

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

BÁRBARA ELIODORA COSTA FREITAS

**SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E COVID-19: UMA ANÁLISE DA
ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL EM ÂMBITO NACIONAL E NO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO**



NITERÓI / RJ

2021

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

BÁRBARA ELIODORA COSTA FREITAS

**SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E COVID-19: UMA ANÁLISE DA
ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL EM ÂMBITO NACIONAL E NO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO**

Dissertação de mestrado apresentada à banca examinadora do Programa de Estudos Pós Graduated em Política Social da Universidade Federal Fluminense – UFF como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre

**Orientadora: Luciene Burlandy Campos de Alcântara – Professora Associada da
UFF**

NITERÓI / RJ
2021

F862s Freitas, Bárbara Eliodora Costa
Segurança Alimentar e Nutricional e Covid-19: Uma Análise da Atuação da Sociedade Civil em Âmbito Nacional e no Estado do Rio de Janeiro / Bárbara Eliodora Costa Freitas ; Luciene Burlandy Campos de Alcântara, orientadora. Niterói, 2021.
86 f.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGESS.2021.m.13493905777>

1. Segurança Alimentar. 2. Sociedade Civil. 3. Pandemia. 4. Abastecimento de Alimentos. 5. Produção intelectual. I. Alcântara, Luciene Burlandy Campos de, orientadora. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD -

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

BÁRBARA ELIODORA COSTA FREITAS

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E COVID-19: UMA ANÁLISE DA
ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL EM ÂMBITO NACIONAL E NO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO

Apresentada em fevereiro de 2021

BANCA EXAMINADORA

Profª Dra Luciene Burlandy Campos de Alcântara – Orientadora

Profª Dra Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato

Profª Dra Vanessa Schottz Rodrigues

NITERÓI / RJ

2021

Às lutadoras e lutadores do povo, sempre.

AGRADECIMENTOS

Quando estava estudando para a prova de seleção do mestrado, o meu irmão, que de vez em quando me visitava no quarto para perguntar como estava indo, viu que eu não aguentava mais ler. Ele tomou o texto das minhas mãos e começou a ler para mim. Assim, aquelas palavras voltaram a fazer sentido e aquela prova voltou a fazer sentido também e eu conquistei aquele primeiro objetivo.

Sem a minha família: a minha mãe, o meu pai, e o meu irmão, eu não seria nada, então nada seria possível. Eu amo vocês, muito obrigada.

Agradeço aos meus amigos mais próximos que me incentivaram tanto, que torceram, me cobraram e até rezaram por mim.

Agradeço aos meus companheiros de trabalho na administração pública da Prefeitura de Maricá/RJ, são exemplos para mim, obrigada por todo apoio.

Agradeço à Democracia Socialista e à Marcha Mundial das Mulheres, que tendo ajudado a me formar como gente, despertaram o meu interesse pela política social.

Agradeço de maneira especial à minha professora orientadora Luciene, só nós sabemos como chegamos até aqui. Você é a representação perfeita da intelectual engajada, que acredita no conhecimento que produz e o faz para melhorar esse mundo, com a rigidez científica que a academia demanda. Te admiro muito e obrigada por acreditar em mim mesmo quando eu não acreditava. Você foi fundamental para que essa jornada fosse concluída.

Por fim, agradeço à Universidade Pública, à Universidade Federal Fluminense e ao Programa de Estudos Pós Graduated em Política Social.

RESUMO

O estudo analisou as diferentes estratégias de ação desenvolvidas por instituições da sociedade civil brasileira que atuam em Redes de Políticas nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio de Janeiro (Consea-ERJ) no contexto da Pandemia da Covid-19. A análise foi referenciada no conceito de SAN formalizado em legislação nacional, nos princípios que norteiam a Política e o Sistema Nacional de SAN e nos conceitos de participação social e Redes de políticas. As dimensões de análise abarcaram: (1) a **trajetória histórica** de participação social e atuação da sociedade civil brasileira na construção da Política de SAN; (2) a **estrutura político institucional**; (3) as repercussões do **contexto da Pandemia** na SAN; (4) os **atores e sujeitos** que protagonizaram a ação política no contexto do Covid-19 e (5) as **ações** da sociedade civil no ano de 2020. O estudo pautou-se em métodos qualitativos e técnicas de revisão de literatura, análise de documentos, dados secundários obtidos em sites das Redes de políticas estudadas e materiais do Consea-ERJ disponibilizados. Foram identificados os seguintes tipos de ação: de pesquisa e monitoramento; de promoção do acesso alimentar; de apoio à produção de alimentos na ótica da SAN, incluindo o fortalecimento da agricultura familiar e dos modos agroecológicos de produção; de exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada; ações de formação (cursos, produção de materiais educativos e de disseminação de informações); ações de mobilização dos governos para implementação de programas estratégicos para a SAN, manutenção, recuperação do funcionamento de equipamentos públicos como Bancos de Alimentos, Restaurantes Populares e Feiras. Para além de um conjunto amplo de ações que abarcam as diferentes dimensões da SAN, a atuação da sociedade civil também direcionou-se para garantir que os princípios da Política e do Sistema nacional fossem mantidos e para que o tema permanecesse na agenda pública. As questões analisadas reforçam o já reconhecido dinamismo político da sociedade civil no âmbito da SAN, que sinaliza uma capacidade de se manter propositiva e politicamente ativa, mesmo em conjunturas críticas como o da pandemia da Covid-19.

Palavras chave: segurança alimentar, covid-19 e sociedade civil.

ABSTRACT

The study analyzed the different action developed by Brazilian civil society institutions that operate in National Policy Networks for Food and Nutrition Security (FNS) and in the Food and Nutrition Security Council of the State of Rio de Janeiro (Consea-ERJ) in context of the Covid-19 Pandemic. The analysis was referenced to the concept of food and nutrition security formalized in national legislation, the principles that guide the Policy and the National FNS System and the concepts of social participation and Policy Networks. The dimensions of analysis included: (1) the historical trajectory of social participation of Brazilian civil society organizations in the construction of the FNS Policy; (2) the institutional political structure; (3) the repercussions of the Pandemic on FNS; (4) the actors and subjects who led political action in the context of Covid-19 and (5) the actions of civil society in the year 2020. The study was based on qualitative methods and techniques of literature review, document analysis and secondary data obtained from websites of the studied Policy Networks and Consea-ERJ materials made available. The following types of action were identified: research and monitoring; in the context of food access; focused on food production from the perspective of SAN and aimed at strengthening family farming and agroecological modes of production; actions aimed at enforcing DHAA, in addition to training actions (courses, production of educational materials and dissemination of information) and those aimed at mobilizing governments to implement strategic programs for SAN, and maintain or recover the functioning of public facilities such as Food Banks, Popular Restaurants and Fairs. In addition to a wide range of actions that encompass the different dimensions of the SAN, the role of civil society was also directed to ensure that the principles of the National Policy and System were maintained, and that the topic remained on the public agenda. The issues analyzed reinforce the already recognized dynamism of the FNS's political scope, which signals an ability to remain purposeful and politically active, even in critical situations such as the Covid-19 pandemic.

Keywords: food security, covid-19 and civil society.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AARJ** – Associação de Arte Terapia do Estado do Rio de Janeiro
- ABIO** – Associação de Agricultores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro
- ABRANDH** – Ação Brasileira Pela Nutrição e Direitos Humanos
- ADUFG** – Associação dos Docentes das Universidades Federais de Goiás
- AE** – Alimentação Escolar
- ALERJ** – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
- ANA** – Articulação Nacional de Agroecologia
- ASA** – Articulação do Semiárido
- AS-PTA** – Agricultura Familiar e Agroecológica
- CAISAN** - Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional
- CAPES** – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CEDAC** – Centro de Ação Comunitária
- CERESAN** – Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
- CFN** – Conselho Federal de Nutricionistas
- CIAN** – Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição
- CNA** - Comissão Nacional de Alimentação
- CONAB** – Companhia Nacional de Abastecimento
- CONAQ** – Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos
- COMSEA** – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
- CONSEA** - Conselho Nacional de Segurança Alimentar
- Consea-ERJ** – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio de Janeiro
- CONTAG** – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
- CNSA** – Conferência Nacional de Segurança Alimentar
- CNSAN** - Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- CPCE** – Coletivo de Presidentes dos Conselhos Estaduais
- CUT** – Central Única dos Trabalhadores
- DHAA** - Direito Humano à Alimentação Adequada
- EAN** - Educação Alimentar e Nutricional
- FAO** – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
- FASE** – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
- FBSAN** - Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
- FBSSAN** - Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
- FENACELBRA** – Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil
- FESSAN-PR** – Fórum Estadual de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná
- FHC** – Fernando Henrique Cardoso
- FIOCRUZ** – Fundação Oswaldo Cruz
- FMSAN** – Fórum Maranhense de Segurança Alimentar e Nutricional

GESAN-ES – Grupo de Estudos em Segurança Alimentar e Nutricional Professor Pedro Kitoko

GT – Grupo de Trabalho

HUPE – Hospital Universitário Pedro Ernesto

IA - Insegurança Alimentar

IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICRAB – Instituto de Cultura e Religiões Afro

INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPCA – Índice de Preços no Consumidor

ISP – Investimento Social Privado

ITCP – Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares

LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MCTI – Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEI – Micro Empreendedor Individual

MEP – Movimento pela Ética na Política

MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores

MS – Ministério da Saúde

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador

PBF - Programa Bolsa Família

PCS - Programa Comunidade Solidária

PDS Oswaldo Oliveira – Projeto Desenvolvimento Sustentável Oswaldo Oliveira

PLANSAN - Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PL – Projeto de Lei

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares

PT – Partido dos Trabalhadores

REDE CAU – Rede Carioca de Agricultura Urbana

Rede PENSSAN – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS - Serviço de Alimentação da Previdência Social
SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SMDEI – Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Inovação
SSAN – Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUS - Sistema Único de Saúde
UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UFES – Universidade Federal
UFF – Universidade Federal Fluminense
UFFS – Universidade Federal
UFG – Universidade Federal
UFPA – Universidade Federal do Pará
UFPE – Universidade Federal
UFPR – Universidade Federal do Paraná
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UNEGRO – União de Negros Pela Igualdade
UNILA – Universidade da Integração Latino Americana
UNIRIO – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
PERCURSO METODOLÓGICO.....	17
CAPÍTULO 1: TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL.....	24
CAPÍTULO 2: SOCIEDADE CIVIL E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL.....	35
2.1 A ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL.....	35
2.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	41
CAPÍTULO 3: A ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GARANTIA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DA POPULAÇÃO BRASILEIRA EM TEMPOS DE COVID-19.....	50
3.1 AÇÕES DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL EM ÂMBITO NACIONAL.....	56
3.2 AÇÕES DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	64
3.3 IDEIAS COMPARTILHADAS PELAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO ÂMBITO DA SAN, NO PROCESSO DAS AÇÕES DE COMBATE À INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19.....	70
CONCLUSÕES.....	72
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	79

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como tema central a atuação da sociedade civil organizada no combate à fome e na garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) da população brasileira, no contexto da pandemia da Covid-19.

Essa escolha se dá pela importância que o tema tem em um país que se tornou referência em políticas públicas de combate à pobreza, à fome e à Insegurança Alimentar e Nutricional e que, nos últimos anos, tem assistido a desinstitucionalização dessas políticas a partir de medidas estabelecidas pelo governo federal. Além disso, trata-se de uma conjuntura extraordinária que tem implicações diretas à questão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

A pandemia chega em um contexto social marcado pela desigualdade e pela desinstitucionalização, em especial, da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), cujo orçamento já vinha sendo restringido desde 2014 (SOUZA, 2019). Essa tendência se acentua em 2016, com as medidas de austeridade fiscal estabelecidas por meio da Emenda Constitucional 95 - a PEC do Teto de Gastos e assume maior radicalidade a partir de 2019 com a Medida Provisória nº 870 de 1º de Janeiro de 2019 que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, altera a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) no seu Artigo 11, que se refere à participação social, com a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) (SOUZA, 2019). O órgão integrava o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), formalizado em 2006 pela LOSAN, que tem como objetivo garantir a SAN entendida como “a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis” (BRASIL, 2006: Artigo 3º).

Fruto dos acúmulos e das lutas políticas travadas pela sociedade civil, que mobilizou o congresso nacional para retomar uma proposta de Emenda Constitucional que estava arquivada, em 2010 a alimentação foi incorporada à Constituição Federal de 1988 como um direito social por meio da Emenda Constitucional nº64, de 04/02/2010 e também foi instituída a PNSAN, regulamentada pela LOSAN.

Os parâmetros do SISAN e da PNSAN baseiam-se nos debates ocorridos nas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional e no âmbito do próprio Consea, são eles: universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada e

saudável, respeitando a diversidade sociocultural; a preservação da autonomia e respeito à dignidade humana; intersectorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não governamentais; descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo, considerando a diversidade e a especificidade sócio territorial; participação na formulação, execução, acompanhamentos, monitoramento e controle da política; e transparência e responsabilização na implementação da política (CONSEA, 2009).

Ainda que a estrutura institucional do SISAN venha sofrendo retrações desde 2014, o desmonte institucional se configura em 2016 que, de forma mais aprofundada, a partir de 2019 (SOUZA, 2019). Conseqüentemente, a SAN deixa de ser um tema prioritário no âmbito da agenda do governo federal. No entanto, alguns estados e municípios mantiveram seus congêneres do SISAN, quais sejam: o Consea; a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) e, eventualmente, as conferências. O dinamismo e o acúmulo de experiências e propostas da sociedade civil continuam pujantes, considerando as reações que puderam ser identificadas no contexto da pandemia da Covid-19. As entidades civis vêm desenvolvendo um conjunto de ações emergenciais, apelam pelo direito à alimentação da população brasileira e demandam um conjunto de medidas a serem implementadas pelos governos nas três esferas. A sociedade civil continua viva e dinâmica em termos de mobilização política, e sua atuação, que foi constitutiva da consolidação do próprio campo da SAN na esfera pública, continuou muito presente durante toda a trajetória histórica de discussão, elaboração, execução e fiscalização da política de SAN. As ações societárias foram e estão sendo fundamentais para a consolidação desse tema como questão pública, tanto no contexto governamental como não governamental, e abarcam diferentes tipos de iniciativas na construção de redes de solidariedade, ainda que não substituam as atribuições do poder público que são intransferíveis (BURLANDY, 2011).

A Covid-19, doença causada pelo novo corona vírus, foi decretada como pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020 e, logo em seguida, o governo brasileiro reconheceu a situação de transmissibilidade no território nacional. A mais importante orientação dada pela OMS para a contenção do contágio é o isolamento físico, medida que impacta veementemente as condições de acesso ao trabalho e à renda dos trabalhadores.

No Brasil, a pandemia chega em um cenário de desinstitucionalização de diferentes programas e políticas de proteção social, deixando ainda mais vulneráveis aqueles que já estavam em risco. O isolamento físico e a interrupção do trabalho para a maioria dos seguimentos populacionais, com reflexos ainda mais perversos sobre o trabalho informal e os mais pobres, atinge diretamente a renda de uma parcela

significativa da população brasileira e teve reflexos imediatos na capacidade de prover a alimentação, além de outras necessidades fundamentais, afetando a situação de SAN, especialmente, dos segmentos populacionais mais socialmente vulneráveis (BURLANDY & FREITAS, 2020).

O Brasil tem sido reconhecido internacionalmente como um dos piores exemplos de governança na crise provocada pela pandemia, o que se dá em função de vários aspectos, como: o colapso gradativo dos sistemas de saúde de vários estados; a falta de coordenação, de comunicação e os conflitos recorrentes entre os poderes e os níveis de governo; a profunda desigualdade territorial, de renda, de condições de vida e de acesso aos serviços públicos de saúde e de proteção social; o déficit de cobertura e falta de orçamento para as políticas públicas de saúde e de proteção social; a escalada do autoritarismo, a falta de transparência e a polarização política, amplificadas pela posturas do governo federal frente à pandemia (ANDION, 2020).

Diante desse quadro, estratégias e soluções efetivas demandam o envolvimento de um conjunto de instituições e a construção de uma articulação mais ampla, inclusive entre governos e sociedade civil. Existem limites para que a sociedade civil, por si só, implemente os mecanismos de coordenação das ações e tenha todos os recursos necessários para o enfrentamento de um quadro grave e complexo que demanda políticas públicas e ação governamental. A principal ação do governo federal para enfrentar as consequências sociais da pandemia foi a implementação do auxílio emergencial (AE), que consiste na transferência monetária no valor de R\$ 600,00 mensais, em caráter temporário, dirigido a trabalhadores(as) informais, Microempreendedores Individuais (MEI), autônomos(as) e desempregados(as). Considerando que o valor monetário transferido foi expressivo, um estudo recente indicou os efeitos positivos do AE na redução da pobreza extrema no país com base na PNAD Covid-19 (IBGE, 2020). Os autores destacaram também como fatores positivos a reinserção das discussões sobre renda básica na agenda do país, provocadas pela pandemia da Covid-19 e pelo AE, e reiteraram que, ainda que o montante transferido seja superior ao dos programas de transferência condicionada de renda, ele não é excessivo diante da gravidade da pobreza e das desigualdades nacionais (GONÇALES & BARREIRA, 2020).

Cabe destacar uma distinção entre as ações de combate à pobreza, à fome e as Políticas de SAN. Ainda que programas de transferência de renda sejam fundamentais para garantir o acesso alimentar, as ações de SAN e os programas e políticas integrados ao SISOAN afetam desde a produção, comercialização, abastecimento e consumo de alimentos. Diante do conjunto amplo de intervenções públicas que são fundamentais para a garantia da SAN, identifica-se que alguns programas e ações que são

estratégicos para essa política, como os que fortalecem as centrais de abastecimento e os estoques públicos de alimentos, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), sofreram cortes orçamentários importantes (SILVA FILHO; GOMES JUNIOR, 2020).

Portanto, a desinstitucionalização do sistema e as respostas da sociedade civil devem ser analisadas à luz da concepção ampliada de SAN, formalizada na LOSAN (Brasil, 2006) e do processo de construção e desinstitucionalização da PNSAN e do SISAN.

A pandemia trouxe à tona diversas expressões das desigualdades sociais históricas no país e afetou diretamente o acesso alimentar. O acesso aos alimentos está associado diretamente aos hábitos, informações e práticas alimentares, mas também à regularidade da oferta, disponibilidade de renda da população e aos preços praticados pelo mercado varejista (SILVA FILHO; GOMES JUNIOR, 2020).

A atuação da sociedade civil no campo da SAN não é nova, esse setor foi primordial na realização das experiências e no desenvolvimento do tema no país e sempre esteve na defesa de políticas públicas e do papel protagonista do Estado (AMORIM, RIBEIRO JUNIOR, BANDONI, 2020).

A influência das organizações da sociedade civil nas políticas de SAN vem sendo evidenciada ao longo da trajetória histórica de consolidação desse tema na agenda governamental e na agenda pública mais ampla. No entanto, ela varia de acordo com a conjuntura e com as relações que são constituídas no âmbito local, nacional e mesmo internacional. Se nos anos 90 as ações da sociedade civil estavam mais voltadas a uma solidariedade politicamente qualificada, em 2003, por meio da reconstituição do Consea, a sociedade civil pôde ter uma influência mais direta na formulação de políticas e na institucionalidade governamental (BURLANDY, 2011).

Sem pretensão de esgotar o assunto, por se tratar de uma temática que acontece ao mesmo tempo em que a dissertação foi elaborada, o trabalho teve como objetivo geral analisar as diferentes estratégias de ação desenvolvidas por instituições da sociedade civil brasileira que atuam em Redes de Políticas, que operam em âmbito nacional e no Consea do estado do Rio de Janeiro, no contexto da Pandemia do Covid-19, à luz da concepção de SAN formalizada na LOSAN e dos princípios que norteiam a PNSAN e o SISAN. Os objetivos específicos foram: mapear as principais Redes de Políticas que estão atuantes no âmbito da SAN no contexto nacional e estadual; identificar as ações que vêm sendo realizadas por essas Redes de Políticas; categorizar os diferentes tipos de estratégias com base no conceito de SAN e nos princípios da PNSAN e do SISAN. Pretende-se assim indicar caminhos possíveis para a mitigação das consequências da pandemia no país, em especial na área de SAN.

PERCURSO METODOLÓGICO

Considerando que o objetivo desse estudo foi analisar as respostas que a sociedade civil tem dado, no âmbito da SAN, diante da crise provocada pela pandemia da Covid-19, reitera-se o fato de que se trata de um processo que ainda está em andamento. Portanto, o estudo sinaliza aspectos centrais desse contexto, mas não abarca todos os seus elementos, inclusive porque foi pautado em análise de documentos, informações provenientes de dados secundários e revisão bibliográfica.

