na contraditória conjuntura atual, especificamente no Brasil, enfrenta-se um precário sistema de proteção social público, ou seja, em termos de mudança social, as conquistas sociais se deparam com a regressão, ocasionando o agravamento das expressões da “questão social” (Yazbek, 2019).

Além do desmonte direto de políticas já existentes, em vez de buscar o fortalecimento do sistema de proteção social ou, ao menos, formular políticas públicas realmente comprometidas com a mitigação das mazelas da “questão social”, ocorre o fortalecimento de práticas assistencialistas, ou mesmo de uma “nova filantropia”, sustentada por parcerias público-privadas (Netto, 2013). Ao invés de se promoverem projetos de caráter emancipador, coletivo e voltados à superação efetiva das desigualdades e da pobreza, preponderam ações minimalistas que, em geral, se limitam a cumprir metas globais preestabelecidas — como a redução de percentuais de pobreza — mas que, na prática, mostram-se ineficazes para enfrentar as múltiplas expressões da “questão social”.

O debate acerca da “questão social” na contemporaneidade não pode perder de vista a ideia central de que, quando se trata das contradições da atual sociedade, o seu cerne ainda é a luta pela apropriação da riqueza produzida, a qual é distribuída de forma totalmente excludente e concentrada nas mãos de poucos. Trata-se, assim, de uma questão multidimensional, com variadas expressões e impactos na vida de toda sociedade, especificamente das classes subalternas, que lidam com as expressões de forma mais brutal. Importante trazer a ideia de Yazbek sobre a subalternidade, a qual “diz respeito à ausência de protagonismo, de poder, expressando a dominação e a exploração” (2019).

É de se compreender que na conjuntura atual, marcada por profundas contradições e impactos devastadores, a “questão social” assume diferenciadas configurações e formas de expressão, entre as já citadas, merecem destaque novamente as apresentadas por Yazbek (2019, p. 34): “1 - as transformações das relações de trabalho; 2 - a perda dos padrões de proteção social dos trabalhadores e dos setores mais vulnerabilizados da sociedade que veem seus apoios, suas conquistas e direitos ameaçados”. Dessa forma, é fundamental reconhecer que a “questão social”, ainda como fenômeno histórico e estrutural, se reproduz e se constitui instantaneamente frente às transformações econômicas, políticas e sociais em curso.

Nesse panorama, é imperioso considerar que as relações sociais atuais reproduzem desigualdades em um âmbito político, social, econômico e cultural. A inserção na vida social também é impactada por essas contradições, transformando significativamente a sociabilidade dos indivíduos. Pessoas em situação de vulnerabilidade social são taxadas como possuidoras de “características negativas” condicionadas à sua classe social, prevalecendo a lógica de culpabilização individual, em vez de se reconhecer a responsabilidade estrutural de um sistema que produz e reproduz desigualdades e opressões (Yazbeck, 2019). Cria-se um movimento de migração de um “estado de bem-estar social” para o “estado penal”, o qual, além da culpabilização dos indivíduos pelos efeitos da exclusão social, fortalece a repressão estatal sobre as classes consideradas “perigosas” (Netto, 2013).

É dentro dessa lógica que se expandem os impactos destrutivos desse sistema contraditório, onde as expressões da “questão social” se reproduzem em constantes movimentos de exclusão, os quais são reiterados por formas interseccionais de discriminação, como o racismo, misoginia, xenofobia, lgbtqia+fobia, entre outras

formas de violências. Na perspectiva de Yazbek (2019), a conjuntura enfrentada por grupos excluídos demonstra que a sociedade é capaz de tolerar e, até banalizar, a pobreza e a exclusão.

É por isso que, antes de adentrarmos na explanação central do presente trabalho, que trata-se do levantamento da implementação de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional nos 23 municípios que compõem a Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável da região de Franca/SP, é extremamente importante entender que as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional se encontram dentro de um contexto político de desmonte e de precarização, já que há a expansão de um Estado que terceiriza as políticas sociais e sucateia as conquistas existentes. Mesmo diante desse cenário de precarização e desmonte, é fundamental não perder de vista o debate sobre a reprodução das expressões da “questão social”, pois as rupturas dessas manifestações — ainda que pequenas — só emergem quando debatemos e nos colocamos como resistência a esses processos de contradição.

1.4. Perspectivas gerais da fome como expressão da “questão social”

É certo que a fome é uma manifestação da “questão social”, pois, nas palavras de Pinheiro e Carvalho (2007, p. 01): “a submissão da sociedade aos ditames do capital produz reflexos nos modos de comer, viver, adoecer e morrer das populações”. Nesse sentido, discutir a fome como uma expressão da “questão social” em solo brasileiro exige analisar os contextos históricos e sociais que contribuem para sua permanência, como a má distribuição de terras, a concentração fundiária, a especulação sobre os preços dos alimentos, entre outros fatores.

O médico e cientista social Josué de Castro (1908 – 1973) desempenhou um importante papel na construção de uma proposta de superação das estruturas coloniais e dependentes do Brasil, denunciadas em sua obra “Geografia da Fome” (1946), dentre elas as distorções econômicas, como o latifúndio e a má utilização das potencialidades do solo (Bizzo, 2009). A fome, para Castro, era vista como um reflexo de problemas sociológicos ligados a essas distorções, e sua obra contribuiu para a formulação de uma teoria sobre a pobreza, a miséria e o subdesenvolvimento, defendendo a reforma agrária como uma solução para esses problemas. A visão de Castro sobre o Brasil e suas condições alimentares reflete uma profunda reflexão

sobre o futuro do país e a necessidade de mudanças estruturais para o seu desenvolvimento.

Nessa linha de raciocínio, é imperioso considerar que as contradições do capital não apenas perpetuam, mas também transformam as formas de exclusão, instaurando configurações sociopolíticas mais complexas à medida que avança (Netto, 2011). Isso se reflete, por exemplo, na financeirização da alimentação, na precarização do trabalho no campo e na cidade, na mercantilização das políticas públicas e na crescente monopolização dos recursos naturais essenciais para a produção de alimentos. Esses reflexos aprofundam a insegurança alimentar e nutricional, dinâmica que não pode ser analisada de maneira isolada, pois está diretamente relacionada ao modo como o capital reorganiza a produção e a distribuição de riquezas.

No Brasil, se fortaleceu o modelo de exportação de *commodities*, o qual propõe um modelo de produção baseado na monocultura químico-dependente. Este modelo agrícola, focado na exportação, funciona através de processos de apropriação, expropriação e exploração, alocando grandes extensões de terra para a produção de agrocombustíveis, para a criação intensiva de gado e aves, e para a extração de celulose, ferro e aço (Rocha, 2019). Dessa dinâmica nascem inúmeros problemas que circundam a questão alimentar, pois além de não se respeitar os processos naturais de cultivo e os limites biológicos dos ecossistemas, o modelo hegemônico de produção transforma o ato de comer em algo desconectado de sua dimensão cultural e histórica.

Nesse sentido, a produção de alimentos expõe diversas contradições. Uma delas é o fato de que, apesar da abundância de produtos nos mercados, muitos não suprem as necessidades nutricionais da população. Isso evidencia um modelo que produz fome seja pela escassez de alimentos, ou pela falta de nutrientes essenciais, resultando em um quadro de insegurança alimentar e nutricional marcado tanto pela insuficiência quanto pela má qualidade da alimentação disponível (Rocha, 2019).

No modelo de produção alimentícia hegemônico predomina-se o uso de agrotóxicos no cultivo, prejudicando a qualidade dos alimentos e impactando a saúde da população. Não é raro encontrar debates sobre os impactos negativos do uso indiscriminado de agrotóxicos, evidenciando os riscos tanto para quem consome quanto para o meio ambiente e os trabalhadores rurais. Rocha (2019, p.6), destaca que “estamos submetidos à uma lógica que nos mostra a outra face da fome, que

também gera um problema relacionado à questão social, capaz de adoecer e levar à morte por envenenamento”:-

A fome, como expressão da “questão social”, é agravada por medidas que favorecem a dominação do capital financeiro. Mesmo políticas concebidas para mitigar a pobreza, como os programas de transferência de renda mínima, são moldadas dentro dessa lógica, sendo aceitas por governos neoliberais e de extrema-direita por não questionarem a estrutura de acumulação de riquezas (Silva, 2023). Em vez de promover mudanças estruturais, essas políticas são utilizadas para conter crises sociais dentro dos limites do próprio sistema, sem alterar a base da exploração que as gera.

Os governos de extrema-direita que se consolidaram no Brasil, especialmente entre os anos de 2019-2022, ao aprofundarem o desmonte do Estado de Bem-Estar e sucatear as políticas públicas já existentes, como a extinção do CONSEA, reduziram ainda mais o alcance das políticas de combate à fome. O enfrentamento da fome pautado na lógica assistencialista acaba por reforçar práticas imediatistas, como a ideia de benefícios eventuais, sem avançar na formulação e implementação de políticas públicas estruturantes e duradouras.

O fortalecimento de políticas assistencialistas e fragmentadas ocorre, em grande parte, devido à negligência da fome como uma manifestação da “questão social”. Essa visão desconsidera as múltiplas formas de desigualdade que permeiam a sociedade capitalista, especialmente no que diz respeito à produção e ao acesso à alimentação adequada (Rocha, 2019).

É por isso que a construção de políticas públicas de combate à insegurança alimentar e nutricional devem estar ligadas a compreensão de que a fome, como expressão intrínseca da “questão social”, não é mitigada com ações esporádicas ou práticas assistencialistas. É preciso construir, coletivamente, práticas que atendam às necessidades específicas de cada localidade, articuladas a uma compreensão da fome não como resultado de “falhas” individuais ou pela inexistência de alimento, mas sim como expressão de um problema estrutural que requer movimentações conectadas, intersetoriais e sustentadas por políticas públicas eficazes.

2. INTERFACES DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

2.1. A questão agrária brasileira

Josué de Castro fazia uma forte crítica ao Estado brasileiro, fundamentada na ideia de que o Estado se mostrava inepto para equilibrar os interesses privados e públicos, prejudicando a organização social. Ele denunciou ao longo de suas obras o uso incorreto do poder pelo Estado, seja pela fraqueza diante dos grandes proprietários de terras ou pelos excessos do poder central.

Nessa perspectiva, o pensamento social e político de Castro se destaca por seu engajamento com a ciência, a fome e a nutrição, e sua relação com o poder público e organismos internacionais. Sua obra é marcada por críticas à herança colonial, ao latifúndio, ao atraso técnico e à falta de intervenção do Estado. Ele também defendia reformas econômicas e sociais, e acreditava que a fome, como uma questão política, deveria ser central na agenda do país. Sua abordagem crítica visava transformar o Brasil, considerando as deficiências alimentares como um dos maiores obstáculos para o progresso.

A análise também aponta que Josué Castro estava alinhado com correntes de pensamento que criticavam o privatismo e a exploração, e defendia a modernização do país por meio de reformas estruturais. Ele interagiu com uma rede internacional de especialistas, como o argentino Pedro Escudero, e com organismos como a FAO, que compartilhavam a ideia de que a ciência e o planejamento seriam essenciais para combater a fome e promover o desenvolvimento. A fome, para Castro, não era apenas uma questão de saúde, mas também um risco político que afetava a identidade e a civilização brasileira (Bizzo, 2009).

Adicionalmente, em sua obra “Geografia da Fome”, Josué de Castro propõe uma abordagem multidisciplinar para a fome, integrando aspectos sociais. Ele via a fome como uma expressão das falhas econômicas e morais da sociedade brasileira, resultante de uma estrutura socioeconômica injusta. Castro defendia que a fome é um problema nacional, mas também uma questão internacional, ligada ao subdesenvolvimento, ao neocolonialismo capitalista e à falta de uma ação governamental eficaz. Sua abordagem crítica o Estado, mas também o vê como um agente potencial para a mudança social (Bizzo, 2009).

A relação de Castro com o Estado foi marcada por um processo de colaboração inicial, mas que, com o tempo, se transformou em crítica. Ele acreditava que os

cientistas tinham um papel fundamental na transformação social e na implementação de soluções baseadas em conhecimento científico. Sua visão multidisciplinar considerava a fome não apenas como um problema biológico, mas também como uma consequência das imperfeições econômicas e sociais. Para ele, o Brasil poderia superar seus problemas alimentares e sociais por meio de reformas estruturais baseadas em ciência e políticas públicas eficazes (Bizzo, 2009).

Com isso, de acordo com Leme (2021), a fome passou a ser tratada como uma questão estrutural, com implicações políticas e sociais, e não apenas como um desastre natural. A imprensa, ao relatar as secas, contribuiu para a sensibilização do público, apresentando a fome como uma calamidade coletiva e exigindo ações do Estado. Esse cenário favoreceu a emergência de políticas contínuas contra a fome. A abordagem de Castro sobre a fome se distanciou de uma simples resposta a crises temporárias, propondo uma análise profunda das causas sociais e estruturais dessa miséria, contribuindo para a construção de uma política pública mais eficaz para lidar com a fome no Brasil.

A obra de Castro também reflete uma crítica à visão determinista de fatores climáticos e geográficos, propondo que a miséria e a fome no Brasil não eram inevitáveis, mas sim resultantes de escolhas políticas e estruturais. Ele via a natureza como um cenário que pode ser transformado por ações humanas, enfatizando a necessidade de uma abordagem coletiva e oficial para resolver o problema da fome no Brasil (Bizzo, 2009).

A reflexão proposta por Josué de Castro evidencia as múltiplas problemáticas decorrentes da denominada "questão agrária", que atravessa a história brasileira desde a invasão colonial. Pode-se dizer que a questão agrária está interligada com as formas de desigualdade no campo, ou seja, a concentração fundiária, a miséria que atinge grande parte da população rural, a forma predominante de produção alimentícia voltada às commodities, entre outros problemas que denunciam as contradições intrínsecas da estrutura agrária brasileira. Para Elias (2013) a questão agrária pode ser identificada como as relações e forças produtivas edificadas no campo, se expressando como a forma de uso e propriedade de terra, objeto de trabalho na agricultura. Dessa forma, refletir sobre a fome e políticas públicas requer uma recapitulação histórica sobre a origem da questão agrária brasileira.

Com o início do processo de colonização portuguesa no Brasil, adotou-se o sistema de distribuição de terras denominado sesmarias, o mesmo vigente em

Portugal, segundo o qual o agricultor detinha o direito de posse, enquanto o rei ou o Estado mantinha a propriedade das terras. Durante a colonização, somente indivíduos brancos, católicos e considerados “puros de sangue” possuíam acesso a esse direito, dinâmica que excluía escravos, indígenas, entre outros indivíduos não enquadrados na categoria especificada (Miralha, 2006). Dessa forma, constitui-se o modelo colonial brasileiro baseado em três pilares da estrutura social da época, sendo estes: “a grande propriedade fundiária, a monocultura de exportação e o trabalho escravo” (Miralha, 2006, p.152).

Na época, existiam formas familiares de produção agropecuária que, apesar do processo de ocupação e da subordinação às diretrizes das grandes propriedades, atuavam como formas de resistência a esse modelo. Essa produção teve grande relevância para o Brasil, pois, enquanto as grandes propriedades se concentravam na produção voltada ao mercado internacional, os agricultores familiares destinavam seus produtos à alimentação da população local (Miralha, 2006).

A distribuição de terras no sistema colonial brasileiro fundamentou os grandes latifúndios e obstaculizou as produções da pequena propriedade, transformando, dessa forma, o latifúndio como unidade econômica básica da colônia (Rocha; Cabral, 2016). Apesar da abolição do sistema de sesmaria em 1822, a criação de um novo sistema de aquisição de terras só veio a acontecer em 1850 com a Lei de Terras.

A Lei de Terras consolidou-se como representante de um período de transição, em que a abolição da escravatura se tornava cada vez mais iminente e se destacava a necessidade de substituir a mão de obra escrava por trabalhadores assalariados. Emergia uma sociedade capitalista, com os princípios defendidos pela Revolução Francesa, em que a “A relação de compra e venda só pode existir entre pessoas formalmente iguais” (Rocha e Cabral, 2016, p.77). Entretanto, embora o trabalhador se tornasse livre para vender sua força de trabalho, isso não garantia a possibilidade de se tornar proprietário de terras, uma vez que a lei impunha inúmeros requisitos para a aquisição, que não contemplavam a realidade do povo recém-liberto.

A Lei de Terras instituía que “qualquer cidadão brasileiro poderia se transformar em proprietário privado de terras”. Todavia, para ocorrer o direito à propriedade era necessário pagar certo valor a Coroa. A partir daí é possível constatar o impedimento do acesso à terra para alguns cidadãos, pois, embora a lei afirmasse que qualquer cidadão brasileiro poderia se transformar em proprietário, na prática, somente aqueles que tinham poder aquisitivo teriam de fato acesso a propriedade da terra (Rocha e Cabral, 2016, p.77).

Assim, a manutenção do latifúndio no Brasil se perpetua. Para Rocha e Cabral (2016) de 1850 a 1930 a questão agrária brasileira circunda em torno do latifúndio. Na década de 1930, o Brasil vivenciou um marco de transformação com a industrialização impulsionada por Getúlio Vargas, e grande parte da população rural migrou para os centros urbanos em busca de melhores condições de vida. Porém, ao invés de prosperidade, esses trabalhadores tornaram-se mão de obra mal remunerada, além de terem sido empurrados para áreas periféricas e perderam a possibilidade de retornar ao campo (Rocha e Cabral, 2016). Em todo período da consolidação da questão agrária brasileira, é notório que os trabalhadores rurais foram extremamente marginalizados, ao se depararem nos centros urbanos com subempregos e até desemprego, além de condições de moradias precárias.

Entre os séculos XVI e XIX e início do XX, a economia brasileira era essencialmente marcada pelo café e açúcar, o que caracterizava o país como rural. Com a crise de 1929 e a consequente queda do café, os latifundiários, para se reerguer, começaram a investir na industrialização com o apoio do governo, intensificada no governo de Juscelino Kubitschek a partir de 1956 (Rocha; Cabral, 2016).

Na década de 60, e início da ditadura militar, os planos de desenvolvimento estavam centrados na acumulação e não em reformas necessárias, como a reforma agrária. O governo militar ampliou a expansão do crédito agrícola e fomentou a melhoria das técnicas de produção (Rocha e Cabral, 2016). Nesse período, os debates sobre a reforma agrária ficaram estacionados. O período consagrado entre as décadas de 1960 e 1980 ficou conhecido pela denominada “Revolução Verde”, momento em que o Brasil dá ênfase ao seu caráter agroexportador, alavancando altos índices de produção (Rocha; Cabral, 2016).

Para Palmeira (1989) é certo que a expansão e modernização no campo ocorreu sem que a estrutura da propriedade rural fosse alterada, o que consequentemente causou “efeitos perversos”:

a propriedade tornou-se mais concentrada, as disparidades de renda aumentaram, o êxodo rural acentuou-se, aumentou a taxa de exploração da força de trabalho nas atividades agrícolas, cresceu a taxa de auto-exploração nas propriedades menores, piorou a qualidade de vida da população trabalhadora do campo. Por isso, os autores gostam de usar a expressão “modernização conservadora” (Palmeira, 1989, p.87).

É possível entender que as expressões “questão agrária” e “reforma agrária” surgem juntas no tempo histórico, pois ambas derivam das estruturas agrárias

existentes. Contudo, diferem em aspectos importantes: a "questão agrária" é a denúncia de um problema estrutural, enquanto a "reforma agrária" é uma proposta de solução. No entanto, por falta de força política, as propostas de reforma muitas vezes não se concretizam, e a estrutura agrária permanece inalterada, especialmente no Brasil, onde prevalece a defesa absoluta da propriedade privada e da mercadorização da terra (Delgado, 2014).

O modelo predominante de desenvolvimento, centrado no agronegócio, consolidou-se a partir do avanço tecnológico, que viabilizou a produção em larga escala e os recorrentes recordes de produtividade. No entanto, o potencial de abastecimento interno, e externo, não elimina a questão social que impede o acesso ao alimento.

Conforme amplamente discutido no primeiro capítulo, as relações da atual sociedade reproduzem desigualdades em diversos âmbitos, inclusive nos regimes alimentares. Sant'Ana e Brant (2022) destacam que as relações que determinam como um alimento é produzido e distribuído podem manter ou revolucionar um sistema de poder. A expansão do capital, baseada na produção, descartabilidade e na utilização frenética dos recursos naturais, fomenta as desigualdades entre as classes e traz impactos sobre o sistema produtivo em sua totalidade.

Nesse contexto, a questão agrária brasileira foi atravessada por intensos conflitos fundiários, uma vez que a posse da terra foi recorrentemente negada aos trabalhadores que nela viviam e produziam (Sant'Ana; Brant, 2022). Para Sant'Ana e Brant, a estrutura agrária com sua caracterização proposta na concentração de latifúndios improdutivos "está no germe do racismo estrutural, afinal, na formação do Estado Brasileiro, a abolição da escravatura vai ser antecedida do cativo da terra" (Sant'Ana; Brant, 2022, p.38). Isto é, a moldagem do sistema alimentar predominante é uma expressão histórica de exclusão social e racial. A permanência, até os dias atuais, de latifúndios improdutivos revela como a terra, desde a abolição, permaneceu como instrumento de poder e desigualdade, perpetuando a sua inacessibilidade às populações historicamente marginalizadas.

O avanço do capital no Brasil manifesta-se por meio de diversas ações predatórias sobre o território, como o cercamento de nascentes, a apropriação da terra para a produção de commodities agrícolas e a intensa exploração mineral, resultando na apropriação privada e na degradação dos bens naturais do país (Sant'Ana; Brant, 2022). Essa intensa apropriação dos recursos naturais,

concentrados nas mãos de poucos, confere a esses atores o controle sobre um bem essencial: o alimento.

Sob essa ótica, diversos fatores sociais estão na raiz da fome, dentre eles a questão agrária, que permanece sem solução e segue marcada por relações desiguais que se reproduzem e reforçam a permanência da fome em solo brasileiro. A concentração fundiária brasileira sempre apresentou altos níveis, que permanecem praticamente inalterados ao longo do tempo. Segundo dados do IBGE em 2019, o índice de Gini aplicado à estrutura agrária registrou um aumento, passando de 0,854 em 2006 para 0,867 no ano de 2017 (Sant’Ana e Brant, 2022).

