

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Letícia Ferreira de Barros Vieira

**ALIMENTANDO A MUDANÇA: A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ALIMENTAR DE
BELO HORIZONTE À LUZ DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Belo Horizonte

2023

Letícia Ferreira de Barros Vieira

**ALIMENTANDO A MUDANÇA: A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ALIMENTAR DE
BELO HORIZONTE À LUZ DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na modalidade de monografia ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Carla Ladeira Bronzo

Belo Horizonte
2023

V658a

Vieira, Letícia Ferreira de Barros.

Alimentando a mudança: a política de assistência alimentar de Belo Horizonte à luz da participação social / Letícia Ferreira de Barros Vieira. – Belo Horizonte, 2023.

[16], 183 f. : il.

Trabalho de conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2023.

Orientadora: Carla Ladeira Bronzo

Bibliografia: f. 180-181

1. Segurança alimentar – Políticas públicas – Belo Horizonte (MG). 2. Programa da Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial (PAAN) – Nutrição – Participação social. I. Bronzo, Carla Ladeira. II. Título.

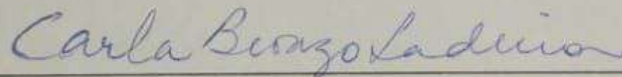
CDU 612.3(815.11)

Leticia Ferreira de Barros Vieira

ALIMENTANDO A MUDANÇA: A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ALIMENTAR
DE BELO HORIZONTE À LUZ DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação
em Administração Pública da Escola de
Governos Professor Paulo Neves de
Carvalho, da Fundação João Pinheiro,
como requisito parcial para a obtenção
do título de bacharel em Administração
Pública.

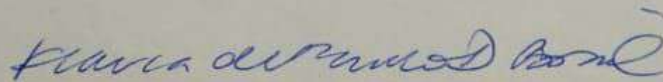
Aprovada na Banca Examinadora



Prof^a. Dra. Carla Bronzo Ladeira – Fundação João Pinheiro / FJP



Prof. Bruno Dias Magalhães – Fundação João Pinheiro / FJP



Prof^a. Dra. Flávia de Paula Duque Brasil – Fundação João Pinheiro / FJP

Belo Horizonte, 06 de dezembro de 2023

Para todos aqueles que se dedicam
incansavelmente por um Brasil sem fome,
que esse trabalho alimente a mudança.

AGRADECIMENTOS

Da decisão em cursar Administração Pública até a finalização desta monografia, passei por uma jornada marcada pela persistência em meio a falhas e perdas. Busquei, todos os dias, me tornar uma pessoa melhor para os desafios impostos e, só pude persistir, porque tive apoio daqueles que escolhi como minha família e de todos que admiro. A estas pessoas, eu agradeço:

Ao meu parceiro de vida e melhor amigo, Fábio, agradeço ao apoio incondicional. Ao seu lado os meus dias são mais felizes, os pequenos momentos mais especiais, a rotina pesada mais leve e os sofrimentos mais profundos se tornam um pouco mais suportáveis.

Agradeço aos meus pais, avós, padrinhos, irmãos e demais familiares pelo apoio constante. No amor de cada um de vocês, eu me encontro. No amor de cada um, pude prosperar e me tornar quem sou: um pequeno reflexo da grandeza de quem me cerca.

À minha Gente, agradeço pelas risadas e amizades que tornaram o CSAP tão leve e especial. Obrigada por todo o apoio e por acreditarem em mim quando eu duvidava. Obrigada Paula, Juliana, Lavínia, Gabriella, João, Gabriel, Laura, Mariana, Guilherme Reis, Arthur Nascimento, Vinicius, Arthur Ribeiro e Guilherme Lavarini.

Agradeço à família do CSA por serem o porto seguro para onde sempre retorno. Na minha segunda casa, onde passei mais tempo que em qualquer outro lugar, tenho as memórias mais felizes com os irmãos que escolhi para a vida. Obrigada Fábio, Julia, Malu, Lorena e João.

Agradeço à minha brilhante orientadora Carla Bronzo. Durante o período de orientação fui acolhida com cuidado, disponibilidade, envolvimento e dedicação que me levou a ficar cada vez mais envolvida com esta pesquisa. Sem dúvidas, esse trabalho só foi possível, porque passou pelo seu cuidado. Que sorte a minha poder aprender tanto com você.

Agradeço também aos maravilhosos professores do CSAP por compartilharem seu conhecimento com tanto carinho, mesmo diante do distanciamento imposto. Aos queridos funcionários, agradeço por trabalharem incansavelmente nos bastidores para tornar mais leve nossa experiência no curso. Agradeço à Fundação João Pinheiro por possibilitar um caminho para viabilizar minha

vocação ao serviço público. Tenho certeza de que escolhi certo ao entrar no CSAP e me inspiro nos colegas da AEST/SES.

Por fim, dedico toda minha gratidão a quem dividiu comigo o sonho que conquisto, mas que não puderam dividir fisicamente a alegria de conquistá-lo. Os dois amores da minha vida partiram, nos últimos anos, e deixaram comigo a saudade e a dor que não cessa. Fui abençoada de ter sido amada por vocês e honrando a sua memória, Vovó Edy e Dora, que dedico este momento.

Obrigada.

Hoje não temos nada para comer. Queria convidar os filhos pra suicidar-nos. Desisti. Olhei meus filhos e fiquei com dó. Eles estão cheios de vida. Quem vive, precisa comer. Fiquei nervosa, pensando será que Deus esqueceu-me? Será que ele ficou de mal comigo?

(Maria Carolina de Jesus, 2022 p. 174)

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar o processo de construção da política pública de assistência alimentar do município de Belo Horizonte e investigar a participação popular nesse processo. A pesquisa contemplará o período de 1993 a 2022, com foco nos anos de 2019 a 2022 e no Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial (PAAN). Utilizando pesquisas bibliográficas, análise documental e entrevistas com atores-chave envolvidos no PAAN, o estudo buscará conceituar a participação social e suas diferentes formas na construção de políticas públicas. Além disso, serão abordados os conceitos de fome e insegurança alimentar e nutricional, bem como as políticas de segurança alimentar e nutricional (SAN) em nível federal desde 1988. O trabalho também descreve a política de assistência alimentar do governo municipal de Belo Horizonte durante o período investigado, com enfoque nos processos de participação cidadã. A análise dos dados coletados e das entrevistas visa identificar inovações nos processos de participação cidadã ao longo da trajetória da política de assistência alimentar em Belo Horizonte, especialmente durante a pandemia de COVID-19. Além disso, a pesquisa busca compreender como os diferentes atores envolvidos percebem a política de assistência alimentar como um direito e como percebem a dimensão participativa no processo de construção e implementação dessas políticas. A análise final será capaz de confirmar ou refutar a hipótese de que os processos e mecanismos de participação dos cidadãos estiveram presentes na elaboração da política de assistência alimentar de Belo Horizonte ao longo de sua trajetória, embora de formas distintas.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional; Participação social; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The purpose of this work is to analyze the policy making process of food assistance in the municipality of Belo Horizonte and to investigate popular participation in this process. The research will cover the period from 1993 to 2022, focusing on the years 2019 to 2022 and the Emergency Food and Nutritional Assistance Program (PAAN). Using bibliographical research, documentary analysis and interviews with key stakeholders involved in the PAAN, the study will seek to conceptualize social participation and its different forms in policy making. In addition, the concepts of hunger and food and nutritional insecurity will be addressed, as well as food and nutritional security (FNS) policies at federal level since 1988. The paper also describes the Belo Horizonte municipal government's food assistance policy during the period under investigation, with a focus on citizen participation processes. The analysis of the data collected and the interviews aims to identify innovations in citizen participation processes throughout the trajectory of food assistance policy in Belo Horizonte, especially during the COVID-19 pandemic. In addition, the research seeks to understand how the different actors involved perceive the food assistance policy as a human right and how they perceive the participatory dimension in the process of building and implementing these policies. The final analysis will be able to confirm or refute the hypothesis that citizen participation processes and mechanisms have been present in the development of Belo Horizonte's food assistance policy throughout its history, albeit in different ways.

Keywords: Food and Nutrition Security; Social Participation; Policy Making.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Materiais utilizados por metodologia e objetivo específico da pesquisa.....	24
Quadro 2: Caracterização do perfil dos entrevistados.....	27
Quadro 3: Formatos alternativos de representação na teoria democrática participativa.....	34
Quadro 4: Quadro classificatório dos conselhos de políticas públicas.....	40
Quadro 5: Tipos associativos e efeitos democráticos.....	46
Quadro 6 - Síntese dos repertórios de ação e interação dos movimentos no contexto brasileiro.....	48
Quadro 7: Tipos de concepções sobre a fome.....	53
Quadro 8: Dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional.....	56
Quadro 9: Linhas centrais do Programa Fome Zero.....	74
Quadro 10: Eixos da Política de Segurança Alimentar e Nutricional.....	83
Quadro 11: Eixos e programas da política de SAN de Belo Horizonte entre 1950 e 2022.....	106
Quadro 12: Eixos do PAAN.....	112
Quadro 13: Quadro comparativo entre os atendimentos de distribuição de cestas básicas e do PAAN.....	116

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Linha do tempo da política de SAN em Belo Horizonte.....	80
Figura 2: Linha do tempo da política de SAN em Belo Horizonte.....	107

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABRAÇO - Associação Brasileira Comunitária para a Prevenção do Abuso de Drogas
- ABRANDH - Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
- ABC - Alimento a Baixo Custo / Abastecimento a Baixo Custo
- ACT - Acordo de Cooperação Técnica
- ANA - Articulação Nacional de Agroecologia
- AnM - Agroecologia nos Municípios
- APIB - Ação da Cidadania, Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
- ASCOFAM - Associação Mundial de Luta Contra a Fome
- BA - Banco de Alimentos
- BSM - Brasil sem Miséria
- CAE - Conselho Municipal de Alimentação Escolar
- CAISAN - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
- CMBH - Câmara Municipal de Belo Horizonte
- CNC - Comissão Nacional de Alimentação
- CNSAN - Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- COMASA - Conselho Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar
- COMUSAN - Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável
- CONSAD - Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
- COAP - Comissão de Abastecimento e Preço
- CNA - Comissão Nacional de Alimentação
- CRESS - Conselho Regional de Serviço Social da 6ª Região
- CRN - Conselho Regional de Nutricionistas da 9ª Região
- CRSANS - Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável
- CUFA - Central Única das Favelas
- DHAA - Direito Humano à Alimentação Adequada
- EBIA - Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
- EC - Emenda Constitucional
- EAN - Educação Alimentar e Nutricional

EJA - Educação para Jovens e Adultos

EMATER-MG - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FAO - Organização para a Alimentação e Agricultura

FOMASA - Fórum Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar de Belo Horizonte

FJP - Fundação João Pinheiro

GT SAN - Grupo de Trabalho Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional

IA - Insegurança Alimentar

ICM - Imposto de Circulação de Mercadorias

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPEAD - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas Administrativas e Contábeis de Minas Gerais

IMC - Índice de Massa Corporal

IMRS - Índice Mineiro de Responsabilidade Social

Inasec - Instituto de Assistência Social e Econômica

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MCC - Movimento Contra a Carestia

Mesa - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

MP - Medida Provisória

MS - Ministério da Saúde

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem Teto

ONG - Organização não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

OSC - Organização da Sociedade Civil

P1MC - Programa Um Milhão de Cisternas

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PAAN - Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial

PAP - Programa de Abastecimento Popular

PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador

PCA - Programa de Complementação Alimentar

PCFM - Plano de Combate à Fome e à Miséria

PECNE - Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar

PIB - Produto Interno Bruto

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNLCC - Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes

PNAN - Política Nacional de Alimentação e Nutrição

PNS - Programa de Nutrição em Saúde

PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

POJ - Programa Ouro na Juta

POF - Pesquisa de Orçamento Familiar

PPA - Plano Plurianual

PRONAN - Programas Nacionais de Alimentação e Nutrição

PROAB - Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda

PROCAB - Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda

PRODHASAN - Programa de Promoção do Direito Humano à Segurança Alimentar e Nutricional

PROSAN - Programa Mutirão pela Segurança Alimentar e Nutricional

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PT - Partido dos Trabalhadores

PEP - Planejamento Estratégico e Participativo

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

RP - Restaurante Popular

RMBH - Região Metropolitana de Belo Horizonte

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

SANS - Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável

SAPS - Serviço de Alimentação e Previdência Social

SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SMAB - Secretaria Municipal de Abastecimento