A compreensão dessa dinâmica em curso fundamentou-se em referenciais conceituais que são centrais para a análise do processo estudado, quais sejam os conceitos de Política Pública, de Redes de Políticas e de participação social no contexto da SAN. As dimensões de análise do estudo abarcaram: (1) a **trajetória histórica** de participação social e atuação da sociedade civil brasileira na construção da Política de SAN; (2) a **estrutura político institucional** da SAN, especialmente os princípios que orientam o SISAN e a PNSAN; (3) as repercussões do **contexto da Pandemia** do Covid-19 na SAN; (4) a identificação dos **atores e sujeitos** que protagonizaram a ação política da sociedade civil no contexto da Covid-19 e (5) as **ações** que vem sendo desenvolvidas pela sociedade civil brasileira nessa conjuntura, particularmente no ano de 2020. Em diálogo com referenciais de análise cognitiva de políticas, foram também destacadas as propostas centrais disseminadas nesse processo, considerando que tanto as ações quanto as propostas, considerando as ideias que disseminam, são condicionadas e condicionantes do contexto institucional (Grisa, 2002).

A construção histórica da política de SAN reflete processos de interação (articulação/convergência e conflitos) de interesses de diferentes setores da sociedade, a depender do grau de democracia participativa, de mobilização de cada setor e de institucionalização de mecanismos que viabilizem a participação dos sujeitos, em especial dos mais vulneráveis e dependentes da ação do Estado.

O estudo pressupõe que a relação entre as instituições que integram o Estado e a sociedade se constrói a partir de uma condensação de forças políticas, econômicas e extra econômicas que operam na estrutura do Estado e nos espaços públicos, tendo em vista a satisfação de diferentes tipos de interesses e as disputas pelos recursos públicos. Interesses de classes e grupos de interesses, essencialmente contraditórios entre si que, no caso brasileiro, operam em um contexto marcado por profundas desigualdades, e fortes assimetrias de poder, especialmente no âmbito das políticas de alimentação e nutrição e SAN. Portanto, o estudo do processo de construção de políticas públicas específicas possibilita um olhar mais refinado sobre como esses

interesses interagem de forma convergente e/ou conflituosa em determinados contextos institucionais e pode contribuir para que as políticas públicas retornem ao centro do debate público no Brasil (PEREIRA, 2008).

Para Souza (2006) a análise de políticas públicas é um campo de conhecimento que visa simultaneamente pôr em ação e/ou analisar uma determinada ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou no curso dessas ações - das políticas públicas investigadas. O estudo parte de uma concepção ampliada de política que considera que ela não se restringe às ações governamentais, ainda que as instituições estatais exerçam atribuições e tenham obrigações que são intransferíveis. A construção das políticas públicas abarca processos mais amplos que envolvem, de forma mais ou menos significativa, a atuação de segmentos da sociedade civil (BAPTISTA E MATTOS, 2011). Essa concepção é particularmente adequada para a análise de processos no âmbito da SAN, uma vez que, enquanto questão pública, a SAN foi historicamente construída a partir de uma interação estreita entre organizações da sociedade civil e instituições governamentais (BURLANDY, 2011).

Essa concepção ampliada, que vai além dos aspectos formais ou meramente institucionais da política, se adequa à análise de processos que estão em curso no contexto atual da pandemia da Covid-19, marcados não só por uma crise sanitária, mas também por uma crise institucional e por um forte ataque à direitos sociais e políticos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Portanto, é fundamental que a pesquisa social desenvolva reflexões críticas que indiquem caminhos possíveis para a continuidade de um conjunto de políticas públicas frente ao seu visível enfraquecimento, destacando também os desafios desse processo.

A política social insere-se em um campo disciplinar que atua no mundo real visando diversas formas de mudanças (ALCOCK, 1996 apud PEREIRA, 2008). Portanto, opera de modo intencional na produção de mudanças, uma vez que refere-se, fundamentalmente, aos princípios para a ação, só tendo sentido se quem dela participa acreditar que “deve” - política e eticamente - influenciar na mudança de uma determinada realidade (PEREIRA, 2008). Os princípios, valores e interesses que movem os atores são bastante distintos e os processos e espaços institucionais de mediação de conflitos e convergências entre eles condicionam de forma importante a implementação de políticas, programas e ações. Por isso, o estudo considerou o contexto político institucional do SISAN e da PNSAN, especialmente os princípios que os norteiam, como uma dimensão estratégica para a análise das ações da sociedade civil.

Esta assumpção referente à intencionalidade das políticas públicas e da política social já foi, anteriormente, defendida por Bourdieu, em confronto com Weber e

Durkheim. Ao contrário destes dois últimos autores, que buscavam apenas compreender para explicar uma determinada realidade, a obra de Bourdieu é marcada por uma reflexão que questiona neutralidades epistemológicas e propõe a realização de pesquisas voltadas para a desconstrução de padrões de dominação social que auxiliem na materialização de uma outra realidade. Inspiradas em Bourdieu, tem-se a seguinte compreensão da política por Baptista e Mattos (2015): *Uma Política quando institucionalizada já está sendo modificada, burlada. Uma lei existe como referência, mas não é uma essência e não consegue abarcar o conjunto de possibilidades que se apresenta na vida, é apenas uma tentativa de ordenar a realidade* (BAPTISTA; MATTOS, 2015, p.123).

O conceito de Redes de Políticas vem sendo utilizado para analisar as ações de combate à fome e a pobreza no Brasil e refere-se a estruturas e arranjos políticos e institucionais caracterizados por relações institucionalizadas, não hierárquicas; agregando atores em diferentes setores de governo e organizações sociais, sob uma lógica de negociação. O poder não se estabelece em função de nenhum atributo formal da organização, como, por exemplo, uma autoridade que é legitimada pelo cargo que exerce, posto que, em tese, cada integrante da rede teria poder igualitário (BURLANDY & LABRA, 2007). Esse conceito é interessante para analisar as formas de organização política que se consolidaram no país no âmbito da SAN, uma vez que baseiam-se em princípios horizontais de poder e agregam diferentes instituições da sociedade civil que se articulam para desenvolver ações e mobilizar politicamente os governos, como será desenvolvido posteriormente.

Métodos e técnicas de pesquisa

O estudo foi pautado em métodos e técnicas de análise qualitativa de políticas. Nesse tipo de pesquisa, a coleta de dados pode ser obtida das mais diversas maneiras, por meio de diversas técnicas: entrevistas, análise documental, observação, grupos focais, pesquisa de campo e ainda outros. O que vai determinar a escolha do método é o objetivo que se quer atingir, a pergunta que se quer responder, e essa é uma etapa fundamental do estudo: escolher a metodologia significa identificar qual o melhor e mais eficaz tipo de pesquisa para atender aos objetivos do trabalho (STAKE, 2011).

Para os estudos das relações sociais, segundo Flick, a pesquisa qualitativa é particularmente importante, ela leva em conta também a subjetividade do pesquisador, assim como daqueles que estão sendo estudados, tornando-se parte do processo que desenvolve a pesquisa. O pesquisador é parte da produção de informações e

conhecimento de forma a que suas impressões e sentimentos façam parte da pesquisa em si (FLICK, 2009).

Partindo desses pressupostos, a primeira etapa do estudo consistiu em revisão da literatura sobre o tema por meio de busca de artigos acadêmicos, dissertações e teses nas bases de dados Scielo e no Banco de Dissertações e Teses, a partir dos descritores Segurança Alimentar e Nutricional e Sociedade Civil. O objetivo foi refletir sobre a trajetória histórica de construção da política de SAN, de modo a destacar elementos desse processo mais diretamente relacionados com a atuação da sociedade civil, a partir da redemocratização que se consolida em meados da década de 1980 até o ano de 2020. Além disso, visou identificar estudos já realizados sobre SAN no contexto da pandemia.

O estudo analisou a atuação de Redes de Políticas que operam em âmbito nacional e no estado do RJ com base em análise documental de legislações, documentos oficiais, manifestos políticos e boletins de monitoramento que indicam as ações desenvolvidas pela sociedade civil em resposta ao contexto pandêmico, ao longo de 2020. As informações sobre as ações realizadas, assim como as propostas disseminadas por meio dos documentos produzidos por esses atores, foram obtidas nos sites dessas Redes e também por meio de documentos fornecidos por atores-chave envolvidos nesse processo.

As propostas de ação presentes nos documentos, eventos, ou outros tipos de processos de comunicação, configuram discursos que não podem ser dissociados da prática política. Esses discursos produzem a realidade ao criarem sentidos que são apropriados de maneira distinta pelos atores envolvidos nos processos políticos, sendo afetados e afetando as decisões e ações implementadas. Portanto, a concepção de política que norteou a análise também não dissocia prática e discurso e considera que as propostas de ação disseminadas pelas organizações da sociedade civil, por meio dos eventos, documentos e outras formas de comunicação, instituem a própria ação política (GRIGGS & HOWARTH, 2011).

Sob outra perspectiva, tanto as proposições quanto as ações desenvolvidas são construídas em contextos políticos, institucionais e históricos que condicionam esse processo de forma integrada: as organizações da sociedade civil simultaneamente condicionam e são condicionadas pelas proposições e interesses dos diferentes segmentos de atores.

Sendo assim, com o objetivo de analisar a atuação das organizações da sociedade civil no âmbito da SAN e no contexto da pandemia da Covid-19, as ações foram entendidas com base na concepção de SAN compartilhada pelas Redes de

Políticas da sociedade civil. O roteiro para a análise dos documentos e informações foi organizado a partir das ações desenvolvidas, ideias sobre SAN e ações prioritárias implementadas por essas Redes.

A seleção das organizações da sociedade civil pautou-se na identificação das redes de políticas nacionais mais atuantes em 2020: a rede que vem promovendo a realização da Conferência Nacional, Popular, Autônoma: por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional; o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN).

Após a extinção do Consea Nacional, as organizações que integravam esse conselho compuseram uma rede que vem se mobilizando para manter o tema da SAN na agenda pública e promover a realização da Conferência Nacional, Popular, Autônoma: por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Fazem parte dessa rede os seguintes grupos e organizações que vem atuando no contexto da pandemia do Covid-19: o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN); o Coletivo de Ex Presidentes do Consea; a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE); o Coletivo de Presidentes dos Conselhos Estaduais (CPCE) de SAN; a Articulação Nacional de Agroecologia; o Instituto Pólis; o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST); Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA); a FIAN Brasil; o Conselho Federal de Nutricionistas (CFN); a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ); a Via Campesina; a Rede de Mulheres Negras para a Soberania e SAN (Mulheres Negras SSAN); a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA); a Associação Nacional dos Servidores Públicos (ANPS); o Coletivo Indígena; o Slow Food; Rede PENSSAN; a Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida; o Fórum de Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos de Matriz Africana (Fonsan Potma); a Aliança Pela Alimentação Adequada e Saudável; e o Banquetaço (Confereciassan, disponível em <https://conferenciassan.org.br/>, acesso em 10 de fev. de 2021).

Foram também selecionadas Redes de políticas que se mantêm atuantes e articulam diferentes organizações da sociedade civil especificamente relacionadas à SAN em âmbito nacional, são elas: o FBSSAN e a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN).

Fazem parte do FBSSAN as seguintes organizações: o Grupo de Estudos em SAN (GESAN-ES); Fórum Maranhense de SAN (FMSAN); Instituto Pólis; CFN; Rede de Mulheres Negras SSAN; Fórum Estadual de Soberania e SAN (FESSAN-PR/ UFFS);

Federação Nacional de Celíacos do Brasil (FENACELBRA); Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN); Pastoral da Criança; e a FASE (FBSSAN, disponível em <https://fbssan.org.br/>, acesso em 10 de fev. de 2021).

Fazem parte da Rede PENSSAN: a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ); Universidade Federal Fluminense (UFF); Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz); Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); Ministério de Ciência Tecnologia e Inovações (MCTI); Universidade Federal da Bahia (UFBA); Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Universidade Federal de Goiás (UFG); Universidade Federal da Fronteira do Sul (UFFS); Universidade Federal do Pará (UFPA) Universidade Federal do Paraná (UFPR); e a Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA) (Rede PENSSAN, disponível em <http://pesquisassan.net.br/>, acesso em 10 de fev. de 2021).

Além dessas organizações, o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio de Janeiro (Consea-ERJ) também foi selecionado para análise por ser um conselho de âmbito estadual que se manteve em funcionamento e desenvolveu uma série de ações durante o ano de 2020 em resposta à pandemia. O Conselho produziu um documento que reúne uma ampla rede de instituições e movimentos da sociedade civil e mapeia suas ações em todo o estado. Esse documento constitui-se em fonte estratégica para o presente estudo. Fazem parte do Consea-ERJ, representando a sociedade civil, as seguintes organizações: o Centro de Ação Comunitária (CEDAC); Centro de Estudos Sociais e Interestaduais (CESI); Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); a Rumpaimé Hevioso Zôônokun Mean; Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Centro de Referência de Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN-UFRRJ); Conselho Regional de Nutricionistas da 4ª Região (CRN 4); Federação de Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN); Cooperativa de Trabalho, Consultoria Projetos e Serviços em Sustentabilidade (CEDRO); AS-PTA Agricultura Familiar e Agroecológica; Comunidade Religiosa Egebe Orum Senz Ode Ataio Terreiro Caribe; Aldeia Indígena Itaxin Mimri de Paraty; Associação de Pescador Desportivo Lutando Pela Vida; Associação dos Remanescentes de Quilombo Santa Rita do Bracuí; Associação de Moradores e Amigos do Bairro Jardim Primavera e Adjacências (AMABJP); União de Negros pela Igualdade (UNEGRO); Associação Cultura Recreativa Afoxé Raízes Africanas; Rede de Educação Cidadã (RECID/TALHER RJ); Associação Rede Dom Hélder Câmara de Economia Solidária; e Pastoral da Criança (Diário Oficial do RJ, 2018).

Dados sobre a Pandemia foram obtidos a partir de sites dos organismos internacionais como Organização das Nações Unidas (ONU), OMS e Ministério da

Saúde (MS), visando identificar como a dinâmica desse processo vem afetando a situação de SAN da população.

CAPÍTULO 1 - TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

As ações de combate à fome, organizadas como política de Estado, tiveram início no governo Getúlio Vargas, no fim da década de 1930 e início dos anos 1940, quando a fome torna-se uma questão política. Nesse período houve mudanças institucionais que estabeleceram um arcabouço jurídico para o sistema de proteção social no país. Os estudos de Josué de Castro e outros pesquisadores nortearam a inserção da questão nutricional na agenda política do governo Vargas (PINHEIRO, 2009).

A partir daí as políticas sociais de alimentação e nutrição começam a tomar forma no país, em 1940 é criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) que tinha como objetivos: promover a instalação de refeitórios nas empresas; fornecer refeições; comercializar alimentos a preço de custo para os trabalhadores; incidir na educação alimentar: dar formação técnica e apoiar pesquisas sobre alimentos e a condição alimentar da população. Em 1945 é instituída a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), com funções de definir a política nacional de alimentação (SILVA, 1995).

Em 1952 é elaborado o plano “Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil”, cujo legado vai incidir sobre a merenda escolar e a assistência alimentar a adolescentes. Os dados oficiais chegaram a registrar uma cobertura de 9,5 milhões de estudantes, o correspondente a 75% das matrículas do ensino fundamental, com a distribuição anual de mais de 50.000 toneladas de alimentos (SILVA, 1995).

Ao longo da segunda metade do século XX, os rumos que as estratégias de políticas de alimentação no Brasil tomaram indicariam seu papel secundário nas agendas governo, estando sempre subjugadas ao crescimento econômico e ao aumento da produtividade da agricultura por meio da modernização do setor. Além disso, os programas desenvolvidos eram fortemente influenciados por organismos internacionais, com interesses bem articulados para constituírem mercados para seus produtos industrializados (IPEA, 2014).

Em 1972 o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) é criado, vinculado ao Ministério da Saúde, e tem como objetivo propor o primeiro Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, além de promover e fiscalizar a sua execução. A partir daí, além do apoio alimentar aos estudantes, que se torna Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), muitos programas são criados, a maioria deles em parceria entre o INAN e o Banco Mundial (SILVA, 1995).

Nesse período, a SAN ainda não fazia parte da agenda de políticas sociais, foi somente em 1985 que foi feita referência a esse termo, em um documento do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária. Porém o combate à fome já fazia parte agenda política e o INAN assumia a estruturação para seu enfrentamento. O Instituto buscava construir ações estruturantes que fossem capazes de incidir sobre as condições de trabalho, renda e desenvolvimento social e não somente desenvolver medidas emergenciais para populações em situação de risco. Porém isso não têm impacto no enfoque da política e o “mínimo para não morrer” de fome continuou a ser a estratégia utilizada ainda por um longo período (PINHEIRO, 2009).

No fim dos anos 80 a fome ainda era uma realidade muito presente no Brasil. O enfrentamento desse cenário inadmissível, considerando todos os recursos e capacidade produtiva do país, era, já naquele tempo, uma questão que ultrapassava partidos, congregando os mais diversos setores da sociedade que a consideravam como uma vergonha intolerável. Nesse momento, ainda não havia o desenho de uma política pública nacional que conjugasse financiamento e estruturas de gestão (PINHEIRO, 2009).

Em 1986 é realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, considerada um marco para as lutas democráticas de combate à fome. Suas recomendações apresentavam a fome como um fenômeno com fortes determinantes sociais e as condições de vida e renda como fatores decisivos para o estado nutricional da população. Dois anos depois, em 1988 é promulgada a nova Constituição brasileira e nela se constituía de maneira mais sólida a seguridade social no Brasil (PINHEIRO, 2009).

O texto constitucional inaugura um novo momento para a política de Assistência Social, unificando benefícios, aumentando sua cobertura e universalizando o acesso à saúde. E apesar de não abordar a SAN, firmou em seu texto um compromisso de combate à pobreza que será retomado nos anos 90 na luta contra a fome e pela consolidação da Política Nacional de SAN (IPEA, 2014).

Com o governo de Fernando Collor, eleito em 89, houve um esvaziamento e extinção de programas o novo governo optou por dar continuidade ao processo de asfixiamento e por abandonar boa parte dos programas existentes e manter apenas o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Após o impeachment desse presidente, Itamar Franco, seu vice, ao assumir o governo em 1992, tinha ainda à sua disposição um arcabouço já construído de experiências de programas de alimentação e nutrição e assumiu uma posição política que possibilitou um diálogo com organizações da sociedade civil que atuavam no âmbito

da SAN. Esse apoio favoreceu, inclusive, a instituição do primeiro Consea (SILVA, 1995).

Essa trajetória indica como o tema da fome foi se complexificando, e deixando de ser apenas uma questão de falta de acesso às calorias diárias necessárias, para se tornar uma questão de SAN que abarca políticas agrárias, agrícolas, de abastecimento, meio ambiente, dentre outras. É nesse período que esse processo de ampliação de concepções sobre os condicionantes dos problemas alimentares e nutricionais se intensifica e o debate político de SAN começa a demandar o desenvolvimento de políticas públicas para o combate à fome enquanto um fenômeno social multidimensional (PINHEIRO, 2009).

Em 1992 surge o Movimento pela Ética na Política (MEP), que um ano depois deu origem ao movimento social "Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida". A novidade estava em integrar a participação da sociedade civil à dimensão afirmativa de direitos e políticas públicas (SILVA, 1995). Ambos foram mobilizados pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, que fundou também o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) em 1980 e que também foi o articulador da "Campanha Nacional pela Reforma Agrária". Em 1993 a Ação da Cidadania se tornou uma das maiores redes de solidariedade do país, formada por comitês locais da sociedade civil organizada, em sua maioria compostos por lideranças comunitárias, mas com participação de todos os setores sociais (Ação da Cidadania, disponível em <https://www.acaodacidadania.org.br/>, acesso em 23 de nov. de 2020).

Ainda em 1993, no governo Itamar Franco, por meio do Decreto nº870/93, a parceria entre a sociedade civil organizada e o Estado se oficializa com a criação do Consea, vinculado à presidência da República, que construiu o Plano de Combate à Fome e à Miséria. O Conselho tinha como objetivo estabelecer políticas públicas de longo prazo no combate à fome que ainda era parte do cotidiano de grande parte da população brasileira. Suas primeiras diretrizes foram apresentadas na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 1994 (PINHEIRO, 2009).

As conferências de políticas públicas são espaços institucionais de participação e deliberação de diretrizes gerais de determinada política pública, elas podem ter um caráter consultivo ou deliberativo (BRASIL). Demandam esforços de mobilização social, composição de representação social e de construção de diálogo em torno da definição de determinada política pública (ARIA; SILVA; LINS 2011).

A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) aconteceu em 1994 em Brasília e sua construção teve a participação direta da Ação da Cidadania e do Consea. Teve como um dos seus produtos o documento político: Declaração em Defesa de Uma Política Nacional de Segurança Alimentar, aprovado na

plenária final da Conferência. Em seu relatório final traz as demandas e anseios da sociedade civil organizada para acabar com a fome, a miséria, a falta de cidadania e a exclusão social (CONSEA, 1995).

As Conferências de SAN se tornaram parte constitutiva do SISAN, que, como dito, foi posteriormente instituído em 2006.