Outra problemática oriunda do monocultivo intensivo em grandes áreas é a intensificação do uso de agrotóxicos. Segundo dados do Censo Agropecuário de 2017, o uso de agrotóxicos aumentou em 20,4% nos últimos anos (Cabral, 2017, online). Os impactos do uso desses químicos na saúde humana são imensuráveis, sem contar a possibilidade de contaminação dos recursos hídricos e do próprio solo. Nessa lógica, por um lado observa-se um aumento nas áreas cultivadas com produtos que fazem parte da cadeia do agronegócio, fortalecendo o denominado “agrobusiness”, que une agricultura, comércio e indústria em um negócio rentável. Por outro lado, tem-se a desvalorização dos pequenos produtores e das culturas tradicionais (Bauer, 1997).

Pode-se afirmar, dessa forma, que a questão agrária nos dias atuais apresenta maior complexidade e intensificação, uma vez que se articula com diversas contradições da atualidade, como a questão indígena, a ambiental, e demais desigualdades presentes em solo. Nesse sentido, a questão agrária atravessa diferentes problemas estruturais do Brasil, todos relacionados ao caráter dependente e concentrador que marcou a trajetória específica do capitalismo no país (Elias, 2013). Quando falamos de constituição da questão agrária é fato que esta possui ligação direta com a própria formação social brasileira e com a constituição da questão social, que se traduz em uma realidade agrária com altos índices de concentração fundiária, de exploração da força de trabalho e de diversos conflitos no campo (Elias, 2013).

É fato que o modelo de desenvolvimento no Brasil tem gerado desigualdade social e concentração de renda, exacerbando problemas como a fome e a desnutrição. A sustentabilidade ambiental também é uma preocupação crescente, especialmente em relação à agricultura intensiva e ao controle de recursos genéticos. A segurança alimentar e nutricional, portanto, depende de um desenvolvimento

econômico que seja socialmente justo, ambientalmente sustentável e democraticamente participativo, com ampla colaboração da sociedade civil em todas as fases da elaboração e implementação das políticas públicas (Maluf; Menezes; Valente, 1996).

Compreender a realidade agrária como uma estrutura desigual é extremamente importante para a discussão de políticas de combate à fome, visto que se evidencia que a perpetuação da insegurança alimentar e nutricional não é por acaso. Nesse cenário, grande parte das políticas voltadas ao enfrentamento da fome tem atuado mais no sentido de mitigar os efeitos de problemas estruturais, como a concentração fundiária e a inserção subordinada do país no mercado de commodities, que privilegiam o lucro em detrimento do direito à alimentação da população.

2.2. Evolução do entendimento sobre a segurança alimentar e nutricional

Há décadas se discute sobre a segurança alimentar e nutricional (SAN) tanto a nível internacional como nacional. A construção do conceito de SAN deu-se entre os países signatários da Organização das Nações Unidas (ONU), e desde então vem se construindo a ideia de SAN como objeto de política pública (González *et al.*, 2019). A conceituação de segurança alimentar e nutricional evoluiu ao longo do tempo para refletir as mudanças nas políticas e nas abordagens adotadas pelas organizações internacionais.

A crítica de Josué de Castro ao determinismo ambiental e sua ênfase na ação coletiva como chave para superar a fome dialogam diretamente com a evolução do entendimento e da conceituação da segurança alimentar e nutricional. Ao longo das décadas, especialmente a partir da segunda metade do século XX, o entendimento sobre a fome passou a incorporar não apenas a disponibilidade de alimentos, mas também o acesso, a estabilidade e a utilização adequada, refletindo a influência de visões como a de Castro nas discussões internacionais. Dessa forma, os debates contemporâneos sobre segurança alimentar e nutricional reforçam, cada vez mais, que a superação da fome exige decisões políticas conscientes e reformas estruturais.

As discussões sobre segurança alimentar ganharam relevância já no começo do século XX, quando, após a Primeira Guerra Mundial, ficou evidente para diversos países que o abastecimento de alimentos estava diretamente ligado à segurança nacional. No entanto, apenas na segunda metade do século, após a Segunda Guerra

Mundial, essa questão passou a ser incorporada de forma mais estruturada às agendas de políticas públicas (González *et al.*, 2019). Nessa ótica, o conceito passou por inúmeros entendimentos, mas as expressões que carregamos hoje articularam-se inicialmente a partir da década de 1940, quando a FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura) realizou uma pesquisa mundial sobre a suficiência energética, estudo que evidenciou que a alimentação da maioria da população apresentava insuficiência calórica (González *et al.*, 2019).

Posteriormente, com o avanço legal proposto pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, o entendimento sobre a SAN foi otimizado com a proposta de direito humano à alimentação adequada. Entretanto, ainda com esse avanço, entre os anos de 1950 e 1960 as políticas alimentares eram centralizadas na comercialização e produção em larga escala, o que inviabilizava o objetivo central de erradicação da fome e da pobreza (González *et al.*, 2019). Isso se dava, porque o “enfoque na produção esteve associado à ideia de desenvolvimento nessa época, na qual se considerava teorias e princípios que viam o Estado como um dos atores impulsionadores da modernização” (González *et al.*, 2019, p. 207).

Nos anos 1970, apesar da ênfase na alta produtividade, a fome ainda persistia, situação que suscitou indagações sobre o enfoque na produção em larga escala. Nesse sentido, fruto desses questionamentos, durante a Conferência Mundial sobre Alimentação (1974), o conceito de segurança alimentar surgiu focado na disponibilidade e estabilidade dos preços dos alimentos básicos a nível internacional e nacional. A segurança alimentar era vista como a garantia de “disponibilidade constante de suprimentos alimentares adequados para sustentar a expansão contínua do consumo de alimentos e compensar flutuações na produção e nos preços” (Policy Brief, 2006). Naquele momento, já se alertava para a questão do acesso aos alimentos, ou seja, de que a fome não era consequência da inexistência de alimentos, mas sim da má distribuição e desigualdade no seu acesso (González *et al.*, 2019).

De acordo com o relatório da Policy Brief (2006), em 1983 a FAO revisou o conceito de segurança alimentar, ampliando-o para incluir o acesso aos alimentos. A nova definição passou a considerar não apenas a disponibilidade de alimentos, mas também a capacidade de todas as pessoas, em todos os momentos, de ter acesso físico e econômico aos alimentos básicos necessários para sua sobrevivência.

No final da década de 1980, frente às transformações políticas e sociais na América Latina, foi adotada uma abordagem multicausal da desnutrição, representando, assim, um avanço fundamental para compreender a SAN como estratégia central no enfrentamento de problemas relacionados à alimentação e nutrição (González *et al.*, 2019). Em seguida, durante a Conferência Internacional de Nutrição, realizada em 1992, a ideia de “Segurança Nutricional” foi incorporada, enfatizando a interdependência entre as condições de saúde das pessoas e seu estado nutricional (González *et al.*, 2019).

Assim, ancorando-se nos desequilíbrios e limitações do sistema alimentar global, convergindo com a crise alimentar, a FAO cunhou o conceito de Segurança Alimentar como um objetivo primordial para salvaguardar o direito e acesso à alimentação para a população mundial. O propósito subjacente era garantir um suprimento adequado de alimentos através do controle da produção, da estabilidade dos preços e do estabelecimento de reservas, para evitar a recorrência de novas crises (Esteve, 2017). No entanto, o enfoque inicial, que se concentrava no suprimento alimentar e na disponibilidade, bem como na estabilidade dos preços dos alimentos básicos, revelou-se insuficiente para abordar integralmente o problema (Maluf *et al.*, 1996). O que se tornou evidente foi a necessidade de considerar também a demanda como um foco de atenção e prioridade no enfrentamento da insegurança alimentar.

Em 1996, a Cúpula Mundial da Alimentação (*World Food Summit*) introduziu uma definição ainda mais abrangente do que as anteriores, ao declarar que a segurança alimentar é alcançada a nível individual, familiar, nacional, regional e global quando todas as pessoas têm acesso físico e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para atender suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, permitindo uma vida ativa e saudável (FAO, 1996).

O Programa Mundial de Alimentos (2016) e a FAO (1996) também destacam pilares cruciais que sustentam a segurança alimentar: a disponibilidade, o acesso, a utilização e a estabilidade de alimentos. De modo geral, essas dimensões são amplamente reconhecidas e apresentadas em diversos índices relacionados à segurança alimentar (Napoli *et al.*, 2011).

A disponibilidade refere-se à existência de quantidades suficientes de alimentos disponíveis, levando em consideração tanto os estoques quanto as produções locais. Isso abrange a capacidade de adquirir comida de outras regiões

por meio do comércio ou assistência. O acesso diz respeito à habilidade das pessoas de adquirirem regularmente quantidades adequadas de comida. Isso pode ocorrer por meio da compra, trocas, empréstimos, produção doméstica, doações ou auxílio alimentar. A utilização envolve garantir que os alimentos consumidos tenham um impacto positivo na nutrição das pessoas, abrangendo práticas de armazenamento, higiene, saúde individual, partilha e preparação de alimentos no ambiente familiar. Por fim, a estabilidade relaciona-se à capacidade de uma população, família ou indivíduo ter acesso constante a alimentos adequados em todos os momentos. Isso implica na ausência de risco de perder esse acesso devido a crises econômicas, eventos climáticos ou cíclicos (Gross *et al.*, 2000; Ingram, 2011; Pangaribowo *et al.*, 2013). Vale ressaltar que essas dimensões estão interconectadas e trabalham em conjunto para garantir que a segurança alimentar seja alcançada, assegurando o acesso a alimentos nutritivos e suficientes para uma vida saudável.

Em síntese, na Cúpula Mundial sobre Alimentação buscou-se uma definição mais multidimensional de segurança alimentar. Esse entendimento ampliado permitiu que as políticas focassem na promoção e recuperação das opções de meios de vida, especialmente em situações de emergência. Essa abordagem também passou a considerar a vulnerabilidade, a gestão de riscos e o enfrentamento de crises, conceitos fundamentais em contextos de insegurança alimentar (Policy Brief, 2006). Para González *et al.* (2019). Os resultados da Cúpula foram cruciais para orientar um plano de ação, que se apropriou de certa forma das Metas do Milênio, estabelecendo, como objetivo central, reduzir à metade as pessoas que estavam em situação de fome.

Entretanto, apesar da evolução do entendimento sobre a segurança alimentar e nutricional e dos avanços propostos até então, contextos econômicos e políticos vivenciados afetaram diretamente na adoção de políticas de combate à fome. A crise econômica dos anos 1980 e a propagação do neoliberalismo nos anos 1990 levaram a mudanças significativas no papel do Estado, no Brasil e em outros países. A ênfase no livre mercado se acentuou, com a redução da intervenção estatal e a promoção de políticas de desregulamentação, privatização e abertura comercial. Isso afetou diversas áreas, incluindo a agricultura, com a extinção de programas como Sinac, Embrater e Sunab, e a criação de mecanismos de parceria com a iniciativa privada. A redução dos investimentos estatais e a queda na renda agrícola ocorreram até o final dos anos 1990, quando, após a crise cambial de 1999, o Brasil reorientou sua

política econômica para o superávit comercial e o crescimento das exportações agrícolas (Grisa; Porto, 2023)

Na primeira metade dos anos 1990, políticas alimentares passaram por modificações, com a extinção de programas de nutrição e a criação de iniciativas como a Ação da Cidadania contra a Fome, e de novos órgãos e programas, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) e o Plano de Combate à Fome. No entanto, durante o governo de FHC (1995-2002), o enfoque voltou ao neoliberalismo, com a redução da universalidade das políticas e o foco em ações focalizadas (Grisa; Porto, 2023).

Nos anos 2000, as abordagens de meios de vida se tornaram centrais nas estratégias de desenvolvimento das organizações internacionais, como a FAO. Inicialmente popularizadas por autores como Chambers e Conway (1992), essas abordagens passaram a ser aplicadas cada vez mais em contextos de emergência, com foco na melhoria das condições de vida e no fortalecimento da resiliência das comunidades. Ao mesmo tempo, a análise da insegurança alimentar se transformou, sendo vista não apenas como um problema de fome ou falha nas colheitas, mas como um arcabouço social e político que envolve questões de justiça social, política econômica e distribuição de recursos (Devereux; Maxwell, 2000).

Em 2004 a FAO elaborou um conjunto de diretrizes voluntárias para apoiar a implementação progressiva do direito à alimentação adequada. Essas diretrizes foram parte de um esforço mais amplo para garantir o Direito à Alimentação, que havia sido reconhecido pela primeira vez na Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. Com isso, começou a se desenhar uma abordagem baseada em direitos para a segurança alimentar, com mais de 40 países já incluindo o direito à alimentação em suas constituições (Policy Brief, 2006).

A segurança alimentar e nutricional é, portanto, entendida como um objetivo nacional estratégico que deve ser tratado de forma articulada entre os diferentes níveis de governo e a sociedade civil. A efetivação de políticas públicas voltadas para a segurança alimentar, como programas emergenciais e mecanismos de controle social e local, é essencial para garantir o direito à alimentação adequada, promovendo a sustentabilidade do sistema agroalimentar e a equidade social (Maluf; Menezes; Valente, 1996).

Ainda segundo o Policy Brief (2006), a partir de 2006 o número de emergências alimentares aumentou significativamente, impulsionadas por conflitos armados e

desastres naturais, que se tornaram mais frequentes. Para lidar com essas emergências complexas, a FAO adotou uma via dupla de combate a fome, que combina o desenvolvimento agrícola e rural sustentável com programas direcionados a melhorar o acesso direto aos alimentos para os mais vulneráveis. A estratégia visa a construção de sistemas alimentares resilientes e a promoção de uma recuperação sustentável, levando em conta tanto a resposta a crises imediatas quanto a mitigação de riscos a longo prazo.

Em suma, a construção internacional do conceito de SAN revela um percurso marcado por diferentes interpretações e finalidades, moldadas conforme as realidades sociais, econômicas, geográficas e também pelas orientações político-ideológicas de cada país. É perceptível que o debate ainda é permeado por disputas de interesses e pela existência de correntes que conceituam a SAN de forma diversa. Entretanto, a adoção de um conceito mais amplo favorece uma leitura integrada do tema e permite compreender melhor as múltiplas dimensões da SAN, perspectiva que tem orientado a formulação de políticas públicas intersetoriais no Brasil (Morais *et al.*, 2020).

2.3. A construção das políticas de combate à fome no Brasil

Conforme discutido nos subcapítulos anteriores, ao analisar a questão da fome é fundamental reconhecer seu caráter estrutural, compreendendo-a como um fenômeno resultante das dinâmicas sociais, que pode ser agravada ou atenuada conforme os rumos políticos e econômicos adotados pelas instituições governamentais. Nessa ótica, o processo de formulação de políticas públicas parte do reconhecimento da existência de um problema, que pode ser solucionado ou mitigado pelas instâncias governamentais. Pretende-se agora, traçar um panorama sobre as políticas de combate à fome que foram criadas no Brasil, destacando suas múltiplas abordagens e contextos políticos em que estavam inseridas.

Em 1918, em resposta às pressões dos movimentos sociais e às greves trabalhistas contra a falta de alimentos que se espalhavam pelo país, o governo instituiu o Comissariado de Alimentação Pública. Esse órgão recebeu amplos poderes para controlar estoques e estabelecer tabelas de preços de produtos básicos (Camargo, 2020). Entretanto, a iniciativa enfrentou forte oposição de grandes

produtores rurais e comerciantes e não conseguiu funcionar conforme planejado, chegando a fracassar até mesmo na elaboração de uma tabela de preços.

Em 1920 o Comissariado foi extinto e substituído pela Superintendência de Abastecimento, que assumiu um caráter de apoio às classes produtoras, que passou a exercer as funções anteriormente atribuídas ao comissariado até o ano de 1926, quando deixou de existir (Camargo, 2020).

A partir da década de 1930, o Estado passou a reconhecer direitos civis para uma população que, até então, vivia apenas sob relações de favor e sujeita ao poder absoluto dos empregadores. Nesse contexto, a criação da legislação trabalhista representou uma ruptura com a autoridade exclusiva do patronato, inserindo o ambiente fabril sob a regulação estatal. Cria-se nessa época a associação entre fome e renda, sendo uma marcante interseção para as políticas de combate à fome que começavam a ser criadas.

Em 30 de abril de 1938, foi instituído o Decreto-Lei nº 399, que definiu a chamada “ração essencial mínima”, isto é, a quantidade e qualidade mínimas de alimentos necessários para garantir a adequada nutrição de um trabalhador adulto. Logo depois, estabeleceu-se o salário mínimo, o qual foi oficializado pelo Decreto-Lei nº 2.162, de 1º de maio de 1940, cuja formulação se apoiou, em parte, nos estudos sobre a alimentação da classe trabalhadora (Vasconcelos, 2005).

Apesar da existência de discussões anteriores sobre a segurança alimentar e nutricional no Brasil, foi apenas a partir de 1938 que se iniciou a elaboração dos primeiros inquéritos alimentares, coordenados por Josué de Castro, cientista referência nos estudos sobre o fenômeno da fome no território brasileiro. Com base nos resultados alcançados por essas pesquisas, instituiu-se o Serviço Central de Alimentação, formalizado por meio do Decreto-Lei nº 1.469, de 1º de agosto de 1939 (Macedo *et al.*, 2009).

Uma outra política instituída foi o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), em 1940, por meio do Decreto-Lei nº 2.478, de 5 de agosto daquele ano. Seu objetivo era assegurar melhores condições de alimentação aos trabalhadores segurados, por meio da instalação e manutenção de restaurantes populares e refeitórios nas fábricas, além da oferta de gêneros alimentícios a preços acessíveis para as famílias. O SAPS funcionou de 1940 a 1967, chegando a manter cinco restaurantes no Rio de Janeiro e mais de 55 em empresas, fiscalizando mais de 45 estabelecimentos apenas nos cinco primeiros anos, além de organizar 14 postos de

subsistência na capital fluminense e outros 25 em diferentes regiões do país (Evangelista, 2010).

Em 1945 foi estabelecida a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), por meio do Decreto-Lei nº 7.328. A Comissão tinha como finalidade instruir-se sobre os hábitos alimentares da população brasileira, definir diretrizes para a política nacional de alimentação e propor medidas que assegurassem sua gestão eficaz. Em 1949 a CNA passou a ser subordinada ao Ministério da Educação e, nesse mesmo ano, foi implantada a Merenda Escolar, que ficou amplamente reconhecida por ser um importante programa voltado à garantia do direito à alimentação (Sefras, 2022). O primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição foi estabelecido em 1953, com a finalidade de estruturar o planejamento nutricional direcionado à dieta da população brasileira. No ano subsequente, tal plano foi expandido e convertido no Programa Nacional de Merenda Escolar, que atualmente é conhecido como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Sefras, 2022).

Nesse cenário, estabeleceu-se o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) em novembro de 1972, seguido pelo 1º Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I PRONAN) em março de 1973. Já em 1976, foi aprovado o II PRONAN, resultado das grandes discussões que levantavam a importância da nutrição como um mecanismo essencial para o desenvolvimento do país (Wittmann, 2021).

Dos anos 30 até a redemocratização tem-se o fortalecimento da ideia de que o trabalho era a via pela qual o indivíduo conquista sua “existência civil” e, logo, cabia ao Estado promover direitos sociais, inclusive o acesso à alimentação. Contudo, esse processo gerou um paradoxo: como apenas o trabalhador formal e sua família eram considerados cidadãos, os pobres informais, os desassistidos e aqueles vistos como potenciais agentes de criminalidade e desordem social permaneciam à margem, fora da proteção estatal, fato que claramente não resolvia os problemas da fome em solo brasileiro (Sefras, 2022).

O período da redemocratização, iniciado em 1984, trouxe mudanças nas políticas de combate à fome no país, essencialmente porque neste período houve a consagração do entendimento do papel do Estado na garantia de direitos, mas, segundo Sefras:

(...) ainda que no decorrer dos anos 80 e início dos anos 90, o "Brasil real" tenha ganhado voz através de uma consciência do “direito a ter direitos”, as condições econômicas estruturais amparadas em processos históricos produzidos desde a colonização conformaram importantes impeditivos na

garantia plena desses direitos. Isso pode ser claramente observado a partir da atenção às políticas que foram instituídas e aquelas que foram interrompidas nos anos que seguiram o processo de abertura democrática, marcado por uma crescente guinada neoliberal (Sefras, 2022, p. 29)

Em 1985 a Comissão para o Plano de Governo (COPAG) elaborou o Plano de Subsídios para a Ação Imediata contra a Fome e o Desenvolvimento, que marcou a reintrodução da temática da fome no discurso político brasileiro. No ano seguinte somaram-se novos programas, entre eles o Programa de Suplementação Alimentar (PSA) e o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC) (Vasconcelos, 2005).

Ainda em 1986, o conceito de segurança alimentar foi incorporado nas políticas de abastecimento alimentar no Brasil, embora com poucas consequências práticas na época. A concepção adotada enfatizava a autossuficiência produtiva nacional e o acesso aos alimentos, especialmente para os segmentos de menor renda, destacando a agricultura camponesa como estratégica para o desenvolvimento com foco no mercado interno (Maluf; Menezes; Valente, 1996).

Em 1989 o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição estava em operação com mais cinco programas que visavam o combate à desnutrição, sendo estes: PNAE, PSA, PCA, PNLCC e PAT. Para Sefras (2022, p. 30): “É importante destacar, no entanto, que os inúmeros programas não significam necessariamente a diminuição dos índices de fome, mas mostram como a fome estava na pauta política”.

Com a posse de Fernando Collor de Mello em 1990, diversos programas de combate à fome perderam efetividade, enquanto denúncias de corrupção e desvios de verbas culminaram na CPI da Fome em 1991. O relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito apontou que a fome no Brasil resultava da má distribuição de renda, das dificuldades do setor rural, da própria estrutura fundiária e da ausência de apoio aos trabalhadores do campo. A CPI defendeu que a solução exigiria uma mudança no modelo econômico, incluindo uma reforma agrária ampla e profunda (Sefras, 2022).