SMASAC - Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania

SMASAN - Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional

SMSA - Secretaria Municipal de Saúde

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUASS - Subsecretaria de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

SUSAN - Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional

TCLE - Termo de Consentimento Livre Esclarecido

TPP - Teoria da Participação Política

VIGITEL - Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	METODOLOGIA	21
2.1	Pesquisa Bibliográfica	22
2.2	Pesquisa Documental	23
2.3	Pesquisa de Campo	24
3	DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	27
3.1	TEORIAS DEMOCRÁTICAS	27
3.2	INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS.....	33
3.2.1	Canais participativos	37
3.3	AÇÕES COLETIVAS E ASSOCIAÇÕES	40
3.4	REPERTÓRIOS DE AÇÃO COLETIVA E ESTADO BRASILEIRO	44
4	INTRODUÇÃO FOME E INSEGURANÇA ALIMENTAR.....	49
4.1	Um olhar sobre a fome.....	49
4.2	A construção da ideia de Segurança Alimentar e Nutricional.....	53
4.3	Para além da SAN: a luta pelo Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)	57
5	AVANÇOS E RETROCESSOS: A TRAJETÓRIA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM SAN NO PAÍS DO FOME ZERO	61
5.1	Trajetória da SAN no Brasil	61
5.1.1	Os primeiros passos: do Brasil Colônia a Jango (século XVII a 1964).....	61
5.1.2	As investidas desarticuladas do regime civil-militar em meio a uma crise mundial de alimentos (1964 a 1985)	64
5.1.3	A estruturação de uma política nacional de SAN com inclinações participativas (1986 a 2001).....	66
5.1.4	Combate à fome como prioridade nacional: a experiência dos programas Fome Zero e Brasil Sem Miséria (2002 a 2015).....	70
5.1.5	O desmonte reiterado do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2016 a 2022)	75
5.2	Um olhar sobre o conteúdo da política	80
5.3	Trajetória da SAN em Minas Gerais	83

6	30 ANOS DE HISTÓRIA: A TRAJETÓRIA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM BELO HORIZONTE	87
6.1	Questão alimentar em Belo Horizonte	87
6.2	Trajetoira da SAN em Belo Horizonte	88
6.2.1	Dos ensaios de intervenção em SAN (1950 a 1992).....	88
6.2.2	Da gênese: a construção de uma política municipal de segurança alimentar e nutricional (1993 a 2001).....	90
6.2.3	Da manutenção à estagnação (2002 a 2016)	94
6.2.4	Da retomada da política de SAN (2017 a 2019).....	96
6.2.5	Da pandemia do COVID-19 (2020 a 2022)	98
7	ESTUDO DE CASO: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EMERGENCIAL 109	
7.1	Um panorama do PAAN	109
7.2	PAAN: da concepção à execução	112
7.3	Visões e percepções sobre a participação social	120
7.3.1	DHAA como balizador da política de SAN.....	120
7.3.2	Papel da participação social no contexto da SAN	122
7.3.3	Participação social em SAN em meio à pandemia do COVID-19	125
7.3.4	Limites da participação social.....	127
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
	REFERÊNCIAS	146
	APÊNDICE A - ROTEIRO	164
	APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	165
	APÊNDICE C – A QUESTÃO ALIMENTAR EM BELO HORIZONTE	168

1 INTRODUÇÃO

A fome configura um problema social desde os primeiros registros de civilização humana. Em um mundo pré-capitalista, a fome era fortemente relacionada a problemas de produção, armazenamento ou distribuição regular dos alimentos (ABRAMOVAY, 2017). Com o advento do capitalismo, haveria a promessa de que a fome poderia desaparecer, uma vez que as capacidades produtivas e logísticas seriam otimizadas e os problemas que antes causavam a fome seriam extintos. Mesmo com melhoria das capacidades produtivas, a fome continua afetando a vida de milhões de famílias em todo mundo, indicando não se tratar de um simples problema de oferta de alimentos. Isso porque, segundo Amartya Sen (2000), a fome deve ser entendida de modo amplo e não apenas como um equilíbrio mecânico entre alimento e população, o que descreve a situação de fome de países que possuem abundância de alimentos - como o Brasil. Dados produzidos pelo relatório do II VIGISAN (2022) estimam que 33 milhões de pessoas, no Brasil, estão em situação de fome e, ao todo, 125,2 milhões, em insegurança alimentar entre 2021 e 2022.

A questão da fome, descrita por Amartya Sen (2000) e apresentada pelos dados do VIGISAN (2022), se tornou tema deste estudo a partir da leitura do livro Quarto de Despejo, de Carolina Maria de Jesus (2022). O retrato da fome, trazido por relatos pessoais, produções acadêmicas e pesquisas quantitativas, trouxe questionamentos a respeito das políticas de combate à insegurança alimentar e nutricional atuais e de como essas políticas se construíram de modo a se aproximar das necessidades latentes da população em situação de fome. Mas uma camada adicional se sobrepõe ao tema, pois é importante identificar se e como essa construção foi permeada pelos dispositivos da participação social.

A presente pesquisa, portanto, consiste em um estudo de caso sobre os programas de assistência alimentar de Belo Horizonte, à luz dos processos de participação social na sua elaboração. Considera-se que, a fim de construir políticas públicas que possam ser mais assertivas com as reais necessidades da população vulnerável à fome, a participação social destes grupos é fundamental para que o poder público consiga entender qual o seu papel na busca pela promoção da segurança alimentar e nutricional. Para isso, foi analisada a trajetória de construção participativa da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH), governo local com protagonismo neste campo, que permitirá o

aprofundamento do olhar sobre a fome coletiva em contextos urbanos de pobreza e contribuirá com os estudos acadêmicos produzidos nesta área. Um foco especial é dado a uma iniciativa específica, para compreender, de forma mais aprofundada, como a dimensão participativa esteve presente na concepção e gestão do Programa analisado.

O município de Belo Horizonte, recorte desta pesquisa, é destaque no combate à fome, por meio de políticas de assistência alimentar estruturadas desde 1993. A política de segurança alimentar e nutricional belo-horizontina é estruturada de forma complexa e envolve toda a cadeia, com os eixos de produção, distribuição e comercialização e consumo do alimento. No entanto, este trabalho se centrará apenas no eixo de consumo do alimento, definido pelo governo local como assistência alimentar. A assistência alimentar se relaciona, diretamente, com a perspectiva emergencial e imediata da fome, por buscar assegurar que todos os cidadãos usuários da política “tenham acesso a refeições com qualidade, em quantidade suficiente, com base em práticas alimentares saudáveis, fundamental para que possam desenvolver plenamente seu potencial” (ALCÂNTARA, 2021, p. 18).

Não obstante a proteção jurídica ao direito à alimentação, por meio de garantias constitucionais, de diretrizes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e de políticas de SAN consolidadas a nível local, a fome perdura como um dos principais alçozes da população vulnerável em Belo Horizonte. Entender o porquê da perenidade da situação da fome perpassa por conhecer como as políticas de promoção da segurança alimentar e nutricional dialogam com as reais necessidades dos famintos. Este diálogo será compreendido por meio de referencial teórico de participação social na construção de políticas públicas, a fim de compreender os mecanismos e processos de participação presentes na construção da política de assistência alimentar da capital mineira.

A participação social na construção de políticas, que será entendida a fundo no capítulo 3, tem sua importância amplamente ancorada na noção de que constitui um meio de democratização das relações entre Estado e sociedade (SILVA, 2018, p. 11) e, além disso, é considerada um fundamento para o exercício da cidadania, como indica Rocha (2008). A participação social também viabilizaria o controle social e ganhos de eficácia na gestão das políticas (FARIA, RIBEIRO, 2011), bem como uma maior abertura para a inclusão de grupos historicamente excluídos nos debates acerca de políticas públicas que os impactam profundamente. A participação aqui

discutida vai além de um simples momento de pleito eleitoral, dizendo respeito a experiências participativas coletivas que adquirem caráter recorrente e podem até serem institucionalizadas, por meio de conselhos, audiências públicas, conferências, dentre outros. A participação na área de segurança alimentar e nutricional possui recortes específicos e pode ser entendida de forma ainda mais estruturante para democracia, visto que, como defende Sen (2000), o direito e o intitlamento à alimentação contribuem intimamente para a “expansão da liberdade humana em geral e, assim, para a promoção do desenvolvimento” (SEN, 2000, p. 56-57).

A partir do referencial teórico exposto, foi desenvolvida pesquisa que busca entender a fundo como uma grande metrópole como Belo Horizonte, que sofre com a fome e a extrema pobreza, tenta solucionar a insegurança alimentar através da elaboração de políticas públicas de assistência alimentar e qual o papel da sociedade civil nessa construção. Para isso, foi analisado o caso do município no que diz respeito ao Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial (PAAN), entre 2019 e 2022.

Portanto, coloca-se como questão de pesquisa responder: como o município de BH tem desenhado e implantado políticas de assistência alimentar para o combate à fome e como se dá a participação popular nesse processo?

A princípio, entende-se que os processos e mecanismos de participação dos cidadãos sempre estiveram presentes na elaboração da política de assistência alimentar de Belo Horizonte, ainda que de diferentes formas, durante toda a sua trajetória, hipótese esta que será posta à prova nesta pesquisa. Por isso, o objetivo geral da presente pesquisa é analisar o processo de construção da política pública de assistência alimentar do governo municipal de Belo Horizonte, identificando como se deu a participação social na construção dela no período analisado, com foco nos anos de 2019 a 2022.

Este trabalho organiza-se em oito capítulos. O capítulo 1 configura uma introdução ao trabalho, enquanto o capítulo 2 apresenta a metodologia escolhida para a elaboração desta pesquisa. O capítulo 3, por sua vez, consiste na discussão teórico-conceitual da participação social, configurando um breve resumo das principais questões discutidas neste campo. O exposto pautou-se na conceituação de participação social, instituições participativas, associações e movimentos sociais, a partir das diferentes teorias democráticas, a fim de possibilitar melhor compreensão da participação no contexto da política de segurança alimentar e nutricional.

O capítulo 4 apresenta a fome enquanto fenômeno social e a construção conceitual da SAN e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Objetiva-se descrever a persistência da fome, suas raízes e principais características, bem como apresentar as discussões que pautaram a construção de políticas de SAN que objetivam a busca pela garantia do DHAA.

No capítulo 5 é feita uma apresentação aprofundada da SAN enquanto política e de seus marcos participativos em âmbito federal, lançando um olhar sobre o conteúdo da política, suas características, princípios, instrumentos, eixos e órgãos. É também sistematizado uma trajetória histórica da SAN em âmbito estadual, no contexto de Minas Gerais. Discussão semelhante é feita no capítulo 6, em que se contextualiza a questão alimentar em Belo Horizonte, a trajetória histórica da política e da participação social em SAN no município.

O Capítulo 7 apresenta os principais resultados obtidos na análise da participação social no contexto do Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial (PAAN), entre os anos de 2020 e 2022. Nesse sentido, foi apresentado o programa e discutiu-se as diferenças e complementações das visões e percepções dos entrevistados no que tange a participação na trajetória de construção do PAAN e no momento de calamidade pública da pandemia de COVID-19. Além disso, discutiu-se os papéis e os limites da participação social, bem como a percepção dos atores em relação à assistência alimentar enquanto direito a ser garantido. Finalmente, no Capítulo 8, são expostas as conclusões da pesquisa, destacando-se a relação dos resultados com a teoria utilizada como referência.

2 METODOLOGIA

O presente trabalho se propõe a construir uma pesquisa de natureza descritiva e analítica a respeito da política de assistência alimentar de Belo Horizonte. Para isso, foi descrita a trajetória histórica da política de assistência alimentar municipal desde a década de 50, a fim de construir uma base consolidada que torne possível a análise aprofundada dos processos de participação cidadã na construção e reestruturação do Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial (PAAN) da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Susan) da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, ocorridas no período foco desta pesquisa, isto é, de 2019 a 2022.

Esta monografia utiliza procedimentos metodológicos típicos da produção acadêmica em Ciências Sociais, sendo escolhidas as metodologias de pesquisa documental, bibliográfica e de campo. Cada uma dessas abordagens contribui para a compreensão abrangente e aprofundada do objeto de estudo, permitindo-nos explorar diferentes perspectivas e contextos relevantes. A seguir, os procedimentos metodológicos escolhidos são explicados, apresentando o porquê da escolha de cada um deles e como foi a forma de coleta de dados e a realização da análise proposta nas seções anteriores.