Em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, o Consea foi extinto e foi instituído o Programa Comunidade Solidária (PCS), que se destinava ao combate à pobreza e ao desenvolvimento local. Mesmo diante dos limites de atuação do Estado, seus objetivos eram: estabelecer pontes de diálogo com a sociedade civil; propor ações de combate à fome e à miséria e estimular parcerias com a sociedade civil (BURLANDY, 2011). O PCS, de concepção neoliberal, transferiu para a sociedade civil responsabilidades do Estado na gestão dos seus programas, tinha como objetivo “conferir maior eficácia e eficiência às ações governamentais, sem maiores pressões nos gastos públicos”. Os últimos anos desse governo foram marcados pela falta de articulação da política de SAN que acaba por perder capacidade de imposição de agenda no governo (PINHEIRO, 2009).

Em 2003, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva assumiu as propostas da sociedade civil referentes à SAN e priorizou o tema do combate à fome na agenda governamental, assumido como promessa de campanha a partir da proposta do Programa Fome Zero que substituiu o PCS. Em seu discurso de posse, Lula declarou que estaria realizado se, ao fim de seu governo, todos os brasileiros tivessem acesso a três refeições por dia. Nesse mesmo ano o Consea foi recriado. Na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2004, foram definidas 160 ações estratégicas, sendo priorizadas as políticas de potencialização da agricultura familiar e de reforma agrária (PINHEIRO, 2009).

Desde 2003, as políticas públicas de SAN, que incluem ações de combate à fome e à desnutrição, mas também de transformação nos modos de produção, comercialização e consumo de alimentos visando a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), ocuparam o centro do debate público sobre desenvolvimento no Brasil (VASCONCELLOS; MOURA, 2018).

Em 2006, foi instituído pela LOSAN o SISAN que nasce de um amplo processo de participação social e de diálogo entre a sociedade civil e o Estado em torno de uma agenda governamental para a SAN no país (BRASIL, 2006). Integram o SISAN, espaços institucionais de participação social e promoção da articulação entre os diferentes setores de governo envolvidos: destacando-se: o Consea; a Caisan; e as Conferências de SAN e seus congêneres nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

A Caisan é responsável pela elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) Brasil (VASCONCELLOS; MOURA, 2018).

O principal objetivo do SISAN, no momento de sua criação, foi responder aos desafios de uma política de abrangência nacional descentralizada e de caráter intersetorial. Desde então, observou-se o rompimento de ações pontuais e fragmentadas em direção a um novo paradigma na construção e governança de políticas públicas em SAN.¹

O Consea é um órgão de assessoramento à Presidência da República, cuja competência institucional está no controle social na formulação, execução e monitoramento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) com vistas a promover a realização progressiva do DHAA, em regime de colaboração com as demais instâncias do SISAN. Composto por maioria da sociedade civil, compete ao Consea, dentre outras atribuições, propor à CAISAN as diretrizes e prioridades da Política e do PLANSAN com base nas deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2017).

A Caisan, criada em 2007, é um órgão de articulação entre os setores governamentais que compõe a política de SAN à nível federal, e é responsável pela coordenação e monitoramento intersetorial dessas políticas. A Caisan articula os indicadores e as informações disponibilizadas nos diversos sistemas setoriais existentes visando desenvolver os Planos de SAN com base no diagnóstico ampliado da SAN. Por se tratar de uma política com fortes características intersetoriais, esse órgão contribui para o fortalecimento da integração entre as ações públicas nos campos da produção e disponibilidade de alimentos; o acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; da saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; da educação e dos programas que sejam relacionados à SAN (BRASIL, 2017).

Em 2011, a Caisan elaborou o primeiro PLANSAN, e em 2014 o plano passou por uma revisão, já prevista em decreto. É o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da PNSAN e se estrutura em consonância com as 8 diretrizes da Política, quais sejam: acesso universal à alimentação; abastecimento alimentar; educação alimentar e nutricional (EAN); ações voltadas para povos e comunidades tradicionais; saúde; acesso universal à água; iniciativas em âmbito internacional e o DHAA (BRASIL, 2017).

Em consonância com o desenvolvimento do SISAN, e com um conjunto de políticas de combate à fome e à desnutrição, o direito à alimentação é introduzido na Constituição Federal de 1988 em 2010 - Emenda Constitucional 64 - inserindo

¹ <https://jornal.usp.br/artigos/por-que-o-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-necessario/>

definitivamente a temática da SAN no seio do Estado brasileiro. Como fruto da implementação de um conjunto de políticas públicas, em 2014 o Brasil sai do Mapa da Fome da FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura), momento em que o país atinge menos de 5% no indicador de prevalência de subalimentação - a primeira vez na história que o país atinge esta nota (FAO, 2014).

As responsabilidades do Brasil em relação à saída do Mapa da Fome são creditadas, majoritariamente, à este conjunto de políticas públicas destinadas à combater a desnutrição e a fome, como a amplitude do Programa Bolsa Família (PBF), o crescimento da renda da população mais pobre através do aumento real do salário mínimo, o aumento da oferta de alimentos e ainda o fortalecimento da participação social e da transparência governamental, permitindo verificar com mais tenacidade os avanços, mas sobretudo os déficits para uma política de segurança alimentar e nutricional exitosa (VASCONCELLOS; MOURA, 2018).

A integração da política de combate à fome com as políticas de transferência de renda e de assistência social foi uma importante iniciativa governamental para a área social. A necessidade de articulação entre essas três políticas públicas vinha sendo percebida dentro e fora do governo, desde o ano de 2003, e pode-se dizer que foi construída de forma progressiva. O primeiro passo foi dado com a criação do PBF, ainda em outubro de 2003, unificando os diferentes programas de transferência de renda, que já vinham sendo implementados a cargo do governo federal anterior – presidido por Fernando Henrique Cardoso - em um único programa. Contudo, o passo definitivo foi dado em janeiro de 2004, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O novo ministério passou a responder pelas políticas de SAN e de transferência de renda, bem como pela política nacional de assistência social, além da política nacional de desenvolvimento social. Ele assume, assim, um conjunto amplo e estratégico de políticas e programas (IPEA, 2004).

Portanto, esse novo marco institucional representado pelo SISAN lançou as bases para que o Brasil organizasse, de maneira articulada e coerente, um conjunto de políticas públicas de SAN que pudessem, ao mesmo tempo, enfrentar a fome e a desnutrição, promover a produção diversificada e sustentável de alimentos e o acesso universal a uma alimentação adequada e saudável (CAISAN, 2011).

Para além das ações de combate à fome, as políticas de SAN também se estendem para outros setores econômicos incluindo as diversas políticas que lidam com as ações de produção, comercialização e consumo de alimentos no âmbito dos Sistemas Alimentares, tais como: a valorização da produção da agricultura familiar, agroecológica, orgânica, o fortalecimento de segmentos específicos, historicamente

marginalizados pelas políticas públicas, como comunidades indígenas, povos e comunidades tradicionais, e quilombolas (CAISAN, 2011).

A PNSAN estabelece seus valores para além do agronegócio – que visa fundamentalmente à produção de monoculturas voltadas para exportação baseadas em modos produtivos que caracterizam sistemas alimentares agroindustriais – fortalecendo a perspectiva da alimentação referenciada a valores de saúde, soberania alimentar e sustentabilidade (CAISAN, 2011).

Os desafios para a implementação destas políticas públicas são muitos, em especial devido aos conflitos e às dificuldades de alocar recursos frente à interesses diversos próprios do presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 2009). Para isto, foi necessária a realização de negociações entre as distintas hierarquias e setores do Governo Federal, bem como com governos estaduais e municipais, que dependem em sua maioria dos recursos oriundos da União. Assim, os investimentos podem ser pactuados e a política pública pode possuir durabilidade - ainda que sejam adiados alguns investimentos de curto prazo, esta é a estratégia que costuma ser mais exitosa (BURLANDY, 2009).

O êxito de uma política pública intersetorial como a PNSAN demanda o comprometimento e a adesão dos atores - em especial governamentais - aos projetos que a integram, para além de seus objetivos específicos, bem como um protagonismo do Governo Federal e dos demais níveis e setores de governo na promoção de acordos e na coordenação das ações que permitam que os objetivos de curto prazo tornem-se as bases de êxitos futuros. Neste sentido, cabe aos governos, por meio das distintas instituições de Estado, a conformação de “consensos estratégicos” com vistas à construção de compromissos e de políticas públicas - firmadas a partir de um extenso processo de negociação - que gerem novas relações políticas entre diferentes setores governamentais visando a intersetorialidade (BURLANDY, 2009).

A política de SAN faz a opção por gerir políticas públicas implementadas por diferentes setores de governo, e o seu arcabouço institucional foi construído em torno disso, por meio de sistemas integrados e participativos, essa abordagem permite coordenar a interação entre os setores de governo e entre as esferas de governo (CAISAN, 2011).

Essa é uma das características centrais dessa política, ou seja, a intersetorialidade articulada a participação social, que dá relevância aos processos de interação entre setores de governo e com a sociedade civil, em que sociedade e Estado formulam conjuntamente as propostas de ação. No que tange à política aqui estudada, as instâncias responsáveis por esses processos, como os Conselhos e as Conferências de SAN, existem de forma ativa nos três níveis de governo. Destaca-se que é

prioritariamente no âmbito municipal em que a participação social pode ter um papel mais determinante na construção desta política, atuando especialmente em sua fiscalização e em seu controle de forma a coibir práticas não republicanas dentro dos espaços políticos de construção da SAN (VASCONCELLOS; MOURA, 2018).

Combinada a negociação entre os atores governamentais e o envolvimento da sociedade civil nestas políticas, têm-se a espinha dorsal para o seu êxito: a descentralização dessa política, momento em que o Governo Federal compartilha as suas responsabilidades com os demais entes federativos - os estados e os municípios - e em que o SISAN é efetivamente posto em prática. Por meio de suporte técnico e financeiro, são criadas as condições para que todos os governos estaduais e municipais tenham a capacidade de realizar os desafios colocados para o desenvolvimento das políticas e programas (VASCONCELLOS; MOURA, 2018).

A PNSAN realiza-se por meio da integração de políticas e programas setoriais de modo a atender a universalização dos direitos sociais, sob essa perspectiva, é por meio do SISAN que se articula um conjunto de programas, projetos, serviços, benefícios e mecanismos com objetivos específicos como: identificar e divulgar os fatores condicionantes da insegurança alimentar e nutricional no Brasil; articular programas em todas as dimensões da SAN que atendam às dimensões de respeitar, proteger, prover e promover o direito humano à alimentação adequada e saudável, bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade; tornar os objetivos da soberania e SAN como política de Estado, baseada em modelos justos e sustentáveis; promover a soberania e segurança alimentar e nutricional em âmbito nacional e internacional. Faz parte desses desafios implementar dinâmicas que possibilitem avançar no estabelecimento de compromissos entre as esferas de governo (CONSEA, 2009).

A construção processual e gradativa da PNSAN envolve o seu delineamento geral em termos dos princípios, objetivos, diretrizes, ações e programas e marco institucional, ao mesmo tempo em que se promove, de forma sistemática, o aprimoramento das ações e programas existentes com vistas a que se contemplem os referidos princípios e diretrizes. O desenho e desenvolvimento de uma política pública de abrangência nacional mobiliza os mais diversos setores de governo e não se constrói ou se sustenta isoladamente, sendo a política de SAN um grande exemplo disso (CONSEA, 2009).

Em 2014 a PNSAN já vinha sofrendo cortes radicais de recursos, sendo a política e os programas que mais perderam recursos nesse ano quando comparados a outros programas governamentais (SOUZA, 2019). Após o impeachment da presidenta Dilma Roussef, que vem sendo caracterizado por Santos como um golpe parlamentar (SANTOS, 2017), esse processo se intensificou e a nova coalizão governamental

liderada por Michel Temer implementou uma série de políticas restritivas em relação à atuação do Estado sobre a proteção social, tendo como base o seu documento “Ponte para o Futuro”. Um exemplo disso é a Emenda Constitucional 95, de dezembro de 2016, que congela os investimentos em benefícios sociais do governo por 20 anos. E, ainda, a retirada de recursos de programas estruturantes dessa rede como o PBF; os Programas de incentivo à agricultura familiar; o Programa Água para todos; a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (RIBEIRO-SILVA, et al, 2020).

Neste mesmo sentido, o arcabouço construído para a descentralização e a participação social no Brasil vem sendo sistematicamente desmontado, em especial os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas, fazendo com que a participação social não seja mais uma forma pela qual o governo conecta-se às demandas da sociedade civil a fim de adotar políticas de redução das desigualdades sociais e econômicas no país (POGREBINSCHI; TANSCHKEIT, 2017).

É importante ressaltar que a participação social é um dos pilares constitutivos da democracia, e a ampliação e aprimoramento desta estão diretamente relacionados ao desenvolvimento dos mecanismos que garantem a intervenção da sociedade civil no Estado (MORAES, 2009).

Em 2018, Jair Bolsonaro é eleito presidente do Brasil e aprofunda as reformas iniciadas no governo Temer, que asfixiaram por meio de cortes orçamentários e restrição de canais de participação, as políticas sociais e os espaços institucionais de monitoramento.

As políticas de austeridade fiscal e a desaceleração do crescimento econômico tem contribuído ainda mais para o desmonte das políticas sociais no país, afetando não apenas o Sistema Único de Saúde (SUS), e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), mas também o SISAN (RIBEIRO-SILVA, et al, 2020).

A rede de equipamentos públicos de SAN deixou de ser prioridade do governo, saindo do centro da agenda governamental, que não descentraliza os recursos, e dessa forma impacta as ações desenvolvidas nos estados e municípios, que, em alguns casos, acabaram por fechar equipamentos públicos de SAN como os Bancos de Alimentos e os Restaurantes Populares. Houve também redução orçamentária no programa de cestas de alimentos (ALPINO et al, 2020).

Com o objetivo de desmontar o SISAN, a Medida Provisória 870 publicada em 2019 revoga o inciso e o artigo da LOSAN, de 2006, de modo a levar à extinção do Consea na estrutura organizativa do SISAN.

Com essa Medida ocorre uma mudança de estrutura da organização da União. O MDS perde o status de Ministério e o Consea é retirado do SISAN, mas a Política

Nacional não é revogada. A gestão deles passa a ser feita pelo novo Ministério da Cidadania, sem a previsão do conselho como parte.

Itens da Lei 11.346 revogados pelo governo:

Art. 11. Integram o SISAN:

I – a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN;

II – o CONSEA, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, responsável pelas seguintes atribuições: (Revogado pela Medida Provisória nº 870, de 2019)

a) convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio; (Revogada pela Medida Provisória nº 870, de 2019)

b) propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução; (Revogada pela Medida Provisória nº 870, de 2019)

c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; (Revogada pela Medida Provisória nº 870, de 2019)

d) definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN; (Revogada pela Medida Provisória nº 870, de 2019)

e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o

diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN; (Revogada pela Medida Provisória nº 870, de 2019)

f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional; (Revogada pela Medida Provisória nº 870, de 2019)

Com o fim do Consea, um espaço estratégico de intervenção da sociedade civil, de diálogo com o governo federal e de construção da PNSAN, foi desfeita a ponte entre as demandas das redes de política e o governo federal. Isso tem um impacto em como o governo vai se relacionar com a sociedade civil organizada, assim como com as instâncias de estados e municípios que mantiveram seus conselhos funcionando.

CAPÍTULO 2 - SOCIEDADE CIVIL E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

2.1 A ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

Ainda que com caráter voluntarista e por meio da “caridade”, diversos setores societários se mobilizaram em torno da temática da fome desde a década de 1930, em grande medida, a partir dos trabalhos desenvolvidos por Josué de Castro e outros pesquisadores, que indicaram que a fome não era um fenômeno natural, mas tinha raízes profundas nas desigualdades sociais (SILVA, 1995).

A sociedade civil vem desempenhando atribuições fundamentais na construção política de SAN, pautando o tema no âmbito de governos municipais, estaduais e pressionando a entrada da pauta na agenda federal, especialmente desde a década de 1990 no contexto do governo paralelo. Antes de se tornar política de Estado, as discussões e ações de combate à fome e, de forma mais ampla, de promoção da SAN, já estavam sendo geradas no seio da sociedade civil, que tomou para si o papel de intervir nessa realidade e continuou tendo um desempenho imprescindível na temática ao longo dos anos (GRISA & ZIMMERMANN, 2015).

Além de integrar redes de políticas da sociedade civil, as organizações que atuam no âmbito da SAN também ocuparam espaços nos órgãos de controle, participação social e pactuação com setores de governo desde o primeiro Consea instituído em 1993. A participação social é um instrumento de socialização que é capaz de criar maior aceitabilidade por parte da população das respostas dadas pelo Estado aos problemas colocados. Ela qualifica e dá legitimidade à essas ações, institucionalizando os produtos dos debates e demandas da sociedade civil organizada (DAGNINO, 2002; CHEVALLIER, 2005; apud GRISA & ZIMMERMANN, 2015).

A Constituição de 1988 traz, no seu conteúdo, a instituição de formas participativas em diferentes campos que até então eram de exclusiva atuação estatal e abre caminhos para uma participação ativa da sociedade civil que vai além dos modelos de representação. Nessas bases foram criados o Conselho Nacional de Saúde, o Conselho Nacional de Política Agrícola, o Conselho de Assistência Social, dentre outros. Essas entidades desempenharam um papel relevante na gestão das políticas públicas setoriais e contribuíram para a prática da participação social organizada na definição dessas políticas (SOFIATTI, 2005).

Os conselhos são tidos como as principais inovações democráticas no pós ditadura militar. Seus princípios estão baseados na necessidade social de democratização das políticas públicas brasileiras. Alguns autores apontam que esse processo faz parte também de uma Reforma Estatal cujos objetivos neoliberais estão na diminuição do papel do Estado para passar responsabilidades aos estados e municípios e dividir responsabilidades da gestão de políticas públicas com a sociedade civil. Porém, as experiências geradas no país por essas relações expressaram o desejo dos movimentos sociais de verem democratizadas as políticas públicas, na sua formulação, definição e gestão e que foram atendidas tardiamente no início dos anos 2000, mais precisamente a partir de 2003 (SOFIATTI, 2005).

Como abordado anteriormente, foi no fim dos anos 80 e início dos anos 1990 que o conceito de SAN foi inserido na agenda pública brasileira. A questão da fome já era denunciada desde os anos 30 no país, mas é partir desse momento que as forças sociais de forma mais organizada vão dar forma a uma proposta de “Política Pública Nacional de Segurança Alimentar”, que em 1991, a partir da experiência do “Governo Paralelo” do Partido dos Trabalhadores (PT), formulou um documento onde eram reivindicadas políticas que incidiam sobre a política agrícola brasileira, a reforma agrária, a soberania alimentar, os estoques reguladores, a questão da comercialização, a distribuição e consumo dos alimentos, ações emergenciais de combate à fome para populações em situação de risco, restaurantes populares, alimentação nas escolas e creches públicas, e, dentre outras demandas, a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar que agregasse sociedade civil e diversos setores do governo a fim de executar a implementação dessas políticas (GRISA & ZIMMERMANN, 2015).

Os movimentos que se consolidaram na década de 1990, citados anteriormente, foram fundamentais para fortalecer a demanda por um espaço de articulação entre a sociedade civil organizada e o Estado, a fim de estabelecer políticas públicas que dessem conta do quadro da fome no país. Também foi em resposta às pressões desses movimentos e às iniciativas do Governo Paralelo do PT que o governo Itamar Franco estabeleceu o CONSEA em 1993 (GRISA & ZIMMERMANN, 2015).

As relações estabelecidas entre Estado e Sociedade nesses movimentos reconfiguraram as fronteiras entre o público e o privado e segundo Burlandy (2010, pag.64) “*resgataram nos processos decisórios princípios que, em tese, pautam ações societárias não mercantis, tais como cooperação, a solidariedade e a equidade*”. De diferentes formas essas novas relações se caracterizaram “*ora por uma devolução da autoridade pública do Estado para as organizações sociais, ora por um*

compartilhamento de funções”. “*Esses processos contribuíram para deslocar a questão social da trilha da filantropia para o campo da cidadania*” (BURLANDY, 2011, p. 65).

O Consea, desde a sua criação, foi um espaço fundamental para a construção da política pública de SAN, que no contexto do início da década de 1990 era identificada com o termo segurança alimentar. Uma política de característica fortemente interdisciplinar e intersetorial demandava uma esfera institucional que pudesse articular diferentes setores da sociedade civil e do governo para incorporar e articular o conjunto de temas que iriam integrar a política nacional de SAN, por meio de um processo de construção compartilhada.

Esse primeiro conselho era composto por sete ministros de Estado e vinte e um representantes da sociedade civil designados pelo MEP, que vinham de diversas organizações dentre elas: universidades; igrejas; entidades sindicais; trabalhadores rurais; comitês da Ação da Cidadania, entre outros (BURLANDY, 2011).