Nessa época, várias mobilizações da sociedade civil eclodiram, com destaque para os movimentos camponeses e de trabalhadores rurais e urbanos. A Ação para Cidadania, Pastoral da Terra e a organização do Governo Paralelo criado pelo Partido dos Trabalhadores em 1991, “fomentaram a elaboração de uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar, nas bases do que tinha sido proposto pelo próprio

Governo Federal em 1986” (Maluf, 2013 apud Sefras, 2022, p.31). Pode-se dizer que nos anos 90 o Brasil avançou na formulação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, com o apoio do Governo Paralelo, que ampliava o conceito de segurança alimentar para incluir a garantia de acesso a alimentos seguros e adequados.

Com a saída de Collor e a posse de Itamar Franco em 1993, o governo assumiu o compromisso de implementar a Política Nacional de Segurança Alimentar, proposta pelo PT no Governo Paralelo. Ainda nesse ano, foram implementadas duas iniciativas: o Plano de Combate à Fome e à Miséria e a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), composto por ministros e representantes da sociedade civil com o objetivo de elaborar estratégias para combater a fome (Vasconcelos, 2005).

O movimento Ação da Cidadania, liderado por Herbert de Souza (Betinho), mobilizou amplos setores da sociedade civil, estabelecendo 5.000 comitês e obtendo apoio de mais de 90% da população. O movimento, que nasceu especificamente em 1993, criou uma importante rede de mobilização nacional, alcançando cerca de 32 milhões de brasileiros que estavam na linha da pobreza (Ação da Cidadania, 2024).

Seguindo a linha histórica, a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada em 1994, resultou em um documento programático que embasou a Política Nacional de Segurança Alimentar (Maluf; Menezes; Valente, 1996). Logo em seguida, em 1995, no início da gestão de Fernando Henrique Cardoso, o CONSEA foi extinto pelo Decreto nº 1.366, sendo substituído pelo Programa Comunidade Solidária e por seu respectivo conselho. Apesar de manter a maioria das iniciativas anteriores, o novo arranjo ampliou o foco para áreas como assistência social, emprego, educação e saúde. Nesse contexto, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) foi encerrado em 1997, dando lugar à Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN), criada em 1998 no âmbito do Ministério da Saúde (Sefras, 2022).

Em 1995 o movimento Ação pela Cidadania publicou um documento que atestava a existência de cerca de 200 milhões de hectares de terras improdutivas, reiterando a necessidade do uso da terra como forma de alimento e moradia. As mobilizações, com forte apoio da opinião pública, resultaram na “Carta da Terra”, texto assinado por Betinho, o qual ressaltava a necessidade de democratização da terra (Ação da Cidadania, 2024).

Cabe destacar que, em 1996, três eventos-chave impulsionaram a discussão sobre segurança alimentar no Brasil: as eleições municipais, a Cúpula Mundial de Alimentação em Roma e a preparação para a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, marcada para 1997. A Ação pela Cidadania destacou a importância das ações locais, enfatizando a participação da população na criação e fiscalização de políticas públicas. Esse processo envolveu diversos setores da sociedade civil e visava garantir a implementação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) (Maluf; Menezes; Valente, 1996).

A preparação para a Cúpula de Roma abriu espaço para uma análise crítica das políticas alimentares do governo e aumentou o debate sobre os impactos do comércio internacional na segurança alimentar. Dessa forma a sociedade civil, com apoio de diversas organizações, teve espaço para influenciar as decisões políticas relacionadas à alimentação (Maluf; Menezes; Valente, 1996).

Ainda sobre a continuidade nas políticas de combate à fome, em 1999 foi promulgada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), que é parte atualmente da Política Nacional de Saúde Brasileira, documento que ressaltava determinantes sociais para o acesso à alimentação adequada e de qualidade e apontava a necessidade de políticas intersetoriais para a efetivação desse direito (Vasconcelos, 2005). Logo em seguida foi criado o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde, conhecido como Bolsa Alimentação.

Em 2003, com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva à presidência, a pauta da Segurança Alimentar e Nutricional, defendida por movimentos sociais há bastante tempo, passou a integrar oficialmente a agenda governamental por meio do Programa Fome Zero. Embora não tenha sido a primeira iniciativa voltada ao combate à fome, o programa representou a retomada do tema como prioridade estatal e marcou a incorporação da alimentação adequada como um direito fundamental (Brasil, 2023).

Fruto do Programa, na Lei Orçamentária Anual de 2003 foram incorporadas três novas iniciativas, para as quais foram alocados R\$1,8 bilhão para a Secretaria de Comunidade Solidária:

- a) Assistência financeira à família visando à complementação de renda para compra de alimentos – Fome Zero –, na prática, a implantação do Programa Cartão Alimentação. Esta acabou ficando com a maior parte dos recursos: R\$ 1,2 bilhão.
- b) Ações voltadas para a compra da produção de alimentos de agricultores familiares, que ficou conhecido como PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar: R\$ 400 milhões.
- c) Ações voltadas para a educação alimentar e melhoria das condições

socioeconômicas das famílias, que incorporou outras ações previstas no Programa Fome Zero e ficou com R\$ 200 milhões. (Silva, et al., 2010, p. 54)

Cumpre destacar que o programa de compra da agricultura familiar, que era uma das pautas defendidas por movimentos sociais do campo, foi incluído nas demandas apresentadas à equipe de transição e acabou recebendo a segunda maior destinação orçamentária dentro do programa Fome Zero (Silva *et al.*, 2010).

Para viabilizar o Programa Fome Zero, o governo adotou medidas para ampliar e organizar o uso dos recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, transferindo sua gestão do Ministério do Planejamento para o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), a fim de fortalecer a coordenação das ações sociais. Também foram criados os mecanismos para receber doações privadas e individuais destinadas ao combate à fome, algo inédito até então, já que não havia instrumentos legais para esse fim.

O CONSEA foi reativado como órgão vinculado diretamente à Presidência da República, com a função de formular diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Nessa nova configuração, sua composição foi ampliada, passando a contar com 62 conselheiros designados pelo presidente, sendo um terço de representantes do governo e dois terços da sociedade civil, incluindo 13 ministros, 38 membros da sociedade civil e 11 observadores (Brasil, 2023). A estrutura de governança do CONSEA, com sua composição majoritariamente de representantes da sociedade civil, destaca a importância da participação e da coordenação intersetorial para a eficácia das políticas de segurança alimentar e nutricional. Além disso, o Conselho propõe discussões sobre os parâmetros de adesão e os benefícios do sistema de segurança alimentar, como a melhoria na gestão integrada, o apoio técnico e a ampliação da participação social (Souza, 2019).

Uma das ações destaques dessa época foi o Programa Cartão Alimentação, o qual foi implementado logo no início do governo, e tinha como finalidade ampliar o programa Bolsa Renda. Em síntese, o Programa Bolsa Renda, criado para atender agricultores familiares de municípios em emergência devido à seca, inicialmente concedia R\$30,00 mensais por família. Com o Decreto nº 3.877/2001, que determinou o uso do Cadastro Único, o benefício foi ampliado para todas as famílias cadastradas, incluindo as do Bolsa Escola, dobrando o número de atendidos, mas reduzindo o valor pago de R\$60,00 para R\$30,00. Assim, o programa deixou de ter caráter emergencial e passou a atuar como um mecanismo de garantia de renda mínima em pequenos

municípios do semiárido, onde cerca de 800 dos 1.143 municípios decretaram estado de emergência em 2002 (Silva *et al.*, 2010).

Dessa forma, a primeira proposta analisada foi a ampliação do Programa Cartão Alimentação para as famílias registradas no semiárido que eram beneficiadas pelo Bolsa Renda. Conforme os cadastros municipais fossem sendo revisados e validados, e os municípios passassem a aderir ao programa, o Bolsa Renda seria gradualmente substituído pelo Cartão Alimentação, permitindo a incorporação de novas famílias beneficiárias (Silva *et al.*, 2010).

Logo em seguida, o Cartão Alimentação foi agregado ao Programa Bolsa Família, política que tinha como fundamento a ideia de transferência de renda, se propondo como um mecanismo que visava o aumento da segurança alimentar e nutricional:

Aí vemos a continuidade na associação entre fome e falta de acesso à renda, que foi tomando protagonismo nas políticas sociais desde os anos 30 e se tornou parâmetro para organizações internacionais, como o Banco Mundial. O programa Bolsa Família tornou-se, assim, o maior programa de transferência de renda do mundo, absorvendo, inclusive, a maior parte dos recursos monetários destinados à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição (Sefras, 2022, p. 34).

A implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em 2003, foi fundamental nessa nova era de criação de políticas públicas. O programa assenta-se na ideia de aquisição de produtos da agricultura familiar para atender pessoas em situação de vulnerabilidade. Ao longo dos anos o PAA passou a ter mais relevância, sendo incorporado a outros programas, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Essas medidas contribuíram para o fortalecimento dos mercados institucionais e da produção da agricultura familiar (Grisa; Schneider, 2015).

Outrossim, o lançamento do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) e a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) para produtos da sociobiodiversidade contribuíram para o crescimento do mercado voltado à agricultura familiar. A adoção de métodos inovadores de certificação e agregação de valor, como os selos para produtos agroecológicos, contribuiu para incentivar a produção dos agricultores familiares (Grisa; Schneider, 2015).

Nos anos seguintes, com o objetivo de fortalecer a segurança alimentar e nutricional no Brasil, foi estabelecido um marco regulatório para orientar a ação coordenada entre a União, os Estados e os Municípios. Esse marco ficou conhecido

pela promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei nº 11.346/2006, que estabeleceu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), conferindo institucionalidade e continuidade ao campo das políticas públicas de SAN. A composição do SISAN se dava por órgãos vinculados com a área da segurança alimentar, como o CONSEA, a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e a Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional.

O Consea e a Caisan têm como referência as deliberações das Conferências Nacionais de SAN, instância responsável pela elaboração das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como pela avaliação da Sisan (MALUF, 2010). A formulação da Política e do Plano Nacional de SAN é de responsabilidade da Caisan a quem cabe encaminhar uma proposta à consideração do presidente da República. (Nascimento, 2012, p. 80).

A LOSAN destaca a necessidade de institucionalizar as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, determinando que o SISAN deve operar segundo os princípios e diretrizes definidos pelo CONSEA. O conselho desempenha um papel fundamental dentro desse sistema. Até os dias atuais a LOSAN representa um forte marco regulatório na área de segurança alimentar, visto que orienta e coordena diversas ações de combate à fome.

Em 2009 ocorreu a reestruturação do PNAE, cujas principais transformações foram:

A inclusão da educação alimentar e nutricional no currículo escolar; o incentivo a hábitos alimentares saudáveis com o uso de alimentos variados e preferencialmente in natura, que respeitem as práticas alimentares locais, e a preferência de compra de alimentos da agricultura familiar, local, priorizando a produção nativa de comunidades indígenas, quilombolas, assentamentos de reforma agrária e alimentos orgânicos e 35 agroecológicos, utilizando, no mínimo, 30% dos recursos do FNDE para esse fim. (Sefras, 2022, p. 34).

Em 2010 foi incluído ao artigo 6º da Constituição Federal, o direito humano à alimentação adequada, marco legislativo de extrema importância para as políticas de segurança alimentar e nutricional. Até aquele momento, não existia uma menção específica que considerasse a alimentação como um direito. Isso só foi incorporado com a Emenda Constitucional 64, de 2010, que aprovou a modificação do artigo 6º da Constituição para reconhecer a alimentação como um direito social (Brasil, 2010).

Em 2011, a então presidente Dilma Rousseff inaugurou o Programa Brasil Sem Miséria (PBSM), cujo objetivo era eliminar a extrema pobreza até 2014 por meio de três eixos: inclusão produtiva nas áreas rural e urbana, ampliação da proteção social

por meio da renda e garantia de acesso a serviços públicos essenciais. Embora houvesse continuidade em relação às políticas criadas nos mandatos de Lula, o enfoque político se deslocou da luta contra a fome em sentido amplo para o enfrentamento da pobreza e da extrema pobreza (Brasil, 2011).

Outro marco importante no campo da segurança alimentar e nutricional foi o lançamento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com vigência entre 2012 e 2015, o qual visava contemplar ações que iam da produção e disponibilidade de alimentos e água até áreas como renda, saúde e educação. Ainda no primeiro mandato de Dilma Rousseff, foram adotadas medidas significativas na política de alimentação e nutrição, como a revisão da PNAN, a criação do Marco de Referência em Educação Alimentar e Nutricional, a implementação da Estratégia Nacional de Promoção do Aleitamento Materno e da Alimentação Complementar Saudável no SUS, além da divulgação da nova edição do Guia Alimentar para a População Brasileira (Sefras, 2022).

Já em meados de 2015, com as tensões políticas que ocasionaram o golpe parlamentar de 2016, entende-se que houve um período de recessão econômica, momento em que ocorreram cortes de gastos estatais que atingiram diretamente as políticas sociais:

No âmbito da alimentação e combate à fome, houve uma diminuição de 6% dos investimentos no PAA, que, posteriormente, em 2016, configurou-se em um corte de quase 30%. No PNAE, houve também uma redução de 9% e, no programa Bolsa Família como um todo, houve um corte no número de famílias atendidas (Vasconcelos et al, 2016, apud Sefras, 2022, p.36).

Após o golpe parlamentar, iniciou-se um período caracterizado por cortes significativos em investimentos sociais. Uma ilustração desse retrocesso foi a decisão do governo Temer de acabar com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e integrá-lo ao Ministério do Desenvolvimento Social, sem a necessária recomposição orçamentária para atender às responsabilidades de ambas as áreas (Sefras, 2022).

Com a chegada de Jair Bolsonaro à presidência em 2019, já se destacavam alguns indícios de precarização dos programas e projetos de segurança alimentar e nutricional. Uma das suas medidas iniciais foi a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Na pandemia ocasionada pelo Covid-19, a proposta inicial do Auxílio Emergencial do governo federal era de R\$ 200,00, o que foi superado pela Lei nº 13.982/2020 a qual instituiu o Auxílio Emergencial no valor de R\$ 600,00 (ou R\$ 1.200,00 em alguns casos específicos) (Sefras, 2022).

A medida foi sancionada em abril de 2020, pouco mais de um mês após o primeiro caso de Covid-19 no Brasil, e vigorou até dezembro do mesmo ano, sendo retomada de abril a julho de 2021 com valores entre R\$150,00 e R\$375,00. Pesquisas apontam que 61% do benefício foi destinado à compra de alimentos, justamente em um período em que a inflação desses itens atingiu 15% em doze meses, quase o triplo da inflação geral. Produtos básicos como arroz, feijão, cereais, óleos, carnes e frutas registraram fortes aumentos, comprometendo ainda mais a alimentação das famílias em situação de vulnerabilidade:

Segundo o IBGE (2021), ao divulgar, em março de 2021, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), os que apresentaram uma das maiores altas foram: o arroz (63,56%), o feijão fradinho (57,01%), os cereais, leguminosas e oleaginosas (53,76%), os óleos e as gorduras (52,76%), as carnes (31%) e as frutas (23,75%) – alimentos (como o arroz, o feijão, os cereais, leguminosas e oleaginosas) que afetam diretamente a dieta das populações mais empobrecidas e, ainda, impedem que elas vislumbrem acessar outros grupos já antes inviabilizados (caso das carnes e das frutas) (Sefras, 2022, p.63).

Neste período se propagavam discursos, por parte do governo federal, que tentavam transferir a responsabilidade do aumento da fome às medidas de distanciamento social adotadas por estados e municípios, e ainda sustentavam parte da culpa nos próprios indivíduos. Com isso, buscava-se desviar o foco da verdadeira raiz da questão: um projeto político mais amplo que sustenta e aprofunda a insegurança alimentar no país (Sefras, 2022).

Tal projeto político tornava-se evidente com a adoção de medidas como a redução orçamentária do PAA, por exemplo, o qual já sofria redução desde 2014 “com quedas de 46% em 2016, 62% em 2017, 77% em 2018 e 86% em 2019 – saindo de R\$ 586,56 milhões de orçamento em 2012 para R\$ 41,38 milhões no primeiro ano de gestão do governo Bolsonaro” (Sefras, 2022, p. 65). O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) também foi impactado, já que não sofria ajuste nos repasses de verbas desde 2017.

Em 2023, com a volta do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Palácio do Planalto, o CONSEA foi reinstalado, retornando à estrutura do Governo Federal em sua forma original, com a mesma quantidade de conselheiros que possuía antes da sua destituição (Brasil, 2025). Paralelamente, algumas iniciativas de combate à fome foram determinadas, como o relançamento do Bolsa Família, o qual foi reformulado garantindo um benefício mínimo de R\$ 600,00 por família. Instituiu-se, pelo Decreto 11.822/2023, o Alimenta Cidades, cujo objetivo é planejar ações que favoreçam o

acesso à alimentos adequados. Tal iniciativa também impulsionou a elaboração de diagnósticos alimentares.

Além dessas medidas, houve o fortalecimento das cozinhas solidárias, que têm por objetivo fornecer alimentação gratuita às pessoas em situação de vulnerabilidade social, contando com aproximadamente 2.400 cozinhas em funcionamento. Outra medida de destaque do terceiro mandato de Lula foi a retomada do Programa de Aquisição de Alimentos, o qual tinha sofrido diversos cortes nos governos anteriores. A retomada desse programa incorporou do seu maior acesso por quilombolas e agricultores indígenas, além de garantir prioridade às mulheres e pessoas negras (Brasil, 2025).

No ano de 2025 foi anunciado que o Brasil, entre o triênio de 2022 a 2024, registrou em média menos de 2,5% da população em situação de subalimentação, o que de acordo com os critérios adotados pelos países membros da FAO, significa que o país saiu do Mapa da Fome (Meza, 2025). Apesar dessa conquista reforçar o pacto nacional com o direito à alimentação, é preciso considerar que embora seja um percentual pequeno (2,5%), ainda existem milhões de pessoas passando fome em solo brasileiro.

Nessa breve recapitulação histórica sobre as políticas de combate à fome é perceptível que todas elas foram atravessadas por processos políticos, que tiveram ou não, com maior ou menor ênfase, a segurança alimentar e nutricional como foco. Desde os primórdios, a atuação popular se manteve como força política na defesa de projetos de combate à fome, na resistência à manutenção do latifúndio e no fortalecimento da soberania alimentar do país.

No próximo capítulo, será conferida ênfase a uma das instâncias centrais no enfrentamento da fome no Brasil: o CONSEA.

3. CONSELHOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: ESPAÇOS DE ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1. Conselhos gestores e a participação popular no âmbito das políticas públicas

A luta pela redemocratização a partir dos anos 80 foi de grande importância para alterar as estruturas comportamentais da sociedade brasileira. A articulação das mobilizações sociais conferiu força para a formulação de propostas que fundamentaram a redistribuição do poder estatal e a ampliação da participação social nas estruturas do Estado, incorporadas pela Constituição de 1988 (Martins et. al., 2008).

No período da redemocratização emergiu a urgência de reconfigurar a gestão das políticas públicas, visando tornar a atuação estatal mais eficaz no atendimento das demandas sociais. Essa perspectiva fundamentou a necessidade de superação das velhas estruturas da política brasileira e a adoção de novas concepções e práticas de gestão que unissem a participação popular (Martins et. al., 2008). À luz dessa concepção, a Constituição de 1988 propôs diversas formas de participação popular nas decisões públicas, como por exemplo os conselhos gestores.

Em resumo, na Carta Magna de 1988, consagrada como “Constituição Cidadã” foi reforçada a democracia representativa, a qual o poder é exercido por representantes eleitos pela população e, simultaneamente, incorporou mecanismos de democracia participativa, que viabilizam a atuação direta dos cidadãos nos processos decisórios do Estado. No modelo de democracia representativa, a atuação da população se concretiza principalmente por meio das eleições periódicas, nas quais são escolhidos os representantes responsáveis pela condução do governo, pela definição das políticas públicas e pela tomada das demais decisões estatais (Barros, 2006).

Paralelamente ao modelo de democracia representativa, o ordenamento jurídico brasileiro prevê diversos mecanismos de democracia direta, alguns previstos expressamente na Constituição Federal e outros instituídos por normas infraconstitucionais. Como exemplo, a instauração de órgãos de gestão colegiados (Barros, 2006). No presente capítulo, não se pretende aprofundar a análise desses institutos, já que não são o objetivo central deste trabalho e são amplamente

abordados por diversas correntes teóricas. O que se pretende é dar destaque para a possibilidade de controle social permitido pela legislação brasileira.

O controle social direto que se pretende destacar é definido por Barros (2006, p. 74) como o “exercido pelos cidadãos quando participam de instâncias deliberativas e fiscalizadoras das políticas governamentais”. Ao suscitar a ideia dos conselhos gestores, evidencia-se a centralidade do “controle social”, conceito fundamentado na ideia de transparência para possibilitar a fiscalização, acompanhamento e participação por parte da população.

Com a instauração da Assembleia Constituinte no período da redemocratização, a atuação da sociedade civil organizada foi determinante para a reconfiguração das políticas públicas sob uma perspectiva mais ampla, inclusiva e democrática (Martins et al., 2008). Esse processo favoreceu a institucionalização de mecanismos de participação social, como os conselhos gestores.

Para Santos (2002), buscava-se romper com as estruturas centralizadas e tecnocráticas de gestão e, assim, a proliferação dos conselhos gestores foi essencial para a inserção de novos atores sociais na construção das políticas públicas. Além disso, a discussão sobre os conselhos é inserida no debate sobre a descentralização das políticas, “na qual a busca do fortalecimento da autonomia dos municípios aparece articulada à abertura de canais que incorporam diferentes segmentos sociais e à ampliação dos interesses representados no âmbito da cidade” (Santos, 2002, p. 98).

Outrossim, alguns autores consideram que os conselhos integraram a agenda política de duas maneiras principais: por um lado, os conselhos comunitários instituídos pelo poder público para mediar reivindicações dos movimentos populares, sobretudo nas periferias urbanas; por outro, os conselhos populares organizados de forma autônoma pelos movimentos sociais, com caráter informal, atuação direta e limitada interação institucional, voltados à pressão política independente do Estado (Santos, 2002). Contudo, estudos indicam que os conselhos comunitários, em muitos casos, funcionaram como instâncias de contenção das demandas sociais, já que as decisões permaneciam concentradas no poder público, cabendo aos representantes da sociedade apenas validar deliberações previamente definidas (Santos, 2002).