A fim de elucidar quais são as metodologias escolhidas e suas aplicações, foi elaborado o quadro a seguir.

Quadro 1: Materiais utilizados por metodologia e objetivo específico da pesquisa

METODOLOGIA	OBJETIVO ESPECÍFICO	MATERIAL
BIBLIOGRÁFICA	Conceituar construção de políticas públicas participativas;	Produções bibliográficas sobre participação cidadã (Capes, Scielo e demais bibliotecas)
		Produções bibliográficas sobre participação cidadã na elaboração de políticas públicas de SAN (Capes, Scielo e demais bibliotecas)
	Conceituar a fome e a insegurança alimentar e nutricional;	"Quarto de despejo", de Carolina Maria de Jesus Produções bibliográficas sobre segurança alimentar e nutricional (SAN) e fome (Capes, Scielo e demais bibliotecas)
DOCUMENTAL	Contextualizar as diversas políticas de segurança alimentar e nutricional, a nível federal desde 1988;	Planos de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável federais Coleção Fome Zero
	Contextualizar a fome e a insegurança alimentar e nutricional entre 1993 e 2022 no Brasil e em Belo Horizonte;	Relatórios sobre a situação da insegurança alimentar e nutricional de instituições não governamentais, como a Rede PENSSAN (rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional), a FAO (Organização para a Alimentação e Agricultura) e a Food for Justice da Freie Universität Berlin. Pesquisas quantitativas realizadas por entes governamentais, como a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSan)
	Descrever e levantar dados sobre as políticas de assistência alimentar do governo municipal de Belo Horizonte entre 1993 e 2022, com foco nos processos de participação cidadã dessas políticas;	Planos de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Belo Horizonte Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG) de Belo Horizonte
		Relatórios publicados pelos órgãos/entidades/instituições do setor público diretamente envolvidos com a política de SANS do município de Belo Horizonte Atas das reuniões ordinárias de 2019 a 2022 do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Belo Horizonte (COMUSAN-BH)
PESQUISA DE CAMPO	Analisar se ocorreram e quais foram as inovações no processo de participação cidadã ao longo da trajetória das políticas de assistência alimentar do Belo Horizonte, focalizando no período recente da pandemia do COVID-19;	Entrevista com usuários de políticas de assistência alimentar de Belo Horizonte
		Entrevista com gestores de políticas de assistência alimentar de Belo Horizonte
		Entrevista com lideranças populares e conselheiros municipais envolvidos na elaboração das políticas de assistência alimentar de Belo Horizonte
	Identificar se os diversos atores atuantes percebem a política de assistência alimentar como direito e como percebem a dimensão participativa no processo de construção e implementação dessas políticas em Belo Horizonte, especialmente entre 2019 e 2022.	Entrevista com usuários de políticas de assistência alimentar de Belo Horizonte
		Entrevista com gestores de políticas de assistência alimentar de Belo Horizonte Entrevista com lideranças populares e conselheiros municipais envolvidos na elaboração das políticas de assistência alimentar de Belo Horizonte

Fonte: Elaboração própria.

2.1 Pesquisa Bibliográfica

A pesquisa bibliográfica consiste na busca e análise crítica da literatura existente sobre o tema de pesquisa. A pesquisa bibliográfica nos permitirá identificar teorias, modelos conceituais e debates existentes na área de estudo. Assim, segundo Severino (2014, p. 106), haja vista que as produções existentes se utilizam de dados

e categorias teóricas trabalhadas por outros autores, as próprias produções se tornam fontes dos temas a serem pesquisados posteriormente, construindo-se a partir da contribuição de pesquisadores atuantes nas áreas.

A pesquisa bibliográfica utilizada contemplou o levantamento de estudos nos temas: segurança alimentar e nutricional, participação social, administração pública e políticas públicas, tendo como principais instrumentos de consulta artigos científicos indicados por profissionais que atuam na área. Foram analisadas obras de referência, periódicos científicos, monografias, dissertações de mestrado, teses de doutorado, artigos disponíveis nas bibliotecas físicas e eletrônicas, como *Capes* e *Scielo*, e sites de busca como o *Google* acadêmico.

Outrossim, enquanto inspiração para compreender o problema da fome urbana brasileiras, o livro de leitura corrente "Quarto de despejo", diário da catadora de papel Carolina Maria de Jesus, também foi considerado como uma fonte na elaboração da pesquisa. A utilização de livros de leitura corrente se torna uma possibilidade na delimitação das fontes para pesquisa bibliográfica no que tange pesquisas de cunho sociológico, histórico ou antropológico, segundo Gil (2002, p. 65).

2.2 Pesquisa Documental

A pesquisa documental contemplou a busca por materiais produzidos pelos governos federal, estadual e, principalmente, municipal, que contribuam para a contextualização das políticas implementadas pelo governo belo-horizontino nas últimas décadas. A seleção dos documentos foi baseada em critérios de relevância, confiabilidade e atualidade.

A pesquisa documental abrangeu o levantamento e a análise de atas das reuniões ordinárias de 2019 a 2022 do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Belo Horizonte (COMUSAN-BH); notas de denúncia; relatórios de grupos de trabalho; leis, decretos e resoluções, termos de cooperação; relatórios sobre a situação da insegurança alimentar e nutricional de instituições não governamentais, como a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) e a Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO); pesquisas quantitativas realizadas por entes governamentais, como a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF); Planos de Segurança Alimentar e Nutricional federais e municipais; e relatórios publicados pelos órgãos, entidades ou

instituições do setor público diretamente envolvidos com a política de SAN do município de Belo Horizonte.

A partir de cada documento, extraíram-se informações relevantes que indicam como se constitui a construção, a tomada de decisões e a implementação de programa da política municipal de segurança alimentar e nutricional, as relações entre os atores, além de resultados obtidos no período avaliado.

2.3 Pesquisa de Campo

A participação social, por se tratar de conceito de difícil percepção empírica por meio de mera análise documental-bibliográfica, foi explorada complementarmente por entrevistas com atores-chave, de modo a possibilitar a compreensão dos processos de participação na construção e reestruturação da política estudada.

Para isso, foram entrevistados três tipos de atores-chave: i) conselheiros do COMUSAN; ii) lideranças populares que estiveram atuantes nos processos de participação social, na construção e reestruturação destas políticas nos últimos dois anos; e, por fim, iii) gestores das políticas de SAN. Foram elaborados três roteiros para entrevistas semiestruturadas para atender a cada perfil de entrevistado, adicionados a este trabalho por meio do Apêndice A. A escolha dos entrevistados foi orientada por critérios de indicação e relevância.

Foram entrevistadas oito (8) pessoas, em que três (3) das entrevistas ocorreram de forma presencial e as demais foram realizadas de forma remota, através da plataforma Google Meet. Os gestores entrevistados configuram participantes vinculados ao gabinete da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Susan), Coordenação de Mobilização e Educação para o Consumo Alimentar e à Diretoria de Assistência Alimentar. Foram também entrevistados, enquanto conselheiros e representantes da sociedade civil, membros das seguintes organizações: Conselho Regional de Serviço Social da 6ª Região (CRESS), Conselho Regional de Nutricionistas da 9ª Região (CRN) e Movimento Nacional da População em Situação de Rua.

As entrevistas realizadas foram gravadas e transcritas conforme considerações previstas no Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE), que consta no Apêndice B. A análise do conteúdo coletado considerou todas as observações dos entrevistados, em seus pontos de convergência e divergência. A fim de reservar o anonimato dos entrevistados, estes são identificados no texto através

das letras de A à H, e as principais características dos participantes são destacadas no quadro abaixo:

Quadro 2: Caracterização do perfil dos entrevistados

Entrevistado	Data	Forma de Entrevista	Sexo	Atuação na área de SAN	Perfil
A	25/09/2023	Presencial	Masculino	Menos de 30 anos	Ex-gestor
B	02/10/2023	Remota	Feminino	Menos de 10 anos	Gestora e ex-Secretária Executiva do COMUSAN
C	05/10/2023	Remota	Feminino	Menos de 15 anos	Gestora
D	09/10/2023	Presencial	Masculino	Menos de 10 anos	Ex-conselheiro, representante do Conselho Regional de Serviço Social – CRESS 6ª Região
E	11/10/2023	Remota	Feminino	30 anos	Gestora e ex-conselheira, representante da SMASC
F	17/10/2023	Remota	Feminino	Menos de 10 anos	Representante da Sociedade Civil Organizada e ex-conselheira
G	20/10/2023	Presencial	Masculino	Menos de 30 anos	Representante do Movimento Nacional da População em Situação de Rua e conselheiro
H	24/10/2023	Remota	Feminino	30 anos	Ex-gestora e ex-conselheira, representante do Conselho Regional de Nutricionistas – CRN 9ª Região

Fonte: Elaboração própria

“Quem deve dirigir é quem tem capacidade. Quem tem dó e amizade ao povo. Quem governa nosso país é quem tem dinheiro, quem não sabe o que é fome, a dor, e a aflição do pobre. Se a maioria revoltar-se, o que pode fazer a minoria? Eu estou do lado do pobre, que é o braço. Braço desnutrido. Precisamos livrar o país dos políticos açambarcadores.”

(Maria Carolina de Jesus, 2022 p. 39)

3 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A abordagem analítica da participação pode ser feita, metodologicamente, em três níveis, segundo Gohn (2016). O primeiro nível, o nível conceitual, diz respeito à corrente teórica escolhida, enquanto o segundo - o nível político - se refere ao processo de democratização. Por fim, o nível prático, terceiro nível de análise, corresponde às ações concretas dos movimentos de organizações na esfera pública e à ocupação de instituições participativas por atores sociais (GOHN, 2016). O presente trabalho apresentará as correntes teóricas e como se deu o processo de democratização, mas terá como foco de sua discussão o âmbito das ações das associações e movimentos sociais na construção de políticas públicas.

Esse capítulo se divide em quatro seções, que discutirão participação social em diferentes perspectivas. A primeira delas diz respeito à relação entre participação social e democracia, a partir de distintas teorias democráticas, enquanto a segunda apresenta as instituições e canais de participação social identificados. A terceira seção, por sua vez, discute a atuação das associações e movimentos sociais para a construção da ordem democrática e, por fim, a seção quatro apresenta os repertórios de ação coletiva utilizados por essas organizações no contexto brasileiro.

3.1 TEORIAS DEMOCRÁTICAS

Tal qual o conceito de participação, o conceito de democracia também se apresenta em noção polissêmica, possuindo entendimentos distintos ao longo dos séculos a depender da teoria democrática em que se insere. De forma geral, são documentadas pela literatura quatro principais concepções de democracia, a serem discutidas nessa seção.

A primeira vertente que se consolida no século XX, a partir das contribuições de Max Weber, é a do elitismo democrático. Esta vertente se estrutura nas bases das produções de Weber a respeito da burocracia e administração pública, tendo tomado um caráter hegemônico nesse campo. Segundo Avritzer (1995), Weber entende a democracia a partir da igualdade formal dos direitos políticos, havendo limitada possibilidade de influência da participação social na tomada de decisão. Esse argumento se justifica, pois entende-se que, inevitavelmente, toda a estrutura de organização do Estado no regime democrático seria tomada por uma burocracia racional que iria controlar e limitar os espaços de participação. E ainda:

Tal constatação tem como consequência a percepção de que, tanto a noção de soberania absoluta defendida por Rousseau, quanto a noção de autodeterminação defendida por Mill, deveriam, necessariamente, passar pelo crivo de uma forma de organização burocrática do sistema de administração pública, forma essa que implicaria na redução dos níveis de liberdade do indivíduo e do processo de formação da vontade política. (AVRITZER, 1995, p. 101)

Weber percebe que a noção de soberania conflita com as necessidades complexas de administração de um Estado moderno e que a autodeterminação encontra desafios, por se tratar de uma sociedade com uma pluralidade de orientações individuais e valores (AVRITZER, 1995). Assim, defende a extensão dos direitos políticos como a única dimensão possível de participação social em um Estado moderno.

O elitismo democrático é posteriormente desenvolvido pelo economista austríaco Joseph Schumpeter. Schumpeter torna-se um dos principais teóricos democráticos por seu livro “Capitalismo, socialismo e democracia”, em que aplica princípios da economia liberal, como liberdade individual e concorrência, para construir entendimento sociológico da democracia.