A gestão dessa política, que ocorria de forma segmentada, passa a incorporar esses novos atores societários e diferentes setores de governo promovendo uma interlocução bastante peculiar entre organizações da sociedade civil e instituições estatais. O Consea era um conselho consultivo, de assessoria ao Executivo e tinha como missão desenvolver as diretrizes e eleger ações prioritárias para a política de SAN. É importante ressaltar que os conselhos devem obrigatoriamente dispor de uma estrutura que garanta sua possibilidade de atuação (SOFIATTI, 2005).

O Consea desenvolveu uma série de ações importantes logo depois de sua criação, principalmente voltadas à questão do acesso à alimentação, ainda que enfrentasse limites para influenciar políticas mais estruturais, como a econômica. Entre suas principais pautas estavam a geração de emprego e renda; a reforma agrária; o combate à fome e à desnutrição infantil; o PNAE; o PAT, entre outros (BURLANDY, 2011).

Como dito anteriormente, outro importante espaço de participação social para a definição de políticas públicas são as Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional que ocorrem nos três níveis de governo. A I CNSA, antecedida por um amplo processo de mobilização social que dinamizou estados e municípios, reuniu cerca de duas mil pessoas para debater os rumos das políticas de SAN no país. Como produto desse espaço foram formuladas as bases para uma Política Nacional de SAN, organizados a partir de três eixos: 1 – a questão da ampliação do acesso aos alimentos e diminuição do peso no orçamento das famílias; 2 – assegurar saúde, nutrição, assistência e alimentação a grupos de risco por meio do desenvolvimento de políticas

específicas e 3 – assegurar a qualidade nutricional e biológica desses alimentos (Maluf, 2007; Pessanha, 2002; Maluf *et al.*, apud GRISA & ZIMMERMANN, 2015).

Em 1995, com a extinção do primeiro Consea e sua substituição pelo PCS, a integração e o diálogo entre o governo federal e as organizações da sociedade civil que o integravam, foi inconsistente, porém a sociedade civil se manteve ativa se mobilizando e pautando a questão de SAN no país. Em 1998 FBSSAN foi instituído e contribuiu de maneira significativa para o desenvolvimento de um conceito de SAN cada vez mais amplo, que abarcasse ações para além do combate à fome. Agregando diversos movimentos e organizações atuantes do campo de SAN operou construindo mobilizações através de fóruns e conselhos de SAN nos níveis estaduais e municipais (BURLANDY, 2011).

O FBSSAN, que deu ênfase a criação dos conselhos estaduais e municipais, pode ser compreendido como um marco na articulação das organizações sociais atuantes no campo de SAN no Brasil assim como no avanço no campo conceitual agregando o conceito de Segurança Nutricional à questão alimentar (SOFIATTI, 2005).

No final da década de 90, uma década marcada pelo crescimento do desemprego, da dívida pública e da recessão (ROMÃO, 2003) começou-se a se debater propostas do que viria a se tornar o "Projeto Fome Zero: uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil", em 2001 elaborado por movimentos e organizações sociais, dentre eles o FBSSAN e por atores da sociedade civil vinculados ao Instituto da Cidadania (GRISA & ZIMMERMANN, 2015).

O Projeto Fome Zero considerava que era a realidade social, marcada pela exclusão, pelos baixos salários e alto preço dos alimentos, a responsável por manter a maioria do povo brasileiro fora dos marcos da SAN, sem direito à alimentação adequada. Portanto, para atuar sobre essa realidade era necessário o desenvolvimento de um conjunto de políticas estruturais que incidissem no aumento real do salário mínimo, no aumento da oferta de alimentos, na geração de empregos, no incentivo à agricultura familiar, na reforma agrária, assim como políticas mais específicas como: mudanças no PAT, Bancos de Alimentos, restaurantes populares, doações de cestas básicas emergenciais, ampliação da alimentação escolar, entre outras propostas (GRISA & ZIMMERMANN, 2015).

Entre os objetivos do Fome Zero estava envolver, além do governo federal, também as esferas estaduais e municipais em torno de propostas concretas de combate à fome. Com a grave crise social no fim do mandato de Fernando Henrique Cardoso, as pressões desses setores provocaram que a SAN fosse retomada à agenda política,

ainda que de forma pontual, sendo um dos temas mais importantes da campanha eleitoral de 2002 (SOFIATTI, 2005).

Como já referido, em 2003, quando o tema de SAN volta à agenda do governo federal é realizada a II Conferência Nacional de SAN, retomando assim, o processo de construção dos canais de participação social e de maior diálogo entre a sociedade civil e o governo federal (SHOTTZ, 2017).

O processo de construção das conferências tem grande capacidade mobilizadora. Os conselhos municipais convocam as conferências que servem para reunir os atores do campo de SAN locais para debaterem e definirem estratégias para a definição da política a nível municipal por meio de seu relatório final. Além disso, elegem os conselheiros municipais representantes da sociedade civil da próxima gestão, produzem documentos para a etapa seguinte e elegem os delegados que participarão da Conferência Estadual. Na Conferência Estadual o processo é similar: participam os delegados eleitos nas conferências municipais, os participantes debatem e definem estratégias e políticas, são eleitos os representantes da sociedade civil que comporão a próxima gestão do Conselho estadual e são eleitos os delegados para a etapa Nacional.

Junto com esse conjunto de experiências vindas da recriação do Consea e da realização da II Conferência Nacional de SAN havia o desejo desses setores de que a Política de SAN se tornasse política de Estado, com institucionalidade própria. Para isso era necessário desenvolver uma lei que garantisse a realização da política nacional independente do governo que ocupasse o poder central no país e evitasse retrocessos. Com ampla participação da sociedade civil que já fazia parte do Consea, um projeto de lei foi encaminhado ao Congresso Nacional como prioridade pelo Governo e a mobilização e articulação foi tão forte que a LOSAN foi aprovada em tempo recorde.²

A LOSAN representou uma concepção intersetorial e descentralizada de política, orientada por dois princípios fundamentais: o direito humano à alimentação adequada e a soberania alimentar, e através dela foi instituído o SISAN. A Lei de 2006, estabelece definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do SISAN. E é por meio dele que governo e sociedade civil juntos formulam e implementam a política de SAN no país.³

² <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2017/assim-nasceu-a-losan>

³ <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2016/setembro/losan-e-indispensavel-a-realizacao-de-direitos-consagrados-na-constituicao-federal>

Regulamentado pelo decreto nº7.272/2010, o SISAN é um sistema público, de gestão intersetorial e participativa, cujo objetivo é articular os três níveis de governo na implementação, execução e monitoramento da PNSAN em seus planos, programas e ações. O Sistema reafirma a obrigação do poder público em efetivar ações e políticas, estimulando a participação social em todos os estágios de sua construção (Moraes, 2019).

Um dos pontos centrais dessa legislação é a determinação do lugar da sociedade civil na construção da PNSAN, e isso se dá em grande parte por meio do Consea. A interlocução das organizações da sociedade civil com diferentes setores de governo nesse espaço, contribuiu de forma determinante para a *conformação da SAN como um campo de políticas públicas no país* (ANJOS & BURLANDY, 2010, p.19).

2.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A análise da participação social no âmbito da SAN demanda problematizar o conceito de sociedade civil à luz de uma perspectiva histórica. No Brasil do início do séc. XIX, marcado pela grande propriedade rural e pelo escravismo, onde os interesses dos grandes proprietários eram tidos como interesses públicos, não havia diferenciação entre as esferas pública e privada. O conceito de sociedade civil implica uma diferenciação tanto do mercado, tido como esfera das atividades econômicas privadas, quanto do Estado, e é a partir do fim do séc. XX quando vai se configurando essa diferenciação (SZWAKO & LAVALLE, 2015).

Foi durante a ditadura militar brasileira, e, posteriormente, de forma mais intensa durante a democratização, que o conceito de sociedade civil ressurgiu como forma de identificar os atores que se mobilizavam e atuavam contra o regime militar, e diferenciá-los tanto do mercado, quanto do Estado autoritário. Assim, o conceito foi se consolidando na América Latina, cujas experiências autoritárias guardavam similaridades (AVRITZER, 2012).

É a organização dos pobres na luta pela implementação de políticas públicas que vai marcar o que Avritzer chama de primeira fase da organização da sociedade civil no país, período que vai de 1977 a 1985. Esses setores se organizaram com o objetivo de garantir acesso à bens públicos como saúde, educação e saneamento. Portanto, essa primeira fase é marcada por dois fenômenos: a organização dos pobres e o crescimento de associações na luta pela implementação de políticas públicas (AVRITZER, 2012).

A ideia de que a sociedade civil pode atuar na construção de políticas públicas e ainda sim ser independente com relação ao Estado traz uma concepção de autonomia social que teve grande influência nesse período e que vai se diferenciar do pós 1988 quando a Constituição Federal consagra um conjunto de direitos sociais. E isso se dá pelo fato de que a nova Constituição tem como uma de suas características centrais o espaço dado a participação social (AVRITZER, 2012).

A ditadura começa a dar sinais de uma abertura democrática quando passa a permitir reuniões de associações, de categorias profissionais e sindicais. É nesse processo que muitos movimentos surgem, incluindo organizações do campo, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), que emerge em 1984. E mais à frente nos anos noventa, a partir do “aprofundamento democrático”, atores da sociedade civil começam a participar dos conselhos de políticas e da construção de

políticas públicas, aparecendo então as questões das relações de interdependência entre Estado e sociedade civil (AVRITZER, 2012).

É a partir de 1985 e, principalmente, com a realização da Assembleia Nacional Constituinte, que se inaugura essa nova fase, chamada por Avritzer de “aprofundamento democrático”. Essa marca está nas emendas populares responsáveis pelo alargamento dos direitos políticos e sociais. Importantes organizações sociais, que tinham surgido há pouco tempo aderem à essas campanhas pelas emendas populares, entre eles o MST e a CUT (AVRITZER, 2012).

Nesse momento, em uma relação com o Estado que equilibrava autonomia e dependência, a sociedade civil foi capaz de incidir fortemente na disputa política por meio da ação coletiva. Dentre as áreas que criaram instituições participativas estão a saúde, o meio ambiente, o planejamento urbano e a assistência social (AVRITZER, 2012).

Durante esse processo acontecia também a ascensão do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre, dirigido pelo prefeito Olívio Dutra, em 88. O OP é uma política participativa que, unindo Estado e Sociedade Civil, produz espaços de negociação e deliberação a nível local.

Diversas cidades aderiram ao OP, entre elas capitais como Belém, Belo Horizonte e Recife. Avritzer (2012) aponta aí uma “mudança de foco da participação”. Segundo Dagnino (2002) a partir desse momento a sociedade civil passou a se preocupar e a querer participar de forma mais ampla no desenvolvimento das políticas públicas (AVRITZER, 2012).

Dois anos após a promulgação da Constituição, a Lei orgânica de saúde, que deveria regulamentar as formas de participação desse setor, foi vetada pelo presidente Collor, gerando protestos por todo o país. Porém, com a Lei 8.142, os Conselhos e Conferências de saúde foram instituídos e assim se desenhou o contexto que condicionou de que forma a participação se daria na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas no Brasil (AVRITZER, 2012).

Porém, a participação não se inaugura no período pós-1988 e o movimento sanitário é um exemplo disso, mas é a partir daí que se dissemina pelo país essa estratégia de acesso ao Estado. A atuação dos atores sociais não se restringe às questões de deliberação, controle e fiscalização, mas esses atores podem, diante das limitações estatais, também auxiliá-lo em nível técnico e organizacional (SZWAKO & LAVALLE, 2015).

É preciso olhar a relação Estado e sociedade não pela lógica da oposição entre eles, mas focar nas estratégias que os fazem se vincular para realizar determinado fim. Segundo Avritzer, a literatura recente do pós-88, está baseada na questão da interdependência dessa relação (AVRITZER, 2012).

A questão da autonomia, muito debatida nos anos oitenta pelos movimentos sociais, não significa a ausência de relação com o Estado, tão pouco subserviência, e sim uma relação de constituição recíproca entre eles na construção da ordem política (SKOCPOL, 92). Nos anos noventa, a sociedade civil, de forma estratégica, viu na relação com o Estado a possibilidade de incidir de maneira mais concreta na construção de políticas públicas.

Durante o início dos anos oitenta, a sociedade civil se debruçou sobre as questões da autonomia, da democratização das políticas públicas e do controle sobre o Estado. Na década seguinte a preocupação foi com a ampliação da participação pública nas políticas públicas. E a partir dessa participação, a questão colocada foi como esses atores sociais manteriam a sua autonomia com relação ao Estado (AVRITZER, 2012).

O interacionismo sócio estatal apresenta que a interação com os poderes executivos não significa ausência de conflitos, cooptação, ou em alguma medida a desmobilização das ações de traços mais radicais, assumindo as relações entre esses atores como ponto de partida para a análise (SZWAKO & LAVALLE, 2015), já que a sociedade civil e as Instituições Estatais são setores sempre mutuamente constitutivos (DAGNINO, 2011).

São diversas as possibilidades e combinações possíveis para essa relação: pode se dar via partidos, ou instituições participativas, ou mesmo quando militantes se tornam agentes do Estado, ou ainda quando as autoridades estatais engendram um ativismo institucional. Assim são também diversas as categorias analíticas possíveis que podem ser utilizadas para a compreensão desse cenário de alargamento das relações entre sociedade civil e Estado (SZWAKO & LAVALLE, 2015).

O Brasil fez uma difícil transição do privatismo para a tradição de associações da sociedade civil independentes, e do autoritarismo para a democracia, após a constituinte para uma democracia participativa, mudando o padrão de sócio ativismo no país. A interação das associações tanto com partidos políticos quanto com o Estado não significa que haja o exercício de controle ou de submissão. Um movimento que pode expressar essa relação de independência e proximidade é o MST, que tem como tradição o diálogo, mas que não abandona suas estratégias de confronto. Segundo Avritzer só é possível compreender essa dinâmica a partir de uma sociedade civil pluralista que se compreende independente dos partidos políticos. Essa independência

é o que garantiria sua sobrevivência em meio às crises políticas que o país vem enfrentando, mantendo sua legitimidade diante da sociedade (AVRITZER, 2012).

Segundo Santos (2006) e Avritzer (2005) os espaços democráticos permitem a aproximação entre o Estado e a sociedade civil, e a SAN sempre esteve ligada à tradições e projetos democráticos, já o Estado oscila entre projetos neoliberais e democrático participativos.

O primeiro documento que faz referência à Segurança Alimentar é de 1958, quando o Ministério da Agricultura lança um plano para o combate à fome. Neste documento é proposta a criação de uma política nacional de segurança alimentar, assim como de um conselho nacional cujos objetivos eram atender às necessidades alimentares da população brasileira e estimular a produção de alimentos nacional, promovendo a soberania alimentar no país (VALENTE, 2002; MALUF E REIS, 2013).

Em 1986, ano da realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (I CNAN), surge novamente a discussão sobre a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição, assim como de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN). Estas estruturas deveriam se organizar de maneira descentralizada e promover a participação da sociedade civil (VALENTE, 2002; MALUF E REIS, 2013).

Como fruto dos debates realizados na I CNAN, o conceito de SAN se amplia para além das questões relacionadas com a produção e abastecimento de alimentos, incorporando os debates sobre acesso, quantidade, qualidade dos alimentos e a questão das carências nutricionais (VALENTE, 2002). Em 1986 também foi realizada a 8ª Conferência Nacional de Saúde, que discutiu as propostas desenvolvidas pela I CNAN, e, neste contexto, a alimentação foi então considerada um direito dos cidadãos e um dos condicionantes da saúde (MARCON, 2017).

Com a desarticulação das políticas sociais promovidas pelo governo Sarney, entre 1985 e 1989, apenas cinco programas da área da alimentação e nutrição foram mantidos, além de algumas ações direcionadas a grupos específicos (VASCONCELOS, 2005). Entre 1990 e 1991, o governo de Fernando Collor asfixiou ainda mais os programas ligados à alimentação e nutrição, restando apenas o PNAE e o PAT (SILVA, 95).

A grave crise econômica pela qual o país passava fez com que surgissem uma série de respostas da sociedade civil, entre elas o já citado MEP, Organizações Não Governamentais (ONG's), e campanhas de combate à fome. O CONSEA criado em 1993 se torna um espaço fundamental de diálogo, embates e colaboração entre o Estado e a sociedade civil (MARCON, 2017).

Em 1994, o Consea e a Ação da Cidadania mais uma vez reafirmam o caráter político da fome e da miséria na I Conferência Nacional de SAN. É a partir dessa Conferência que o conceito de SAN passa a ser definido com similaridades ao que virá a se consolidar em 2006 na LOSAN:

“[...] segurança alimentar e nutricional consiste em garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos seguros e de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana.” (VALENTE, 2002, p. 48)

Foi o MEP que, articulado a Ação da Cidadania pressionaram o governo de Itamar Franco para dialogar com o projeto democrático participativo da sociedade civil. Depois, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), esse diálogo com a sociedade civil é interrompido com a extinção do CONSEA, ainda que o tema da SAN fosse tratado nas rodadas de interlocução do Conselho do Comunidade Solidária (ZIMERMANN, 2011).

A participação social pode promover o desenvolvimento de consciência crítica, fortalecer a capacidade de reivindicação coletiva por meio de sua organização, ajudar na escolha de prioridades em determinada política, assim como incidir nas formas de controle sobre as ações estatais (MARCON, 2017).

A Constituição Cidadã, como apresentado anteriormente, resultado de grande pressão e mobilizações da sociedade civil abriu espaço para a inclusão de atores sociais nas decisões do Estado. Esse movimento representou a institucionalização da participação social (AVRITZER, 2009).

Esse processo vinha dos movimentos sociais de resistência à ditadura reivindicando educação, saneamento básico, transporte público e moradia. Surgem nesse período também as Comunidades Eclesiais de Base, o movimento sindical se fortalece com destaque para os metalúrgicos do ABC, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o MST, o movimento ambiental, o movimento feminista e o movimento estudantil, a partir da reestruturação da União Nacional Dos Estudantes (MARCON, 2017).

Segundo Avritzer (2009), analisando a eclosão dos diversos movimentos sociais no país nas décadas de 1970 e 1980, indica que: há um forte crescimento de associações civil comunitárias; uma nova compreensão da ideia de direitos; a defesa da

autonomia desses movimentos com relação ao Estado e a defesa da apresentação de demandas coletivas publicamente e de negociação com o Estado (MARCON, 2011).

A democracia participativa evoca a ideia de que, diante de uma sociedade desigual, os cidadãos precisam se engajar para garantirem a distribuição de bens e serviços socialmente produzidos, e que para isso é essencial o estabelecimento de canais de diálogo entre a sociedade civil e o Estado (MARCON, 2011).

Essa participação pode se dar de diferentes formas, institucionalizadas ou não, como: Conferências, Conselhos, orçamentos participativos, ONG's, movimento sociais, sindicatos, dentre outros. Institucionalmente, principalmente a partir da Constituição de 1988, as formas de participação mais usuais para a SAN se tornam as Conferências e Conselhos de políticas públicas, que estão presentes nos três níveis de governo (MARCON, 2011). Esses espaços cumprem um papel fundamental para o debate, criação e desenvolvimento de políticas, assim como de pressão sobre os agentes públicos para que suas decisões sejam adotadas e executadas oficialmente pelos governos (MARCON, 2017).

Para Santos e Avritzer (2005) e Santos (2006), os espaços de participação constroem uma aproximação entre a Sociedade Civil e o Estado. Neles, os atores sociais apresentam suas ideias, surgem conflitos e essas trocas permitem a consolidação de objetivos e a compreensão de conceitos, assim como tendem a potencializar politicamente categorias comumente excluídas dos espaços de poder. Portanto é um espaço que tem uma grande capacidade de formação política (ZIMERMANN, 2011).

Historicamente, a construção da SAN como questão pública foi impulsionada pela participação social e pela mobilização política de diversas organizações da sociedade civil, e foi introduzida na política nacional no período da redemocratização do Brasil. Nesse momento fervilhavam ações e organizações da sociedade civil de diferentes áreas e tiveram importância especialmente para a constituição da política nacional de SAN. Para Maluf (2007), a SAN é uma conquista da sociedade brasileira, fruto de mobilização social e iniciativas de governos e organizações sociais. Segundo ele, o conceito de SAN no Brasil se constitui enquanto um objetivo público a ser garantido com políticas de Estado e participação da sociedade.

Quando o tema de SAN emerge na política nacional, há um encontro entre o projeto democrático participativo vindo da sociedade civil e o projeto neoliberal do governo Itamar Franco, que cedendo a pressões sociais, em 1993, apoiou a criação do Consea. Logo que o conselho passou a funcionar foi necessário criar outro espaço aberto à participação que fosse capaz de unir o Poder Público e a sociedade, a

realização da I CNSA surgiu para cumprir esse papel: deveria ser o resultado de um processo nacional e descentralizado que contasse com a participação ampla da sociedade brasileira (ZIMERMANN, 2011).