Para Martins *et al.* (2008), a propagação dos conselhos fundamenta o questionamento sobre o monopólio do Estado como gestor das ações públicas e, conseqüentemente, constrói-se espaços públicos de gestão participativa e de

interação entre Estado e sociedade. No entanto, não se pode deixar de considerar que:

A participação na gestão dos interesses públicos da sociedade representa também a explicitação de diferenças e conflitos, a disputa na sociedade pelos critérios de validade e legitimidade dos interesses em questão, os parâmetros sobre o que é justo e injusto, certo e errado, permitido e proibido, o razoável e o não razoável, mostrando que é possível superar posturas privatistas e corporativas arraigadas e construir uma visão plural de bem público (Martins et al., 2008, p. 157).

No campo da participação social, é possível afirmar que os conselhos gestores constituem a forma mais diretamente vinculada às reivindicações históricas dos movimentos sociais. Essa vinculação às lutas populares confere aos conselhos uma especificidade relevante, ao configurá-los como um dos instrumentos de participação mais estáveis e duradouros, capazes de atravessar diferentes contextos políticos (Martins *et al.*, 2008).

Além disso, os conselhos se apresentam como uma inovação institucional que direciona a ampliação dos espaços de deliberação pública, uma vez que ultrapassam significativamente o alcance dos demais instrumentos participativos existentes, e se constituem como estruturas jurídico-constitucionais, dotadas de amplos poderes de atuação sobre as políticas (Martins et al., 2008).

Portanto, mais do que expressão e mecanismo de mobilização social, os Conselhos acenam para uma nova forma de atuação de instrumentos de *accountability* societal, visto que apresentam a capacidade de colocar temas na agenda pública, de controlar seu desenvolvimento e de fiscalizar processos de implementação de políticas e direitos, por intermédio de um fórum híbrido, composto de representantes governamentais e não-governamentais (Martins et al., 2008, p.167).

Para Martins *et al.* (2008) a garantia da continuidade e do aprimoramento da democracia participativa exige a valorização de práticas que não estejam exclusivamente condicionadas à iniciativa governamental. Tal perspectiva pressupõe o fortalecimento da participação social, por meio do reconhecimento, da formação e da qualificação dos atores sociais e de outros segmentos da sociedade, como associações profissionais, sindicatos e organizações de serviços sociais.

É nesse contexto que os conselhos gestores se configuram como espaços potenciais de articulação das políticas públicas, já que viabilizam a participação coletiva tanto na definição de diretrizes quanto nos processos de acompanhamento, implementação e fiscalização das ações governamentais. Além disso, também se

consolidam como espaços de interação entre diferentes setores e atores sociais, possibilitando processos coletivos de aprendizagem e aperfeiçoamento.

Em uma perspectiva de composição, os conselhos gestores se estruturam de maneira setorial nos níveis federal, estadual e municipal, expressando a lógica de descentralização das políticas públicas. Ao se vincularem a políticas sociais específicas, esses conselhos delimitam campos de atuação, competências e formas de incidência sobre a formulação, o acompanhamento e o controle das ações estatais (Borges; Tonella; Faria, 2017). A legislação que os implementa explicita aspectos centrais para a análise da representação social, na medida em que estabelece critérios relativos à composição, aos temas passíveis de deliberação e às formas de interação entre o conselho e a administração pública (Martins *et al.*, 2008).

Destarte, os conselhos gestores podem ser compreendidos como mecanismos institucionais essenciais de participação social na gestão pública. Ao mesmo tempo em que ampliam as possibilidades de incidência da sociedade civil nos processos decisórios, esses espaços podem revelar diversos desafios. É nesse marco analítico que se insere o CONSEA, objeto de análise do próximo subcapítulo, no qual serão analisados aspectos cruciais para a discussão central deste trabalho.

3.2. Trajetória do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil

Para Maluf (2007) a abordagem contemporânea da SAN se estrutura a partir de formulações distintas, originadas em dois eventos cruciais ocorridos ao longo da década de 1980: uma de caráter predominantemente técnico e outra de natureza política. O primeiro deles corresponde à incorporação do conceito de segurança alimentar no âmbito do setor público, elaborado por técnicos e consultores especialistas sobre a temática. Foi nesse momento que surgiu a proposta de criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CANN, órgão ligado à presidência da República. O segundo evento foi a 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, evento que lançou diversas diretrizes que se tornaram referência na temática das políticas de SAN.

Ainda que não tenham produzido efeitos imediatos, esses eventos foram essenciais por introduzirem, pela primeira vez, a ideia de criação de um órgão consultivo voltado às políticas públicas de enfrentamento da fome. No conjunto de propostas aprovadas na conferência, destacava-se a sugestão de instituir um

Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), bem como a formulação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional estruturado a partir da articulação entre conselhos e sistemas nos níveis estadual e municipal, proposta que só foi retomada anos depois (Nascimento, 2012).

A década de 1980 ficou reconhecida pela redemocratização, momento que diversas organizações da sociedade civil reivindicaram de forma acentuada a participação social no âmbito da gestão pública. Naquela época, a Constituição Federal de 1988 foi fundamental para tornar as políticas públicas descentralizadas, essencialmente as de assistência social e saúde, diretamente interligadas com as políticas de SAN. Nesse contexto, a formulação e a execução dos programas governamentais eram marcadas pela presença de representantes da sociedade civil, organizados sobretudo em comitês e comissões. Compreende-se, assim, que o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), vinculado ao Ministério da Saúde e responsável pela coordenação das políticas de SAN entre 1973 e 1997, desempenhou um papel institucional semelhante ao de um conselho, constituindo-se em uma referência fundamental para a criação do CONSEA (Nascimento, 2012).

Em 1991 registrou-se dois eventos cruciais na construção do CONSEA, um foi a instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da fome e outro foi o lançamento, pelo Governo Paralelo, da proposta de criação da Política Nacional de Segurança Alimentar, a qual também previa a criação do CONSEA (Nascimento, 2012).

Na época, vivenciava-se um grande retrocesso desde o governo Collor de Mello, sendo que em seu mandato restaram apenas dois programas relacionados a SAN, o PNAE e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Posteriormente, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o desmonte das políticas de alimentação e nutrição se manteve, empobrecendo as conquistas no combate à fome no Brasil (Nascimento, 2012). Em contraponto a essa dinâmica, surgiram grandes mobilizações sociais em prol de políticas de combate à fome, as quais em sua maioria ficaram conhecidas pela liderança de Betinho:

Ele fazia parte da liderança do Movimento Pela Ética na Política, que culminou na criação da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. A Ação da Cidadania, como ficou sendo conhecida posteriormente, teve seu auge entre junho de 1993 e junho de 1994, quando o Brasil viveu um dos movimentos mais solidários de sua história: 25 milhões de pessoas contribuíram de alguma forma – com doação de dinheiro, de alimentos e roupas – e outras 2,8 milhões se engajaram diretamente na campanha,

metendo a mão na massa em um dos 4 mil comitês da Ação da Cidadania que foram criados em todo o país (Nascimento, 2012, p. 21).

Após o crescimento dessas mobilizações, fundamentado também pelo documento proposto pelo Governo Paralelo que sugeria a criação de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional, o presidente da época, Itamar Franco, determinou a elaboração do Mapa da Fome no Brasil, documento organizado pelo IPEA, que destacou em sua publicação que 32 milhões de pessoas passavam fome (Nascimento, 2012).

Outra iniciativa de Itamar Franco foi a implantação do “Plano de Combate à Fome e à Miséria – Princípios, Prioridades e Mapa das Ações do Governo”, ocasião em que todos os ministérios apresentaram suas responsabilidades e metas de atuação. As empresas públicas também se organizaram em prol da expansão de ações de caráter social, através da participação dos funcionários no Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e Pela Vida – COEP (Nascimento, 2012).

Em 24 de abril de 1993, o presidente Itamar Franco constituiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), composto por 21 representantes da sociedade civil e nove ministros, através do Decreto 807, o qual possuía caráter consultivo e era vinculado à presidência da República.

Integravam o Consea os ministros das pastas da Justiça, da Educação, da Cultura, da Fazenda, da Saúde, da Agricultura, do Trabalho, do Bem-estar Social e do Planejamento, e ainda o secretário geral da presidência da República. Da parte da sociedade, foram escolhidos 21 representantes, dos quais 19 indicados pela Ação da Cidadania (Nascimento, 2012, p.22).

Ao Conselho coube a responsabilidade de promover a articulação entre os diferentes níveis de governo — municipal, estadual e federal — e os diversos segmentos da sociedade civil, como movimentos sociais e organizações não governamentais, no processo de reavaliação dos programas federais então vigentes. Além de ter sido conhecido pela sua forte atuação, um marco do Conselho na época foi a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar em Brasília, que contou com quase dois mil participantes oriundos de todo país (Nascimento, 2012). Entretanto, não houve êxito nas propostas formuladas na conferência já que em 1995, com a chegada do governo de Fernando Henrique Cardoso houve a extinção do CONSEA.

Pouco antes de sua extinção em 1995, o Conselho elaborou e divulgou o documento “Diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar – As Dez

Prioridades”, encaminhado ao então presidente eleito. Esse material apresentava eixos estratégicos e definição de prioridades de uma política nacional de segurança alimentar, fundamentada nas deliberações da conferência, entretanto, as orientações não foram incorporadas pelo governo subsequente (Nascimento, 2012).

Após a extinção do CONSEA foi instituído o Programa Comunidade Solidária, o qual depois de um tempo contou com a constituição de um conselho. O Conselho da Comunidade Solidária foi criado em substituição ao CONSEA. Entre as distinções mais relevantes entre os dois arranjos institucionais, destaca-se o fato de que, no novo conselho, a presidência passou a ser indicada diretamente pelo Presidente da República (Nascimento, 2012).

Um marco importante do Conselho da Comunidade Solidária foi a constituição do Comitê Técnico Interministerial, que em diálogo com a sociedade civil elaborou em 1996 o documento brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação (CMA). Outro marco essencial para recolocar a temática da segurança alimentar no cenário político brasileiro foi a permanência, nos âmbitos municipal e estadual, da abordagem da SAN nas políticas públicas, bem como a instituição de conselhos estaduais de segurança alimentar e nutricional (Nascimento, 2012).

Na época, a substituição do CONSEA pelo Conselho do Comunidade Solidária foi objeto de amplo debate e controvérsia no meio político e institucional. Nascimento (2012) apresenta uma pesquisa em que um dos entrevistados destaca que, mesmo com a substituição, foram desenvolvidas ações relevantes no âmbito da política de segurança alimentar. Parte dos entrevistados, especialmente aqueles que participaram da primeira experiência do Consea, contesta a interpretação de que o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso tenha sido integralmente negativo ou desprovido de contribuições no campo da SAN. Eles recordam, por exemplo, o processo de preparação para a Cúpula Mundial da Alimentação, que teve o Conselho do Comunidade Solidária como instância de coordenação, bem como a proposta de criação de um banco de dados sobre segurança alimentar no âmbito desse mesmo conselho. Esses entrevistados, contudo, reconhecem que, ao longo do tempo, a temática da segurança alimentar perdeu centralidade na agenda governamental (Nascimento, 2012).

Outro marco da época, foi a aprovação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNaN, em 1999. Naquele momento, a medida ficou conhecida como canal de entrada da SAN no país. Apesar dessa referência, a política não contemplava

componentes centrais da SAN, como reforma agrária e agricultura, entre outros (Nascimento, 2012).

No final do mandato de FHC, houve a constituição do Conselho Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação em 2002. Entretanto, efetivamente o Conselho não foi instaurado em razão da fraca mobilização da sociedade civil, que na época se encontrava desarticulada, frente aos diversos desmontes dos programas sociais que ocorriam (Nascimento, 2012).

Em 2003, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, houve a recriação do CONSEA, por meio do Decreto 4.582 em 30 de janeiro de 2003.

Sua existência foi confirmada pela Lei 10.683 de maio de 2003, em ambos recebendo mais um termo e tornando-se o que é hoje, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, embora mantendo a sigla Consea. O governo Lula recriou o Consea com abrangência interministerial e localizado na presidência da República, tendo participação majoritária da sociedade civil e sendo presidido por um de seus representantes. Em 2003 o Consea era formado por 59 conselheiros, sendo 17 ministros de Estado e 42 representantes da sociedade civil. Na gestão seguinte, iniciada em 2007 por Renato Maluf, após a III Conferência Nacional de SAN a composição do conselho ficou definida em 57 conselheiros, sendo 38 da sociedade civil e 19 ministros (Nascimento, 2012, p.28).

Além disso, o Decreto 4.582 também citou a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, propondo o CONSEA como instância de criação das diretrizes gerais da política. Mais adiante, é instaurada a Portaria 960, aprovando o regimento interno do CONSEA e coordenando suas atividades (Nascimento, 2012).

Em 2006 foi promulgada Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei nº 11.346/2006, que estabelece o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), tendo o CONSEA como partícipe. A LOSAN destaca a necessidade de institucionalizar as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, determinando que o SISAN deve operar segundo os princípios e diretrizes definidos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (Brasil, 2006).

Em agosto de 2010 foi proposta a regulamentação da LOSAN por meio do Decreto nº 7.272. Esse marco incluiu, entre outros aspectos, a destinação de recursos voltados à participação social, elemento fundamental para a consolidação da Política e do SISAN. Ressalte-se que o próprio Conselho já havia antecipado os contornos dessa política no momento da divulgação da LOSAN, em 2006, por meio de publicação específica em formato de livreto (Nascimento, 2012).

Em geral, conforme já esboçado, os conselhos são órgãos colegiados e sua competência e composição são estabelecidas pela sua norma legal instituidora. No caso específico do CONSEA, a sua estrutura de composição se dá por dois terços de seus integrantes oriundos da sociedade civil, incluindo a presidência do colegiado, enquanto o um terço restante é composto por representantes governamentais. No que concerne a sua competência, o CONSEA possui caráter consultivo e de assessoria do presidente da República, isto é, o órgão atua por meio da emissão de pareceres e manifestações sobre determinadas ações governamentais, não detendo, entretanto, poder decisório quanto à definição das diretrizes da política em questão (Nascimento, 2012).

Conforme já abordado, a participação social no campo da SAN configura-se como um processo de negociação e construção de consensos em torno das políticas públicas, de modo a reconhecer a pluralidade de posições e a resguardar, simultaneamente, a autonomia da sociedade civil e a soberania do Estado em seus processos decisórios. Com a institucionalização dos entes federados e a presença organizada da sociedade civil, consolidou-se o SISAN. Nessa ótica, o CONSEA se apresenta como uma instituição essencial de articulação das políticas públicas, já que permite a integração e a participação social dentro deste sistema.

Cabe destacar que nesse processo de consolidação do SISAN, os estados, Distrito Federal e municípios também desempenham um papel importante. Para Nascimento (2012), em razão da organização federativa do país, na qual estados e municípios possuem atuação direta tanto na implementação quanto no financiamento das políticas públicas, torna-se imprescindível a constituição de sistemas estaduais e municipais de SAN, dotados de estruturas próprias de governança, especialmente de conselhos de segurança alimentar e nutricional.

Sob essa perspectiva, a existência de conselhos nas demais esferas governamentais torna-se crucial para a consolidação das políticas de SAN. Não por acaso, a adesão de um município ao SISAN está condicionada à instituição de um conselho municipal de SAN, o que evidencia a centralidade dessas instâncias em uma abordagem interconectada e articulada das políticas públicas.

3.3. O CONSEA no estado de São Paulo

No Estado de São Paulo, o CONSEA foi instituído pelo Decreto nº 47.763, de 11 de abril de 2003. Este órgão colegiado, com caráter consultivo, foi criado para assessorar o Governador do Estado, com a responsabilidade de propor diretrizes para a política estadual de segurança alimentar e nutricional. Ao longo dos anos, o CONSEA-SP passou por várias reorganizações, incluindo uma mudança de nome em 2004 para Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável e sua transferência para a Secretaria de Agricultura e Abastecimento em 2008. A mais recente reorganização ocorreu em 2013, com a edição do Decreto nº 59.146, que reafirmou sua estrutura (CONSEA-SP, 2024).

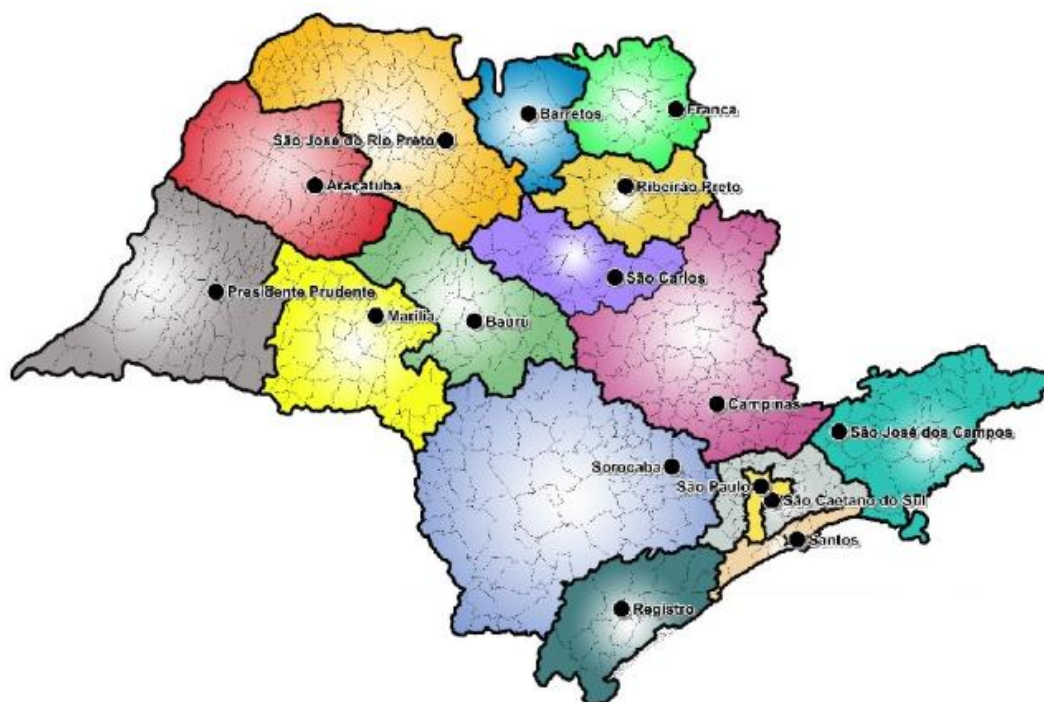
O CONSEA-SP é composto por 36 conselheiros, dos quais 12 representam o poder público estadual e 24 são membros da sociedade civil. Entre esses, 16 conselheiros representam as Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CRSANS), enquanto os outros 8 são de entidades que atuam na área de segurança alimentar.

Por sua vez, as Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CRSANS) são órgãos compostos por representantes do governo e de organizações da sociedade civil que atuam na área de segurança alimentar e nutricional. Cada CRSANS é formada por membros eleitos, respeitando a proporção de 2/3 da sociedade civil e 1/3 do poder público, com mandato de dois anos. Essas comissões foram criadas em abril de 2013, com a reorganização do Consea-SP, e têm o objetivo de descentralizar as discussões sobre segurança alimentar, permitindo uma análise mais aprofundada das realidades regionais e a elaboração de propostas de acordo com as demandas locais (CONSEA-SP, 2024).

A CRSANS é um órgão com representação governamental e de organizações da sociedade civil que possuem atividades relacionadas à SAN; tem por competências: desenvolver atividades em consonância com os objetivos do CONSEA/SP; auxiliar o CONSEA/SP em suas atividades regionais; proceder às mobilizações regionais; assessorar os municípios nas questões relacionadas a segurança alimentar e nutricional e realizar levantamento de dados, em conjunto com os municípios, sobre aspectos que envolvam segurança alimentar e nutricional (Bertasi, 2017, p. 28).

Com a reorganização das CRSANS, foram estabelecidas 16 (dezesesseis) comissões regionais, conforme é possível observar na figura abaixo:

Figura 1 - Divisão das CRSANS



Fonte: <https://consea.agricultura.sp.gov.br/comissao-regional>. Acesso em 22 mai. 2025.

Neste trabalho, foi realizado uma análise da Comissão Regional de Franca/SP, que abrange 23 municípios, sendo eles: Aramina, Batatais, Buritizal, Cristais Paulista, Franca – ERP, Guará, Igarapava, Ipuã, Itirapuã, Ituverava, Jequara, Miguelópolis, Morro Agudo, Nuporanga, Orândia, Patrocínio Paulista, Pedregulho, Restinga, Ribeirão Corrente, Rifaina, Sales Oliveira, São Joaquim da Barra, São José da Bela Vista (CONSEA-SP, 2024).

4. PERCURSO METODOLÓGICO

Considerando que o procedimento metodológico consiste na justificação racional dos métodos e técnicas adotadas para a realização da pesquisa proposta, optou-se por utilizar uma abordagem multimetodológica, tratando-se de um estudo quanti-qualitativo, descritivo e exploratório.

Antes de adentrar especificamente nas técnicas da pesquisa realizada, cumpre explanar a ideia de pesquisa, que diz respeito ao agrupamento de ações voltadas à obtenção de descobertas inéditas e à realização de estudos em determinada área, por meio de um processo que segue um caminho metodológico de análise, com procedimentos científicos voltados à busca de respostas para um problema (Sousa, Santos, 2020). Intenta-se aprofundar indagações a partir de uma problemática inserida em um contexto social, a qual objetiva trazer respostas à uma pergunta que se baseia em um problema.

A análise central da presente pesquisa trata-se de uma investigação qualitativa, com um estudo de caso, o qual “se caracteriza como um tipo de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente. Visa ao exame detalhado de um ambiente (...)” (Godoy, 1995, p.25). Sobretudo, a pesquisa qualitativa busca compreender a complexidade das relações sociais a partir da interpretação de significados, valores, crenças e motivações dos indivíduos. Ao explorar dimensões subjetivas e complexas dos fenômenos sociais, essa abordagem permite a construção e a revisão de conceitos e categorias, respeitando a diversidade das experiências humanas (Sousa; Santos, 2020).

É nesse conglomerado que “a pesquisa de cunho qualitativo tem seu foco de interesse voltado para o indivíduo e para suas relações e interações com o ambiente” (Sousa; Santos, 2020, p.1400). Com essas características, é imprescindível elucidar que os dados da pesquisa qualitativa, em sua maioria, são descritivos, e abrangem processos, pessoas, áreas integrativas construídas pelo contato entre pesquisador e objeto de estudo (Godoy, 1995). A obtenção desses dados pode ser realizada de diversas formas e no caso da presente pesquisa enfatizou-se o uso de entrevistas com atores sociais.