Ao longo dessa obra, o autor amplia os horizontes construídos por Weber ao questionar a própria qualidade da participação de cidadãos na política. Schumpeter (1991) classifica como idealistas os autores clássicos e propõe uma nova abordagem autointitulada de “realista”. Para o autor, a democracia deve ser compreendida a partir do entendimento de que o cidadão médio teria uma incapacidade de participar das discussões políticas, por ser inerentemente manipulado, desinteressado, isolado e irracional (SCHUMPETER, 1991).

Schumpeter então reforça o protagonismo da forma de organização burocrática da administração pública, restando ao cidadão deste regime a simples incumbência de indicar quais representantes irão formar o corpo político que tomará decisões por toda a coletividade dentro do regime democrático (SCHUMPETER, 1991). Nas suas palavras, em famosa citação, “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1991, p. 321). Os processos eleitorais, portanto, deixam “de ser um *meio* para o alcance da democracia (o governo do povo) para ser a democracia *em si*” (MIGUEL, 2002, p. 503).

A concepção schumpeteriana de democracia permite a ilusão de um povo participativo, mas que nada decide, visto que são as elites que disputam politicamente o direito de decidir pelo povo. Além disso, no processo eleitoral a ilusão da democracia schumpeteriana também tenta esconder os limites do direito político de ser eleito. Nesse sentido, a capacidade de participação de um indivíduo dentro desta competição pelo eleitorado é discretamente pontuada por Schumpeter, em passagem cínica, que faz uma analogia entre capacidade de ser votado e a capacidade de se abrir uma fábrica têxtil¹. A construção conceitual de democracia por Schumpeter oferece o conforto simbólico de um regime democrático, sem que seja necessário nenhum tipo de arranjo institucional que busque garantir a efetivação de um governo verdadeiramente do povo (MIGUEL, 2002).

Em oposição ao elitismo democrático de Weber e Schumpeter, surge uma segunda corrente dentro da teoria democrática, conhecida como pluralismo democrático. Esta corrente crítica a visão universalizante e homogeneizadora sobre o indivíduo de Schumpeter, propondo um novo olhar sobre as diferenças dos sujeitos.

Os autores do pluralismo democrático consideram não ser possível entender os anseios sociais e suas movimentações para participação, caso o povo seja encarado como uma massa mórfica e de opinião única. É proposto, assim, perceber o sujeito através da metáfora da visão: a depender da experiência individual, contexto e ponto de vista de uma pessoa, é possível entender o mesmo objeto de múltiplas maneiras (SCHLOSBERG, 2009). Se existem entendimentos plurais dos problemas públicos, existe também a possibilidade de que diversos grupos de interesse - ou “facções”, no entendimento clássico de James Madison - exerçam influências sobre o debate político.

Robert Dahl, principal autor do pluralismo democrático, ainda defende que a democracia se organiza não como um governo de maioria, mas como um “governo das minorias”, que possibilita a proliferação de minorias cujas preferências deveriam ser levadas em conta na elaboração de políticas públicas (DAHL, 1965). O Estado, então, agiria como um mediador dos interesses de diversos grupos, buscando atender

¹ Ao afirmar que, principiologicamente, todos podem ser livres para concorrer à liderança política ao se apresentar para o eleitorado, Schumpeter faz a seguinte nota de rodapé: “Livres no sentido em que qualquer pessoa pode abrir uma nova fábrica de tecidos” (SCHUMPETER, 1991, p. 324). Nessa passagem, o autor deixa claro que a liberdade estipulada no direito político de ser votado é meramente formal e só pode ser efetivada por aqueles que detêm de recursos, reforçando sua tese de que a democracia seria uma disputa competitiva por elites ao voto.

à maior parte destas minorias. O molde democrático se constrói a partir de dispersos e diversos grupos, com múltiplos interesses, que exercem pressão sobre o Estado, que, por sua vez, “se torna quase indistinguível do fluxo de barganhas e das pressões competitivas de interesses” desses grupos (HELD, p. 172). Esse entendimento contraria o de Schumpeter, ao considerar que a disputa pela opinião popular não se limita a elites econômicas, nem apenas a processos eleitorais.

Ao contrário do proposto pela corrente elitista, a participação social na corrente pluralista é bem recebida, especialmente quando advinda de grupos organizados. A atuação desses grupos intermediários organizados é crucial para a sustentação do processo democrático, em que os cidadãos promovem seus objetivos com menor grau de dependência dos representantes eleitos. No entanto, Dahl aponta para os limites da participação social implicados no dilema de escalas. Para ele existem dois principais limites para a participação social: i) o tempo mínimo para um ato de participação por cidadão; e ii) o número de cidadãos autorizados a participar. Nesse sentido, “quanto mais cidadãos uma unidade democrática contém, menos esses cidadãos podem participar diretamente das decisões do governo e mais eles têm de delegar a outros essa autoridade.” (DAHL, 2001, p. 125). Com isso, arranjos democráticos de pequena escala seriam preferíveis por proporcionarem uma participação social adequada.

A partir do construído conceitualmente pela corrente pluralista, surgem duas vertentes críticas: a participacionista e a deliberacionista. A primeira delas centra sua crítica nas formas ampliadas de participação institucionalizada, enquanto a segunda tem como foco a ação estratégica e competitiva dos diversos tipos de atores no alcance de seus interesses. Não obstante concordarem no que diz respeito ao formato da democracia representativa, essas vertentes buscam ampliar as dimensões democráticas, cada uma a seu foco, sendo mais relevante para essa pesquisa a corrente democrática participativa.

A corrente democrática participativa surge a partir da década de 1960, marcada pela influência dos movimentos sociais que reivindicavam a efetivação dos direitos políticos e sociais durante os anos de 1960 e 1970 (BRASIL, 2007; LUCHMANN, 2006). Segundo Luchmann (2006), a concepção de democracia participativa pressupõe a conciliação entre uma participação social ampliada e a manutenção dos mecanismos representativos existentes.

Carole Pateman, principal expoente desta vertente, tem, em sua obra “Participação e teoria democrática”, de 1970, a construção do argumento da vertente participativa. Ela entende que:

Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* não inclui apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um feedback do *output* para o *input*. (PATEMAN, 1992, p. 62)

A partir desse entendimento, a autora defende que seria preciso ampliar as formas de participação dos cidadãos. Nesse sentido, seria preciso que a participação fosse ampliada para todas as esferas da vida social, não se limitando à esfera governamental. Pateman (1992) entende que uma democracia é dependente da existência de uma sociedade participativa, em que “todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas” (PATEMAN, 1992, p. 61). Este pressuposto indica a necessidade de que as instituições sejam organizadas de forma a possibilitar a participação e estabelece como crucial a previsão de igualdade de poder entre os participantes na determinação das decisões.

Na democracia participativa, a participação tem um teor educativo essencial para a socialização de uma democracia, contemplando tanto o aspecto psicológico quanto o de aquisição de habilidades e procedimentos democráticos (PATEMAN, 1992, p. 60-61). Com isso, de acordo com Pateman (1992), quanto mais pessoas participam de processos decisórios, mais bem capacitados se tornam, isto é, existiria uma aprendizagem da participação a partir dos próprios processos participativos, por meio da “familiarização com os procedimentos democráticos e o aprendizado de habilidades políticas (democráticas)” (PATEMAN, 1992, p. 102). A existência da participação no maior número possível de esferas sociais possibilitaria o desenvolvimento contínuo da socialização, exercitando as qualidades psicológicas necessárias para a participação. A participação é defendida pela autora como um instrumento que contribui para o desenvolvimento da cidadania, a ampliação das perspectivas e interesses, a formação de cidadãos ativos e uma maior legitimidade das decisões tomadas coletivamente.

A teoria democrática participativa é problematizada por ter seu desenho e potenciais de participação de difícil implementação na realidade prática. As noções de que seria preciso participar no maior número possível de esferas sociais e que estas

esferas deveriam estar abertas para a participação não corresponde ao observado em diversos arranjos democráticos atuais. Os autores dessa corrente, como Warren 2002, defendem das críticas ao estipular que não é preciso que todo cidadão participe diretamente de todas as decisões. Esse entendimento reforça a importância da conciliação entre uma participação social ampliada dentro dos mecanismos representativos existentes, estipulada por Luchmann (2006). Warren (2002) ainda defende que a participação ocorre muitas vezes a partir da canalização das vozes, por meio de associações e organizações civis, possibilitando que a participação ocorra indiretamente, através da representação informal.

A representação informal está no rol de formatos alternativos de representação, segundo a teoria democrática participativa. Luchmann (2011) classifica as práticas alternativas de representação política em quatro tipologias que variam conforme o respeito a regras institucionais (formal ou informal) e forma de organização (individual ou coletiva). Os quatro tipos de práticas alternativas podem ser sintetizados no quadro abaixo.

Quadro 3: Formatos alternativos de representação na teoria democrática participativa

	INDIVIDUAL	COLETIVO
FORMAL	Audiência pública, pesquisas de opinião deliberativa, plebiscito e referendo.	Representação de associações e movimentos em Conselhos
INFORMAL	Posicionamento públicos individuais, como discursos em nome de uma coletividade sem voz	Atuação de ONGs e movimentos sociais

Fonte: elaboração própria, a partir de Luchmann (2011)

Por fim, a última vertente relevante no estudo das teorias democráticas é a corrente da democracia deliberativa, que ganhou destaque nas últimas décadas do século XX, tendo como seu principal representante Jurgen Habermas. Segundo Habermas (1997), a teoria deliberativa considera a deliberação como o alicerce da democracia e enfatiza o papel da soberania popular nesse processo. Habermas (1997) coloca a dimensão da comunicação no centro dessa abordagem, argumentando que os processos de interação e comunicação, que abordam questões públicas e constroem consensos, são fundamentais para a sustentação da democracia. Essas discussões ocorrem na esfera pública: um espaço onde indivíduos marginalizados podem abordar as condições de desigualdade vivenciadas na esfera privada (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Os fluxos de comunicação na esfera pública influenciam o sistema político-administrativo e têm o potencial de afetar os processos de institucionalização, podendo influenciar as decisões dos burocratas. A participação social nessa abordagem, de acordo com Cohen (1999), depende da atuação de associações que buscam levar as preocupações de grupos sub-representados nas esferas públicas tradicionais para os espaços de deliberação. No entanto, os teóricos deliberacionistas recebem críticas sobre os limites da inclusão nas instituições formais de deliberação.

Apesar de suas abordagens distintas, as teorias democráticas participativas e deliberativas são complementares, visto que ambas buscam expandir a democracia para incluir a diversidade social e desafiar concepções elitistas. Para conciliar as perspectivas trazidas pelas tradições participativas e deliberativas, Fung e Cohen (2007) propõem uma visão articulada que aumentaria o grau de participação e deliberação, equilibrando-se de acordo com o contexto institucional da democracia. Para que isso seja viável, é necessário seguir duas estratégias:

A primeira procura ampliar a participação deliberativa, mas, preocupada em parte com a integridade da deliberação ampla, apresenta apenas efeitos atenuados no exercício do poder. A segunda procura criar uma participação deliberativa de alta qualidade com maior impacto direto no exercício do poder, mas deixa-a com uma abrangência limitada. (FUNG E COHEN, 2007, p.228)

As teorias democráticas resumidas oferecem diversas abordagens sobre o papel, importância e restrições da participação social nas democracias modernas. Elas também apresentam diferentes pontos de vista sobre conceitos relevantes para a discussão sobre a participação social, tais como instituições participativas e atores coletivos, com foco especial em associações e movimentos sociais. Estes conceitos serão examinados posteriormente para enriquecer a compreensão da participação social dentro do contexto institucional das democracias.

3.2 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

A discussão acerca da participação figura como tema constante ao longo de séculos de análise dentro do campo de estudo das Ciências Sociais. O próprio termo é motivo de discussão entre autores, devido à sua polissemia: enquanto para alguns se constitui a partir da atuação de atores coletivos, para outros diz respeito a objetivos procedimentais institucionais. Lavalley (2011) explicita a multiplicidade de sentidos ao dizer que:

"Participação" é, a um tempo só, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais. (LAVALLE, 2011, p. 33)

A participação poderia ser mais bem entendida ao se associar a adjetivos que a complementem. Nesse sentido, ao tratar de participação popular, Teixeira (2000) apresenta como relacionada aos movimentos sociais que questionam a atuação do Estado. Por outro lado, segundo o autor, a participação política seria associada ao sufrágio e, a participação cidadã, de acordo com Santos (1998), corresponderia à influência da sociedade no planejamento e gestão das políticas.