No segundo momento em que a SAN volta à agenda nacional, em 2003, há um encontro com um projeto democrático participativo do governo Lula, quando as conferências voltam a ser realizadas e o Consea é reinstituído (ZIMERMANN, 2011).

A ação da sociedade civil foi imprescindível para a consolidação do projeto democrático participativo como princípio em SAN (ZIMERMANN, 2011). Esse projeto se caracteriza pela ampliação e radicalização da democracia, indo além dos limites impostos pela democracia representativa. Assim, a participação é vista como um instrumento que incide sobre a desigualdade já que a partir dela a sociedade civil é capaz de desenvolver políticas públicas voltadas para setores historicamente excluídos em suas demandas pelo Estado. Já o projeto político neoliberal instrumentaliza a participação, reduzindo a atuação do Estado e transferindo responsabilidades à sociedade civil e ao setor privado (ZIMERMANN, 2011).

Para Dagnino (2004), o Conselho do Comunidade Solidária denotou um esvaziamento do significado político e democrático do que antes era o Consea, demonstrando a face perversa do neoliberalismo que emergia no Brasil e na América Latina (ZIMERMANN, 2011).

Essa perversidade, segundo a autora, estava em utilizar um discurso democratizante e participativo, mas que, na verdade, promovia formas individualistas de lidar com as questões da pobreza e das desigualdades. Um exemplo disso é que os representantes da sociedade civil não eram eleitos em nenhum fórum, mas convidados que contavam com alguma visibilidade midiática ou que circulavam entre a alta sociedade. O Conselho não tinha recursos próprios ou executava programas ou projetos (ZIMERMANN, 2011).

Essa forma de gerir o Conselho minimizou sua dimensão política de responsabilidade pública, de compreensão do bem público e de ação do Estado. Os governos Fernando Henrique Cardoso significaram, em alguma medida, a fragilização do arcabouço institucional que abarca os programas e atividades que promoviam a SAN no país (ZIMERMANN, 2011).

Foi em 1996 que a mobilização da SAN voltou a demonstrar força. Diante da realização da Cúpula Mundial da Alimentação, um grupo da sociedade civil ligado ao extinto Consea, reivindicou representação da sociedade civil na equipe tripartite que elaboraria o relatório sobre a questão alimentar no Brasil. Isso fez com que a sociedade

civil se rearticulasse e resultou na criação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), em 98 (ZIMERMANN, 2011). O Fórum, um dos espaços mais importantes de aglutinação de setores da sociedade civil na SAN, passou a dialogar com estados e municípios enquanto a política de SAN esteve fora das ações do governo federal.

Como já referido, em 2003, quando a SAN volta à agenda nacional registra-se uma instituição progressiva de uma estrutura institucional mais ampla. É criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e o combate à fome se estabelece como uma prioridade governamental. Isso não significa que não tenha havido conflitos entre setores da sociedade civil e o governo, que reivindicavam, por exemplo, políticas mais estruturais como a reforma agrária, demanda que não foi efetivamente atendida pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva. Ainda assim, a vinculação do Consea à presidência da república indica a centralidade do tema da SAN no projeto político governamental e a preocupação com uma estruturação institucional. Reitera também a importância do conselho como órgão consultivo e, portanto, da participação social, na constituição da política nacional de SAN (ZIMERMANN, 2011).

Segundo Burlandy (2011), com o retorno do diálogo entre a sociedade civil e o governo por meio do Consea, a sociedade civil foi capaz de exercer influência na formulação das políticas públicas e na institucionalidade governamental, e não apenas nas ações a nível local. A influência dessas organizações contribuiu para uma abordagem mais integral das pautas de alimentação e nutrição (ZIMERMANN, 2011).

A LOSAN em 2006 instituiu oficialmente a participação social na construção da PNSAN e apontou para as Conferências como instâncias máximas de definição da política (ZIMERMANN, 2011). A Lei prevê, no seu artigo 8º a *“participação social na formulação, execução e controle das políticas e dos planos de SAN em todas as esferas de governo”* (BRASIL, 2006).

A trajetória da SAN vem sendo reconhecida internacionalmente como uma experiência virtuosa de construção compartilhada de políticas públicas entre diferentes setores governamentais e da sociedade civil que lidam com questões relacionadas a políticas agrárias, agrícolas, de saúde, alimentação e nutrição, educação, meio ambiente, dentre outras (MALUF, 2007; BURLANDY, 2009).

Em decorrência da extinção do Consea em 2019 e de uma retração acentuada no orçamento da SAN, que está em curso desde 2014 (SOUZA et al, 2019), há uma progressiva desinstitucionalização do SISAN, uma vez que esse órgão articulava um conjunto de ações junto aos Consea's estaduais, convocava as Conferências Nacionais

de SAN e dialogava com a Caisan composta por Ministérios e Secretarias Especiais responsáveis pelas pastas que lidam com as questões de SAN (BRASIL, 2006). Ainda assim, diversas organizações da sociedade civil continuaram atuando na mobilização de ações e políticas de SAN por meio do Coletivo da sociedade civil que organiza a Conferência Popular Soberania & Segurança Alimentar e Nutricional (Conferência Popular SSAN, 2021). Além disso, participam de Consea's estaduais e municipais nas localidades onde estes ainda estão em funcionamento. Considerando tal dinamismo político da sociedade civil, cabe compreender o curso desse movimento no contexto recente marcado pela conjuntura global adversa que se instala em 2020 com a Pandemia da Covid-19.

CAPÍTULO 3 - A ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GARANTIA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DA POPULAÇÃO BRASILEIRA EM TEMPOS DE COVID19

Segundo parâmetros usados pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (*Food and Agriculture Organization-FAO*), o Brasil havia saído do mapa da fome em 2010, porém nos anos subsequentes, principalmente a partir de 2016, os índices de pobreza e extrema pobreza, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aumentaram, e isso pode repercutir de maneira significativa no incremento de pessoas em situação de Insegurança Alimentar no país. Em 2016, 6,6% da população vivia na extrema pobreza, em 2017 essa realidade atingiu 7,4% de pessoas no país (MORAES, 2019).

Dados da Pesquisa de Orçamentos familiares (POF 2017-2018) divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2020, apontam que 25,3 milhões de brasileiros estavam com algum grau de Insegurança Alimentar (IA), sendo 24% IA leve, 8,1% IA moderada e 4,6% (3,1 milhões) IA grave. Sendo as regiões Norte e Nordeste onde se apontam os piores índices (IBGE, 2019).

Observando-se as investigações, nota-se que a prevalência nacional de Segurança Alimentar, registrada em 65,1% em 2004, vinha crescendo ao longo das pesquisas de 2009 (69,8%) e 2013 (77,4%), mas sofreu retração em 2017-18 (63%) atingindo o ponto mais baixo da série. A IA grave, teve aumento de 43,7% com relação a 2013. Pelos dados é possível afirmar a retomada da IA para patamares anteriores a 2004. Portanto, os dados indicam que o país está diante do aumento do desemprego e da pobreza, uma vez que a Insegurança Alimentar, tal qual mensurada na POF, está diretamente associada a falta de renda, bem como o risco de que o Brasil retorne ao Mapa da Fome (IBGE, 2019)⁴.

É diante desse cenário que o Brasil é atingido pela pandemia da Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus, que começou em meados do fim de 2019 e foi identificado pela primeira vez na cidade de Wuhan, na China. Em poucos meses se disseminou pelo mundo, demonstrando sua grande capacidade infecciosa chegando a outros países da Ásia e Europa e depois, mais fortemente, nos continentes Americano e Africano. Em março de 2020, o Ministério da Saúde reconhece a transmissibilidade da doença em território nacional.

⁴ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28896-pof-2017-2018-proporcao-de-domicilios-com-seguranca-alimentar-fica-abaixo-do-resultado-de-2004>

Cientistas de todo o mundo vem desenvolvendo pesquisas sobre a doença, mas ainda há muito o que compreender sobre esse vírus. O que as evidências apontam é que a sua transmissão pode acontecer por meio do contato com secreções como saliva ou gotículas respiratórias, pela fala, espirros ou tosses, e por meio de objetos ou locais contaminados. Além disso, foram identificadas pequenas gotículas, chamadas de aerossóis que podem permanecer suspensas no ar, causando infecção por inalação. Por isso, para evitar o contágio é importante que as pessoas evitem ambientes fechados, mantenham a distância de pelo menos um metro umas das outras e que cubram nariz e boca para respirar, falar, tossir ou espirrar.

Diante desse quadro, dentre as ações orientadas pela Organização Mundial da Saúde, a mais importante para a contenção do contágio em larga escala é o isolamento social. O isolamento físico e a interrupção do trabalho para a maioria dos seguimentos, com reflexos ainda mais perversos sobre o trabalho informal e os mais pobres, atinge diretamente a renda de uma parcela significativa da população brasileira.

O cenário do país, anterior à pandemia, já indicava um aumento acelerado da pobreza, bem como da população em situação de rua e da informalidade do trabalho, atingindo 41,1% da força de trabalho em 2019, com um aumento da taxa de desemprego a 12,9% no início da pandemia (RECINE, 2020).

Entre janeiro e agosto de 2020 a alimentação em casa ficou 6,1% mais cara (IBGE/IPCA). O IPEA demonstra que: em 2020 a inflação tem sido maior para quem ganha menos. Os alimentos são um fator importante nesse contexto, os alimentos são mais pesados no orçamento de quem ganha menos.

A falsa dicotomia levada pelo governo federal ao debate público sobre saúde versus economia desresponsabilizava o Estado de ter que arcar com os prejuízos econômicos resultantes da paralização das atividades laborais. Se o brasileiro parasse de trabalhar para cumprir o isolamento físico e se proteger da doença a fome seria uma consequência imediata. Portanto, a pandemia trouxe à tona diversas expressões das desigualdades sociais históricas no país. Como dito anteriormente, o Estado como garantidor da SAN vinha perdendo relevância e, uma das consequências foi o enfraquecimento do já debilitado papel das centrais de abastecimento e dos estoques públicos de alimentos, com a fragilização do PAA e a supressão das iniciativas de Reforma Agrária (SILVA FILHO; GOMES JUNIOR, 2020).

Para analisar como a SAN da população brasileira foi afetada durante a pandemia é necessário levar em conta alguns aspectos como: a produção, comercialização e o acesso aos alimentos. As recomendações de isolamento adotadas pela maioria dos governos estaduais e municipais tenderam a comprometer o acesso a

alimentos frescos, particularmente para a população mais vulnerável, em especial os provenientes da agricultura familiar que viram seus canais de comercialização serem suspensos com o fechamento de restaurantes e feiras livres, assim como pelas medidas que limitaram os deslocamentos intermunicipais e transportes públicos (RIBEIRO-SILVA, et al, 2020).

Considerando as desigualdades sociais, de renda, étnico-raciais, de gênero e de acesso a serviços de saúde, sabe-se que a pandemia tem impactos na situação de SAN. O Relatório Global sobre Crises Alimentares estima que 135 milhões de pessoas estavam em situação de IA em 2019, e devido aos efeitos econômicos e interrupções das cadeias de suprimentos, de acordo com projeções do Programa Mundial de Alimentos, esse número pode chegar a 265 milhões de pessoas (ALPINO et al, 2020).

Em estudo recente desenvolvido pela Rede PENSSAN e instituições parceiras, foi realizado um levantamento da situação de IA da população brasileira no mês de dezembro do ano de 2020, abrangendo 2.180 domicílios em áreas urbanas e rurais, nas cinco regiões do país (Rede PENSSAN, 2021).

Os dados demonstram o aumento significativo na IA das famílias: são 116,8 milhões de brasileiros sem acesso pleno e permanente a alimentos e desses, 43,4 milhões apresentaram IA moderada e grave, representando 20,5% da população, e 19,1 milhões de pessoas apresentaram IA grave, 9% da população brasileira. Em dois anos, entre 2018 e 2020, o aumento da fome (IA grave) no país foi de 27,6% (Rede PENSSAN, 2021).

A pesquisa também demonstra diferenças nesses índices quando levados em conta o gênero e a raça: em 11,1% dos domicílios chefiados por mulheres havia pessoas passando fome, contra 7,7% das casas chefiadas por homens; e entre os domicílios habitados por pessoas pretas e pardas havia fome em 10,7% deles, contra 7,5% em lares de pessoas brancas (Rede PENSSAN, 2021).

Outro aumento significativo aparece no número de domicílios que apresentaram IA leve. Com a redução da renda familiar durante a pandemia houve cortes nas despesas essenciais mesmo entre as famílias com renda estável, os índices apresentam um aumento de 20,7% em 2018 para 34,7% de IA leve em 2020 (Rede PENSSAN, 2021).

Portanto, as respostas que os governos dão tem impacto direto no direito à alimentação, o Estado tem papel fundamental para diminuir os impactos que essa grave crise tem na vida das pessoas, e o desmonte de programas federais de SAN atinge diretamente esses setores mais vulneráveis, tanto os que são beneficiários dos

programas quanto os que os abastecem, como a agricultura familiar, o PAA e o PNAE são exemplos disso.

O PAA foi instituído em 2003, gestado no âmbito do CONSEA como estratégia central de fortalecimento da comercialização dos produtos da agricultura familiar no âmbito da SAN. Chegou a dispor de 850 milhões de reais em recursos e a comprar 300 mil toneladas de alimentos da agricultura familiar em 2012. A sua importância está na geração de renda para a agricultura familiar e na diversidade e qualidade dos alimentos oferecidos. Tendo tido seus recursos asfixiados com o esvaziamento das políticas públicas de SAN, a partir de uma campanha pela retomada do PAA, o PAA Emergencial, construída por setores da sociedade civil, em 27 de abril de 2020, foi publicada a Medida provisória 957/2020, que liberou 500 milhões de reais para o Programa.⁵

Outro programa que se tornou referência para o tema de SAN no país é o PNAE que garante o acesso à alimentação adequada em escolas públicas de todo o país. A Lei 11.947/2009 define a alimentação escolar como “todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo” e dentre as suas diretrizes estão: o emprego da alimentação saudável e adequada, variada e segura, que respeite a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, e que atenda a universalidade dos alunos matriculados na rede pública e educação básica (BRASIL, 2009).

O PNAE é uma das políticas mais importantes para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), já que para muitos dos estudantes atendidos é na escola que se faz a principal refeição do dia. Além disso, o Programa busca priorizar a compra de produtos produzidos pela agricultura familiar local, o que significa a geração de emprego e renda para os pequenos agricultores, estímulo ao cooperativismo e a disponibilização de alimentos orgânicos ou agroecológicos para os estudantes.

Durante a pandemia, a legislação do PNAE sofreu adaptações para que pudesse atender mais de 40 milhões de estudantes. A lei 13.987, de 07 de abril de 2020 (que altera a lei 11.947, de 16 de maio de 2009), autoriza em caráter emergencial e excepcional a utilização de recursos do PNAE para a compra e distribuição de alimentos aos pais e responsáveis por estudantes das redes públicas de ensino enquanto durar a suspensão das atividades escolares em razão da epidemia. Uma de suas qualidades que por vezes se coloca como desafio, é a obrigatoriedade de que haja um percentual mínimo de 30% de compras do programa vindos da agricultura familiar, mantendo assim a qualidade e diversidade dos alimentos e também o apoio para um segmento de

⁵ [Agricultores familiares podem apresentar projetos ao PAA da Conab até sexta-feira \(3\) - Articulação Nacional de Agroecologia](#)

agricultores que abastece o mercado interno e que também é mais socialmente vulnerabilizado (BICALHO & LIMA, 2020). Há que se considerar o princípio da equidade que pauta essa orientação do PNAE, além da própria intersectorialidade, considerando a articulação das ações voltadas para afetar a produção de alimentos com aquelas voltadas para a oferta de uma alimentação adequada e saudável aos escolares. Esses princípios pautam também outros programas da PNSAN, como o próprio PAA.

Em cenários de restrição financeira, a alimentação sofre cortes no orçamento familiar. O consumo alimentar inadequado especialmente entre as populações periféricas e de baixa renda, as tornam ainda mais vulneráveis em situações de emergências sanitárias e sociais com o aumento da fome, da desnutrição e outras carências nutricionais. Esse cenário compromete o direito humano à alimentação adequada (ABRASCO, 2020).

Pela renda familiar ser imediatamente relacionada com a SAN, as evidências demonstram que políticas sociais e econômicas voltadas ao aumento da renda das famílias resultam em redução dos índices de subnutrição e fome. Por isso a renda emergencial está entre as principais medidas de proteção social que podem promover a SAN nesse momento de crise de saúde pública (JAIME, 2020).

Por outro lado, a população, como forma de se proteger contra a escassez, passa a adquirir mais alimentos processados e ultra processados, uma vez que tem menor perecibilidade, são práticos, de fácil acesso e, por vezes, com menor preço quando comparados a alimentos frescos (OLIVEIRA; ABRANCHES; LANA, 2020). Essa realidade gera impactos na SAN e nos sistemas de saúde, já sobrecarregados.

Considera-se que também é necessário reavaliar medidas que concedem mais de 70% de crédito para o financiamento da produção rural à agricultura patronal, direcionada à produção de commodities, e voltar a olhar para a agricultura familiar que é mais bem distribuída geograficamente (possibilita o abastecimento local), produz alimentos diversificados, ocupa mais de 80% dos trabalhadores rurais e faz uso de práticas produtivas mais sustentáveis. Redes alimentares alternativas podem otimizar o acesso à alimentos frescos e saudáveis em tempos de pandemia (OLIVEIRA; ABRANCHES; LANA, 2020).

O desenvolvimento da PNSAN se dá de forma descentralizada e no contexto da pandemia estados e municípios ganharam ainda mais importância, levando em consideração as respostas dadas pelo governo federal no sentido de desinstitucionalizar políticas de proteção social. Ainda assim, destacam-se as potencialidades e acúmulos da sociedade civil bem como de alguns governos estaduais e municipais que mantiveram os Conselhos de SAN. Diante das repercussões da Pandemia do Covid-19 diversas organizações da sociedade civil, incluindo ONGs, instituições religiosas, redes

de políticas, começaram a implementar ações imediatas de distribuição de alimentos e outras formas de apoio direcionadas especificamente para populações de baixa renda, pessoas em situação de rua, dentre outros. Além disso, também produziram documentos informativos sobre a Covid-19 e proposições de ações que poderiam ser implementadas pelos governos, pressionando assim as lideranças políticas para implementarem ações em caráter de urgência (FBSSAN, 2020).

A partir desse cenário cabe refletir sobre como as ações de organizações societárias em âmbito nacional e em especial estadual no RJ, implementadas em resposta a pandemia da Covid-19, potencialmente afetam a situação de SAN da população brasileira.

3.1 AÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO COVID-19 EM ÂMBITO NACIONAL

Em estudo realizado em julho de 2020 sobre a atuação da sociedade civil no enfrentamento aos efeitos da pandemia, Andion (2020) aborda as possibilidades e dilemas desse setor na construção de uma “governança experimentalista” nesse contexto. Pela excepcionalidade da crise há que se identificar e analisar constantemente as ações em curso para promover aprendizagem e soluções diante dos desafios, que demandam resoluções intersetoriais da administração pública (ANDION, 2020).

Nas últimas décadas, os estudos vêm repensando concepções estadocêntricas e tecnocráticas, que pressupõem o governo como agente central ou exclusivo do ato de governar. Despontam então abordagens multicêntricas que consideram o ato de governar mais amplo, que não abarca unicamente a ação de governos. A sociedade civil é interpretada, então, como um ente constitutivo do Estado e da ação pública que este promove (ANDION, 2020).

Estudo que apresenta dados da organização PonteAPonte⁶ sobre o mapeamento das ações da sociedade civil durante a pandemia demonstra que dois meses após o primeiro caso registrado no país já havia centenas de iniciativas da sociedade civil em curso, envolvendo atores do investimento social privado (ISP), de diversas organizações da sociedade civil, movimentos sociais e coletivos comunitários. No fim de abril eram 450 ações identificadas com mais de 160 movimentos envolvidos. A atuação, na maioria dos casos, estava voltada às campanhas de arrecadação de dinheiro para distribuição de alimentos e itens de higiene e limpeza (ANDION, 2020).

Os dados sinalizam a importância da atuação da sociedade civil nesse contexto, seja no investimento de recursos financeiros, na mobilização de expertises ou na elaboração coletiva de respostas para o combate aos efeitos da pandemia. Destacam-se também, as iniciativas das próprias comunidades que criam fundos, tornam públicos seus problemas por canais próprios, produzem suas pesquisas e denunciam abusos (ANDION, 2020).

Para além dos dados sobre a atuação mais ampla da sociedade civil, o presente estudo é voltado para as ações no âmbito da SAN. Nesse sentido, como dito anteriormente, as principais Redes de políticas que vem atuando em âmbito nacional em torno de temas relacionados mais especificamente com a SAN são: a Rede

⁶ <https://ponteaponte.com.br/>

PENSSAN; o FBSSAN e o Coletivo da Conferência Popular Soberania e SAN: Por Democracia, Direitos, Soberania e SAN.