Além da análise qualitativa, foi conduzida uma análise quantitativa das informações obtidas na pesquisa de campo, com a compreensão de que a convergência entre ambas as abordagens pode enriquecer significativamente os

resultados, ampliando a compreensão sobre a realidade investigada. A proposta da análise quantitativa é tratar estatisticamente as questões de natureza fechada e mistas, identificando a predominância de determinadas respostas em relação a outras. Tal abordagem buscou elucidar padrões recorrentes entre os municípios da região, contribuindo para a compreensão de fenômenos comuns no contexto das políticas de SAN.

No que concerne ao procedimento de exploração quanti-qualitativo, importa destacar a sua essencialidade, através do entendimento de que:

Por um lado, a quantidade é uma tradução, um significado que é atribuído à grandeza com que um fenômeno se apresenta e do outro lado ela precisa ser interpretada qualitativamente, pois sem relação a algum referencial não tem significação em si (Souza, Kerbauy, 2017, p. 37).

Com o intuito de organizar e fundamentar o uso da abordagem quanti-qualitativa, alguns autores propõem quatro formatos metodológicos principais dentro da perspectiva de métodos mistos: o modelo de triangulação, que consiste na comparação e complementação entre dados numéricos e informações qualitativas obtidas de forma simultânea; o modelo embutido, no qual um tipo de dado (quantitativo ou qualitativo) serve de suporte ao outro, também coletado no mesmo momento; o modelo explanatório, em que os dados de natureza qualitativa são empregados para interpretar os resultados estatísticos ou o contrário; e, por fim, o modelo exploratório, onde os achados qualitativos subsidiam a construção posterior do procedimento quantitativo (Kerbauy, 2017).

Na presente pesquisa entendeu-se como indispensável a abordagem multimetodológica, para se analisar de forma precisa os dados coletados na pesquisa de campo. Considerou-se que a integração dos métodos quantitativos e qualitativos propicia maior credibilidade e qualidade aos resultados encontrados, impedindo o reducionismo à apenas uma abordagem (Kerbauy, 2017).

Para atingir os objetivos da investigação proposta no projeto de pesquisa, a coleta de dados se deu através da realização de uma pesquisa de campo, por meio de entrevistas semi-estruturadas. O objetivo desta etapa foi identificar quais municípios integrados na CRSANS da regional de Franca/SP aderiram ao SISAN, quais compram da agricultura familiar e quais estão implementando políticas de segurança alimentar e nutricional nos seus respectivos municípios. É importante destacar que através da realização de entrevistas com os atores sociais competentes

se constrói uma investigação com as percepções e práticas das pessoas envolvidas no processo de implementação da política pública.

Diante disso, na pesquisa de campo adotou-se a metodologia de entrevista semiestruturada, guiada por questões fechadas e abertas que se relacionam com o sujeito entrevistado, respeitando as exigências éticas de uma pesquisa científica. Destaca-se que a entrevista semiestruturada foi amparada pelo roteiro de questões pertinentes (Belei *et al.*, 2008), para a realização do recorte empírico do objeto do presente estudo. Essa etapa “realiza um momento relacional e prático de fundamental importância exploratória, de confirmação ou refutação de hipóteses e construção de teorias” (Minayo, 2002, p.26).

A pesquisa de campo é fundamental em determinadas investigações, visto que se traduz na probabilidade de aproximação com o campo de estudo, possibilitando ainda a criação de conhecimento a partir da realidade exposta no campo de investigação (Minayo, 2003).

4.1. População Amostra

No que se refere à população amostra da pesquisa, partindo da hipótese de que os responsáveis pelas políticas de combate à fome nos municípios poderiam estar vinculados à Secretaria de Assistência Social, à Secretaria da Agricultura ou à Secretaria da Saúde, ao realizar as entrevistas nos municípios, iniciou-se a busca pelos responsáveis em cada uma dessas secretarias. No entanto, na maioria dos casos, os responsáveis pelas ações relacionadas ao combate à fome estavam integrados à Secretaria de Assistência Social, o que tornou desnecessária a continuidade da busca nas demais secretarias. No geral, os entrevistados haviam sido informados pelo responsável do setor como sendo a pessoa ideal para participar da entrevista. O quadro abaixo mostra o cargo dos 21 respondentes da pesquisa:

Quadro 1 - Cargo dos participantes

MUNICÍPIO	CARGO
1	Assessor(a) Fundo Social da Solidariedade
2	Assistente Social
3	Assistente Social
4	Assistente Social
5	Auxiliar de Serviço Técnicos Municipais
6	Chefe de Departamento de Assistência Social
7	Chefe de Divisão de Desenvolvimento Econômico e Assessoria técnica
8	Chefe de Gabinete
9	Coordenador(a) de Atenção Primária Social
10	Coordenador(a) de Centro de Referência de Assistência Social
11	Diretor(a) de Alimentação Escolar
12	Diretor(a) de Desenvolvimento Social
13	Diretor(a) de Desenvolvimento Social
14	Diretor(a) de Meio Ambiente
15	Diretor(a) do Departamento de Agricultura, Sustentabilidade e Gestão Ambiental
16	Farmacêutico(a)
17	Gestor(a) de Assistência Social
18	Nutricionista
19	Secretário(a) de Desenvolvimento Social
20	Secretário(a) de Assistência Social
21	Nutricionista

Fonte: Autoria própria

Dessa forma, os entrevistados dos municípios que compõe o CRSANS de Franca eram responsáveis, em sua maioria, pela coordenação e implementação de políticas de combate à fome nos municípios investigados. A função específica de cada entrevistado variou já que a estrutura organizacional de cada município se apresentou de forma distinta.

Em alguns municípios foi necessário que a pesquisadora se deslocasse por diferentes setores da administração pública local, uma vez que, durante a tentativa de aplicação do instrumento de pesquisa, observou-se uma recorrente transferência de responsabilidade entre os interlocutores. Diversos agentes indicavam terceiros como os responsáveis pela temática em questão, o que acabou por se configurar um entrave ao processo de coleta de dados.

4.2. Instrumentos de Coleta de Dados

Para as entrevistas realizadas com os gestores elencados no Quadro 1 foi utilizado o método de entrevistas semiestruturadas, cuja construção foi embasada na obtenção de informações, através de uma conversa guiada por um roteiro de questões previamente estabelecidas (Sousa, Santos, 2020).

O roteiro das entrevistas contou com 22 (vinte e duas) questões, divididas entre abertas, permitindo respostas dissertativas, e fechadas em sua maioria. Esse formato buscou oferecer uma maior amplitude na coleta de dados, proporcionando uma compreensão mais abrangente das percepções dos entrevistados.

Intentou-se, em síntese, obter informações detalhadas sobre a situação das políticas de segurança alimentar e nutricional nos municípios integrantes da CRSANS da regional de Franca/SP, com um foco especial na adesão ao Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, na compra de produtos da agricultura familiar, e na influência da Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CRSANS) na implementação de políticas de combate à fome.

4.3. Procedimentos de Coleta de Dados

Anteriormente à aplicação dos questionários, houve a tentativa de um contato prévio, via e-mail e telefone com diferentes secretarias municipais. Foram realizadas vinte e uma entrevistas, posto que apenas dois municípios optaram por não participar. A maioria das entrevistas foram realizadas de forma presencial, dado que apenas 5 entrevistas foram realizadas de forma virtual. Insta esclarecer que as entrevistas foram realizadas em sua totalidade no ano de 2025.

4.4. Aspectos Éticos

A pesquisa respeitou rigorosamente as diretrizes éticas para estudos com seres humanos, conforme regulamentado pelas portarias: Resolução CNS 466/2012, Resolução CNS 510/2016 e Norma Operacional 01/2013, disponíveis na plataforma institucional da UNESP-Franca. O estudo foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da instituição, e todos os participantes assinaram o Termo de

Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), assegurando o anonimato e a confidencialidade das informações fornecidas.

4.5. Análise de dados

Após a delimitação dos agentes sociais a serem entrevistados e a realização das indagações pertinentes, as informações obtidas nas entrevistas foram descritas e exploradas. A análise dos dados foi realizada através do método de Análise de Conteúdo proposto por Bardin. Antes de adentrar especificamente nas etapas desse método, insta ressaltar que tal procedimento de pesquisa se destaca como fundamental na medida em que analisa de forma específica a questão da subjetividade dos envolvidos no processo, dado que reconhece a não neutralidade do objeto da pesquisa, do pesquisador e do contexto analisado (Cardoso, Oliveira e Ghelli, 2021)

Outrossim, embora seja apresentada como um único instrumento metodológico, a Análise de Conteúdo se apresenta de formas variadas, visto que o seu campo de aplicação - a comunicação - é amplo e multifacetado (Cardoso, Oliveira e Ghelli, 2021)

Por sua vez, a Análise de Conteúdo proposta por Bardin é composta de três fases: 1) pré-análise; 2) exploração do material, categorização e codificação; 3) tratamento dos resultados, inferências e interpretação (Bardin, 2016)

A pré-análise consiste na organização dos dados, na sistematização das ideias que conduzirão os desenvolvimentos das etapas sucessivas (Bardin, 2016)

Essa fase inicial possui três missões intrínsecas, mas que não necessariamente se sucedem: “a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentam a interpretação final” (Bardin, 2016, p. 125).

A segunda fase, que corresponde à exploração do material, se traduz na aplicação das decisões tomadas na fase anterior, referente à interpretação e aplicação de procedimentos nos dados que se pretende analisar (Bardin, 2016). Nesta etapa intenta-se tratar o material obtido através de operações de codificação; isto significa que a finalidade dessa etapa é transformar os dados brutos do texto através de métodos como o de classificação, agrupamento ou enumeração das informações, em

representações do conteúdo, que podem servir de índices (Cardoso; Oliveira; Ghelli, 2021)

A terceira fase abarca o tratamento dos resultados obtidos, a qual intenta, de forma crítica e reflexiva, captar as informações levantadas em todo material coletado (Sousa, Santos, 2020). Nesta fase, busca-se analisar os dados obtidos em profundidade e interpretá-las à luz dos objetivos da pesquisa, buscando identificar padrões, contradições, tendências e possíveis lacunas, de modo a fundamentar as conclusões e apontar caminhos para futuras investigações.

É importante informar que os dados coletados, tanto das entrevistas realizadas de forma online como presencial, foram sistematizados no Excel, programa que serviu como plataforma para análise estatística e quantitativa das informações.

Os temas que foram base para as análises dos resultados obtidos através da pesquisa empírica são fundamentalmente quatro: a situação das políticas de segurança alimentar e nutricional (SAN) nos municípios integrantes da CRSANS da regional de Franca/SP, a aderência desses municípios ao Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), a existência de programas que adquirem produtos da agricultura familiar e a influência da Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CRSANS) nas políticas desenvolvidas ou a serem desenvolvidas.

As conclusões obtidas na pesquisa serão divulgadas a todos os entrevistados que se interessarem na análise, não apenas por meio da divulgação dos relatórios da pesquisa, mas também fazendo uso dos espaços colaborativos e sociais dos sujeitos participantes, de forma que os resultados possam ser compartilhados e aprimoradas as análises e resultados obtidos.

5. REGIÃO ADMINISTRATIVA DE FRANCA/SP EM EVIDÊNCIA: ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

Foram realizadas 21 entrevistas, restando apenas 2 municípios pertencentes a CRSANS de Franca/SP que optaram por não participar. A partir dos dados coletados dos 21 participantes, foram extraídas as informações passíveis de análise. O formulário semiestruturado continha 23 questões, se subdividindo em perguntas abertas, fechadas e mistas, as quais foram divididas em cinco blocos para realização da análise.

O primeiro bloco trata da existência do CONSEA municipal e da adesão do município ao SISAN, sendo composto por sete perguntas agrupadas sobre esse tema. No bloco dois, as perguntas são voltadas à implementação das políticas de SAN no município, sendo composto por três perguntas. O terceiro bloco trata de questões relacionadas a existência de políticas de SAN, da compra da agricultura familiar bem como dos programas que viabilizam e contemplam essas compras, sendo este bloco composto por sete questões no formulário aplicado. O bloco quatro de questões aborda a gestão das políticas de SAN e seu funcionamento no âmbito municipal, composto a três questões. Por fim, o quinto bloco refere-se ao conhecimento, por parte do município, sobre a CRSANS, bem como a avaliação da influência desta comissão nas políticas de SAN municipais. Este último bloco foi composto por três questões.

Todas as figuras do presente trabalho são de autoria própria, elaboradas com base nos dados coletados durante a pesquisa.

5.1. Existência do CONSEA e adesão ao SISAN

O primeiro bloco de questões foi composto por sete perguntas voltadas à identificação da estrutura institucional relacionada à Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito municipal. As perguntas foram as seguintes:

Quadro 2 – Questões sobre a presença do CONSEA Municipal e adesão ao SISAN

	Questão
1	O município tem CONSEA?
2	Se a resposta da questão anterior for sim, desde quando?
3	Que entidade os conselheiros representam?
4	Com que frequência os membros do CONSEA se reúnem?
5	O município aderiu ao Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)?
6	Se a resposta for sim, desde quando?
7	Se a resposta for não, qual a principal razão para a não adesão?

Fonte: Autoria própria

A questão inicialmente apresentada no formulário investigou a existência de Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) nos municípios participantes. Dos vinte e um municípios que responderam à pesquisa, apenas sete declararam possuir um conselho instituído, evidenciando uma baixa adesão à institucionalização desse instrumento de participação e controle social no âmbito local.

No que se refere ao período de criação do CONSEA, observa-se que os municípios apresentaram diferentes momentos de institucionalização, mas quatro deles informaram a existência do Conselho a partir de 2023. Um município declarou possuir CONSEA desde 2004, outro desde 2017, quatro informaram a existência do Conselho a partir de 2023 e um indicou o ano de 2024 como início de seu funcionamento.

O aumento na criação do CONSEA a partir de 2023 pode ser compreendido como um indicativo relevante, uma vez que o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), regulamentado principalmente pela Lei nº 14.628/2023, reconhece o Conselho como uma instância de controle social e de participação da sociedade civil na execução e no acompanhamento do programa.

Quanto à composição dos Conselhos dos sete municípios que afirmaram possuir o CONSEA, destacam-se as seguintes respostas:

Quadro 3 – Integrantes do Conselho

Nº	Respostas
1	Assistência Social, Meio Ambiente, Educação, Saúde e Agricultores Familiares
2	Representantes do Executivo e da Sociedade Civil
3	Integrado à área da Educação
4	Sociedade Civil (Agricultores do Assentamento Boa Sorte)
5	Prefeitura e Sociedade Civil
6	12 conselheiros, sendo 2/3 representantes da sociedade civil organizada e 1/3 do Governo Municipal, conforme previsto nas diretrizes de composição do CONSEA
7	Agricultores familiares, associações, cooperativas, usuários do CRAS/CREAS e representantes do Fórum Regional de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

Fonte: Autoria própria

Observou-se que a maioria dos respondentes não possuía conhecimento ou não se recordava das organizações que compõem o conselho, o que evidencia fragilidades na divulgação, na transparência e no reconhecimento institucional desse espaço.

No que concerne à periodicidade das reuniões do conselho, três municípios relataram que o CONSEA realiza reuniões mensais, enquanto um município declarou que as reuniões são bimestrais, um relatou que as reuniões eram bimestrais e agora deixaram de acontecer e outros dois municípios declararam não saber a periodicidade com que ocorrem as reuniões do Conselho. Infere-se que o fato de o respondente afirmar a existência do CONSEA, mas não saber informar a periodicidade de suas reuniões, indica uma fragilidade na articulação do Conselho dentro da própria administração municipal. Tal situação pode refletir a ausência de uma atuação integrada e contínua do CONSEA nas instâncias de gestão local, comprometendo sua efetividade como espaço de formulação, controle social e acompanhamento das políticas de SAN.

A questão de número cinco deste bloco teve como objetivo investigar a adesão dos municípios ao SISAN. Dos 21 municípios participantes da pesquisa, apenas quatro informaram ter formalizado sua adesão ao sistema. Os dados instigam considerações sobre a baixa adesão, que pode estar relacionada com o desconhecimento do SISAN, a falta de incentivos ou interesse para a adesão ou dificuldades institucionais ou mesmo operacionais com o sistema do SISAN.

Cabe destacar que na questão anterior, apenas sete municípios declararam a existência do CONSEA. A existência do Conselho instituído no município é requisito para a adesão ao SISAN, segundo dispõe o decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010:

Art. 11. A adesão dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao SISAN dar-se-á por meio de termo de adesão, devendo ser respeitados os princípios e diretrizes do Sistema, definidos na Lei nº 11.346, de 2006.

§ 1º A formalização da adesão ao SISAN será efetuada pela Secretaria Executiva da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.

§ 2º São requisitos mínimos para a formalização de termo de adesão:

I - a instituição de conselho estadual, distrital ou municipal de segurança alimentar e nutricional, composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais;

II - a instituição de câmara ou instância governamental de gestão intersectorial de segurança alimentar e nutricional (...) (Brasil, 2025.)

Dos sete municípios que possuem CONSEA apenas quatro aderiram ao SISAN. Entre os três municípios que declararam possuir CONSEA, mas ainda não aderiram ao SISAN, um informou encontrar-se em fase de implementação, outro apontou como principal motivo a falta de informações e o terceiro assinalou a ausência da documentação necessária.

A tabela abaixo ilustra as respostas informadas por todos os respondentes, inclusive os representantes dos municípios que não possuem CONSEA.

Tabela 1 – Razões para não adesão ao SISAN

Frequência de menções	Razão apontada para a não adesão ao SISAN
7	Falta de informação
4	Falta de profissionais, equipe ou pessoal
1	Em fase de implementação
1	Falta de aprimoramento sobre as políticas de SAN
1	Prioridades diferentes
1	Falta de interesse
1	Ausência de documentação necessária
1	Falta de vontade política

Fonte: Autoria própria

Importa destacar que, durante as entrevistas, foi possível perceber o desconhecimento, por parte de alguns participantes, em relação ao SISAN. Em determinadas situações, foi necessário que a pesquisadora explicasse do que se trata o sistema e elucidasse sua importância para o município, o que explica a maioria dos respondentes apontarem a falta de informação como principal determinante para não adesão. Por outro lado, os respondentes que conheciam o SISAN demonstraram certo “desânimo” quando o questionamento era sobre sua implementação, sobretudo onde o sistema ainda não foi implantado.

No mais, foi possível observar que a baixa adesão dos municípios ao SISAN reforça o distanciamento político-institucional em relação às diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Essa ausência, no entanto, não é narrada pelos gestores como resultado de uma decisão política deliberada, mas sim como uma limitação estrutural, marcada por carências de informação técnicas e de priorização administrativa. Tal cenário aponta que a não adesão está ligada mais a fragilidades institucionais do que de resistência às políticas de SAN.

No que se refere à data de adesão ao SISAN, apenas três municípios informaram possuir essa informação: um declarou ter aderido em 2022, outro em 2023 e o terceiro em 2025. Um dos respondentes informou não possuir essa informação. Esses resultados indicam que as articulações em torno da implementação do SISAN na região são recentes, revelando que a consolidação de um aparato institucional ainda precisa de incentivos.

5.2 Iniciativas locais de promoção da SAN

O próximo bloco de análise das perguntas teve como objetivo compreender quais iniciativas de SAN são desenvolvidas nos municípios participantes. Essa etapa buscou identificar as ações locais em geral.

Tabela 2 – Questões propostas sobre a existência de iniciativas locais de SAN

Nº da questão no questionário aplicado	Enunciado
8	O município desenvolve alguma dessas iniciativas? [] Bancos de Alimentos [] Programas de Educação Alimentar [] Parcerias com ONGs para a promoção da segurança alimentar [] Cozinha Solidária [] Bom Prato [] Hortas Comunitárias [] Hortas Escolares [] Restaurante Popular [] Quitanda Popular [] Cozinhamento [] Outras (especificar):
9	Caso exista banco de alimentos, quitanda, bom prato ou restaurantes populares, de onde são adquiridos os alimentos? Ou, no caso de doações, quem são os doadores?
10	Caso exista alguma das iniciativas listadas acima, detalhar o seu funcionamento. Quantas pessoas são atendidas e com qual regularidade?

Fonte: Autoria própria

A primeira questão deste bloco, e oitava do questionário, buscou investigar a existência de programas de promoção da SAN nos municípios: Dos 21 municípios participantes, apenas 15 responderam à questão, gerando o quadro a seguir de respostas.

Quadro 4 – Iniciativas locais de SAN no respectivo município

	Iniciativas informadas
1	Cozinha piloto – distribuição de alimentos para as escolas
2	Programas de Educação Alimentar, Cozinhamento
3	Centro espírita desenvolve em conjunto com o município a sopa solidária (1x por semana)
4	Programas de Educação Alimentar, Cozinha Solidária, Hortas Comunitárias
5	Parceria com ONGs para a promoção da Segurança Alimentar, Hortas Escolares
6	Hortas Escolares
7	Hortas Escolares, Cozinhamento
8	Benefícios eventuais: distribuição de cesta básica
9	Programas de Educação Alimentar
10	Parceria com ONGs para a promoção da Segurança Alimentar
11	Cesta Verde
12	Hortas Escolares, Cozinhamento
13	Cesta Verde
14	Programas de Educação Alimentar, Cozinhamento
15	Banco de Alimentos, Parceria com ONGs para a promoção da Segurança Alimentar, Bom Prato, Restaurante Popular

Fonte: Autoria própria

Entre as iniciativas mais mencionadas estavam os Programas de Educação Alimentar, presentes em quatro respostas. Entretanto, os respondentes apenas informaram a existência sem saber a especificação e funcionamento do programa.

Outra ação encontrada em quatro respostas foi o Cozinhamento, identificado em diferentes localidades. Também se destacaram as Hortas Escolares e Comunitárias, mencionadas como estratégias de incentivo à alimentação saudável e de integração entre a comunidade e as escolas.

Além disso, notou-se a presença de parcerias com organizações da sociedade civil, como ONGs e entidades religiosas, que desenvolvem ações complementares, a exemplo da “sopa solidária” e da distribuição de cestas básicas. As respostas que mencionaram parcerias com ONGs e entidades religiosas para o desenvolvimento de ações voltadas à segurança alimentar e nutricional revelaram uma tendência assistencialista na condução das políticas públicas locais. Essa dinâmica evidencia o deslocamento da responsabilidade estatal para outros entes, sobretudo organizações da sociedade civil, o que acaba por restringir o caráter de direito, e não o assistencialismo, que deve orientar as políticas de SAN.