A participação social, no entanto, é amplamente entendida tanto a partir da dimensão da mobilização da sociedade civil como da participação em esferas institucionalizadas, unindo as noções de participação popular e cidadã. Enquanto a dimensão de mobilização e organização da sociedade civil é entendida como não institucional, a participação em instituições públicas de discussão é classificada como a dimensão institucional da participação social. Essa noção de participação social ainda que pareça simples é percebida empiricamente com ampla pluralidade tipos de associação e de processos institucionalizados, estudados internacional e nacionalmente por Warren (2002), Teixeira (2000), Avritzer (2010) Gonh (2010), entre outros.

A participação exerce diferentes papéis ao longo dos séculos. As percepções de Jean Jacques Rousseau, John Stuart Mill e Alexis de Tocqueville, autores clássicos dos séculos XVII e XIX, centram-se principalmente no entendimento de que a participação representaria uma possibilidade de influência nas tomadas de decisão, controle social e na construção de cidadania, conforme síntese elaborada por Carole Pateman em "Participação e Teoria Democrática" de 1992.

Ainda assim, é possível estabelecer a importância da participação de forma geral na construção de políticas. Esta tem sua importância amplamente ancorada na noção de que constitui um meio de democratização das relações entre Estado e sociedade (SILVA, 2018, p. 11) e, além disso, é considerado um fundamento para o exercício da cidadania, como indica Rocha (2008). A participação social também viabilizaria o controle social e ganhos de eficácia na gestão das políticas (FARIA, RIBEIRO, 2011), bem como uma maior abertura para a inclusão de grupos historicamente excluídos nos debates acerca de políticas públicas que os impactam

profundamente. A participação aqui discutida vai além de um simples momento de pleito eleitoral, dizendo respeito a experiências participativas que adquirem caráter recorrente e podem até serem institucionalizadas, por meio de conselhos, audiências públicas, iniciativa legislativa popular, dentre outros.

Embora a participação social encontre limitações na sua execução prática dentro de uma democracia, foi notado um esforço estatal para ampliar os espaços públicos institucionalizados que permitam participação e controle social. Esse esforço foi pautado pelas vertentes contemporâneas expostas na sessão anterior e corresponde ao processo de institucionalização dos mecanismos de participação social, por meio do estabelecimento de normativas e procedimentos capazes de reger a participação dentro de uma lógica governamental. Assim, as práticas participativas são incorporadas aos processos decisórios estatais, dividindo a responsabilidade de traçar soluções para problemas públicos em conjunto com a sociedade civil². Conforme Almeida e Cunha (2011, p.110):

[...] é necessária a existência de fóruns deliberativos plurais e inclusivos, destacados do sistema político, mas que com ele estabeleçam algum nível de interação, com capacidade de produzir decisões legítimas acerca de ações públicas, aproximando cidadãos e responsáveis pelas políticas públicas. Seriam espaços institucionais que articulam sociedade e Estado e que conectam deliberação e resultados em situação de pluralidade de valores e concepções. (ALMEIDA E CUNHA, 2011, p. 110)

Além disso, segundo Pires e Vaz (2012, p. 7):

O adensamento das redes e canais entre Estado e sociedade tenderia a carregar em seu bojo o pressuposto sugerido de que a um maior número de canais de interlocução poderia corresponder certo aumento nos graus de “responsividade” e *accountability* dos processos de tomada de decisão dos programas desenvolvidos e, por consequência, incremento de suas respectivas eficiência e eficácia. (PIRES E VAZ, 2012, p. 7)

Nesse sentido, Avritzer (2008) conceitua os espaços públicos de participação social institucionalizados como instituições participativas. Essas instituições configurariam estratégias de incorporação de cidadãos e associações na deliberação de políticas públicas, na supervisão de instituições governamentais e na resolução de problemas públicos (AVRITZER, 2008, p.48). Essas instituições podem

² Ainda assim, as formas de ativismo não formalizadas na arena estatal continuam configurando instituições e exercem influência sobre os processos decisórios por meio da defesa de pauta nas esferas públicas (AVRITZER, 2009 apud AVRITZER, 2008).

incluir conselhos, comitês, assembleias, conferências, fóruns, entre outros mecanismos de participação.

Pires e Vaz (2012), no entanto, apresentam o conceito de interface socioestatal como uma noção mais abrangente dos diferentes formatos de participação. Segundo os autores, a interface socioestatal permitiria abranger também as dimensões construtiva e de corresponsabilidade nos contatos entre Estado e sociedade. Com isso, seria possível constituir as interfaces cognitivas, de caráter comunicacional, divididas em: a) interface de contribuição, em que a sociedade informa o estado suas demandas; b) a interface transparência em que o estado comunica suas ações; e c) a interface comunicativa em que existe uma troca comunicativa mútua. Além disso, se constituem também interfaces políticas, que dizem respeito à gestão de políticas, se organizando em: d) interface mandatária, em que a sociedade dirige as ações do Estado; e) interface de transferência, na qual Estado de repente o controle sobre a sociedade; e, por fim, f) interface de congestão, em que os processos decisórios são compartilhados pelos atores (PIRES E VAZ, 2012, p. 16). Sinteticamente, o conceito de interface socioestatal é entendido como:

espaço de interações de sujeitos individuais ou coletivos intencionados e portadores de projetos sociopolíticos específicos, marcado por relações (comumente) assimétricas de troca, disputa ou conflito em torno de algum tipo específico de bem, e cujos resultados podem gerar tanto implicações coletivas quanto implicações estritamente individuais. (PIRES E VAZ, 2014, p. 65)

Este trabalho utilizará dos conceitos de instituições participativas e interfaces socioestatais para identificar as estratégias utilizadas para viabilizar a participação social na política de segurança alimentar de Belo Horizonte. Configuram, dentre as instituições participativas ou interfaces socioestatais, alguns canais de participação previstos na legislação brasileira e descritos pela literatura. Estes podem ter caráter individual³ ou coletivo, sendo focado neste trabalho aqueles com caráter coletivo. São eles: I) conselhos gestores de políticas, II) as conferências temáticas, III) os PPAs participativos, IV) as ouvidorias, V) as audiências públicas, VI) as consultas públicas, VII) as reuniões com grupos de interesse e VIII) outros formatos (PIRES E VAZ, 2012).

³ No caso brasileiro, estão previstos também mecanismos de participação individual direta. A Constituição de 1988, por meio do seu artigo 14, incisos I, II e III, determina que: “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e nos termos da lei, mediante plebiscito; referendo; iniciativa popular” (BRASIL, 1988).

3.2.1 Canais participativos

Os **conselhos gestores de políticas públicas**, primeiro dos canais destacados, configuram instituições constitucionalmente estabelecidas, cujo objetivo é a participação nos processos decisórios referentes ao planejamento e implementação das políticas públicas setoriais. Tradicionalmente, possuem composição paritária entre membros do governo e da sociedade civil e estão presentes nos âmbitos Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal. No entanto, os conselhos podem ser classificados conforme a natureza da representação, da participação e da composição (PIRES E VAZ, 2012).

No que tange a natureza da representação, os conselhos podem ter: a) representação vinculada, que diz respeito à representação de categorias profissionais ou sociais, através da indicação de representantes por organizações da sociedade civil; b) representação vinculada funcional, em que os membros são indicados por ocuparem cargo; c) representação não vinculada, onde os membros são indicados em razão da na sociedade convites ou indicações; e, por fim, d) representação de carácter misto, em que existem representantes vinculados e não vinculados (BUVINICH, 2014).

Os conselhos também podem variar conforme a natureza da participação, podendo ser de carácter deliberativo ou consultivo. Os conselhos deliberativos têm a capacidade de produzir decisões vinculantes sobre políticas e programas, tendo suas resoluções acatadas pelo poder executivo. Os conselhos consultivos produzem recomendações a serem consideradas, não havendo obrigatoriedade da sua aceitação (BUVINICH, 2014)

Finalmente, os conselhos variam conforme a natureza de suas composições, podendo ser: a) bipartite e paritário, sendo formado por governos e sociedade civil com equivalência de participantes; b) bipartite e não paritário, em que não existe equivalência entre gestores e sociedade civil; c) tripartite e paritário, sendo presentes membros do governo dos trabalhadores e dos empregadores equivalência de participantes entre cada categoria; e d) múltiplo e não paritário, com representantes do governo, usuários, prestadores de serviço e outros, sem paridade entre os membros (BUVINICH, 2014).

As classificações dos conselhos gestores de políticas públicas foram sistematizadas no quadro abaixo.

Quadro 4: Quadro classificatório dos conselhos de políticas públicas

Quadro Classificatório		
Representação	Vinculada	Funcional
		Não funcional
	Não vinculada	
	Mista	
Participação	Deliberativo	
	Consultivo	
Composição	Bipartite	Paritário
		Não Paritário
	Tripartite	Paritário
		Não Paritário
Múltiplo		

Fonte: elaboração própria a partir de Buvinich (2014)

O segundo tipo de canal a ser considerado são as **conferências temáticas**. As conferências temáticas correspondem a eventos periodicamente estabelecidos, em que são discutidas as principais questões e diretrizes normativas pertinentes àquela política pública. As conferências ocorrem nos três níveis de governo, sendo realizada primeiramente a nível municipal, depois estadual e, finalmente, nacional. Nas conferências municipais são escolhidos os representantes que irão participar das conferências estaduais e, nas conferências estaduais, são eleitos os representantes da conferência nacional. Não obstante ser aberta ao público, apenas os delegados eleitos nas conferências anteriores têm poder de voto (PIRES E VAZ, 2012).

O terceiro canal levantado por Pires e Vaz (2012) consiste nas **reuniões com grupos de interesse**. Nesses canais, segmentos específicos como empresários, sindicalistas, prestadores de serviço, entre outras, apresentam suas questões e negociam diretamente com o governo seus interesses. Essas reuniões são comumente instituídas por iniciativa do governo, para dar resposta às demandas das associações e movimentos, reduzir potenciais conflitos ou “(...) estabelecer as bases

para criação ou reorientação de políticas ou ações específicas do Estado, ou de ação conjunta e articulada do Estado com as demais entidades demandantes.” (PIRES E VAZ *apud* LAMBERTUCCI, 2010, p.11). É exemplo desse tipo de interface as “mesas de negociação, criadas no governo Lula (2002-2010), como a Mesa de Negociação do Salário-Mínimo, instituída em 2005.

O quarto canal é relevante é o **planejamento participativo**, especificamente sobre a forma do plano plurianual (PPA) participativo. O PPA é um dos três instrumentos de planejamento público, ao lado da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo elaborada a cada quatro anos para definir o portfólio de programas e políticas, suas diretrizes e suas metas. A experiência do planejamento participativo foi inaugurada em 2003, a partir de ciclo de debates com a sociedade civil, ONGs e entidades temáticas. Desde então, essa experiência tem sido replicada a nível nacional, estadual e municipal, existindo sucesso nas iniciativas a nível local (PIRES E VAZ, 2012).

De acordo com Pires e Vaz (2012), as **ouvidorias**, o quinto canal de participação, são órgãos governamentais que disponibilizam meios de contato e recebem denúncias de reclamações e demandas gerais dos cidadãos. Essas demandas são analisadas pelas ouvidorias e encaminhadas aos responsáveis pelas ações, que devem atender o demandado.

As **audiências públicas** configuram o sexto canal de participação relevante, consistindo em encontros públicos promovidos pelo governo e abertos à participação, destinados à discussão de questões pertinentes às políticas setoriais. Esses encontros ocorrem, em vez de regra, de modo presencial, em espaços que possibilitem a discussão entre diferentes atores para o entendimento holístico dos impactos de determinados projetos (PIRES E VAZ, 2012).

As **consultas públicas**, por sua vez, também buscam compreender a opinião da sociedade civil em relação a políticas específicas, mas diferem das audiências públicas na sua estruturação. Segundo Pires e Vaz (2012), este sétimo canal de participação utiliza ferramentas de votação a distância, como internet e telefone, para assimilar as percepções da sociedade.