A Rede PENSSAN foi criada em 2016 com o objetivo de constituir uma associação científica unindo pesquisadores, gestores e técnicos que pesquisam e atuam na área da SAN no país. Essa articulação visa promover a produção de um conhecimento interdisciplinar, comprometido com os princípios da SAN e com os saberes populares e tradicionais (Rede PENSSAN, disponível em <http://pesquisassan.net.br/>, acesso em 16 de jan. de 2021).

A Rede atua a partir dos seguintes princípios: o respeito à diversidade na produção de conhecimento e à diversidade metodológica, construindo saber interdisciplinar e multiprofissional; a pesquisa comprometida com a soberania e SAN e com a superação da fome; independência com relação a governos, partidos, interesses privados e organismos nacionais e internacionais; compromisso com a promoção da equidade de gênero, étnico-racial e geracional e com a redução das desigualdades; defesa da alimentação de qualidade, sustentável adequada e saudável, que respeite as tradições culturais; e a geração de um conhecimento voltado para a ação pública, que contribua para a construção de políticas públicas nacionais e internacionais livre de conflitos de interesse (Rede PENSSAN, disponível em <http://pesquisassan.net.br/>, acesso em 16 de jan. de 2021).

O FBSSAN, criado em 1998, tem como objetivo contribuir com a mobilização da sociedade civil na luta por soberania e SAN. Busca promover a articulação entre pessoas, redes, instituições de pesquisa e movimentos sociais pelo DHAA. Ao longo de sua trajetória criou espaços de interação entre o poder público e a sociedade civil com o objetivo de construir legislações e políticas públicas a partir desse diálogo. Fez parte do extinto CONSEA nacional e colaborou de maneira importante na construção da LOSAN (Lei 11.346/2006) e da Lei de Alimentação Escolar (Lei 11.947/2009). É membro da Comissão Especial de Monitoramento de Violações ao DHAA, da Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição (CIAN), do Grupo Consultivo do PNAE, do Comitê Temático do Grupo Gestor do PAA, e do Grupo de Trabalho de Normas Sanitárias para a Produção Familiar e Artesanal (FBSSAN, 2020).

A construção do Coletivo da Conferência Popular Soberania e SAN: Por Democracia, Direitos, Soberania e SAN é uma resposta da sociedade civil à extinção do CONSEA nacional e ao desmantelamento do SISAN. Fazem parte do Coletivo 23 organizações, dentre elas o FBSSAN e a Rede PENSSAN.

A Conferência, que estava prevista para os dias 4 a 6 de agosto de 2020 teve que ser adiada por causa da pandemia do Covid-19, e diante dessa realidade, teve suas

ações voltadas para o enfrentamento à pandemia, se apresentando como um processo contínuo da sociedade civil organizada. O Coletivo tem como temas mobilizadores o respeito às culturas e conhecimentos tradicionais, a luta pela agroecologia, a participação social e a exigibilidade de direitos, a luta pela SAN e pela Comida de Verdade nas cidades e a busca por bens comuns e a sócio diversidade (Conferenciassan, disponível em <https://conferenciassan.org.br/>, acesso em 02 de fev. de 2021).

Como primeira ação diante da pandemia, o Coletivo produziu a carta “Garantir o Direito à Alimentação e Combater a Fome em Tempos de Coronavírus: a Vida e a Dignidade Humana em Primeiro Lugar”, que foi assinada por mais de 150 movimentos e organizações. A carta apresentou diversas propostas para o combate à fome, de caráter emergencial, demandando o governo federal e os governos estaduais e municipais por soluções para atender as demandas do povo brasileiro, entre elas: a reativação das políticas públicas de SAN; o fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia, a instalação imediata de comitês emergenciais de combate à fome; a aplicação dos fundos estaduais de combate à pobreza em ações emergenciais por governadores e assembleias legislativas; o monitoramento de medidas aprovadas no Congresso Nacional, incluindo as ações de adequação do PNAE; e fazendo pressão pela retomada e fortalecimento do PAA (Conferenciassan, disponível em <https://conferenciassan.org.br/>, acesso em 02 de fev. de 2021).

As organizações da sociedade civil, ainda que diante de um desmantelamento dos canais de participação social e das políticas públicas de SAN, estão desenvolvendo diversos tipos de ações, entre elas: a produção e divulgação de informações; a construção de manifestos e cartas políticas, pressionando o poder público para a implementação de políticas públicas; o assessoramento de governos municipais e estaduais com estudos e a colaboração de especialistas no tema da SAN; pressão para que o tema da SAN se mantenha na agenda pública, realização de seminários online para discussão, mobilização e desenvolvimento de ações; campanhas públicas de solidariedade para arrecadação de alimentos, álcool em gel e materiais de higiene (Conferenciassan, disponível em <https://conferenciassan.org.br/>, acesso em 02 de fev. de 2021; Rede PENSSAN, disponível em <http://pesquisassan.net.br/>, acesso em 16 de jan. de 2021; FBSSAN, disponível em <https://fbssan.org.br/>, acesso em 16 de jan. de 2021).

Além disso, registra-se o monitoramento de dados e a realização de pesquisas relativas ao Covid-19 e à SAN, e a produção de materiais educativos relacionados à SAN. Destacam-se também ações voltadas para a exigibilidade do DHAA; ações

visando fortalecer a agricultura familiar e os modos agroecológicos da produção de alimentos, tendo como base os princípios da SAN, assim como as ações de mobilização política e pressão para campanhas e projetos de lei para programas de SAN, voltados principalmente para ações de apoio ao PNAE e ao PAA (Conferenciassan, disponível em <https://conferenciassan.org.br/>, acesso em 02 de fev. de 2021; Rede PENSSAN, disponível em <http://pesquisassan.net.br/>, acesso em 16 de jan. de 2021; FBSSAN, disponível em <https://fbssan.org.br/>, acesso em 16 de jan. de 2021).

Os principais tipos de ação identificados em 2020 foram: **(1)** de pesquisa e monitoramento; **(2)** de promoção do acesso alimentar; **(3)** de apoio à produção de alimentos na ótica da SAN, incluindo o fortalecimento da agricultura familiar e dos modos agroecológicos de produção; **(4)** de exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada; **(5)** estratégias de formação (por meio de cursos, produção de materiais educativos e de disseminação de informações) e **(6)** mobilização dos governos para implementar programas estratégicos para a SAN, como o PNAE e o PAA, para manter ou recuperar o funcionamento de equipamentos públicos como Bancos de Alimentos, Restaurantes Populares e Feiras.

Destacam-se como exemplos de ações de pesquisa e monitoramento:

- o FBSSAN em conjunto com a Articulação do Semiárido (ASA) realizou um levantamento junto a 168 grupos produtivos de agricultores familiares e pescadores artesanais fornecedores de alimentos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que estão presentes em 108 municípios da região Nordeste e/ou no Semiárido brasileiro. O resultado pode ser encontrado na Nota Técnica “De olho na Alimentação Escolar: Como andam as compras da agricultura familiar no semiárido durante a pandemia?”;
- A realização de monitoramento das medidas que estão sendo aprovadas no Congresso Nacional e nas esferas estaduais e municipais, referentes à adequação do PNAE durante a epidemia da Covid-19 realizada pelo Coletivo de Construção da Conferência;
- A chamada para Propostas de Projetos e Ações de Pesquisa, Inovação e Extensão para o combate à Covid-19 feita pela Universidade Federal do Espírito Santo, membro da Rede PENSSAN (Conferenciassan, disponível em <https://conferenciassan.org.br/>, acesso em 02 de fev. de 2021; Rede PENSSAN, disponível em <http://pesquisassan.net.br/>, acesso em 16 de jan. de 2021; FBSSAN, disponível em <https://fbssan.org.br/>, acesso em 16 de jan. de 2021).

- O já mencionado diagnóstico da situação de segurança alimentar e nutricional desenvolvido pela Rede PENSSAN em dezembro de 2020 (Rede PENSSAN, 2021).

Destacam-se como exemplos de ações de promoção do acesso alimentar:

- O desenvolvimento de ações em apoio a comunidades que sofrem com falta de água e o Projeto “Nós nas Ruas”, que atua na distribuição alimentos para pessoas em situação de rua da Universidade Federal da Bahia (UFBA);
- A mobilização para entrega de cestas alimentos e materiais de higiene e proteção individual feita pelo Coletivo de jovens negros da Bahia ligados ao Coletivo da Conferência Popular; as ações da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), que, desde o fechamento dos restaurantes universitários destinou mais de 16 toneladas de alimentos para doação a entidades públicas e assistenciais;
- O movimento Ação da Cidadania, parte do Coletivo que constrói a Conferência Popular, arrecadou cerca de R\$30 milhões de reais e distribuiu 7.800 toneladas de alimentos para 2 milhões de pessoas;
- A Campanha “UFG Solidária”, que tem como objetivo apoiar imigrantes, população em situação de rua e refugiados por meio da distribuição de alimentos e material de higiene pessoal;
- Outra iniciativa, também da UFG, foi de apoio à população indígena Xavante, que foi duramente atingida pela epidemia - um aluno da universidade foi uma das vítimas e a campanha mobilizou toda a comunidade universitária, contou com a distribuição de alimentos e de máscaras doadas pelo Projeto “EPI – UFG”, além da distribuição de álcool em gel, doados pelo sindicato dos docentes da UFG (ADUFG);
- A distribuição de cestas de alimentos e kits de higiene e proteção individual a cerca de 700 famílias realizada pelo Comitê do Coletivo da Conferência no Maranhão (Conferenciassan, disponível em <https://conferenciassan.org.br/>, acesso em 02 de fev. de 2021; Rede PENSSAN, disponível em <http://pesquisassan.net.br/>, acesso em 16 de jan. de 2021; FBSSAN, disponível em <https://fbssan.org.br/>, acesso em 16 de jan. de 2021).
- A distribuição de alimentos, refeições e marmitas solidárias pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra.

Destacam-se como exemplos de ações voltadas para a produção de alimentos na ótica da SAN - destinadas a fortalecer a agricultura familiar e os modos agroecológicos de produção:

- O auxílio aos produtores rurais por meio da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP) que tem como objetivo o de trabalhadores rurais continuarem a comercializar seus produtos em meio à crise causada pela Covid-19, realizada pela UFPR;
- A realização de ciclos de debates sobre alimentação e produção da agricultura familiar para atendimento das escolas e o desenvolvimento do projeto de extensão que realizou oficinas regionais para o levantamento das demandas da alimentação escolar e da produção da agricultura familiar para a execução do PNAE, da UFRN;
- O lançamento da campanha “Agricultura Familiar é Saúde na Alimentação Escolar”, iniciativa da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e do FBSSAN;
- O FBSSAN também fez parte do processo de construção e mobilização junto a diversos movimentos populares do campo, água e florestas, assim como ONG's e parlamentares, de propostas para o projeto de lei da Agricultura Familiar (PL nº 735/2020 e seus apensados). No dia 20 de julho, o PL foi aprovado pela Câmara dos Deputados. Além disso, o Coletivo que constrói a Conferência Popular aderiu à campanha pela retomada do PAA, demandando o aporte emergencial de R\$1 bilhão para o Programa. Também se mobilizou para o apoio ao Plano Safra Emergencial, e às iniciativas de abastecimento alimentar de produtos agroecológicos (Conferenciassan, disponível em <https://conferenciassan.org.br/>, acesso em 02 de fev. de 2021; Rede PENSSAN, disponível em <http://pesquisassan.net.br/>, acesso em 16 de jan. de 2021; FBSSAN, disponível em <https://fbssan.org.br/>, acesso em 16 de jan. de 2021).

Destacam-se como exemplos de ações voltadas para a exigibilidade do DHAA, e estratégias de formação:

- A parceria do FBSSAN com a UFPE, a UFFS, a UFRJ, a UNRIO e a Associação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH) que viabilizou a realização em 2020 do curso de extensão “Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas junto ao Programa Nacional de Alimentação

Escolar no contexto da Pandemia da Covid-19”. O curso reuniu cerca de 150 militantes de SAN do país, dentre eles conselheiros/as municipais e estaduais de alimentação escolar, SAN e desenvolvimento rural. Como desdobramento foi criado, no âmbito do FBSSAN, o núcleo de mobilização PNAE;

- Além disso, o FBSSAN e a comissão organizadora da Conferência Popular buscou, a partir dessas redes em articulação com diversos movimentos sociais, atuar junto ao legislativo para aprovação de legislações que garantam o DHAA durante a pandemia, dentre as quais destacam-se: a Lei Assis de Carvalho com ações de apoio e fortalecimento da agricultura familiar e a Lei 13.987/2020 que assegurou a utilização dos recursos federais do PNAE para a distribuição de alimentos para estudantes, durante o período de suspensão das aulas presenciais (FBSSAN, 2021).
- O FBSSAN em conjunto com outras organizações, participou da elaboração da carta “A violação do Direito Humano À Alimentação Vestiu a Toga – Não Aceitaremos a Fome e a Injustiça no Prato de Estudante” em resposta a posição do ministro Dias Toffoli que desobrigou a garantia do direito à alimentação escolar de estudantes da rede pública do Estado do Rio de Janeiro durante a pandemia de Covid-19;
- O FBSSAN participou em conjunto com o Coletivo que organiza a Conferência Nacional Popular por Direitos, Democracia, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional da construção do documento: “Garantir o direito à alimentação e combater a fome em tempos de Coronavírus”. O documento apresentou propostas de combate a fome em caráter emergencial a serem implementadas pelos governos federal, estaduais e municipais;
- O Coletivo da Conferência Popular de SAN construiu campanha para exercer pressão sobre governadores e assembleias legislativas para a imediata aplicação dos Fundos Estaduais de Combate à Pobreza em ações emergenciais e para a instalação imediata de Comitês Estaduais e Municipais Emergenciais para o Combate à Fome;
- Além disso, o Coletivo lançou uma Carta aberta para os candidatos às eleições 2020: “Por Sistemas Alimentares Sustentáveis e Saudáveis em Nossas Cidades”; e apoiou e divulgou iniciativas de coletivos e organizações na luta pela garantia do DHAA durante a pandemia;
- O FBSSAN se uniu à campanha pela renda básica emergencial, articulada pela Rede Brasileira de Renda Básica;

- Em parceria com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Movimento Sem Terra (MST), o FBSSAN elaborou o Guia “Alimentação Escolar no contexto da pandemia da Covid-19”;
- Em conjunto com a Articulação Semiárido (ASA) e a Plataforma de Direitos Humanos – Dhesca Brasil, o FBSSAN promoveu uma audiência popular sobre alimentação escolar durante a pandemia;
- O FBSSAN também lançou a campanha “Agricultura Familiar é Saúde na Alimentação Escolar”, em parceria com a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA);
- Além disso, a Rede PENSSAN promoveu o Seminário: “Ações urgentes, necessárias e viáveis à SAN de setores vulneráveis da população do Estado do Rio de Janeiro” (Conferenciassan, disponível em <https://conferenciassan.org.br/>, acesso em 02 de fev. de 2021; Rede PENSSAN, disponível em <http://pesquisassan.net.br/>, acesso em 16 de jan. de 2021; FBSSAN, disponível em <https://fbssan.org.br/>, acesso em 16 de jan. de 2021).

Exemplos de mobilização dos governos para implementar programas estratégicos

- O FBSSAN lançou a campanha “Agricultura Familiar é Saúde na Alimentação Escolar”, em parceria com a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) que desenvolveu um mapeamento da situação da agricultura familiar e pescadores artesanais durante a pandemia; articulou participação em audiências públicas para garantir a compra da agricultura familiar por meio de programas públicos e organizou manifesto em defesa do direito à alimentação dos estudantes.

3.2 AÇÕES DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL QUE INTEGRAM O CONSEA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A extinção do CONSEA nacional contribuiu de maneira significativa para a desestruturação do SISAN. Ainda assim, são diversos os conselhos estaduais e municipais que continuaram atuando pelo país e demonstraram vitalidade durante o contexto da pandemia do Covid-19, desenvolvendo uma série de ações. O conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio de Janeiro (Consea-ERJ) é um desses exemplos. Desde o início da crise, quando foi decretado o *lockdown* no estado, o Consea-ERJ se reuniu virtualmente, lançou documentos para assessorar o governo do estado, lançou nota de orientação à população e veio atuando em conjunto com as organizações da sociedade civil que o compõem para garantir que o tema da SAN continue da agenda pública e que a população mais vulnerável tenha acesso à alimentação (Consea-ERJ, 2020).

O Consea-ERJ, que tem representantes que atuam em diferentes âmbitos de promoção da SAN vinculados a universidades, igrejas, serviços públicos, conselhos profissionais, entre outros, instituiu um Grupo de Trabalho (GT) para a elaboração de propostas relativas à SAN da população do estado (Consea-ERJ, 2020).

A análise dessas ações foi feita com base em documentos produzidos e disponibilizados pelo Conselho que, por meio do levantamento de informações feito através de entrevistas telefônicas e análise de documentos produzidos por diversos Comsea's (conselho municipal de segurança alimentar e nutricional) de diferentes municípios do estado, identificou e mapeou as ações realizadas no contexto da Pandemia da Covid-19. A crise, que se alastrou por todo o mundo, teve repercussões sobre a SAN nos diferentes segmentos populacionais. No caso do Brasil e do estado do Rio de Janeiro, considerando as extremas desigualdades referentes à renda, acesso a bens e serviços, à água, saneamento básico, e aos alimentos e insumos produtivos, esse quadro se torna ainda mais grave (Consea-ERJ, 2020).

As medidas governamentais tiveram grande impacto sobre as feiras orgânicas: o município do Rio, suspendeu no dia 20 de março de 2020, as feiras orgânicas da cidade. No documento da medida, não há menção às feiras tradicionais ou às redes de mercados varejistas. Diante disso, a Associação de Agricultores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro (ABIO), a Articulação de Agroecologia do Rio de Janeiro (AARJ) e o Comsea do Rio, se organizaram para atuar e construir uma resistência à paralização das feiras. Em 30/03 a prefeitura publicou uma portaria garantindo o funcionamento das

feiras, porém no dia 30 de junho, uma resolução da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Inovação (SMDEI), revogou o Regimento Interno do Circuito das Feiras Orgânicas e extinguiu o Conselho Gestor e a Governança instituídos pelo Regimento, determinando que esses grupos não se reunissem mais. Essa medida gerou uma carta de repúdio da Associação de Agricultores do Rio de Janeiro e diversas reações da sociedade civil. Duque de Caxias e Niterói também tiveram suas feiras suspensas, como alternativa, passaram a fazer entregas de seus produtos por meio de cestas de alimentos (Consea-ERJ, 2020).

Organizações da sociedade civil, Comsea's, e o Consea-ERJ, tem atuado pressionando lideranças políticas e governos, inclusive por meio de encaminhamentos de denúncias para o Ministério Público como ocorreu em Duque de Caxias, para a implementação de ações emergenciais diante da pandemia. Destacam-se também, as ações de distribuição de cestas de alimentos feitas pelo MST e o MPA no âmbito do estado do Rio de Janeiro, para atendimento à pessoas em situação de vulnerabilidade social (Consea-ERJ, 2020).

No dia 31 de fevereiro de 2020, o Consea-ERJ, lança uma nota de orientação à população do Rio de Janeiro frente à expansão da Covid-19. Na nota é denunciado o fechamento de equipamentos públicos de SAN, entre eles os Restaurantes Populares. O conselho demanda a sua reabertura com o uso de medidas de proteção necessárias, além disso reivindicam a assistência às pessoas vulneráveis e a instituição da renda básica social à população (Consea-ERJ, 2020).

Em 26 de março de 2020, o Consea-ERJ encaminhou um documento destinado ao Governo do Estado visando orientar e subsidiar gestores na condução de ações emergenciais nos campos socioeconômico e da saúde pública, na perspectiva da soberania e SAN. O documento faz um diagnóstico da crise de saúde e da crise econômica do estado, apontando que esse quadro pode resultar em degradação social e requerendo tanto dos governos quanto da sociedade civil organização e envolvimento para a busca de soluções. Demanda a formação de um comitê de emergência, no âmbito do gabinete estadual de crise, para viabilizar medidas e estratégias emergenciais de combate à fome. Nesse sentido, a proposição identificou as categorias populacionais que deveriam ser priorizadas pela ação pública: pessoas em situação de rua; trabalhadores autônomos; moradores de comunidades urbanas periféricas e populacionalmente adensadas; agricultores familiares; pescadores artesanais; indígenas; comunidades quilombolas; povos de terreiro; diaristas e trabalhadores do lar; estudantes da rede pública; e idosos. Destacou também o papel dos agricultores e

pescadores artesanais por trabalharem em um setor economicamente estratégico (Consea-ERJ, 2020).