Em menor número, apareceram referências a programas estruturados como o Banco de Alimentos, o Bom Prato e o Restaurante Popular, indicando a pouca presença de ações de maior institucionalização nos municípios da região.

A próxima questão do bloco buscou identificar de onde eram adquiridos os alimentos distribuídos nos programas citados pelo respondente. Tal pergunta evidenciou que a maioria dos entrevistados desconhecia a procedência dos alimentos, sendo que houve apenas três respostas. A questão posterior visou o detalhamento do funcionamento dos programas destacados, mas foram encontradas poucas respostas. O quadro a seguir destaca as informações prestadas, sendo que apenas dois municípios responderam as três questões.

Quadro 5 - Descrição das iniciativas municipais de SAN

Questão 8 – O município desenvolve alguma dessas iniciativas?	Questão 9 – De onde são adquiridos os alimentos? / Quem são os doadores?	Questão 10 – Detalhamento do funcionamento (público atendido e regularidade)
Cozinha piloto – distribuição de alimentos para as escolas	Na cozinha piloto é realizada licitação que compra de empresas privadas	360 alunos atendidos na cozinha piloto
Parceria com ONGs para a promoção da Segurança Alimentar, Hortas Escolares	—	Existem parcerias com o terceiro setor denominadas Casa de Barretos, Casa de Acolhimento de Crianças e Adolescentes, Casa Amiga (abrigo de idosos), Vovó Querubina. Não soube especificar o número de atendidos.
Hortas Escolares, Cozinhalimento	Compra de agricultura familiar	—
Cesta Verde	—	120 famílias atendidas
Hortas Escolares, Cozinhalimento	—	Está sendo realizado curso para a comunidade, para que possa ser dada continuidade ao Programa Cozinha Alimento
Cesta Verde	—	As cestas verdes são distribuídas quinzenalmente às famílias em situação de insegurança alimentar, priorizando as beneficiárias do Bolsa Família e do Programa Viva Leite
Banco de Alimentos, Parceria com ONGs para a promoção da Segurança Alimentar, Bom Prato, Restaurante Popular	Através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), doações do setor privado ou de programas do governo estadual ou federal	São atendidas cerca de 400 famílias de baixa renda em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar

Fonte: Autoria própria

É importante destacar que nas referidas indagações, observaram-se diversas lacunas, conforme já mencionado. Ao realizar as entrevistas, a pesquisadora foi direcionada aos responsáveis ou às pessoas que deveriam possuir conhecimento sobre as políticas em questão, mas ainda assim foram identificadas muitas lacunas.

5.3 Existência e execução das políticas de SAN

O próximo bloco de perguntas abordou a existência e implementação das políticas de segurança alimentar e nutricional nos municípios entrevistados. Ele investigou as estratégias concretas de execução de programas como PNAE e PAA com ênfase na efetividade das políticas de SAN e na compra da agricultura familiar.

De início, indagou-se se o município compra da agricultura familiar através do PNAE e quais produtos o município adquiria. Dos respondentes, nove declararam que não compravam e dois não souberam responder.

Quadro 6 – Aquisição de alimentos através do PNAE

Município (identificação numérica)	Compra via PNAE?	Produtos adquiridos	De quem compra?
1	Sim	Merenda escolar (não soube especificar quais produtos)	Informou que sabe que compra de empresas privadas e de “outras”
2	Sim	Arroz, feijão, hortifruti	Produtores do município e cooperativas
3	Sim	Limão, tomate, abóbora, beterraba, mandioca, cenoura, chuchu	De outros municípios
4	Sim	Alface, salsinha, cebolinha, couve, repolho, tomate, cebola, alho, banana, limão, laranja, melancia, etc.	5 fornecedores da agricultura familiar
5	Sim	Hortifrúti, carne, leite, entre outros	Varejão
6	Sim	Merenda escolar, diversos produtos	Associações dos agricultores familiares
7	Sim	Abacate, abacaxi, cabotiá, abobrinha, acelga, alface, alho, banana, batata doce, etc.	Produtores individuais do município / Associações/Cooperativas de outros municípios
8	Sim	Hortaliças, ovos e legumes	Agricultores familiares
9	Sim	Verduras e legumes	Associações e cooperativas do município, mas já comprou de outros municípios também
10	Sim	(não especificado)	Associações e cooperativas de municípios vizinhos

Fonte: Autoria própria

Novamente observou-se uma lacuna significativa no conhecimento dos respondentes sobre os detalhes da aquisição de produtos da agricultura familiar por meio do PNAE. Um exemplo é o caso de um respondente que afirmou saber que o município realiza compras de empresas privadas, mas não soube identificar quem são os produtores da agricultura familiar que também fornecem produtos.

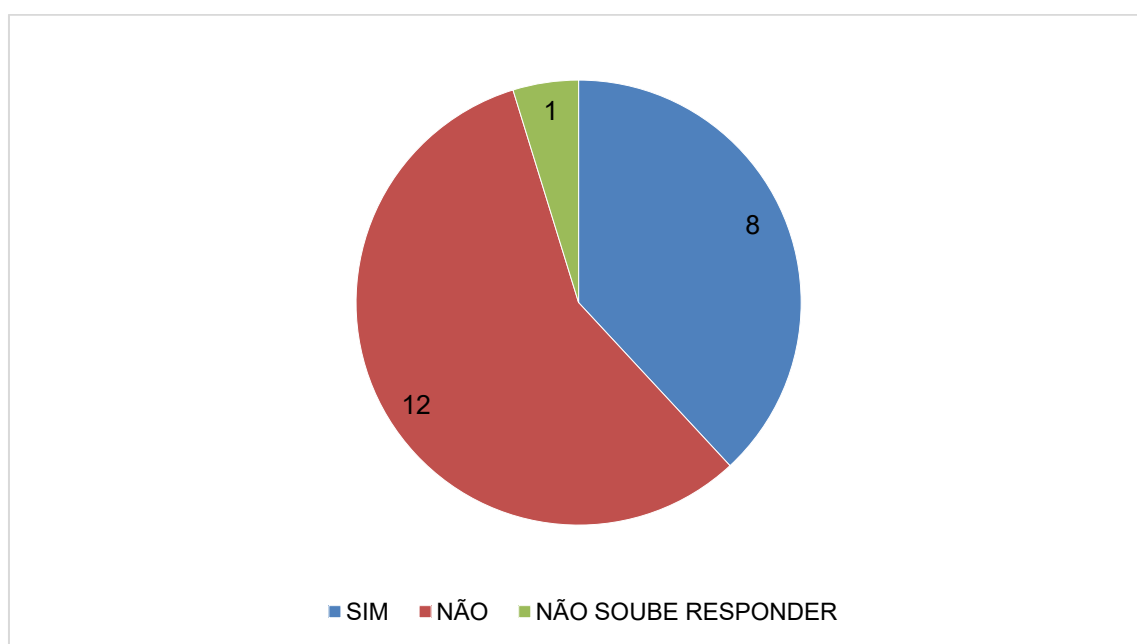
A ausência de informações detalhadas sugere uma possível descentralização do processo de aquisição, ou ainda, a inexistência de mecanismos eficientes de monitoramento e registro dessas compras. Vale destacar que, dentre todos os municípios analisados, apenas um entrevistado foi capaz de informar com exatidão o

número de fornecedores da agricultura familiar, declarando contar com cinco produtores cadastrados.

Outro dado relevante é que dois respondentes declararam não saber se havia, no município, a aquisição de produtos da agricultura familiar. Esse fato revela a baixa visibilidade das políticas públicas existentes, ou a falta de articulação entre as secretarias.

Posteriormente, os entrevistados foram questionados sobre a existência de programas municipais específicos voltados à promoção da segurança alimentar, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) ou o programa Cesta Verde. A presença dessas iniciativas revelou-se limitada: apenas oito dos municípios declararam desenvolver ações nesse sentido, enquanto 12 afirmaram a inexistência desses programas e um não soube responder.

Figura 2 – Existência de PAA ou cesta verde no município



Fonte: Autoria Própria

Ademais, foi perguntado aos entrevistados sobre a existência de Programa Municipal de Agricultura de Interesses Social (PMAIS) ou alguma iniciativa semelhante, e todos os respondentes afirmaram que o programa não existia no município. Em relação a esse programa, muitos respondentes demonstraram desconhecimento sobre a sua existência, sendo necessário que a pesquisadora, na maioria das entrevistas, explicasse do que se tratava.

A última indagação do bloco buscou verificar se o município realiza a aquisição de produtos da agricultura familiar por meio de algum outro programa, distinto dos já mencionados. A pergunta teve como objetivo identificar eventuais iniciativas complementares de fomento à agricultura familiar em nível local. O quadro abaixo ilustra o número de municípios que respondeu positivamente:

Quadro 7 – Aquisição de alimentos da agricultura familiar

Compra da Agricultura Familiar através de outro programa diferente dos já mencionados?	Produtos Especificados
Sim	Não soube especificar
Sim	Diversos produtos, incluindo frutas, hortaliças e legumes
Sim	Produtos em geral
Sim	Não soube especificar
Sim	Frutas e verduras
Sim	Não soube especificar
Sim	Não soube especificar
Sim	Não soube especificar

Fonte: Autoria própria

Oito municípios afirmaram que compram produtos da agricultura familiar através de outro programa diferente dos já mencionados. Cinco dos entrevistados que responderam positivamente não souberam especificar quais produtos eram adquiridos. Um respondente mencionou apenas “produtos em geral”, sem detalhar. Em relação aos demais, um município informou que a compra realizada por meio de outros programas abrange frutas e hortaliças, enquanto o último entrevistado declarou que são adquiridos diversos produtos, incluindo frutas, hortaliças e legumes.

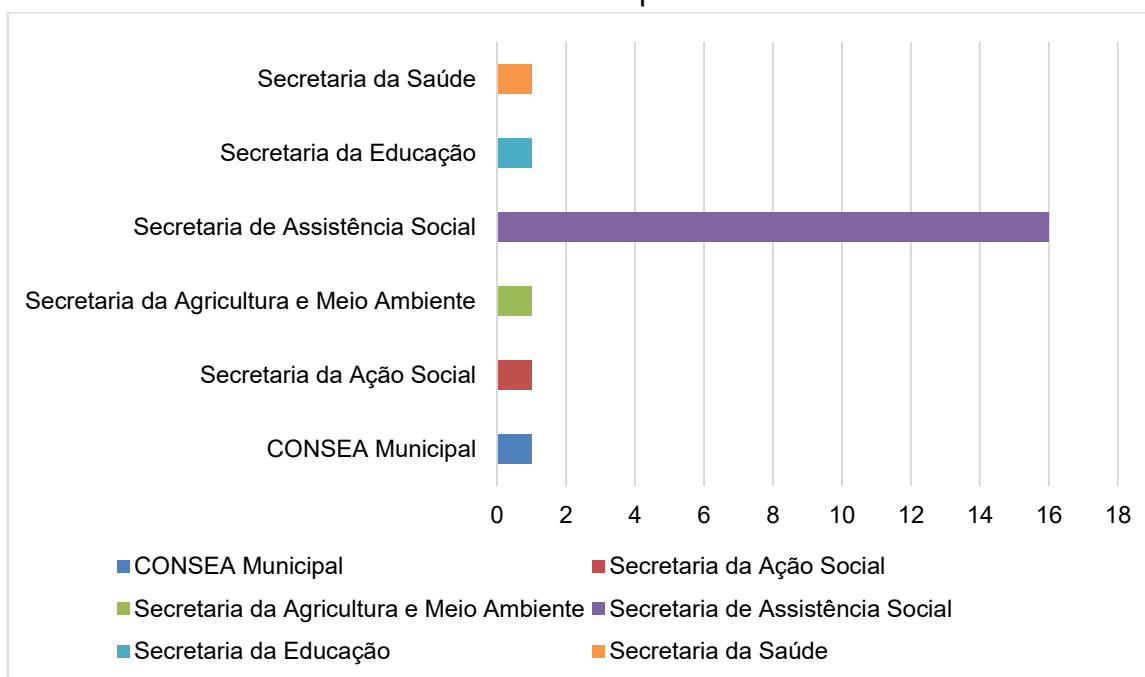
Esses dados sugerem que, embora alguns municípios apresentaram alguma forma de articulação com a agricultura familiar, ainda persiste uma parcela significativa que não implementa tais práticas, o que pode indicar limitações de gestão, de informação ou de priorização das políticas de SAN.

5.4 Gestão das políticas de SAN

O quarto bloco de questões teve como objetivo investigar a gestão das políticas de SAN no âmbito municipal. A primeira pergunta deste bloco buscou identificar qual órgão ou setor seria o principal responsável pela implementação dessas políticas em

nível local. A Figura 1 ilustra que a maioria dos municípios entendiam que a responsabilidade é/deveria ser atribuída à Secretaria de Assistência Social, enquanto as Secretarias de Saúde, Agricultura e Meio Ambiente, Educação e o próprio CONSEA municipal, aparecem como principal responsável em alguns municípios.

Figura 3 - Principal responsável pela implementação das políticas de SAN no município



Fonte: Autoria própria

A questão subsequente buscou identificar, na percepção dos respondentes, quais seriam os principais desafios enfrentados para a implementação de políticas de SAN nos municípios, permitindo-se a seleção de múltiplas alternativas. A tabela abaixo ilustra as respostas apontadas pelos participantes, sendo a falta de recursos financeiros a mais apontada.

Tabela 3 – Principais desafios enfrentados na implementação de políticas de SAN

Desafio apontado	Frequência (nº de citações)
Falta de recursos financeiros	10
Falta de infraestrutura	9
Baixa participação comunitária	4
Falta de capacitação	3
Falta de informação	2
Falta de recursos humanos / equipe / profissionais / mão de obra / funcionários	5
Falta de mobilização de agentes públicos	1
Falta de compreensão sobre a política de SAN	1
Falta de diagnóstico do número de usuários	1

Fonte: Autoria Própria

Importa relatar que dois municípios optaram por não responder a indagação. Esses dados revelam de imediato certa fragilidade orçamentária, de infraestrutura, e de funcionários nos municípios da região estudada, as quais são reconhecidas pelos próprios entrevistados. Como dado relevante, três municípios destacaram a falta de capacitação como um desafio para implementação das políticas de SAN, e dois também destacaram a falta de informação, dado que demonstra que os próprios respondentes enxergam a capacitação, ou até mesmo a instrução, como um pilar na estruturação das políticas públicas.

Na sequência, foi apresentada aos participantes a questão “Na sua opinião, como as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) poderiam ser aprimoradas?”, buscando identificar sugestões e percepções sobre possíveis caminhos para o fortalecimento das políticas nos municípios. O quadro abaixo ilustra as propostas de aprimoramento e a frequência com que a alternativa foi assinalada:

Tabela 4 – Propostas de aprimoramento das políticas de SAN

Propostas de aprimoramento	Frequência (nº de citações)
Melhoria da capacitação do pessoal	11
Acesso a novos recursos financeiros	11
Parcerias com organizações não governamentais (ONGs)	9
Ampliação da participação comunitária	7
Conhecer a dinâmica de outros municípios que possuem essas políticas	1
Verba destinada	1
Criação de secretaria específica	1
Maior estrutura e direcionamento	1
Contratação de equipe técnica (como nutricionistas)	1

Fonte: Autoria Própria

A predominância das respostas que apontam a melhoria da capacitação do pessoal como uma das principais propostas de aprimoramento, revela uma fragilidade estrutural nas políticas de SAN. Tal demanda está relacionada à restrita qualificação técnica dos profissionais ligados à política, posto que muitos respondentes desconheciam a sua estrutura, como no caso do SISAN.

Foi observado que a maioria dos participantes demonstraram interesse em entender mais sobre o funcionamento dos programas destacados ao longo do questionário, o que demonstra que a ênfase na capacitação técnica não se restringe ao aprimoramento operacional, mas constitui elemento central para o empoderamento dos agentes públicos e sociais envolvidos na gestão da SAN.

5.5. Avaliação da Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável

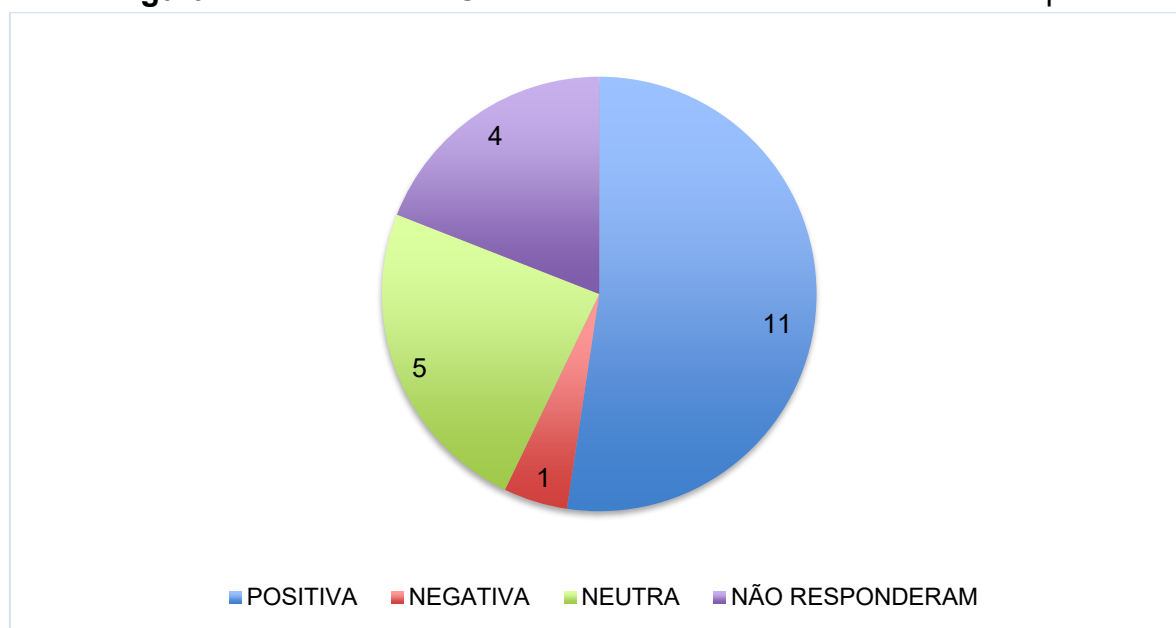
O quinto bloco de questões foi delineado com o objetivo de analisar a atuação da CRSANS. A primeira indagação buscou verificar se os respondentes tinham conhecimento acerca da existência Comissão. Como resultado, 14 municípios afirmaram conhecer a existência da CRSANS, enquanto sete declararam desconhecer sua existência.

Outrossim, foi feita uma pergunta de natureza mista — com possibilidade de múltiplas respostas — com o objetivo de compreender de que forma a Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CRSANS) de Franca tem contribuído para a implementação das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios.

Entre os entrevistados as respostas fora: quatro municípios indicaram que a CRSANS contribui por meio de apoio técnico; três municípios mencionaram a realização de treinamentos e capacitações; dois municípios apontaram a promoção de eventos e fóruns como forma de contribuição e um município declarou que a Comissão não tem contribuído de nenhuma forma para a implementação das políticas em nível local. Ou seja, observou-se certa diversidade nas formas de contribuição atribuídas à CRSANS pelos respondentes. As contribuições mais citadas indicaram que a Comissão era percebida sobretudo como um espaço de articulação interinstitucional e de fortalecimento técnico-formativo.

Ademais, 14 entrevistados optaram por não responder à pergunta. Cabe destacar que sete, dos 14 que optaram por não responder, afirmaram na questão anterior que conheciam a CRSANS, ou seja, a recusa em responder não foi motivada apenas pelo desconhecimento sobre a Comissão. Com isso, os dados revelaram que a atuação da CRSANS ainda não é amplamente reconhecida ou percebida pelos gestores municipais, já que parte afirmou conhecer a sua existência, porém optaram por não responder de que forma a Comissão tem contribuído para a implementação de políticas de SAN nos respectivos municípios. Esse dado pode indicar fragilidades na comunicação, na articulação regional ou na efetiva participação dos municípios nas ações promovidas pela Comissão.

A última questão do bloco indagava sobre a avaliação da atuação da CRSANS na melhoria das políticas de SAN no respectivo município, a Figura 4 destaca as respostas obtidas:

Figura 4 - Influência da CRSANS nas Políticas de SAN do Município

Fonte: Autoria própria

Observa-se que onze dos respondentes, ou seja, a maioria, avaliou como positiva a influência da Comissão nas políticas de SAN dos respectivos municípios. Destaca-se, entretanto, que sete entrevistados que não haviam respondido à questão anterior ainda assim classificaram a influência da Comissão como positiva, o que pode indicar desconhecimento sobre as atribuições e o funcionamento efetivo da CRSANS.

Outro dado importante é esboçado pelo quadro a seguir, o qual destaca que os municípios que declararam possuir CONSEA municipal, em sua maioria avaliaram a atuação da CRSANS nas políticas de SAN do município como positiva:

Quadro 7 – Influência da CRSANS em municípios que possuem CONSEA

1 - O município tem Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)?	23 - Qual é a sua avaliação da influência da CRSANS na melhoria das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no município?
SIM	POSITIVA
SIM	POSITIVA
SIM	POSITIVA
SIM	POSITIVA
SIM	NEUTRA
SIM	NEUTRA
SIM	POSITIVA

Fonte: Autoria Própria

Além disso, complementando os dados apresentados acima, dos quatro municípios que declararam ter aderido ao SISAN, três deles avaliaram positivamente a CRSANS enquanto um votou neutro.

Os dados obtidos indicaram que os municípios com maior consolidação das políticas de SAN, especialmente aqueles que possuem CONSEA e que aderiram ao SISAN, avaliaram de forma mais positiva a influência da CRSANS na melhoria das políticas locais de SAN. Esse resultado evidencia que a presença de instâncias institucionalizadas de participação e de articulação contribui diretamente para o fortalecimento dessas políticas públicas no município.