Por fim, os autores elencam alguns outros formatos específicos de canais de participação encontrados, que permitem a publicização das ações estatais e a expressão das demandas pelos cidadãos. Configuram, entre **outros formatos**, os sítios de internet; telefones e e-mails de contato; e os comitês gestores de programas.

Enquanto os sítios de internet disseminam informações sobre a atuação estatal, as informações de contato dos órgãos e gestores, como telefones e e-mails, possibilitam canais para troca, resposta a dúvida e serviços de atendimento ao público. Por fim, também foram observados os **comitês gestores de programas** de governo, que geram os projetos em caráter temporário e mantêm canal de diálogo com os usuários (PIRES E VAZ, 2012).

As instituições participativas e seus diferentes canais de participação configuram a dimensão institucionalizada da participação social. Esta, no entanto, não é a única dimensão participativa relevante, sendo necessário compreender também como se dá e quais são as contribuições das ações coletivas de associações sociais, discutidas a seguir.

3.3 AÇÕES COLETIVAS E ASSOCIAÇÕES

A dimensão não institucionalizada da participação social está diretamente ligada à sociedade civil, suas ações coletivas e grupos organizados (ANDION e SERVA, 2004). Em outras palavras, a sociedade desempenha um papel ativo na promoção da cidadania, por meio de ações coletivas organizadas em movimentos sociais, associações e outras formas de organização.

A **ação coletiva** pode manifestar-se de diversas maneiras e em diferentes níveis, abrangendo um conceito amplo. Envolve a ação conjunta de indivíduos que compartilham pelo menos um objetivo comum, independentemente de outros objetivos individuais conflitantes. É importante destacar que a ação coletiva é uma abordagem organizada para reivindicar direitos e melhorias sociais, já que a ação individual muitas vezes não é suficiente para atingir esses objetivos. Ela surge como resposta a uma situação específica e frequentemente envolve confrontos e negociações de poder entre os que fazem as reivindicações e aqueles que são alvo delas. Quando agem coletivamente, os participantes acreditam em suas chances de sucesso, reconhecendo sua visão da realidade e seu potencial. Em meio a essas interações, concessões são frequentemente feitas de ambas as partes, embora o objetivo final raramente seja alcançado plenamente, a menos que haja uma transformação no sistema de poder por meio da ação coletiva. No entanto, algumas ações buscam suavizar os conflitos com as estruturas de poder, enquanto outras adotam uma abordagem mais agressiva (SILVA, 2018).

As ações coletivas são realizadas por uma ampla variedade de atores sociais que se mobilizam e se organizam. Gohn (2010, p. 39) questiona "quem são os atores sociais que lideram ações coletivas na sociedade civil", abordando questões sociais, econômicas, políticas, culturais e ambientais, visando superar desigualdades e exclusões. A autora destaca as associações civis, movimentos sociais e redes, entre outros atores coletivos, como as chamadas organizações não governamentais (ONGs), que se inserem na sociedade civil, de acordo com a noção contemporânea de Cohen e Arato (1992).

Essa concepção enxerga a sociedade civil como um espaço autônomo e independente do Estado e do mercado, destacando a diversidade de atores e suas várias formas de organização, desde associações até movimentos sociais. Através da interação comunicativa, esses atores participam reflexivamente da agenda pública, com potencial para influenciar instituições e práticas legais (COHEN E ARATO, 1992).

Esses atores podem ser organizados em associações e movimentos sociais, atuando em papéis de representação política em espaços institucionais. As associações podem ser definidas como pessoas jurídicas, institucionalizadas e sem fins lucrativos (SOUZA, 2018) e com algum grau de estrutura ou hierarquia, sendo possível variar desde estruturas organizacionais rígidas e pouco flexíveis até a organizações com maior autonomia organizacional e relações mais horizontalizadas.

Os **movimentos sociais**, por sua vez, podem ser considerados um tipo de associação, mas tem sua conceituação um pouco mais fluida por se tratar de um grupo de indivíduos que se relacionam por compartilhar ideais e ou de uma mesma identidade. É entendido que "movimentos sociais são definidos como redes de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e / ou organizações, engajados em conflitos políticos ou culturais e com base em identidades coletivas compartilhadas" (DIANI, 1992, p.1 *apud* LUCHMANN, 2011). Os movimentos sociais, portanto, resultado da "combinação de três elementos: conflito, identidade e redes informais" (TATAGIBA, 2011 p. 173)

Warren (2001) aponta que a literatura da participação social converge para o entendimento de que as associações possuem papel relevante na ampliação e aprofundamento da democracia. Autores como Fung (2003), Cohen (199), Putnam (1996), Fung e Wright (2001), Cohen e Rogers (1995) e Warren (2001) elencam as capacidades das associações de defender demandas de segmentos vulneráveis e

marginalizados, de fornecer mecanismos de formação política, de denunciar relações de poder e de se colocar como cogestor das políticas públicas (LUCHMANN, 2011).

Os autores Cohen e Rogers (1995) destacam, entre os aspectos positivos do associativismo, sua capacidade de promoção do ideal do bem comum e fortalecimento da ordem democrática, tornando a complexidade social mais gerenciável no âmbito político. Ao defenderem que as associações possuem um conhecimento mais aprofundado das realidades em que estão inseridas, os autores entendem que elas estão mais próximas dos desafios enfrentados pelo grupo social que representam e podem influenciar as decisões políticas com maior eficiência e eficácia. Ademais, as associações contribuiriam para uma forma de "governança alternativa", aproximando o Estado dos interesses públicos ao influenciar na construção e implementação de políticas públicas, coordenação das atividades econômicas e revigoramento das políticas públicas (COHEN E ROGERS, 1995, p. 55).

Fung (2003), por sua vez, percebe outros tipos de contribuições das associações para democracia, a dividindo em seis linhas centrais. São elas: I) a manutenção dos bens associativos e da liberdade de associação; II) a socialização cívica e educação política; III) a resistência e controle de poder; IV) a representação de interesse; V) a deliberação pública e a esfera pública e VI) a governança direta. A primeira dessas linhas estabelece que as associações contribuem para o avanço da democracia a passo que, quanto mais democrático é um Estado, mais associações nele existem, demonstrando um efeito recíproco (FUNG, 2003, p. 518-519). Já a segunda contempla a dimensão da socialização cívica, discutida por outros autores, em que as associações conseguem influenciar no comportamento e habilidades dos indivíduos a partir da educação política (FUNG, 2003, p. 519-521). A terceira linha diz respeito à capacidade de que as associações controlem, monitorem e restrinjam o exercício abusivo do poder estatal e fazendo com que eles ajam conforme a lei e as expectativas públicas de um governo responsável e transparente (FUNG, 2003, p. 522-523).

A quarta linha central, por outro lado, estabelece que as associações possuem melhor capacidade para representar os interesses coletivos a legisladores e gestores, por fornecer canais adicionais, além do pleito, para comunicar detalhadamente as necessidades da sociedade. Além disso, as associações permitem que indivíduos marginalizados social e economicamente possam ter maior poder de

barganha, promovendo melhor nível de equidade entre estes e os que possuem maior concentração de recursos (FUNG, 2003, p. 523-524). Já a dimensão da deliberação e esfera pública, quinta linha central elencada por Fung (2003), diz respeito à capacidade das associações de ajudarem a constituir um espaço, entendido como esfera pública, em que os processos de deliberação política possam ocorrer de uma forma mais próxima ao ideal igualitário. Embora as decisões políticas estejam sempre sujeitas a influência do dinheiro e capital social, as associações podem contribuir para a definição de uma agenda pública que influencie as instituições de forma a obter uma deliberação mais justa (FUNG, 2003, p. 524-526). Por fim, a sexta linha de central de contribuição das associações para democracia se refere a noção de governança participativa, voltando-se para uma relação cooperativa entre Estado e associações. Essa modalidade de relação concederia às associações um papel mais significativo nas funções públicas de regulação de serviços e formulação de políticas, contribuindo para minimizar as limitações de gestores públicos na solução de problemas públicos (FUNG, 2003, p. 526-527).

Warren (2001), no entanto, aponta para os perigos da generalização das associações e seus papéis. Ele reforça que diferentes tipos de associações possuem diferentes características e contribuições para a democracia e que:

Uma democracia robusta exigirá, no mínimo, um pluralismo de funções diferentes relacionadas de forma agregada como se fosse uma ecologia associativa, com inúmeros nichos e especializações - um ideal que denoto com a metáfora de uma "ecologia democrática de associações. (WARREN, 2001, p. 10)⁴

Luchmann (2014) faz uma proposta de caracterização dos efeitos das associações na democracia, distinguindo em três grupos de atores associativos que buscam evitar reducionismo e generalizações. O primeiro destes seria o de capital social, caracterizado por associações e organizações voluntárias, sem fins lucrativos e autônomos que promovam a cooperação em relações interpessoais, como as associações de moradores. Os movimentos sociais, por sua vez, configuram associações com funcionamento em rede de interações engajadas com a contestação da ordem social em questões políticas, culturais e sociais, em torno de uma identidade coletiva compartilhada (e.g. movimento negro e movimento feminista). O terceiro

⁴ Tradução própria do trecho que, em sua versão original, lê: "A robust democracy will require, at the very least, a pluralism of different effects related in aggregate as if it were an associational ecology with numerous niches and specializations—an ideal I denote with the metaphor of a "democratic ecology of associations." (WARREN, 2001, p. 10)

grupo, a sociedade civil, é caracterizado como associação autônoma que usa da ação comunicativa para influenciar as decisões políticas e institucionais, principalmente no que tange à defesa dos direitos, como é o caso dos sindicatos. Os tipos associativos e seus efeitos democráticos são sintetizados pelo quadro a seguir:

Quadro 5: Tipos associativos e efeitos democráticos

Capital social	Movimentos sociais	Sociedade civil
As associações são organizações voluntárias, autônomas e sem fins lucrativos, que promovem a coordenação e a cooperação para o benefício mútuo. Ênfase nas associações face a face.	As associações fazem parte de redes de interações engajadas em conflitos políticos, sociais ou culturais, com base em uma identidade coletiva compartilhada. Ênfase nas associações que contestam a ordem social.	As associações atuam pela lógica da ação comunicativa e são autônomas do mundo político e econômico. Pretendem, sobretudo, influenciar as decisões políticas institucionais. Ênfase nas associações de defesa de direitos e movimentos sociais.
Impactos democráticos: promoção de virtudes democráticas no plano individual e social; confiança, solidariedade e espírito cívico; ênfase na cooperação.	Impactos democráticos: promoção de mudanças nas relações de poder, tanto no plano político-institucional como no plano cultural; ênfase na contestação e no conflito.	Impactos democráticos: inclusão de atores e temas no mundo político através da tematização pública de problemas sociais; ênfase na mediação das esferas públicas.

Fonte: Luchmann (2014)

A caracterização das ações coletivas, associações e movimentos sociais nos permite compreender o papel delas na construção de Estados democráticos. A seguir, serão exploradas as formas de atuação dessas associações no contexto brasileiro.

3.4 REPERTÓRIOS DE AÇÃO COLETIVA E ESTADO BRASILEIRO

A noção de repertório de ação coletiva foi criada por Charles Tilly (1978), teórico da Teoria da Participação Política (TPP). Em sua visão, o conceito de repertório corresponde às diferentes maneiras de se fazer política ou “formas de ação conhecidas e consideradas legítimas por indivíduos e grupos em determinado momento no tempo e no espaço, assim se tornando rotineiras” (PEREIRA; SILVA, 2020, p 619).

O repertório de ação coletiva diz respeito a formas de participação advindas de associações, especialmente movimentos sociais, como greves, passeatas, petições, destruição de máquinas, invasão de propriedade, sequestro, entre outros. O conceito inicial de Tilly foi reformulado ao longo das décadas, de forma a abranger diferentes tipos de ação coletiva, seus conteúdos e usos. Bringel (2012) argumenta que os tipos de ações de um repertório variam “dependendo da rigidez ou flexibilidade

do repertório, da inovação dos grupos e de seu uso em determinados lugares e momentos históricos" (BRINGEL, 2012, p. 46).