Para tanto, foi indicada como proposta a ativação e a ampliação do Programa de Compras Institucionais, na modalidade Compra com Doação Simultânea da Conab, e foram apresentadas as seguintes estratégias de ação: planos de ocupação da força de trabalho; plano emergencial para fomento à produção agrícola e pecuária; implantação de projetos de assentamento da reforma agrária; e planos urbanísticos para as comunidades em periferias urbanas com espaços coletivos para a produção de alimentos e serviços de abastecimento de água e esgoto (Consea-ERJ, 2020)..

Por fim, o Consea-ERJ recomendou: o monitoramento da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ) em relação a projetos de lei e ações parlamentares no campo da SAN; garantir o funcionamento dos Bancos de Alimentos; captação e distribuição de alimentos por meio de cestas alimentares saudáveis que respeitem os hábitos e as culturas alimentares; a abertura dos Restaurantes Populares; a suspensão do pagamento de contas básicas como água, esgoto, energia elétrica e gás durante o período da emergência de saúde; e, um aspecto fundamental, construir canais de diálogo com a sociedade civil para a materialização das demandas apresentadas no documento (Consea-ERJ, 2020).

Além disso, o Consea-ERJ, realizou uma série de reuniões com redes e instituições para discutir e elaborar alternativas de acesso à alimentos para a população vulnerável durante a pandemia da Covid-19. Dentre elas destacam-se: reunião com militantes que atuam na área de SAN em defesa do PAA/ Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB); presença em reuniões sobre a entrega dos alimentos do PNAE; participação na Conferência Livre estadual sobre Meio Ambiente e Agricultura no Rio de Janeiro; e participação na reunião extraordinária do Fórum Permanente sobre a População em Situação de Rua no Rio de Janeiro (Consea-ERJ, 2020).

Frente à necessidade de respostas urgentes diante da crise, a sociedade civil no estado, seguindo a tendência nacional, desenvolveu ações emergenciais que abarcaram diversas frentes no âmbito da SAN. Evidenciam-se aqui as ações emergenciais das organizações presentes nos Conselhos estadual e municipais do Estado do Rio de Janeiro, entre elas: ONG's; igrejas; redes de políticas; universidades, e instituições de pesquisa.

Destacam-se como exemplos de ações de pesquisa e monitoramento:

- A instituição do Grupo de Trabalho Multidisciplinar para Enfrentamento da Covid-19 da UFRJ;
- A criação do Covidímetro, desenvolvido para reunir informações e dados sobre o avanço da Covid-19 no Estado do Rio de Janeiro, e a elaboração do e-book “Alimentação Coletiva em tempos de Covid-19” para capacitar os profissionais que atuam nesse segmento, feitos pela UFRJ. O Instituto de Nutrição da UERJ desenvolveu seminários online sobre temas voltados à alimentação e nutrição na pandemia;
- O levantamento e monitoramento das políticas e ações sociais na Baixada Fluminense referentes ao acesso à alimentação adequada em tempos de pandemia da Covid-19, do Observatório de Direitos Humanos do Instituto Multidisciplinar da UFRRJ, e o Projeto de Extensão Comunicação e Conscientização junto à Brigada de Comunicação Popular do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) no Rio de Janeiro, que tem como objetivo reunir e divulgar informações sobre os sistemas populares de abastecimento de alimentos diante da pandemia;
- O projeto “Alimentação e Solidariedade” da UFF, que faz parte da “Ação Coletiva Comida de Verdade”: um mapeamento colaborativo de âmbito nacional construído por organizações da sociedade civil para o acompanhamento das respostas e estratégias que estão sendo desenvolvidas no contexto da pandemia;
- A elaboração de catálogo de projetos de pesquisa e ações científicas para o combate à Covid-19 da UFRJ;
- As ações desenvolvidas pela UFRJ, UERJ e pela UFRRJ e a UFF, que abarcaram diversas iniciativas de enfrentamento ao Covid19, divulgação de informações e produção de seminários, vídeos, artigos, textos públicos, dados de monitoramento;
- E por último, as ações de monitoramento desenvolvidas pela Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e pela Vida, que está monitorando a alimentação escolar, além de elaborar materiais de comunicação como um panfleto com “Informações Importantes sobre o PNAE” (Consea-ERJ, 2020).

Destacam-se como exemplos de ações no âmbito do acesso alimentar:

- A transferência de auxílio emergencial temporário, referente a COVID-19, para os próprios estudantes matriculados no ensino fundamental ou no ensino médio no

Colégio de Aplicação da UFRJ, bem como na graduação, visando apoiar o acesso alimentar e outras necessidades essenciais;

- A distribuição de alimentos e materiais de prevenção para as Moradias Estudantis no combate ao Covid-19;

- As campanhas de arrecadação e doações de alimentos, realizadas pela UFF;

- A distribuição de alimentos e itens pessoais na cidade do Rio de Janeiro, pelo Centro de Ação Comunitária (CEDAC), que distribuiu 35.760 KG de alimentos e material de higiene e limpeza, 1.693 cestas de alimentos, 7.760 refeições para população em situação de rua e 5.930 máscaras de tecido;

- As iniciativas de distribuição de alimentos e produtos realizadas em Volta Redonda, pela Rede CEDAC/ Economia Solidária que criou uma frente para arrecadar fundos para compra de alimentos da agricultura familiar e produtos de limpeza e higiene pessoal para serem distribuídos às famílias em situação de vulnerabilidade;

- As iniciativas da Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e pela Vida, com representação no Comsea do município do RJ que, por meio dos seus múltiplos comitês, promoveu ações de arrecadação de recursos para distribuição de alimentos e produtos de higiene;

- As iniciativas do Instituto de Nutrição da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) que apoiou o funcionamento do Restaurante Universitário no fornecimento de refeições aos profissionais do HUPE/UERJ além dos setores com atividades presenciais da Universidade, divulgou ações de mobilização da sociedade para acesso à alimentação e a materiais educativos, elaborou cartilha e informativos sobre SAN e Covid-19;

- As iniciativas da União de Negros pela Igualdade (UNEGRO), que, com doações feitas pelo Ceasa e pela Ação da Cidadania, até o dia 06 de julho já havia distribuído cerca de 3 toneladas de alimentos no Morro do Chapadão, Senador Camará, no Morro do Alemão, no Morro do Salgueiro e em São Gonçalo. Além disso, distribuíram também 220 kits de limpeza.

- As iniciativas de parcerias entre a Rede Ecológica (grupo de consumo solidário), a UFRJ Macaé (Projeto Comida é Patrimônio) e a UFF Rio das Ostras (Projeto Semeando Agroecologia no Campo e na Cidade) com o PDS Osvaldo Oliveira para a aquisição de alimentos agroecológicos produzidos no assentamento e doação para famílias que vivem nas periferias e acampamento;

- As iniciativas do Afoxe Raízes Africanas, junto com o Instituto Federal de Belford Roxo, o Fórum Emancipa, o Museu Paulo Freire e Donana, referentes a distribuição de Kits de limpeza, cestas de alimentos e quentinhas com recursos arrecadados de amigos

e organizações, porém as lideranças afirmam que as ações são insuficientes diante das demandas que são identificadas;

- As iniciativas do Instituto de Cultura e Religiões Afro-Brasileiras (ICRAB) em Seropédica, que vem realizando ações de distribuição de cestas de alimentos e produtos de higiene vindas pela parceria com o CEDAC, e de apoiadores para a arrecadação de recursos para apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade;
- As iniciativas da Pastoral da Criança em Nilópolis e Duque de Caxias voltadas para a distribuição de cestas básicas e para o acompanhamento da situação das mães e crianças (Consea-ERJ, 2020).

Destacam-se como exemplos de ações voltadas para a produção de alimentos na ótica da SAN e destinadas a fortalecer a agricultura familiar e os modos agroecológicos de produção:

- O Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar e do sistema para compras de cestas de produtos da agricultura familiar realizados pela UFFRJ;
- O apoio do Instituto de Nutrição da UERJ a agricultores urbanos da Feira Agroecológica da UERJ, incentivando estratégias de escoamento da produção e para doação de alimentos agroecológicos à famílias do Complexo da Penha junto à Rede Carioca de Agricultura Urbana (Rede CAU) e à AS-PTA;
- A entrega de cestas de alimentos agroecológicos em comunidades do Rio de Janeiro, realizada pela UERJ e o Núcleo de Estudos em Agroecologia AIPIM da UFF que, junto com a Associação dos Produtores Rurais do Vale de Mambucaba, desenvolveu o projeto “Cesta Agroecológica do Vale de Mambucaba”, que, como forma de escoar a produção diante da pandemia, realiza entregas quinzenais de cestas com produtos agroecológicos (Consea-ERJ, 2020).

No caso das ações aqui analisadas registradas pelo Consea-ERJ, a pesquisa não identificou ações específicas de formação em torno do tema da exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada, como no caso nacional. No entanto, a mobilização exercida pelo Consea-ERJ sobre os diferentes setores de governo para que esse direito fosse garantido indicam movimentos nesse sentido.

3.3 PROPOSTAS COMPARTILHADAS PELAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO ÂMBITO DA SAN, NO PROCESSO DAS AÇÕES DE COMBATE À INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19.

Como apresentado anteriormente, o Consea-ERJ construiu um conjunto de propostas e orientações com o objetivo de subsidiar as ações do governo estadual no contexto da pandemia. Além disso, as organizações da sociedade civil que compõem o conselho estadual e os conselhos municipais do estado do Rio de Janeiro desenvolveram uma série de ações incidindo diretamente sobre a situação de SAN da população, além de manter o controle social dos programas de SAN. Essas organizações ainda se mobilizaram para negociar e pressionar os governos para garantir os princípios do SISAN e da política nacional de SAN (Consea-ERJ, 2020).

Além das ações também foram identificadas as propostas disseminadas no curso do processo de atuação da sociedade civil nas Redes de Políticas no âmbito da SAN. Essas propostas indicam as características particulares na forma como o conceito de SAN foi desenvolvido no país, e na forma de produção do conhecimento no processo político de construção do campo da SAN. O diálogo entre as diversas organizações da sociedade civil, gestores governamentais e instituições acadêmicas, contribui para a ação política e construção do conhecimento marcado por características tais como a intersectorialidade, interdisciplinaridade e a articulação entre a produção de conhecimento e ação política. Isso está presente nas múltiplas abordagens identificadas nas ações que se referem a abastecimento e consumo de alimentos, modos de produção, comercialização e educação alimentar e nutricional, no contexto da Covid-19, levando em conta as características do próprio conceito que integra um movimento duplo de conceituação e prática, teoria e política, desenvolvido de modo a criar instrumentos para a ação política.

Essas características podem ser identificadas nas ações desenvolvidas no contexto da pandemia que demonstram a importância dada a mobilização de governos, ao fortalecimento e desenvolvimento das políticas públicas de SAN e a consolidação de modos de produção de alimentos que sejam sustentáveis e saudáveis, assim como a preocupação com o acesso alimentar em si, manifestada nas inúmeras ações de entregas de cestas de alimentos à populações em situação de vulnerabilidade social.

Os seminários produzidos pela Rede PENSSAN são mais um exemplo dessa dinâmica entre as concepções de SAN e a atuação da sociedade civil. Os temas abordados demonstram essa visão ampla que articula e problematiza diferentes

dimensões da SAN. Dentre eles destacam-se os debates sobre os indicadores de risco da IA no contexto da pandemia, que frente aos desafios colocados para a produção de pesquisa no país, diante da grave crise econômica e de outros fatores políticos, ameaça a produção de dados sobre a IA. A Rede PENSSAN, diante desse quadro, buscou financiamento não governamental e continuou atuando na coleta de dados para a identificação da IA (Rede PENSSAN, disponível em <http://pesquisassan.net.br/>, acesso em 16 de jan. de 2021).

Os seminários seguintes da Rede ainda discutiram sobre: cultura e alimentação durante a pandemia; consumo, abastecimento e soberania alimentar e também sobre a volta do Brasil ao mapa da fome da FAO, a partir da análise de dados de IA no Brasil e no mundo (Rede PENSSAN, disponível em <http://pesquisassan.net.br/>, acesso em 16 de jan. de 2021).

O interesse em discutir esses temas e a preocupação em considerar as questões ligadas a alimentação de forma ampla, considerando por exemplo, as questões culturais, e as perspectivas da agroecologia e do DHAA, ainda que em um contexto de emergência de saúde, demonstram uma visão problematizadora que vai além do combate a fome por meio da ação direta de doação de alimentos.

Identifica-se, a partir da análise das ações da Rede PENSSAN, que as instituições acadêmicas que compõem essas Redes de políticas constroem conhecimento de maneira diferenciada, valorizando o saber popular e o conhecimento produzido em conjunto com a sociedade civil. Apostam nas ações de extensão universitária e na complementariedade entre conhecimento acadêmico e ação política.

As instituições de ensino e pesquisa historicamente integram o que vem sendo identificado como um campo “sócio-político” amplo e interdisciplinar da SAN (Maluf, Burlandy & Alexandre, 2020) reconhecido internacionalmente como uma experiência virtuosa de construção compartilhada de políticas públicas (Maluf, 2007; Burlandy, 2009; Preiss et al., 2020). A produção de conhecimento no âmbito da SAN vem sendo caracterizada pela diversidade de abordagens de pesquisa e pela perspectiva interdisciplinar (Anjos & Burlandy, 2010; Prado et al, 2010; Maluf, Burlandy & Alexandre, 2020). O perfil das ações desenvolvidas pelas instituições acadêmicas no contexto da pandemia do Covid-19, considerando a atuação da Rede PENSSAN e a diversidade e os tipos de temas abordados nos seminários que ocorreram nesse contexto, refletem essa perspectiva particular de construção do conhecimento em SAN.

CONCLUSÕES

Esta dissertação teve como objetivo analisar as ações da sociedade civil brasileira organizada no âmbito da SAN durante a pandemia da Covid-19, no ano de 2020, no cenário nacional e no estado do Rio de Janeiro. Este processo ainda está em andamento, tanto no que diz respeito à pandemia, quanto no que se refere às ações e respostas que a sociedade civil está desenvolvendo.

Os capítulos organizaram os dados segundo as dimensões de análise previstas pelo estudo, indicando a **trajetória histórica** de construção de uma dada **estrutura político institucional** sistêmica que se consolidou no país no âmbito da SAN fortemente influenciada pela atuação da sociedade civil (o SISAN, a PNSAN e o PLANSAN) e seus **princípios norteadores**. O estudo destacou os principais **atores** que participaram desse processo (instituições, movimentos sociais) e formas de organização política, especialmente em Redes de Políticas. Indicou também as repercussões do **contexto da Pandemia** da Covid-19 e as **ações** que vem sendo desenvolvidas pela sociedade civil brasileira nessa conjuntura, particularmente em 2020.

No primeiro capítulo foi brevemente apresentada a trajetória da política de SAN no Brasil a partir dos anos 30 até o ano de 2020. Destacou-se na análise o contexto institucional e a participação da sociedade civil, assim como o estabelecimento e a complexificação de um campo específico de políticas de SAN que, além do tema do combate à fome, incorporou uma série de outros conceitos e objetivos como reforma agrária, sustentabilidade, soberania alimentar, nutrição, cultura, direitos, entre outros. Essa trajetória indica a progressiva ampliação da **concepção de SAN**, a construção de uma **estrutura institucional sistêmica**, pautada em **princípios** como a intersectorialidade – a articulação entre ações e setores relacionados a produção, comercialização, consumo de alimentos - a equidade, a participação social, a perspectiva do DHAA, e o protagonismo da sociedade civil na construção dessa política pública.

Foram apresentadas também as disputas políticas que atravessaram a SAN ao longo do processo histórico de consolidação dessa agenda em âmbito nacional. A partir dessa reflexão foi possível identificar o quanto o conceito de SAN está ligado aos princípios de participação social e democracia e a articulação entre ações relacionadas com as políticas de produção, comercialização e consumo de alimentos, na perspectiva da intersectorialidade e da equidade.

Enquanto, em governos identificados com a agenda neoliberal, a política de SAN sofreu retração, desinvestimento e abandono de seus programas, em governos identificados com a democracia participativa foi possível ampliar espaços institucionais de diálogo entre sociedade civil e governos como Conselhos e Conferências, investimentos e cobertura dos Programas, fazendo com que o tema da SAN ocupasse o centro do debate público no Brasil. Ainda assim, mesmo em governos com esse perfil, a política de SAN sofreu retrações orçamentárias significativas, especialmente a partir de 2014 com a crise política e econômica que se instala no país. Essas medidas podem indicar os desafios para a consolidação de políticas públicas governamentais em contextos de crises dessa ordem, bem como as contradições que refletem a convergência e os conflitos de interesses que atravessam a SAN enquanto questão pública. A garantia da SAN, segundo a concepção pautada pela LOSAN e os princípios norteadores do SISAN, afeta os modos de produção, comercialização e consumo de alimentos consolidados historicamente no país. Conseqüentemente, afeta todos os interesses que são construídos em torno desses processos, relacionados com a distribuição e o uso da terra; os tipos de insumos produtivos utilizados (tipos de sementes, uso de agrotóxicos); as dinâmicas de comercialização e consumo de alimentos (in natura e ultraprocessados); o uso de equipamentos produtivos, dentre outros.

O segundo capítulo abordou a atuação da sociedade civil ao longo da trajetória histórica de construção da política de SAN e indicou como a sociedade civil foi determinante para a formação de um conceito ampliado, que aponta para mudanças significativas nos sistemas alimentares vigentes (considerando as questões acima citadas) e para a estruturação de um projeto político participativo e democrático nesse âmbito da agenda pública.

As informações aqui analisadas indicaram que diferentes tipos de ação vêm sendo realizadas pelas organizações da sociedade civil, incluindo atividades de pesquisa e monitoramento; de garantia do acesso alimentar; de fortalecimento da produção de alimentos na ótica da SAN, incluindo o apoio à agricultura familiar e aos modos agroecológicos de produção; ações voltadas para a exigibilidade do DHAA, além das ações de formação (cursos, produção de materiais educativos e de disseminação de informações). A mobilização dos governos para manutenção e recuperação de programas e princípios estratégicos para a SAN também foi expressiva. Além disso, observou-se que a sociedade civil organizada inclui diferentes tipos de instituições e formas de organização política como Universidades, ONG's, Fóruns, Redes de Políticas e Movimentos Sociais, que atuam em diálogo e negociação com governos, além da

mobilização e pressão política. Esse conjunto de ações potencialmente contribuiu para a manutenção da SAN na agenda pública e para a consolidação do tema como questão pública.

A sociedade civil vem desempenhando um papel fundamental mesmo antes da SAN se tornar política de Estado, e atuou de forma a equilibrar independência e diálogo com governos e partidos ao longo de sua trajetória.

Historicamente, percebe-se que uma série de movimentos demandaram espaços institucionais para a construção de políticas públicas no país. O próprio Consea foi instituído como uma conquista da sociedade na luta por uma política ampla e intersetorial.

Com a extinção do Consea em 2019, e a retração de investimentos governamentais que está em curso desde 2014, identificou-se uma desinstitucionalização do SISAN e uma retração dos Programas de SAN, principalmente em âmbito nacional. Mesmo diante desse quadro, a sociedade civil permanece atuante, construindo frentes de mobilização com os movimentos e organizações sociais para lutar pelo DHAA e por políticas públicas que atendam ao conjunto da população brasileira.

O capítulo três abordou, a partir da conjuntura anteriormente apresentada, o contexto da pandemia da Covid-19 e suas implicações na situação da SAN.

As medidas necessárias de isolamento físico, adotadas pelos governos em diferentes níveis, contribuíram para agravar a situação de IA da população que já vinha se aprofundando mesmo antes da pandemia, como indicaram os dados da POF 2017-2018. Os setores mais socialmente vulneráveis como trabalhadores informais e trabalhadores do campo, tiveram queda significativa na renda familiar principalmente a partir de 2016. Com a chegada da pandemia a crise econômica se agrava e o auxílio emergencial passa a ser a única fonte de renda de alguns segmentos da população. O Brasil é um país desigual e a chegada da pandemia evidenciou e aprofundou problemas sociais crônicos.

Diante desse quadro, o presente estudo demonstra que o dinamismo da sociedade civil no tema da SAN se mostra pujante. Essa vitalidade é fruto, em parte, da **trajetória histórica** de consolidação de uma dada **estrutura político institucional** que possibilitou a interação com os governos e, conseqüentemente, a alocação de recursos públicos e a construção de um sistema, de uma política e de programas de SAN.

Identificou-se **diferentes tipos de ação** desenvolvidas pela sociedade civil, desde aquelas que podem ser consideradas mais emergenciais, que visam garantir o

acesso alimentar à população brasileira até as ações de pesquisa e produção de dados, e ações educativas para prevenção da Covid-19, além do desenvolvimento de cursos de formação que reforçam os princípios da SAN e do DHAA. Nesse sentido, a sociedade civil, engajada em seus territórios respondeu à crise gerada pela pandemia com campanhas de distribuição de alimentos, refeições, materiais de higiene, equipamentos de proteção individual, auxílio financeiro, entre outros. Essas ações expressam, além da preocupação em atender as pessoas de maneira urgente, seguindo a orientação de um grande nome da SAN nacional, o Betinho - “quem tem fome, tem pressa” - também os valores de solidariedade que envolvem o tema e os princípios que pautam a PNSAN e o SISAN.