Observou-se assim, que a CRSANS cumpre um papel relevante ao reforçar a integração entre os entes municipais e regionais, promovendo o diálogo intersetorial, o compartilhamento de experiências e o apoio técnico e político aos municípios. Essa influência positiva sugere que a atuação da CRSANS favorece a articulação e o amadurecimento das políticas locais de SAN, especialmente naqueles contextos em que já existe um aparato institucional mais estruturado.

5.1.6. Reflexões a partir dos dados coletados

Além das considerações já propostas ao longo da análise de dados, importa trazer agora uma análise dos dados em comparativo com estudos publicados nessa mesma temática, a fim de demonstrar algumas características das políticas de SAN da região recorte do presente estudo.

Um estudo realizado por Vasconcellos e Moura (2018) aponta uma característica intrínseca a política de SAN que é a intersectorialidade. Para as autoras, o processo de adesão ao SISAN reúne diversos eixos temáticos, como acesso à terra, direitos humanos, saúde, fortalecimento nacional da produção de alimentos, entre outros temas transversais que permeiam a política. Nesse sentido, a organização em volta da adesão ao SISAN, marco regulatório essencial das políticas de SAN no Brasil, impõe aos agentes públicos o desafio de “traduzir” o entendimento da promoção da segurança alimentar e nutricional para diferentes esferas governamentais. A amplitude desse sistema traz para o centro do debate os conflitos próprios de cada setor, exigindo tanto da sociedade civil quanto do Estado capacidade técnica e política

para promover a política de SAN e superar os entraves internos e externos ao SISAN (Vasconcellos; Moura, 2018).

A partir dessa ideia, os dados levantados demonstram a dificuldade de articulação dentro dos municípios. A fragilidade é evidenciada, sobretudo, a partir da lacuna de informações observada entre os próprios entrevistados, que seriam, em tese, os responsáveis ou principais referências na área.

Outro ponto que merece destaque diz respeito à baixa existência de um CONSEA entre os municípios da região, uma vez que apenas sete deles declararam possuir o conselho em funcionamento. Essa constatação evidencia fragilidades na estrutura de participação social local, elemento essencial para a consolidação do SISAN, já que um dos requisitos para adesão ao Sistema é possuir o Conselho ativo.

A participação social constitui um dos pilares dos mecanismos institucionais voltados à garantia dos direitos sociais previstos na Constituição Federal, entre eles o direito à alimentação, incorporado por meio da Emenda Constitucional nº 64/2010, resultado de ampla mobilização da sociedade civil. O CONSEA teve papel central nesse processo, liderando a campanha pela inclusão do direito à alimentação na Carta Magna e impulsionando a corresponsabilidade dos entes federados na construção do SISAN (Vasconcellos; Moura, 2018). Dessa forma, a pouca existência de CONSEA na região destaca a importância de fortalecer os espaços de controle social, os quais são essenciais para a formulação e implementação das políticas de SAN.

Outrossim, no que concerne os dados relativos ao período de criação dos CONSEAs, dos sete municípios que declararam possuir o Conselho em funcionamento, quatro indicaram sua criação a partir de 2023 e um apontou o ano de 2024. Esse dado chama atenção pelo fato de que a maior parte das criações é recente, concentrando-se no período pós 2023. Tal movimento pode estar relacionado à retomada do CONSEA em âmbito federal, ocorrida no início do terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2023. Dessa forma, a reinstalação do CONSEA na estrutura do governo federal, pode ter atuado como um indutor político-institucional para que municípios passassem a entender a importância desse conselho.

No entanto, os dados obtidos na pesquisa regional evidenciaram uma presença limitada de programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) ou cesta verde. Dos municípios analisados, apenas oito declararam desenvolver iniciativas

dessa natureza, enquanto doze afirmaram sua inexistência e um não soube informar. Esse cenário revela uma baixa institucionalização dessas políticas no âmbito local.

Tal resultado se torna ainda mais significativo quando analisado à luz dos dados nacionais. Segundo o Censo do SISAN de 2024, o PAA está presente em 55% dos municípios brasileiros. Entretanto, essa média nacional oculta profundas desigualdades regionais. Enquanto regiões como Norte (78%) e Nordeste (72%) apresentam elevados níveis de adesão, o cenário observado nas regiões Sul e, especialmente, sudeste é consideravelmente mais modesto, com a participação municipal oscilando, em geral, entre 30% e 40% (IBGE, 2024).

Sob esse enfoque, os dados da pesquisa regional se alinham à tendência mais ampla de menor adesão no Sudeste, reforçando a compreensão de que essa região, apesar de sua relevância econômica, apresenta lacunas importantes na implementação de políticas públicas estruturantes como o PAA. Essa discrepância pode apontar para a não valorização da compra da agricultura familiar ou mesmo uma subvalorização do papel dessas políticas no fortalecimento de sistemas alimentares locais e da agricultura familiar.

Outro dado importante é que a baixa adesão ao SISAN pode indicar a incapacidade de descentralizar o sistema. Estudos apontam que a articulação federal em torno do SISAN e do próprio diálogo com a sociedade civil é priorizado na esfera federal, enquanto no âmbito estadual e municipal tal articulação acaba se encontrando em defasagem (Vasconcellos; Moura, 2018). Quando se observa uma realidade em que apenas quatro municípios aderiram ao SISAN, há indícios que a adesão ao Sistema em âmbito municipal não é fortalecida ou organizada.

Além disso, essa dinâmica também sinaliza a ausência de impulso, por parte do governo federal, na criação de mecanismos que promovam a expansão da adesão ao SISAN no âmbito municipal. Tratando-se de um sistema construído de forma participativa, é indispensável que haja a expansão de mecanismos de descentralização que ampliem a presença do SISAN nos municípios, fortalecendo sua identidade e seus objetivos em promover a segurança alimentar e nutricional (Vasconcellos; Moura, 2018).

Nessa ótica, entendendo a falta de impulso na criação de mecanismos que promovam a adesão ao SISAN, conforme supra destacado, a CRSANS se mostra como um mecanismo em potencial para disseminação de informação e para própria capacitação dos gestores, já que 11 entrevistados assinalaram como positiva a

influência das CRSANS na melhoria das políticas de SAN do município. Ademais, quatro municípios destacaram que a CRSANS auxilia nas políticas de SAN do município no sentido de promover apoio técnico, e três municípios destacaram que a Comissão promove treinamentos e capacitações, ou seja, observa-se que a Comissão é um importante mecanismo de promoção das políticas de SAN.

Para Silva; Panelli-Martins (2020) mecanismos como o CONSEA, que atuam como instâncias fundamentais de suporte técnico para a criação dos componentes do SISAN local, são indispensáveis para fortalecer tanto a adesão dos municípios ao Sistema como para favorecer progressos relevantes no combate à insegurança alimentar. Nesse sentido, a atuação da CRSANS na região dialoga com essa perspectiva, já que se apresenta como um mecanismo estratégico para a disseminação de informações.

Ao longo das entrevistas, nos casos em que os respondentes não possuíam conhecimento sobre a CRSANS, a pesquisadora buscou esclarecer sua existência, a periodicidade das reuniões e a importância da participação no colegiado. Esse diálogo partiu da ideia de disseminação da pesquisa, e do próprio entendimento da autora sobre a relevância da Comissão.

No entanto, embora os dados coletados apontem que a CRSANS é percebida por parte dos entrevistados como um espaço relevante de apoio técnico e disseminação de informações, essa percepção positiva não se traduziu, de forma homogênea, em uma atuação efetivamente estruturante da Comissão nos municípios. Isso se evidencia, sobretudo, pelo fato de que uma parcela dos respondentes sequer possuía conhecimento sobre a existência ou o funcionamento da CRSANS, o que já sinaliza fragilidades importantes no processo de governança local e regional.

Essa fragilidade pode ser compreendida à luz de um problema mais amplo: o baixo nível de internalização da lógica do SISAN pelos gestores municipais. Os dados indicaram não apenas lacunas de informação, mas também dificuldades de compreensão quanto à própria função das instâncias de governança e dos papéis institucionais ocupados. Quando os entrevistados pontuam a necessidade de “entender melhor” a política ou demonstram desconhecimento sobre espaços como a CRSANS, torna-se imprescindível problematizar que, antes mesmo de se pensar na ampliação da adesão ao SISAN por mais municípios, é necessário questionar quais caminhos vêm sendo percorridos para a construção desse entendimento, bem como

em que medida há, de fato, uma apropriação qualificada dos fundamentos, diretrizes e instrumentos da política de SAN.

Além dos aspectos já apontados, cabe destacar a percepção da própria pesquisadora no decorrer do trabalho de campo: embora haja incentivo para que os membros da CRSANS atuem na articulação com gestores municipais da região, essa atuação encontra limites no plano político-institucional. Isso suscita um questionamento relevante para a análise da governança da política de SAN: qual é, de fato, a capacidade de incidência política dos integrantes da CRSANS sobre as decisões e prioridades dos gestores municipais? Considerando que se trata de um espaço de caráter colegiado e, em grande medida, consultivo, sua força política pode ser restrita diante das dinâmicas locais de poder e das autonomias municipais.

À luz disso, a efetividade dessa articulação não depende apenas da existência da Comissão, mas também do reconhecimento e da legitimidade que lhe são atribuídas nos territórios. Trata-se, portanto, de uma questão que demanda investigações mais aprofundadas, especialmente no que se refere aos mecanismos de influência institucional e aos limites concretos da atuação da CRSANS na indução de agendas municipais.

Outro ponto relevante para esta análise, é que em um estudo apresentado por Vasconcellos e Moura (2018) todos os estados brasileiros e Distrito Federal apresentaram uma estrutura voltada à política de SAN. Observou-se que em 85% dos estados, a área de segurança alimentar e nutricional estava vinculada à assistência social. Em consonância com os resultados apresentados no estudo destacado, os dados obtidos na pesquisa também evidenciaram uma tendência semelhante, ao constatar que 17 (dezessete) dos municípios entrevistados delegam a competência na gestão das políticas de SAN à Secretaria de Assistência Social. Nessa perspectiva, a vinculação da política de SAN a determinados setores pode estar relacionada ao contexto histórico e político no qual esses serviços ou áreas se estruturaram em cada estado:

Esse aspecto parece explicar a existência do porcentual expressivo de estruturas associadas à assistência social, cuja organização institucional está acontecendo mais recentemente na evolução das políticas sociais. A própria institucionalidade do SISAN no plano federal pode agir como possível indutor do fortalecimento da assistência social (Vasconcellos e Moura, 2018, p. 4).

Em um estudo realizado por Esposte; Sousa; Barbosa (2023), a intersectorialidade aparece como uma questão chave na criação das políticas de SAN.

Ao entender a intersetorialidade como necessária para a criação e execução das políticas públicas; torna-se necessário, para a implementação de políticas efetivas, que haja a capacitação e criação de espaços de diálogo que integrem as esferas governamentais. A partir dessa ideia, entende-se que as lacunas obtidas na presente pesquisa apontam para a falta de interlocução entre os responsáveis pelas políticas de SAN, e até para a falta de engajamento dos gestores envolvidos no processo.

Outro ponto destacado pelas autoras é que embora os municípios recebam recursos das esferas federal e estadual para implementar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, esses valores têm se mostrado insuficientes diante das necessidades municipais, comprometendo a qualidade e a continuidade de programas essenciais (Esposte; Sousa; Barbosa 2023). Em consonância com esses apontamentos, os resultados da pesquisa de campo deste trabalho também evidenciaram que a limitação financeira constitui um dos principais entraves enfrentados pelos municípios. Ao serem questionados sobre os desafios para a implementação das ações de SAN em suas localidades, a alternativa mais mencionada pelos participantes foi justamente a falta de recursos financeiros, citada por 10 respondentes.

No entanto, sob outra perspectiva, é relevante destacar que na ausência de informações sistematizadas sobre o número de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional na região, torna-se limitado afirmar, com precisão, que os recursos disponíveis são de fato, insuficientes. A falta de diagnósticos territoriais consistentes fragiliza a capacidade de mensurar as demandas reais, planejar ações e, sobretudo, fundamentar a exigências por maiores recursos financeiros. Ainda que a escassez de recursos possa ser recorrente, ela se insere em um cenário mais amplo de fragilidade informacional, no qual a ausência de dados concretos também se configura como um entrave à consolidação e ao fortalecimento das políticas de SAN.

Identificaram-se, também, lacunas relevantes de informação, evidenciadas pelas dificuldades dos entrevistados em responder a determinados questionamentos, o que pode indicar fragilidades na articulação institucional do município no que se refere às políticas de SAN. Tal constatação dialoga diretamente com os achados do estudo realizado por Silva; Panellii-Martins, o qual, diante dos resultados levantados, destaca a necessidade de refletir sobre o grau de preparo — político, técnico e de recursos humanos — dos municípios brasileiros para a efetiva implantação do SISA e para a implementação dos Planos de SAN.

Segundo as autoras, a insuficiente qualificação técnica, a baixa compreensão da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), a fragmentação setorial das ações e as limitações orçamentárias específicas para a área configuram entraves significativos à consolidação do sistema em âmbito local. Constatação que também pôde ser observada a partir do levantamento de dados realizado na presente pesquisa, o qual evidenciou dificuldades recorrentes relacionadas à articulação intersetorial, à insuficiência de recursos financeiros e à baixa priorização institucional da política de SAN na maioria dos municípios analisados.

Além disso, essa lógica evidenciou que, embora exista um aparato legal que fundamenta a institucionalização das políticas de SAN, sua implementação em um plano concreto permanece marcada por um elevado grau de abertura e flexibilidade no âmbito local. Isto posto, diferentemente de outras políticas públicas mais consolidadas, como as da saúde, que contam com vinculações orçamentárias mínimas e mecanismos mais rígidos de indução federativa, a política de SAN não impõe, de forma vinculante, percentuais obrigatórios de investimento.

Nesse cenário, amplia-se a margem de discricionariedade dos gestores municipais, que passam a deter maior autonomia para definir se, como e em que medida essas políticas serão priorizadas em suas agendas. Tal característica pode resultar em desigualdades significativas entre os municípios, uma vez que a implementação das ações de SAN fica condicionada não apenas à disponibilidade de recursos, mas também ao grau de compromisso político, ao entendimento técnico e às prioridades estabelecidas pelos gestores locais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É fato que ao longo dos anos as políticas de SAN no Brasil evoluíram, sobretudo no que concerne a sua institucionalização, tendo como marco a promulgação da LOSAN. Entretanto, a existência de um aparato legal, não necessariamente garante a plena consolidação das políticas de combate à fome, já que para a execução de políticas públicas são necessários esforços de diversos atores sociais, inclusive os não estatais.

A Constituição de 1988 foi essencial para estabelecer que, além da União, estados e municípios detêm prerrogativas para implementar a política de forma institucionalizada, em conformidade com os parâmetros definidos pelas instâncias de pactuação e com a estrutura de governança descentralizada que a orienta. Embora a Constituição tenha fortalecido a descentralização das políticas sociais, observa-se que muitos direitos permaneceram sob a competência do Governo Federal, especialmente no que diz respeito à capacidade de legislar sobre políticas públicas executadas pelos entes locais.

A presente pesquisa, com recorte regional, possibilitou analisar as políticas de SAN que estão sendo desenvolvidas entre os municípios da região administrativa de Franca/SP.

Através da análise dos dados empíricos coletados nos municípios da região investigada, foi possível observar as contradições inerentes à atual configuração do sistema de proteção social brasileiro. A fragilidade na articulação institucional, evidenciada pela expressiva lacuna de informação entre entrevistados, revela limites estruturais que comprometem a efetividade das ações públicas. Tal cenário dialoga diretamente com o processo de desmonte e mercantilização das políticas sociais apontado por Iamamoto (2001) e Yazbek (2019), no qual conquistas históricas se veem tensionadas por práticas regressivas, resultando no agravamento das expressões da “questão social”, entre elas a insegurança alimentar. Um grande exemplo que intensificou essa dinâmica, foi a ascensão de um governo de extrema direita em 2019 no Brasil, que teve como uma das medidas iniciais adotadas a extinção do CONSEA, manifestando um processo de enfraquecimento institucional das políticas de SAN.

Por outro lado, com a volta do governo Lula, a recriação do Conselho em 2023 pode ser interpretada como um movimento de inflexão em relação a essa lógica. A

retomada desse espaço institucional sinaliza para a valorização da participação social e da construção de políticas públicas orientadas pela perspectiva do direito humano à alimentação adequada, configurando-se como uma estratégia de enfrentamento à mercantilização das políticas públicas. Os dados revelaram que a criação de cinco, dos sete conselhos de SAN existentes na região, se deu a partir de 2023.

Em contraponto, não se pode deixar de considerar que a baixa existência de um CONSEA nos municípios da região reforça o argumento de que os mecanismos de participação e controle social, pilares indispensáveis para a garantia do DHAA, encontram-se enfraquecidos. A ausência de conselhos municipais sinaliza um entrave na construção das políticas públicas, já que a adesão ao SISAN, por exemplo, está condicionada a existência do Conselho.

Ao longo da pesquisa de campo, ao indagar os respondentes sobre a existência de políticas de SAN no município, notou-se a expressiva parceria com ONGs e entidades religiosas, que desenvolvem ações como por exemplo a “sopa solidária” e da distribuição de cestas básicas. Tal constatação revela uma tendência assistencialista nas ações de combate à fome existentes, evidenciando o deslocamento da responsabilidade estatal para outros entes, o que acaba por restringir o caráter de direito, e não de assistencialismo, que deveria orientar as políticas de SAN. Programas mais estruturados como Banco de Alimentos e Restaurante Popular aparecem com menor frequência, o que indica que as ações mais institucionalizadas são pouco incidentes na região.

Outrossim, conforme foi possível observar ao longo do referencial teórico, a aquisição de produtos da agricultura familiar é um importante mecanismo para garantir a SAN e a soberania alimentar do país. Na região, observa-se a existência da compra de alimentos da agricultura familiar em alguns municípios. Dez dos municípios participantes afirmaram comprar produtos da agricultura familiar através do PNAE, enquanto nove declararam que não compravam e dois não souberam responder. Além disso, oito dos municípios declararam desenvolver ações concernentes ao PAA ou Cesta Verde, enquanto doze afirmaram que não desenvolvem ações como estas e um município não soube responder. Ao indagar os respondentes diretamente sobre a compra da agricultura familiar através de programas diferentes dos mencionados ao longo do questionário, apenas oito municípios afirmaram positivamente.

Constatou-se que a compra de alimentos da agricultura familiar ainda não se sobressai às demais formas de aquisição de alimentos, o que pode estar associado a

diferentes entraves, como a ausência de políticas locais de incentivo, limitações burocráticas ou o próprio desconhecimento dos entrevistados sobre sua existência ou não. Esse cenário também pode estar relacionado à significativa margem de decisão atribuída aos gestores municipais, visto que a priorização ou não dessa estratégia fica condicionada às decisões dos gestores. Soma-se a isso a possível falta de compreensão acerca da importância da compra da agricultura familiar enquanto política pública estruturante para o fortalecimento da SAN. Além disso, não se pode deixar de destacar que a dinâmica sobre a compra da agricultura familiar apontada pelos respondentes pode sinalizar não apenas uma possível falta de informação por parte dos entrevistados, mas também indicar a baixa importância atribuída à pesquisa nesse âmbito pelo município.

Sobre os desafios enfrentados para implementação das políticas de SAN no município, sob a ótica dos entrevistados, os dados evidenciam fragilidades estruturais, especialmente no que concerne as limitações orçamentárias, de infraestrutura e de recursos humanos. Também foi indagado como as políticas de SAN, na opinião dos respondentes, poderiam ser aprimoradas, tendo como maior número de citações a melhoria da capacitação dos gestores, acesso a novos recursos e parceria com organizações não governamentais. Tais resultados indicam que, na ótica dos entrevistados, o fortalecimento das políticas de SAN passa pela disponibilização de recursos orçamentários, investimento na capacitação contínua e organização institucional.

Evidenciou-se que a CRSANS atua de maneira significativa na região. Entre os sete municípios que possuem CONSEA, cinco responderam positivamente sobre atuação da CRSANS, enquanto dois se mantiveram neutros. Somando-se a esses dados, dos quatro municípios que declararam adesão ao SISAN, três avaliaram positivamente a atuação da CRSANS, enquanto apenas um manifestou avaliação neutra. Tal resultado corrobora a tendência identificada ao longo da análise, indicando que os municípios com maior grau de consolidação das políticas de SAN tendem a reconhecer de forma mais favorável a influência da CRSANS na qualificação das políticas locais de SAN. Instâncias participativas como a CRSANS demonstram a importância de espaços de interlocução na consolidação das políticas de SAN.

Entretanto, a atuação da CRSANS revelou tanto potencialidades quanto limites, que refletem as próprias contradições do processo de institucionalização da política de SAN nos municípios. Ainda que a Comissão se apresentou como um mecanismo

potencialmente estratégico, sua atuação parece oscilar entre iniciativas pontuais de apoio e uma baixa institucionalização enquanto instância articuladora contínua das políticas de SAN. Isso sugere que sua capacidade de influência na adesão ao SISAN e de fortalecimento das políticas locais ainda encontra limites concretos.

Foi possível extrair dos dados coletados, que as políticas de SAN na região apresentaram avanços ao longo dos anos, contudo, seu o avanço ainda se revelou tímido, sobretudo quando considerado o fato de que a LOSAN foi promulgada em 2006. A realidade é que a criação dessas políticas permanece, em muitos casos, condicionadas à atuação do Poder Executivo local. A título de exemplo, a criação de um CONSEA depende da existência prévia da CAISAN municipal, instância de caráter governamental. Isso pode apontar, inclusive, para uma fragilidade na própria estrutura da política, que acaba concentrando excessivamente no Executivo local a iniciativa e a condução desses processos. Tal configuração institucional pode limitar a autonomia dos mecanismos de participação social, na medida em que subordina a criação de espaços participativos à vontade política dos gestores, o que pode gerar desigualdades territoriais na implementação das políticas públicas

Em síntese, embora as políticas de SAN possam ser consideradas como institucionalizadas, sua implementação ainda ocorre de forma aberta e pouco vinculante, o que amplia a discricionariedade dos gestores municipais. Na ausência de exigências orçamentárias mínimas ou mecanismos mais robustos de incitação, a efetivação dessas políticas acaba dependendo do grau de prioridade, interesse e capacidade técnica de cada gestão, o que pode gerar desigualdades e fragilizar sua consolidação enquanto direito.