Quando aplicado no contexto brasileiro, a noção de um repertório toma um formato muito próprio. A partir da redemocratização, os movimentos sociais passam a se inserir nos espaços de participação institucionalizados para pautar suas lutas. De acordo com Abers, Serafim e Ttagiba (2014), os movimentos sociais no Brasil adotam postura de negociação frequente com o Estado, investindo na participação nas novas instituições participativas e na ocupação de posições estratégicas na burocracia e na política. A postura dos movimentos brasileiros contradiz a relação obrigatoriamente conflituosa entre movimentos e Estado, levantada por autores tradicionais da TPP. Com isso, as autoras propõem uma reformulação à brasileira do conceito, em que:

Adaptamos o conceito de repertório, originalmente concebido para o estudo dos movimentos sociais sob a chave das dinâmicas contenciosas, para relações que envolvem também dinâmicas colaborativas entre atores no Estado e na sociedade. (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 327).

Assim, para além dos repertórios de ação clássicos como protestos, greves e passeatas, o repertório de ação dos movimentos no Brasil englobou outras formas de participação. Há, entre o rol de ações, a participação institucionalizada, em canais como conselho de políticas públicas, conferências e orçamento participativo conforme caracterizado em seção anterior. Existe também a política de proximidade em que militantes obtêm acesso facilitado a membros do governo, por meio de contatos pessoais entre os atores, bem como a estratégia de ocupação de cargos na burocracia, que podem retroalimentar as rotinas de interação entre movimentos e Estado (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 332-333).

Outros autores citam mais três formas de repertório utilizados pelos movimentos sociais no Brasil. Alguns movimentos vem atuando como parceiros na implementação de políticas públicas; essa estratégia, apesar de comprometer em algum grau a autonomia das associações, permite que elas aumentem o seu acesso a recursos públicos, alcancem posição de prestígio e se fortaleçam diante do público beneficiário daquele serviço público (SILVA, 2015). Rodrigues e Freitas (2021) também citam, entre o repertório utilizado pelos movimentos brasileiros, a ocupação da política, isto é, o estímulo da participação de ativistas concorrendo e exercendo mandatos legislativos. Finalmente, é também apontado como estratégia dos

movimentos sociais a judicialização de questões defendidas, enquanto ferramenta de reivindicação de direitos (LOSEKANN, 2013).

A síntese dos repertórios de ação e interação no contexto brasileiro pode ser observada pelo quadro abaixo.

Quadro 6 - Síntese dos repertórios de ação e interação dos movimentos no contexto brasileiro

REPERTÓRIO DE AÇÃO/INTERAÇÃO	REFERÊNCIAS
Protestos e ação direta	Manifestações e mobilizações contenciosas ou expressivas (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).
Participação institucionalizada	Participação nas instituições participativas: conselhos, conferências, orçamentos participativos e outros (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).
Política de proximidade	Relações e negociações com o Estado por meio de atores específicos (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).
Ocupação de cargos na burocracia ou ativismo institucional	Ocupação de cargos em governos pelos ativistas (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; RECH; SILVA, 2016)).
Parcerias em políticas ou serviços	Atuação na implementação de políticas ou serviços (SILVA, 2015)
Ocupação da política	Candidatura e exercício de cargos eletivos (RODRIGUES; FREITAS, 2021)
Ação judicial	Judicialização de demandas e conflitos (LOSEKANN, 2013)

Fonte: Silva (2022)

As diversas possibilidades de repertório de ação coletiva no contexto brasileiro refletem como as associações se transformaram, de modo a conseguir infiltrar suas demandas nas arenas políticas e potencializar os efeitos do debate. Quando assumem a perspectiva de colaboração, os movimentos sociais conseguem atuar em todo o ciclo de políticas públicas, não apenas determinação de agenda. No entanto, faz-se importante assinalar que a postura colaborativa ou combativa pode ser afetada a depender do alinhamento político do governo em exercício. Luciana Tatagiba (2011) pontua que:

É também recorrente na bibliografia sobre participação no Brasil a identificação do projeto político dos governos como uma das variáveis relevantes na avaliação da qualidade da participação e seus resultados. Estudos mostram que governos comprometidos com agendas de esquerda tendem não só a criar mais instâncias de participação, como também a valorizar mais esses espaços. No que se refere às estratégias de ação dos movimentos, a presença da esquerda no poder parece ter consequências ambíguas. No caso das pesquisas que tenho conduzido, o que tem sido possível identificar – ainda de forma muito preliminar – é que em governos liderados pela esquerda os movimentos tendem a valorizar a maior oferta de participação estatal e a disputar nessas instâncias seus projetos e interesses. Mas tendem também a orientar sua ação por uma disposição menos conflitiva e uma postura de maior conciliação, evitando a pressão sobre os governos e diminuindo o uso do protesto como forma de negociação. Seja para garantir seus interesses particulares ou para garantir a governabilidade a partir de uma agenda de esquerda, os movimentos tendem a diminuir a distância crítica em relação ao Estado e ao partido, submetendo, conseqüentemente, suas agendas de mais longo prazo ao ritmo e às exigências próprias às disputas eleitorais. (TATAGIBA, 2011 p. 177)

Esse movimento de maior engajamento dos movimentos e associações quando existe um governo politicamente alinhado às suas pautas pode ser percebido no caso da política de segurança alimentar de Belo Horizonte, e será discutido no capítulo 6. A seguir, será apresentado o fenômeno social da fome e os conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional e Direito Humano Alimentação Adequada.

Como visto, a participação social na construção de políticas constitui um meio de democratização das relações entre Estado e sociedade (SILVA, 2018, p. 11). A partir das teorias democráticas participativa e deliberativa, compreende-se que a participação social vai além do pleito eleitoral e pode ser viabilizada por instituições participativas e repertórios de ações coletivas de movimentos sociais e associações. A participação social também viabiliza o controle social e ganhos de eficácia na gestão das políticas (FARIA, RIBEIRO, 2011), bem como uma maior abertura para a inclusão de grupos historicamente excluídos nos debates acerca de políticas públicas que os impactam profundamente. Mais do que isso, a participação social retroalimenta o próprio regime democrático, ao passo que fornece mecanismos de formação política para o exercício da cidadania. No contexto da segurança alimentar e nutricional, a participação social possui recortes específicos e pode ser entendida de forma ainda mais estruturante para democracia visto que, como defende Sen (2000), o direito e o intitlamento a alimentação contribuem intimamente para a “expansão da liberdade humana em geral e, assim, para a promoção do desenvolvimento” (SEN, 2000, p. 56-57).

"Pensei no senhor Tomás que suicidou-se. Mas, se os pobres do Brasil resolver suicidar-se porque estão passando fome, não ficaria nenhum vivo."

(Maria Carolina de Jesus, 2022 p. 39)

4 INTRODUÇÃO FOME E INSEGURANÇA ALIMENTAR

4.1 Um olhar sobre a fome

A relação dos seres humanos com o alimento assumiu diferentes formas ao longo dos séculos, embora seja uma das atividades mais constantes na existência humana. Passamos de caçadores e coletores do Período Paleolítico para rudimentares agricultores do Período Neolítico, marcando o início de nossas primeiras civilizações. Neste período o padrão de ocupação do território se altera em função da relação com alimento, abandonando o nomadismo e se consolidando o estabelecimento de moradias fixas que se centravam próximas de locais produtivos. Ao longo da história foram desenvolvidas, paulatinamente, tecnologias que aprimoraram a qualidade e quantidade dos alimentos disponíveis, de forma a melhor se adaptar a questões climáticas, geológicas e naturais da produção de alimentos. Estas tecnologias, que vão desde o domínio do fogo, à salga e finalmente ao uso de engenhosas máquinas agrícolas medievais, objetivam minimizar a escassez de alimentos, potencializando a produtividade e as possibilidades de consumo e armazenagem de alimentos. Além disso, a implementação de tecnologias na agricultura, pecuária e pesca foram capazes de trazer um pouco de estabilidade nos níveis de oferta de alimento, reduzindo, ainda que minimamente, os impactos da dependência climática (HARARI, 2015).

Não obstante os progressivos avanços no sistema alimentar, a capacidade produtiva nunca conseguiu se equivar à demanda por alimento, sendo constante registros de fome extrema e até de repentinas quedas populacionais devido à inanição. Em um mundo pré-capitalista, segundo Abranovay (2017), a fome era fortemente relacionada a problemas de produção, armazenamento ou distribuição regular dos alimentos. Progressivamente, ocorreu uma reorganização da agricultura, consolidando a produção de alimentos como um verdadeiro sistema produtivo a nível global que se transforma constantemente em busca do acúmulo de capital. Nesse sentido, a distribuição internacional do trabalho, organizada no período colonialista, permite que se estruture economias essencialmente produtivas de alimentos que abastecem, por meio de plantações extensivas, regiões com menor capacidade produtiva por questões climáticas. Este sistema, além de embasar a organização produtiva das economias periféricas, também inaugura uma cadeia logística de

distribuição de alimentos que potencializa o acesso a esses gêneros em todo o mundo.

No entanto, é com o advento do capitalismo, mediante as transformações tecnológicas trazidas pela Revolução Industrial e revoluções verdes, que a capacidade produtiva do setor de alimentos é completamente transformada e os problemas com produção insuficiente, armazenamento falho e distribuição deficitária são essencialmente extintos. Parecia, assim, inerente ao avanço do sistema produtivo alimentar o desaparecimento da fome. A experiência empírica, entretanto, nos demonstra que, ainda que existam alimentos disponíveis para erradicar a fome, esta continua sendo uma das principais mazelas sociais.

A fim de compreender o porquê da persistência da fome, mesmo com a superação das barreiras técnicas, são desenvolvidas diferentes abordagens analíticas dentro da academia. Aranha (2000) elenca cinco principais abordagens que explicam as causas da fome enquanto fenômeno, sendo elas a econômica, agrícola, agrária, nutricional e a social. A autora, no entanto, agrupa estas abordagens em duas concepções que estipulam causas e apresentam propostas distintas para a solução do fenômeno da fome. As diferenças entre as concepções podem ser percebidas no quadro abaixo:

Quadro 7: Tipos de concepções sobre a fome

CONCEPÇÃO	CAUSADOR DA FOME	SOLUÇÃO	ARGUMENTOS
Econômico- produtivista	Deficiências do sistema produtivo alimentar	Otimização do mercado de alimentos	Se a fome é causada por uma insuficiência de alimento per capita, esta pode ser solucionada por um aumento na oferta de alimentos e reformulação do sistema alimentar, da produção e da distribuição de alimentos
Sociopolítica	Dificuldades de acesso ao alimento	Mudanças profundas na sociedade	Se a fome é causada por falta de recursos financeiros para adquirir alimento, terras e insumos agrícolas e pela falta de acesso a serviços públicos diversos, essa só poderia ser solucionada mediante uma profunda reestruturação social e econômica

Fonte: Elaboração própria, a partir de Aranha (2000)

O presente trabalho tem sua percepção analítica consonante com a abordagem sociopolítica, uma vez que compreende que a fome é um problema multifacetado intrinsecamente relacionado à pobreza. Essa abordagem pode ser mais bem explicada pelo pensamento do economista Amartya Sen (2000), que considera que a fome pode:

ocorrer mesmo sem que haja uma diminuição significativa - ou mesmo sem diminuição alguma - da oferta total de alimentos, porque alguns grupos podem sofrer uma perda abrupta do poder no mercado (por meio, por exemplo, de um desemprego repentino em massa), com a fome resultando dessa nova desigualdade. (SEN, 2000, p. 217)

Este entendimento de Sen sobre a fome descreve o que o autor classifica como “fome coletiva” (SEN, 2000). Esta deve ser entendida de modo amplo e não

apenas como um equilíbrio mecânico entre alimento e população, o que descreve a situação de fome de países que possuem abundância de alimentos. Em seus estudos sobre a fome coletiva em economias asiáticas, Sen (2000) constata que a fome ocorreu em períodos sem diminuição da disponibilidade de alimentos e entre pessoas que não possuíam o quê trocar por eles, descrevendo o problema do “intitulamento”. Esse problema diz respeito à capacidade de dispor e estabelecer posse de mercadorias, neste caso, gêneros alimentícios, ao passo que “as pessoas passam fome quando não conseguem estabelecer seu intitlamento sob uma quantidade adequada de alimentos” (SEN, 2000, p. 190). Nesse sentido, se o que comemos depende do nosso poder aquisitivo, então existir oferta suficiente de alimentos não garante sua disponibilidade para serem consumidos no mercado em que pessoas possuem intitlamentos tão díspares.

Este é o caso brasileiro, em que existe expressiva produção de alimentos, e a fome parece não resultar de escassez produtiva, mas, sim, de uma vulnerabilidade socioeconômica que impede o acesso a alimentos. O problema do intitlamento resulta em um cenário grave de fome em todo o território nacional. Dados produzidos pelo relatório do II VIGISAN (2022) apontam que 33 milhões de pessoas, no Brasil, estão em situação de fome.