As ações de solidariedade articularam-se com ações de estímulo à produção de alimentos, de incidência em políticas públicas, de exigibilidade de direitos e de formação. Portanto, são estratégias que interagem, uma vez que os próprios atores se articulam entre si por meio das Redes de Políticas que foram consolidadas, especialmente nas últimas três décadas.

Foram desenvolvidos debates, seminários online, pesquisas visando manter um processo de reflexão sobre os temas da SAN e do DHAA e, além disso, foram diversas as ações políticas que cobraram medidas dos governos, tais como: o investimento no PAA; mudanças na legislação para que o PNAE pudesse atender aos estudantes, mesmo diante da suspensão das aulas; documentos de orientação para a população; manifestos; denúncias, e material para subsidiar as ações dos governos para que garantissem e se adequassem aos princípios da SAN.

A identificação dos **atores** que estão presentes nessas Redes de políticas demonstra como as ações estão identificadas com esses princípios. Ressalta-se a diversidade das organizações que atuam nesses espaços, tanto das Redes da Sociedade Civil quanto do próprio Consea-RJ, que abarcam representações de indígenas, quilombolas, diversas matrizes religiosas, trabalhadores rurais, seguimentos de mulheres negras, dentre outros. Essa diversidade se alinha com os princípios da equidade e da intersetorialidade, que pautam a PNSAN e o SISAN, uma vez que simultaneamente incluem seguimentos populacionais historicamente excluídos e promovem diálogo e aproximações entre organizações que atuam nas diferentes dimensões da SAN (produção, comercialização, abastecimento, consumo de alimentos e saúde) e do DHAA.

As **ações** aqui identificadas refletem o esforço da sociedade civil por continuar mantendo na pauta não só os programas e intervenções situados no âmbito da SAN, mas também os princípios que pautam essa política como a equidade, o apoio à

agricultura familiar e aos modos agroecológicos de produção, os debates sobre cultura alimentar e o respeito a diversidade alimentar e a perspectiva do DHAA. Quando a sociedade civil demanda que a agricultura familiar seja contemplada nos programas do governo como o PAA e o PNAE, reforçando a importância de manter o princípio da compra de 30% provenientes da agricultura familiar (no caso do PNAE) bem como a oferta de uma alimentação adequada e saudável, ou com ações voltadas para a garantia da qualidade dos alimentos, reforça a perspectiva de articulação entre produção e consumo de alimentos que é identitária da SAN. Simultaneamente também continuaram estimulando a distribuição de alimentos produzidos com base agroecológica e criaram canais de escoamento para a produção da agricultura familiar por meio de cestas compostas de alimentos originários desse segmento.

Outro **princípio** identificado pela análise dos atores e organizações que vem realizar as ações nesse contexto da Covid-19 é a intersectorialidade, mobilizada nessa conjuntura pela atuação em Redes nacionais e também por espaços de pactuação como o Consea-RJ, além de outros atuantes em diferentes estados e municípios do país. As diferentes organizações da sociedade civil que integram essas Redes de políticas têm vocações diferentes e atuam em frentes distintas, como aquelas que operam no meio urbano, outras em âmbito rural, destacam-se ainda as instituições acadêmicas e de pesquisa, e as organizações que representam os produtores de alimentos, consumidores, organizações de classe, dentre outros. Essa diversidade de vocações institucionais, tipos de representação e tipos de ação implementadas reflete o leque amplo de possibilidades de programas e intervenções públicas que vem sendo historicamente construídos no âmbito da SAN, como indica a trajetória institucional apresentada nesse estudo.

As ações do governo federal para enfrentamento à pandemia residem em medidas emergenciais com foco no acesso à renda e aos alimentos. Porém, para garantir o DHAA, são necessárias ações que envolvam diversos setores e atuem nas mais variadas frentes que envolvem a SAN. Isso implica que governos e sociedade civil levem em consideração a diversidade de atores e interesses envolvidos, criando formas democráticas de governança que voltem a abrir espaço para a institucionalização da participação social e a volta do Consea a nível nacional, considerando inclusive a relevância de coordenação das ações.

O estudo também abordou a atuação da sociedade civil no âmbito do estado do Rio de Janeiro e indicou que o Consea-ERJ permanece funcionando e atuando, assim como diversos conselhos estaduais e municipais espalhados pelo país, apresentou as ações realizadas pelas instituições acadêmicas que fazem parte do Consea-ERJ e do

Coletivo que constrói a Conferência Popular de SAN, que se destacam pelo fato de constituírem uma rede própria desse segmento, além de compor outras. Essas instituições além de promoverem campanhas emergenciais produziram dados, pesquisas e promoveram cursos.

Essas **ações** demonstram como as propostas estabelecidas no campo sociopolítico da SAN se relacionam com a ação política e refletem a perspectiva ampla da SAN assim como seus princípios orientadores, especialmente os relativos a Intersetorialidade, Equidade, Soberania Alimentar e ao DHAA. As ações identificadas articulam-se e estão em consonância com os princípios e objetivos que orientam a política de SAN.

A pandemia da Covid-19 demanda ações emergenciais, mas a atuação da sociedade civil no âmbito da construção e manutenção da PNSAN e do SISAN, em um contexto de desinstitucionalização e desmonte da política nacional de SAN, para além de incluir esse tipo de ação, avança no sentido de pautar os governos, em seus três níveis, para que não recuem em pautas e princípios relevantes para SAN e para o DHAA. As demandas do FBSSAN indicam esse movimento.

As ações desenvolvidas pela sociedade civil têm sido um contraponto à atuação governamental no enfrentamento à epidemia, demonstrando que esses setores têm a capacidade de desenvolver estratégias que atuem de forma direta na SAN e também na busca de soluções e subsídios para o desenvolvimento de políticas públicas. Além de implementar ações, a sociedade civil também exerce pressão sobre os governos para que desenvolvam políticas públicas que afetem os fatores que condicionam as vulnerabilidades alimentares da população.

O fato da sociedade civil estar historicamente engajada com a temática da SAN, por meio da atuação de diferentes organizações sociais que integram Redes de políticas, potencializou sua capacidade de responder de maneira rápida e qualificada às demandas de SAN colocadas pela excepcionalidade da pandemia. Essas ações articulam diversos movimentos e instituições que atuam para que a SAN permaneça inserida na agenda pública, o que potencializa sua capacidade de intervir em caráter emergencial, sem perder os princípios historicamente construídos em torno dessa política. Isso reflete de forma importante no dinamismo desse campo “sócio-político”, especialmente na sua capacidade de desenvolver respostas e estar politicamente ativo em um contexto adverso como o da pandemia da Covid-19. Governos mudam e uma sociedade civil livre e organizada pode contribuir para a garantia de direitos, ou para a mobilização em torno desse processo, principalmente para as populações mais vulneráveis.

Há que se considerar que, essa potencialidade foi fruto de uma longa trajetória histórica que se reflete, positivamente, em um contexto adverso como o da Pandemia da Covid-19 porque possibilitou a consolidação de Redes de Políticas que operam para além das mudanças de governo. O fato de parte das ações desenvolvidas ser voltada para pressionar os governos para que utilizem os recursos públicos para garantia da SAN e mantenham os princípios que orientam a PNSAN e o SISAN, como os que possibilitaram o apoio a agricultura familiar, a produção de base agroecológica, dentre outros, indica também que essas Redes reconhecem as atribuições intransferíveis dos governos e das instituições estatais. Ou seja, as políticas públicas são reconhecidas como fundamentais para a garantia da SAN, especialmente em um contexto como o brasileiro marcado por profundas desigualdades de diferentes tipos.

Por fim, cabe destacar a participação das instituições acadêmicas e de pesquisa nesse processo, integrando as Redes de políticas e o Consea-RJ que integraram de forma importante a trajetória histórica da SAN. Um dos pressupostos do referencial analítico adotado é que o contexto institucional é configurado e simultaneamente condiciona as ideias e as ações implementadas. Portanto, pode-se considerar que o contexto político institucional da SAN caracteriza-se por uma interação entre institucionalidades distintas, considerando o perfil das organizações da sociedade civil instituições acadêmicas, e dos setores de governo que dialogam e atuam conjuntamente no contexto das redes de políticas. Essa interação processada ao longo de décadas favoreceu a construção de ideias e conhecimentos pautados em uma abordagem multidisciplinar e participativa e voltados para subsidiar a ação política e consolidar políticas públicas. Trata-se, portanto, de um conhecimento profundamente engajado e construído de forma compartilhada entre instituições acadêmicas e organizações da sociedade civil e governos. Esse processo afeta, em uma via de mão dupla, o próprio contexto institucional acadêmico que, como visto no perfil da Rede PENSSAN e nos princípios que as orientam, valoriza um conhecimento construído com base em princípios distintos daqueles que pautam os processos acadêmicos mais tradicionais. Isso pôde ser observado nas ações desenvolvidas no contexto da Covid-19 e no modo como ocorreram, a exemplo dos cursos oferecidos como parte de projetos de extensão, construídos em parceria com a sociedade civil.

As questões analisadas reforçam o já reconhecido dinamismo político da sociedade civil no âmbito da SAN que sinaliza uma capacidade de se manter propositiva e politicamente ativa, mesmo em conjunturas críticas como o da pandemia da Covid-19.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRASCO. Plano Nacional de Enfrentamento à Pandemia da Covid-19. Frente Pela Vida. 2020. Disponível em: https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2020/07/PEP-COVID-19_v2.pdf.

ALPINO, Tais de Moura Ariza et al. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. Cadernos de Saúde Pública [online]. v. 36, n. 8 [Acessado 5 Dezembro 2020], e00161320. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-311X00161320>>. ISSN 1678-4464. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00161320>.

ANDION, Carolina. Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da COVID-19 no Brasil. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 936-951, Agosto. 2020. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000400936&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 Feb. 2021. Epub Agosto 28, 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200199>.

ANJOS, Luiz Antonio & **Burlandy,** Luciene. Construção do Conhecimento e Formulação de Políticas Públicas no Brasil na área de Segurança Alimentar. Ciência & Saúde Coletiva 2010, 15 (1): 19-30.

ARIA, Claudia Feres; **SILVA,** Viviane Petinelli; **LINS,** Isabella Lourenço. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? Rev. Bras. Ciênc. Polít., Brasília, n. 7, p. 249-284, Apr. 2012. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522012000100011&lng=en&nrm=iso>. access on 05 Dec. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0103-33522012000100011>.

ARRIZA, TMA. Et al. Covid 19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais, Cadernos de Saúde Pública, Cadernos de Saúde Pública, 36 nº.8, Rio de Janeiro, Agosto 2020.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opin. Publica*, Campinas , v. 18, n. 2, p. 383-398, Nov. 2012 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000200006&lng=en&nrm=iso>. access

on 19 Jan. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762012000200006>.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, Rio de Janeiro , v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000300001&lng=en&nrm=iso>. access

on 19 Jan. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000300001>.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; Mattos, Rubem Araújo de. Sobre Política (ou o que achamos pertinente refletir para analisar políticas). In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p.52-91. Online: Disponível em [caminhos-para-analise-das-politicas-de-saude-pdf \(redeunida.org.br\)](http://caminhos-para-analise-das-politicas-de-saude-pdf(redeunida.org.br)).

BARRETO ML, BARROS AJDD, CARVALHO MS, CODEÇO CT, Hallal PRC, MEDRONHO RDA, et al. O que é urgente e necessário para subsidiar as políticas de enfrentamento da pandemia de COVID-19 no Brasil? *Rev Bras Epidemiol* 2020; 23: e200032.

BICALHO, Daniela e **LIMA**, Tácio de Mendonça. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como garantia do direito à alimentação no período da pandemia do COVID-19. 2020. Preprint. Disponível em: [file:///C:/Users/usuario/Downloads/852-Preprint%20Text-1237-4-10-20200630%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/852-Preprint%20Text-1237-4-10-20200630%20(1).pdf)

BRASIL. Presidência da República. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. 2017. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-consea>

BRASIL. Presidência da República. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil, 2009. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm

BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2000)

BURLANDY, Luciene. & **LABRA**, Maria.Eliana. Redes de política no combate a fome e a pobreza. A estratégia Comunidade Solidária. *Ciência & Saúde Coletiva* 2007: 12 (6):1543-52. Disponível em <http://www.abrasco.org.br/cienciasaudecoletiva/>

BURLANDY, Luciene. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro , v. 16, n. 1, p. 63-72, Jan. 2011. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011000100010&lng=en&nrm=iso>. access on 23 Nov. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232011000100010>.

BURLANDY, Luciene: A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo. *Ciênc. saúde coletiva* vol.14 no.3 Rio de Janeiro May/June 2009. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300020.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN). Cadernos SISAN, nº1. 2011.

CONFERENCIASSAN. Disponível em <https://conferenciassan.org.br/>, acesso em 02 de fev. de 2021.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Proposições do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para sua elaboração Documento Aprovado na Plenária do CONSEA de 12 de agosto de 2009. Disponível em:

<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2009/proposicoes-do-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-para-elaboracao-da-politica-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-08.2009>

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). Arquivo CONSEA. 1995. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/1-conferencia-completa-ilovepdf-compressed.pdf>.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (CONSEA-RJ). Burlandy, L. Kraemer, F. Branco, TC. Lopes, T; Machado, R; Gollo. A (orgs). _O acesso à alimentação e os desafios para garantia da Segurança Alimentar e Nutricional em tempos de Covid-19: as ações dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio de Janeiro e das organizações da Sociedade Civil que atuam nesses conselhos. Rio de Janeiro: CONSEA-RJ, 2020.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FOOD AGRICULTURAL ORGANIZATION (FAO) Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. RELATÓRIO DA FAO. 2014, disponível em <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>

FLICK, Uwe. Introdução à Pesquisa Qualitativa. Porto Alegre. Ed. Artmed, 2009.

FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (FBSSAN). Garantir o direito à alimentação e combater a fome em tempos de coronavírus. https://fbssan.org.br/wp-content/uploads/2020/03/2020-recomendacoes-sobre-direito-alimentacao-no-contexto-da-covid_.pdf. Acessado em 09 de setembro de 2020.

FREITAS, MCS, PENA, GL. Fome e a Pandemia de COVID-19 no Brasil. Tessituras Rev. Antropologia e Arqueologia, Pelotas, Vol. 8, Nº 1 (2020), 38 – 40, Jan – Jun 2020.

GRISA Catia. As ideias na produção de políticas públicas: contribuições da abordagem cognitiva. IN Bonnal, P & Leite, S (orgs) Análise comparada de políticas agrícolas. Rio de Janeiro: MANAUD, 2011. p. 93-137.; Muller, P & Surel, Y. A análise das políticas públicas. Pelotas: EDUCAT, 2002.

GRISA, Catia & **ZIMMERMANN,** Silvia. Estado E Sociedade Civil Na Promoção Da Segurança Alimentar E Nutricional No Brasil: A Construção Do Programa De Aquisição

De Alimentos Da Agricultura Familiar (PAA). Agroalimentaria, vol. 21, núm. 41, 2015
Universidad de los Andes.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, Primeiros Resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>. Acesso em: 02 de dezembro de 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação. Silva, Sandro Pereira. Rio de Janeiro, 2014 http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf

JAIME, Patricia Constante. Pandemia de COVID19: implicações para (in)segurança alimentar e nutricional. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 25, n. 7, p. 2504, jul. 2020 . Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232020000702504&lng=pt&nrm=iso . acessos em 05 dez. 2020. Epub 08-Jul-2020. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232020257.12852020>.

LAVALLE G, Adrian & **SZWAKO**, José. (2015). Sociedade civil, Estado e autonomia: Argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*. 21. 157-187. 10.1590/1807-0191211157.2015.

MALUF, Renato S. Segurança Alimentar e Nutricional. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2007.

MALUF, Renato S.; **BURLANDY**, Luciene.; **ALEXANDRE**, Veruska. Prado. Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: enfoques e conexões com as políticas públicas In: Preiss, PV; Schneider, S; Coelho-de Souza, G. A contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.

MARCON, Maria C. Avaliação da Participação Social em Segurança Alimentar e Nutricional. 2017. Programa de Pós graduação em Saúde Coletiva do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal de Santa Catarina. 2017.

MORAES, Verena Duarte de. Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: as instâncias de coordenação intersetorial e de participação social. 2019. 262f. Tese (Doutorado em saúde pública). Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, 2009.

OLIVEIRA, Tatiana Coura; **ABRANCHES**, Monise Viana; **LANA**, Raquel Martins. (In)Segurança alimentar no contexto da pandemia por SARS-CoV-2. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, e00055220, Mar. 2020. Disponível em: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1022/inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-por-sars-cov-2>. acessos em 05 Dez.: 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00055220>.

PRADO, Shirlei Donizete.; **GUGELMIN**, Silvia A.; **MATTOS**, Ruben A.; Silva, JK.; Olivares, PS. G. A pesquisa sobre Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil de 2000 a 2005: tendências e desafios. Ciência e Saúde Coletiva 2010, 15 (1): 7-18.

REDE PENSSAN. Inquérito Nacional Sobre a Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Março, 2021. Disponível em: <http://olheparaafome.com.br/> . Acesso em 13 de abril de 2021.

SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. Estud. Av., São Paulo , v. 9, n. 23, p. 87-107, Apr. 1995 . Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100007&lng=en&nrm=iso access on 04 Dec. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0103-40141995000100007>.

SILVA FILHO, Olívio José da; **GOMES JUNIOR**, Newton Narciso. O amanhã vai à mesa: abastecimento alimentar e COVID-19. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro , v. 36, n. 5, e00095220, 2020 . Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2020000500506&lng=en&nrm=iso. access on 05 Dec. 2020. Epub June 01, 2020. <https://doi.org/10.1590/0102-311x00095220>.

SOFIATTI, De Luciana. Os Espaços Públicos de Participação na Elaboração de Políticas Públicas: O Caso do Conselho Estadual de Segurança Alimentar do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Instituto

de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. 2005
https://institucional.ufrj.br/portalcpsda/files/2018/08/2005.disserta%20ba%20c3%20bao.de%20uciana_sofiatti.pdf

SOUZA, LEPF; BARROS, RD; BARRETO, ML; KATIKIREDDI, SV; HONE, TV; SOUZA, RP; LEYLAND, A; RASELLA, D; MILLETI, CJ; PESCARINI, J. The Potential Impact of Austerity on Attainment of the Sustainable Development Goals in Brazil. *BMJ Global Health* 2019; 4:e001661.

SHOTTZ, Vanessa. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela Agricultura familiar. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. 2017
<https://tede.ufrj.br/jspui/bitstream/jspui/2375/2/2017%20-%20Vanessa%20Schottz.pdf>

RECINE, Elisabetta et al. Reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security and the confrontation of Covid-19 in Brazil. *Rev. Nutr., Campinas* , v. 33, e200176, 2020 . Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732020000100201&lng=en&nrm=iso . access on 05 Dec. 2020. Epub Oct 02, 2020. <https://doi.org/10.1590/1678-9865202033e200176>.

Rede PENSSAN. Disponível em <http://pesquisassan.net.br/>, acesso em 16 de jan. de 2021

RIBEIRO-SILVA, Rita de Cássia et al. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro , v. 25, n. 9, p. 3421-3430, Sept. 2020. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232020000903421&lng=en&nrm=iso . access on 05 Dec. 2020. Epub Aug 28, 2020. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020259.22152020>.

PINHEIRO, Anelise Rizzolo de Oliveira. Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar e nutricional (2003-2006): atores, idéias, interesses e instituições na construção de consenso político. 2009. 236 f. Tese (Doutorado em Política Social)- Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

POGREBINSCHI, Thamy; **TANSCHIEIT**, Talita. Andando pra trás: O que aconteceu com a participação social no Brasil. 2017. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/thamy-pogrebinschi-talita-tanscheit/andando-para-tr-s-o-que-aconteceu-com-particip>.

SIPIONI, ME; **RIQUIERI**, RL; **BARBOSA**, JPM; **BISCOTTO**, DB; **SARTI**, TD; **ANDRADE**, MAC. Máscaras Cobrem o Rosto, a Fome Desmascara o Resto: COVID-19 e o enfrentamento à fome no Brasil. Scielo - Scientific Electronic Library Online. Acessado 10.out.2020.

STAKE, R.E. Pesquisa Qualitativa: estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre. Ed. Penso, 2011.

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. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro , v. 34, n. 2, e00206816, 2018. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2018000205016&lng=pt&nrm=iso . acessos em 05 dez. 2020. Epub 01-Mar-2018. <https://doi.org/10.1590/0102-311x00206816>.

ZIMMERMANN, Silvia. A Pauta do Povo e o Povo em pauta: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil- Democracia, Participação e Decisão Política. 2011. Tese. Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA, 2011.