É importante ressaltar ainda que a inexistência de pesquisas sistemáticas ou de um censo regional que quantifique e dimensione o número de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional na região de Franca constitui um entrave importante para a mensuração da realidade local, dificultando o diagnóstico preciso do problema. Consequentemente, a falta dessas informações também limita a capacidade de planejamento, monitoramento e cobrança de ações mais efetivas por parte do poder público no enfrentamento da insegurança alimentar.

Derradeiramente, é perceptível a importância da participação popular ao longo da evolução da implementação das políticas de SAN, já que essa integração se mostra indispensável no debate para o fortalecimento das ações locais. Ao que é possível inferir que ao longo da história brasileira as mobilizações sociais sempre foram

basilares para a construção de políticas públicas, como exemplificado pelo movimento liderado por Betinho. Isso remete que, para além da existência de espaços institucionais como o CONSEA e as CRSANS, é fundamental que esses espaços estejam fortalecidos pela participação popular ativa.

REFERÊNCIAS:

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. tradução Luís Antero Reto. 3ª reimp. da 1ª edição de 2016. ISBN 978-85-62938-04-7. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARROS, Ana Maria Bretas. *Controlando as políticas públicas: o papel dos conselhos municipais*. Revista de Direito da Cidade. p. 70-94. vol. 03, nº 01. 2011. ISSN 2317-7721.

BELEI, Renata Aparecida, et al. O uso da entrevista, observação e vídeo gravação em pesquisa qualitativa. Cadernos de Educação. FaE/PPGE/UFPel. Pelotas, v.30, p.187-199, janeiro/junho de 2008.

BERTASI, Jaciara Aparecida. Manual Paulista - orientações aos conselhos e câmaras de segurança alimentar e nutricional / Bertasi, Jaciara Aparecida (org). José Valverde Machado Filho (coord) - São Paulo - Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios, 2017. 76p. ISBN: 978-85-68492-36-9.

BIZZO, M. *Ação política e pensamento social em Josué de Castro*. Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Cienc. Hum., Belém, v. 4, n. 3, p. 401-420, set.- dez. 2009.

BORGES, William Antônio; TONELLA, Celene; FARIA, Everton Henrique. *Representação e legitimidade nos conselhos gestores de políticas públicas*. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. ISSN: 2317-921X. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2010/emendaconstitucional-64-4-fevereiro-2010-601824-publicacaooriginal-123345-pl.html> . Acesso em 02 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 set. 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Bolsa Família 20 anos: a trajetória do programa que tirou o Brasil do mapa da fome*. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/a-trajetoria-do-programa-que-tirou-o-brasil-do-mapa-da-fome> . Acesso em 02 out. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Plano Brasil Sem Miséria é lançado. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/area-imprensa/ultimas_noticias/2011/06/plano-brasil-sem-miseria-e-lancado>. Acesso em: 02 out. 2025.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. *Reinstalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)*.

9 abr. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/obrasilvoltou/respeito-e-dialogo/reinstalacao-do-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-consea> . Acesso em 25 fev. 2026.

CAMARGO, Angélica Ricci. Superintendência do Abastecimento. In: Dicionário da Primeira República. Arquivo Nacional, mar. 2020. Disponível em: <https://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-primeira-republica/921-superintendencia-do-abastecimento> . Acesso em 20 mar. 2026.

CARDOSO, Márcia Regina Gonçalves; OLIVEIRA, Guilherme Saramago; GHELLI, Kelma Gomes Mendonça. *Análise de Conteúdo: Uma Metodologia de pesquisa qualitativa*. Cadernos da Fucamp, v.20, n.43, p.98-111/2021.

CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE SÃO PAULO (CONSEA-SP). *Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável - CRSANS*. Disponível em: <https://consea.agricultura.sp.gov.br/comissao-regional/> Acesso em 02 set. 2025.

CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE SÃO PAULO (CONSEA-SP). *Saiba mais sobre o Consea*. Disponível em: <https://consea.agricultura.sp.gov>.> Acesso em 02 set. 2025.

DEVEREUX, S. and MAXWELL, S. (eds). *Food security in sub-Saharan Africa*. London: ITDG. 2001.

ELIAS, Michelly Ferreira Monteiro. *Questão Social: particularidades no Brasil, de Josiane Soares Santos*. SER Social, Brasília, v. 16, n. 34, p. 209-215, jan.-jun./2014.

ESPOSTE, Joice de Paula Del; SOUSA, Luísa Pedrada; BARBOSA, Roberta Ribeiro. *A Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil entre 2015 e 2019: uma revisão integrativa*. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 146, n. 2, e-6628322, 2023. DOI:10.1590/0101-6628.322.

ESTEVE, Esther Vivas. *O negócio da fome*. Expressão popular: São Paulo, 2017.

EVANGELISTA, Ana Maria da Costa. *O Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS): trabalhadores e políticas públicas de alimentação (1940-1967)*. In: ANPUH – Encontro Nacional de História, 2010. Anais do XIV Encontro Regional da ANPUH-RIO 2010.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 12 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

GODOY A. S. *Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades*. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 2, mar-abr, p. 57-63, 1995

GRISA, Catia. PORTO, Silvia Isoppo. *Políticas alimentares e referenciais setoriais na trajetória brasileira*. Revista de Economia e Sociologia Rural 61. 2023.

GRISA, Catia. SCHNEIDER, Sérgio. *Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil*. RESR, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S125-S146, 2014 – Impressa em Fevereiro de 2015.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *A questão social no capitalismo*. Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, n.3. Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Sisan: análise dos dados e informações do Suplemento de Segurança Alimentar e Nutricional da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC-IBGE)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em < <https://www.gov.br/mds/pt-br/caisan/monitoramento-da-san/censo-sisan> > Acesso em: 20 mar. 2026

JUNIOR, Erval de Souza Vieira; SILVA, Carla Isabel de Oliveira Marinho; MEDEIROS, Mara Rosange Acosta. *Questão Social: Uma contribuição teórica e conceitual*. v. 1 n. 1, 2018: Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social.

LEME, Adriana Salay. *Josué de Castro e as metamorfoses da fome no Brasil, 1932-1946*. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, v.28, n.4, out.-dez. 2021, p.1115-1135.

MACHADO, Ednéia Maria. *QUESTÃO SOCIAL: OBJETO DO SERVIÇO SOCIAL?*. Serviço Social em Revista Volume 2 - Número 1. Jul/Dez 1999.

MALUF, Renato. Menezes, F. Valente, F. *Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil*. Artigo publicado no Vol. IV / 1996 da Revista Cadernos de Debate, uma publicação do Núcleo e Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP, páginas 66-88.

MALUF, Renato. *Segurança Alimentar*. Petrópolis: Vozes, 2007.

MALUF, Renato. *Segurança alimentar e desenvolvimento econômico na América Latina: o caso do Brasil*. Revista de Economia Política, vol. 15, no 1 (57), pp. 137-143, janeiro-março/1995.

MARTINS, Marcelo Feijó; et.al. *Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória*. Revista do Serviço Público Brasília 59 (2): 151-185 Abr/Jun 2008.

MINAYO, Cecília de Souza (org). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Editora Vozes. Petrópolis, 2002. ISBN 85.326.1453-1.

MONTAÑO, Carlos. *Pobreza, “questão social” e seus enfrentamentos*. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012.

NASCIMENTO, Amália Leonel; ANDRADE, Sonia Lucia L. Sousa. *Segurança alimentar e nutricional: pressupostos para uma nova cidadania?*. Revista Cienc. Cult. vol.62 no.4 São Paulo Oct. 2010.

NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. O papel do CONSEA na construção da política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

NETTO, José Paulo. *Uma face contemporânea da barbárie*. Novos Rumos, Marília, v. 50, n.1, 2013.

NETTO, José Paulo. *Cinco notas a propósito da “questão social”*. Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, n.3. Brasília: ABEPSS, Grafile, 2001.

PINHEIRO, Anelise Rizzolo de Oliveira; CARVALHO, Maria de Fátima Cruz Correia. *Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social*. Faculdade de Nutrição, Universidade Federal de Pelotas. Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição, Universidade de Brasília. Revista Ciência & Saúde Coletiva, 15(1):121-130, 2010.

POLICY BRIEF. FAO's Agriculture and Development Economics Division (ESA) with support from the FAO Netherlands Partnership Programme (FNPP) and the EC-FAO Food Security Programme. June 2006.

RABELO, Maria Mercedes; RUCKERT, Isabel Noemia. *A construção da política de segurança alimentar e nutricional: o caso de Porto Alegre*. Revista Indic. Econ. Porto Alegre, v. 41. n. 3. p. 85-100, 2014.

ROCHA, Débora Viana. *A FOME ENQUANTO NOVA EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE*. In: anais do IV encontro nacional de pesquisa em soberania e segurança alimentar. Disponível em: <https://proceedings.science/enpssan-2019/trabalhos/a-fome-enquanto-nova-expressao-da-questao-social-na-contemporaneidade?lang=pt-br> Acesso em 02 fev 2026

SANTOS, Josiane Soares. *“Questão Social”: particularidades no Brasil*. São Paulo: Editora Cortez, 2012. - Coleção biblioteca básica de serviço social; v.6.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. *Conselhos municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*. Cadernos Metrópole n. 7, pp. 97-112, 1º sem. 2002.

SILVA, Dulcimara Alves dos Santos; PANELLI-MARTINS, Barbara Eduarda. *O processo de adesão municipal ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, v. 27, p. 1–12, e020006, 2020. DOI: <https://doi.org/10.20396/san.v27i0.8655377>.

SILVA, Robson Roberto. “*Questão social*”, *fome e (in)segurança alimentar e nutricional no Brasil neoliberal*. Argum., Vitória, v. 15, n. 1, p. 286-306, jan./abr. 2023. ISSN 2176-9575.

SOUSA, José Raul; SANTOS, Simone Cabral Marinho. *Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa: modo de pensar e de fazer*. Pesquisa e Debate em Educação, Juiz de Fora: UFJF, v. 10, n. 2, p. 1396 - 1416, jul. - dez. 2020. ISSN 2237-9444.

SOUZA, Kellcia Rezende; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Abordagem quanti-qualitativa: superação da dicotomia quantitativa-qualitativa na pesquisa em educação. Educação e Filosofia, Uberlândia, v. 31, n. 61, p. 21–44, jan./abr. 2017. ISSN 0102-6801.

VASCONCELLOS, Ana Beatriz Pinto de Almeida; MOURA, Leides Barroso Azevedo 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. 1-14, 2018. DOI: 10.1590/0102-311X00206816

VASCONCELOS, F. *Josué de Castro e a Geografia da Fome no Brasil*. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 24(11):2710-2717, nov, 2008

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. *Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula*. Revista de Nutrição, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439–457, jul./ago. 2005

WITTMANN, Ellen Bilheiro Bragança. *Estratégias de segurança alimentar e nutricional: análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar e das ações de educação alimentar e nutricional no Colégio Técnico da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – CTUR*. 2021. Dissertação (Mestrado em Práticas em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Florestas, Seropédica, 2021.

YAZBEK, Maria Carmelita; IAMAMOTO, Marilda Villela (orgs). *Serviço Social na História: América Larina, África e Europa*. São Paulo: Cortez: 2019.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Pobreza e exclusão social: Expressões da questão social no Brasil*. Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, n.3. Brasília: ABEPSS, Graflina, 2001.

APÊNDICE I – QUESTIONÁRIO ELABORADO PELA AUTORA APLICADO AOS ENTREVISTADOS

Implementação de políticas de segurança alimentar e nutricional entre os municípios da Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional sustentável de Franca.

Data da entrevista:

Município:

Nome completo do entrevistado:

Telefone/Celular:

Cargo que ocupa:

1. O município tem CONSEA?

☐ Sim ☐ Não

2. Se a resposta da questão anterior for sim, desde quando?

3. Que entidade os conselheiros representam?

4. Com que frequência os membros do CONSEA se reúnem?

5. O município aderiu ao Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)?

☐ Sim ☐ Não

6. Se a resposta for sim, desde quando?

7. Se a resposta for não, qual a principal razão para a não adesão?

☐ Falta de informação

☐ Prioridades diferentes

☐ Outros (especificar):

8. O município desenvolve alguma dessas iniciativas?

☐ Bancos de Alimentos

☐ Programas de Educação Alimentar

☐ Parcerias com ONGs para a promoção da segurança alimentar

☐ Cozinha Solidária

☐ Bom Prato

☐ Hortas Comunitárias

☐ Hortas escolares

☐ Restaurante Popular

☐ Quitanda Popular

☐ Cozinhaalimento

☐ Outras (especificar):

9. Caso exista banco de alimentos, quitanda, bom prato ou restaurantes populares, de onde são adquiridos os alimentos? Ou, no caso de doações, quem são os doadores?

10. Caso exista alguma das iniciativas listadas acima, detalhar o seu funcionamento. Quantas pessoas são atendidas e com qual regularidade

11. Quem é o principal responsável pela implementação das políticas de segurança alimentar e nutricional no município?

☐ Secretaria de Saúde

☐ Secretaria de Educação

☐ Secretaria de Assistência Social

☐ Outro (especificar):

12. Quais são os principais desafios enfrentados pelo município na implementação das políticas de segurança alimentar e nutricional? (Marque todos que se aplicam)

☐ Falta de recursos financeiros

☐ Falta de infraestrutura

☐ Baixa participação comunitária

☐ Outros (especificar):

13. Na sua opinião como as políticas de SAN poderiam ser aprimoradas

☐ Parcerias com organizações não governamentais

☐ Acesso a novos recursos financeiros

☐ Melhoria na capacitação do pessoal

☐ Ampliação da participação comunitária

☐ Outros (especificar):

14. O município compra dos agricultores familiares através do PNAE?

☐ Sim ☐ Não

15. Se a resposta da questão anterior for sim, quais produtos?

16. Se a resposta foi sim, de quem ela compra? (produtores individuais do município, associações/cooperativas do próprio município ou de outros municípios)

17. Existem projetos PAA ou Cesta Verde no município?

☐ Sim ☐ Não

18. O município tem um Programa Municipal de Agricultura de Interesse Social (PMAIS) ou parecido?

19. O município compra da agricultura familiar através de outro programa?

☐ Sim ☐ Não

20. Se a resposta da questão anterior for sim, quais produtos?

21. Você sabe o que é a Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CRSANS)?

☐ Sim ☐ Não

22. De que forma a Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CRSANS) de Franca tem contribuído para a implementação das políticas de segurança alimentar e nutricional no município?

☐ Apoio técnico

☐ Apoio financeiro

☐ Treinamentos e capacitações

☐ Promoção de eventos e fóruns

☐ Outros (especificar):

23. Qual é a sua avaliação da influência da CRSANS na melhoria das políticas de segurança alimentar e nutricional no município?

☐ Positiva

☐ Neutra

☐ Negativa

ANEXO I – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

NOME DO PARTICIPANTE: _____

DATA DE NASCIMENTO: __/__/__, IDADE: ____

DOCUMENTO DE IDENTIDADE: TIPO: ____ Nº ____ GÊNERO: M () F ()

ENDEREÇO: _____

BAIRRO: _____ CIDADE: _____ ESTADO: _____

CEP: _____ FONE: _____

Eu, _____,

declaro, para os devidos fins ter sido informado verbalmente e por escrito, de forma suficiente a respeito da pesquisa: **Implementação de Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional entre os municípios da Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Franca/SP.** O projeto de pesquisa será conduzido por **Eloá Iara Miras Massaro** do Programa de Pós-Graduação em **Planejamento e Análise de Políticas Públicas** orientada pela **Profa. Dra. Regina Aparecida Leite de Camargo** pertencente ao quadro docente da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais/UNESP/C.Franca. Estou ciente de que este material será utilizado para apresentação de: Dissertação observando os princípios éticos da pesquisa científica e seguindo procedimentos de sigilo e discrição. **A presente pesquisa busca explorar os desafios na formulação de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) com foco nos municípios integrantes da CRSANS da região de Franca/SP. O principal objetivo é mapear quais municípios da CRSANS estão integrados ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e identificar as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional que estão sendo implementadas.** Fui esclarecido sobre os propósitos da pesquisa, os procedimentos que serão utilizados e riscos e a garantia do anonimato e de esclarecimentos constantes, além de ter o meu direito assegurado de interromper a minha participação no momento que achar necessário.

Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Unesp - Campus de Franca
Av. Eufrásia Monteiro Petraglia, 900 - Jd. Dr. Antônio Petraglia - CP 211. CEP: 14409-160 - FRANCA - SP
Telefone: (16) 3706-8723 - Fax: (16) 3706-8724 - E-mail: comiteetica@franca.unesp.br



Franca, de de .

Assinatura do participante

Documento assinado digitalmente
 ELOA IARA MIRAS MASSARO
 Data: 25/05/2024 08:28:03-0300
 Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

(assinatura)

Pesquisador Responsável

Nome: Eloá Iara Miras Massaro

Endereço: Rua Romildo Morelli, nº 1950, apto. 03, Prolongamento Jardim Dr. Antonio Petraglia
 Franca, SP

CEP 14409190

Tel: (12) 98273-4721

E-mail: eloaiara@unesp.br

Documento assinado digitalmente
 REGINA APARECIDA LEITE DE CAMARGO
 Data: 26/05/2024 22:24:51-0300
 Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

(assinatura)

Orientador

Prof. (a) Dr. (a)

Profa. Dra. Regina Aparecida Leite de Camargo

Endereço: Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias de Jaboticabal, UNESP. Departamento de
 Economia, Administração e Educação. Via de Acesso Prof. Paulo Donato Castellane, s/n, Vila
 Industrial.

Jaboticabal, SP

CEP: 14884900

Telefone: (16) 32097264

E-mail: regina.camargo@unesp.br

ANEXO II – PARECER DO COMITÊ DE ÉTICA

FACULDADE DE CIÊNCIAS
HUMANAS E SOCIAIS DA
UNESP-CAMPUS FRANCA



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Implementação de Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional entre os municípios da Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Franca/SP

Pesquisador: ELOA IARA MIRAS MASSARO

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 83518824.2.0000.5408

Instituição Proponente: Faculdade de Ciências Humanas e Sociais- Unesp - Campus de Franca

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 7.150.445

Apresentação do Projeto:

O tema do projeto é interessante e pertinente. Debate um tema atual e necessário: as políticas de segurança alimentar de Franca e região.

Objetivo da Pesquisa:

Adequados: "Investigar o processo de criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), com ênfase na sua implementação no estado de São Paulo.

Este objetivo visa compreender os fatores históricos e políticos que influenciaram a criação do CONSEA".

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Os riscos foram corretamente indicados no item 3.4 denominado "aspectos éticos": "A pesquisa respeitará rigorosamente as diretrizes éticas para estudos com seres humanos, conforme regulamentado pelas portarias: Resolução CNS 466/2012, Resolução CNS 510/2016 e Norma Operacional 01/2013, disponíveis na plataforma institucional da UNESP-Franca.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A pesquisa está objetivamente formatada e não apresenta problemas éticos. Metodologicamente o estudo possui três fases: a) estudo da realidade e bibliográfico; b) coleta de dados por meio de questionários preenchidos pessoalmente ou a distância; c) análise dos

Endereço: Av. Eufrasia Monteiro Petraglia, 900 bloco I sala 16

Bairro: Jd. Antonio Petraglia

CEP: 14.409-160

UF: SP

Município: FRANCA

Telefone: (16)3706-8723

Fax: (16)3706-8806

E-mail: comiteetica.franca@unesp.br

FACULDADE DE CIÊNCIAS
HUMANAS E SOCIAIS DA
UNESP-CAMPUS FRANCA



Continuação do Parecer: 7.150.445

dados.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Foram devidamente preenchidos e apresentados.

Recomendações:

Sem recomendações.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Aprovado.

Considerações Finais a critério do CEP:

A pesquisa não apresenta problemas éticos.

- 1) O tema é interessante e pertinente. Os objetivos estão bem delimitados.
 - 2) Os riscos foram corretamente indicados no item 3.4 denominado "aspectos éticos": "A pesquisa respeitará rigorosamente as diretrizes éticas para estudos com seres humanos, conforme regulamentado pelas portarias: Resolução CNS 466/2012, Resolução CNS 510/2016 e Norma Operacional 01/2013, disponíveis na plataforma institucional da UNESP-Franca.
 - 3) O estudo está objetivamente formatado e não apresenta problemas éticos. Metodologicamente possui três fases: a) estudo da realidade e bibliográfico; b) coleta de dados por meio de questionários preenchidos pessoalmente ou a distância; c) análise dos dados.
 - 4) Os termos de apresentação foram devidamente preenchidos e apresentados.
- Aprovado.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2424683.pdf	27/09/2024 09:20:44		Aceito
Cronograma	CRONOGRAMA.pdf	27/09/2024 09:10:57	ELOA IARA MIRAS MASSARO	Aceito
Outros	QUESTIONARIO_CRISANS.pdf	27/09/2024 09:07:43	ELOA IARA MIRAS MASSARO	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.pdf	27/09/2024 09:06:26	ELOA IARA MIRAS MASSARO	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_Eloa_Iara_Miras_Massaros.pdf	25/09/2024 11:05:24	ELOA IARA MIRAS MASSARO	Aceito

Endereço: Av. Eufrasia Monteiro Petraglia, 900 bloco I sala 16
Bairro: Jd. Antonio Petraglia **CEP:** 14.409-160
UF: SP **Município:** FRANCA
Telefone: (16)3706-8723 **Fax:** (16)3706-8806 **E-mail:** comiteetica.franca@unesp.br

FACULDADE DE CIÊNCIAS
HUMANAS E SOCIAIS DA
UNESP-CAMPUS FRANCA



Continuação do Parecer: 7.150.445

Declaração de concordância	DECLARACAO.pdf	25/09/2024 11:03:10	ELOA IARA MIRAS MASSARO	Aceito
Folha de Rosto	FOLHADEROSTO.pdf	25/09/2024 11:01:35	ELOA IARA MIRAS MASSARO	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

FRANCA, 11 de Outubro de 2024

Assinado por:
José Fernando Siqueira da Silva
(Coordenador(a))

Endereço: Av. Eufrasia Monteiro Petraglia, 900 bloco I sala 16
Bairro: Jd. Antonio Petraglia **CEP:** 14.409-160
UF: SP **Município:** FRANCA
Telefone: (16)3706-8723 **Fax:** (16)3706-8806 **E-mail:** comiteetica.franca@unesp.br