A questão da fome, descrita por Amartya Sen (2000) e apresentada pelos dados do VIGISAN (2022), se tornou tema deste estudo a partir da leitura do livro Quarto de Despejo, de Carolina Maria de Jesus (2022). O relato autobiográfico da autora possibilitou um retrato íntimo da amarela fome, amparando o teorizado por Sen. Ilustrando o problema do intitlamento Carolina (2022) escreve em uma passagem:

Hoje eu fiz arroz e feijão e fritei ovos. Que alegria! Ao escrever isso vão pensar que no Brasil não há o que comer. Nós temos. Só que os preços nos impossibilita de adquirir. Temos bacalhau nas vendas que ficam anos e anos a espera de compradores. As moscas sujam o bacalhau. Então o bacalhau apodrece e os atacadistas jogam no lixo, e jogam creolina para o pobre não catar e comer. (JESUS, 2022, p. 151)

O retrato da fome, trazido por relatos pessoais, produções acadêmicas e pesquisas quantitativas, trouxe questionamentos a respeito das políticas de combate à insegurança alimentar e nutricional atuais e de como essas políticas se construíram de modo a se aproximar das necessidades latentes da população em situação de fome. Por isso, resta necessário compreender como a questão da fome é discutida

internacional e nacionalmente e como ela se transforma em uma agenda de Estado no Brasil.

4.2 A construção da ideia de Segurança Alimentar e Nutricional

Historicamente, a questão da fome ganha relevância após a Primeira Guerra Mundial (1914 - 1918), cenário em que a vulnerabilidade e dependência na produção de alimentos se torna uma preocupação para os países. Nesse contexto, passa a ser estruturado o primeiro entendimento de segurança alimentar: uma estratégia organizada para aumentar a autossuficiência da produção de alimentos, por meio do desenvolvimento tecnológico e garantia de preços e renda, garantindo “uma oferta suficiente, estável e sustentável de alimentos” (ARANHA, 2000, p.10). A crise social e econômica que acompanhou a Segunda Guerra Mundial (1939 - 1945) intensificou a fome e a miséria, levando as iniciativas por independência e soberania alimentar a não mais parecerem suficientes para encarar o problema da fome em escala global.

A fome era tão grave que foi criada a Organização das Nações Unidas para a Fome e Agricultura (Food and Agriculture Organization) (FAO) antes mesmo da criação oficial da Organização das Nações Unidas (ONU). A FAO, instituída em 16 de outubro de 1945, foi vinculada à ONU no momento de sua criação, em 24 de outubro do mesmo ano (SILVA, 2014). O pós-guerra é marcado pela atuação da ONU e da FAO na intervenção em economias europeias e asiáticas para recuperação da crise e fortalecimento do desenvolvimento econômico.

A discussão sobre a fome ganha especial importância na Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas, em 1974, organizada pela FAO, momento no qual a agricultura mundial acabara de enfrentar grave escassez de estoques (SILVA, 2014, p. 10). O cenário de crise favoreceu o investimento na modernização do setor agrícola, por meio, por exemplo, do desenvolvimento de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos), transformando profundamente os níveis de produtividade do sistema de alimentos. Este período, conhecido como Revolução Verde, foi marcado por uma série de inovações científicas da agricultura que parecia marcar o fim da fome pelo avanço da ciência.

Porém, a fome persiste. Apesar de a produção de alimentos acompanhar as demandas vindas do crescimento populacional, não foi possível acabar com o problema da fome, cenário esse que comprova que a concepção econômica-

produtivista da fome não encontra amparo na realidade empírica. Isto é, fica claro que a fome decorre de problemas no acesso de alimentos e não da capacidade produtiva e logística de fornecimento destes.

A FAO reforça este entendimento ao concluir, na declaração final da conferência de 1974, que a nutrição inadequada - *i. e.* a fome - é causada principalmente pela pobreza (SILVA, 2014). Em 1983, a organização produz o documento que estipula como objetivos da segurança alimentar a: i) oferta adequada; ii) estabilidade de oferta e distribuição; e iii) segurança no acesso aos alimentos ofertados (ARANHA, 2000). Aos poucos, foi se consolidando a base para o entendimento de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), adotado atualmente. Esse conceito se articula em duas dimensões distintas, porém complementares e interdependentes: a dimensão alimentar e a dimensão nutricional. A seguir estão consolidados os principais aspectos que caracterizam essas dimensões.

Quadro 8: Dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional

DIMENSÃO ALIMENTAR	DIMENSÃO NUTRICIONAL
Suficiente para atender à demanda.	Escolha de alimentos saudáveis.
Estável e continuada para garantir a oferta permanente	Preparo dos alimentos com técnicas que preservem o seu valor nutricional.
Autônoma para que se alcance a autossuficiência nacional nos alimentos básicos.	Consumo alimentar adequado e saudável (sanitária e nutricionalmente).
Equitativa para garantir o acesso universal às necessidades nutricionais adequadas	Promoção dos fatores ambientais que interferem na saúde e na nutrição.
Sustentável do ponto de vista agroecológico, social, econômico e cultural.	Promoção dos cuidados com a saúde no âmbito da família e da comunidade.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Burity (2010)

O conceito de segurança alimentar e nutricional está em constante construção, sofrendo modificações e ampliações, a depender das diferentes concepções da área alimentar e especificidade de cada país. No presente trabalho será empregado o conceito de segurança alimentar trazido por Aranha (2000), que o define como:

um estado de bem-estar alimentar, assegurado por um conjunto integrado e articulado de ações e políticas que garantam o acesso de todos, permanentemente, a uma Alimentação suficientemente adequada, em quantidade e qualidade, para atender as necessidades nutricionais de cada um, em cada fase ou situação de vida. E que esta

seja produzida de forma sustentável, não comprometendo, assim, as futuras gerações. (ARANHA, 2000, p. 14)

Burity (2010) ressalta que os requisitos necessários à SAN dizem respeito à: i) disponibilidade de alimentos; ii) adequação dos alimentos; iii) acessibilidade econômica; iv) acessibilidade física; e v) estabelecimento do fornecimento. A disponibilidade de alimento pode ocorrer de forma direta, mediante o uso de terras produtivas, pesca e caça, ou de forma indireta, a partir de alimentos comprados em comércios ou obtidos através de ações de provimento de alimentos como ações de distribuição de cestas básicas. O cumprimento do requisito de adequação do alimento diz respeito ao consumo alinhado aos padrões alimentares, inclusive no que diz respeito ao leite materno, que possibilite o alcance do bem-estar nutricional, respeitando restrições culturais, sociais e religiosas. Por sua vez, o requisito da acessibilidade econômica implica no acesso a recursos financeiros necessários para obtenção dos alimentos com regularidade, enquanto o requisito da acessibilidade física compreende que a alimentação deve ser acessível a todos os grupos de pessoas, em especial para os que estejam em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Por fim, a estabilidade do fornecimento indica que, para garantir a segurança alimentar e nutricional, é preciso dispor de alimentos adequados acessíveis de forma regular e permanente durante o ano inteiro, em todas as localidades. (BURITY, 2010, p. 16 a 18)

A segurança alimentar, inserida na dimensão alimentar da SAN, pode ser aferida em termos quantitativos e é usada em pesquisas para determinar o grau de vulnerabilidade de uma população à insegurança alimentar e nutricional. Segundo o relatório da VIGISAN (2022), é possível classificar o grau de acesso a alimentos em quatro níveis: i) a segurança alimentar, ii) a insegurança alimentar (IA) leve; iii) a IA moderada; e iv) a IA grave. Os níveis de acesso à alimentação, classificados pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), também podem ser ilustrados pela realidade trazida no diário de Carolina Maria de Jesus, associando às definições teóricas a dor vivida pelas pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional.

O pleno grau de acesso a alimentos, entendido como segurança alimentar, diz respeito ao “acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais”.

A segurança alimentar é descrita a seguir por Carolina (2022), em um dos breves momentos em que esta narra abundância de alimentos.

Eu já fiz almoço - hoje foi o almoço. Tinha arroz, feijão e repolho e linguiça. Quando eu faço quatro pratos penso que sou alguém. Quando vejo meus filhos comendo arroz e feijão, o alimento que não está ao alcance do favelado, fico sorrindo atoa. Como se eu estivesse assistindo um espetáculo deslumbrante. (JESUS, 2022, p. 49)

Já a IA leve corresponde a um tipo de insegurança alimentar que leva um indivíduo a um estado de incerteza ou preocupação em relação ao acesso aos alimentos no futuro. O estado de incerteza da insegurança alimentar leve pode ser percebido na realidade através da passagem: "De manhã estou sempre nervosa. Com medo de não arranjar dinheiro para comprar o que comer." (JESUS, 2022, p. 49).

Por sua vez, a IA moderada implica na "redução quantitativa de alimentos ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos" (VIGISAN, 2022, p. 18). Carolina reúne em poucas palavras a frustração e a dor desse nível de insegurança alimentar e nutricional ao dizer que: "Ontem comemos mal. E hoje pior." (JESUS, 2022, p. 120).

Por fim, a insegurança alimentar grave corresponde ao estado da fome, sendo resultante da falta de recursos financeiros para se alimentar e comumente caracterizada pelo acesso a apenas uma ou nenhuma refeição ao dia. Mais uma vez, o relato diário de Carolina parece resumir o que 33,3 milhões de brasileiros em situação de fome conhecem de perto: "Eu disse para os filhos que hoje nós não vamos comer. Eles ficaram tristes." (JESUS, 2022, p. 186). É esta grave insegurança alimentar que, aliada ao desespero de ver o sofrimento de seus filhos, levou a autora a escrever:

Hoje não temos nada para comer. Queria convidar os filhos pra suicidar-nos. Desisti. Olhei meus filhos e fiquei com dó. Eles estão cheios de vida. Quem vive, precisa comer. Fiquei nervosa, pensando: será que Deus esqueceu-me? Será que ele ficou de mal comigo? (JESUS, 2022, p. 174)

A relevância das passagens de Carolina Maria de Jesus na construção desta monografia reside na própria sensibilidade de seu objeto de estudo - a fome. Para compreender adequadamente a relevância da criação de um conceito de segurança alimentar e nutricional e, posteriormente, do direito humano à alimentação adequada, é preciso entender o que é a fome na voz de quem a sente. Sem isso, a inclusão das pessoas em vulnerabilidade alimentar no debate acerca das políticas de

SAN pode não ser compreendida nas suas dimensões mais básicas: a da busca pela sobrevivência e pela dignidade.

Nesse sentido, ressalta-se que a importância da SAN, segundo Silva (2014), vai além da mera consolidação de terminologia, que avalia:

Ao se dizer segurança alimentar e nutricional, está-se afirmando o caráter fundamental que a alimentação, em quantidade e qualidade, tem para a garantia da sobrevivência humana. Sob essa ótica, o direito à alimentação adequada é encarado como um direito humano básico, e não uma mera ação assistencial do Estado que estará sujeita às vontades políticas dos governantes ou de arranjos favoráveis. Isto é, a própria afirmação do conceito foi um fator delimitador da luta política pela inclusão do direito à alimentação adequada no rol de obrigações do Estado, como condição de cidadania. (SILVA, 2014, p. 13)

A estruturação de estratégias permanentes de Estado para a promoção da segurança alimentar e nutricional ganha forma a partir do momento que este conceito é afirmado, se tornando base para o entendimento do Direito Humano à Alimentação Adequada.

4.3 Para além da SAN: a luta pelo Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)

A garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) se apresenta como um direito fundamental, ao passo que sem ele, não é possível o exercício da cidadania. Para o Relator Especial da ONU para o direito à alimentação:

O direito à alimentação adequada é um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva (AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS, 2013, p. 27)

O DHAA configura, no ordenamento jurídico nacional e internacional, como um direito fundamental, que age como pré-requisito para realização de outros direitos humanos. Internacionalmente, acordos assinados pelo Brasil firmam o compromisso pela garantia do DHAA, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do Pacto Internacional de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais - mais tarde incorporado à legislação nacional, por meio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. E, nacionalmente, o direito à alimentação também está previsto no rol de direitos

sociais, elencados no artigo 6º na Constituição Cidadã (BRASIL, 1988), a partir de nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015.

Nesse sentido, a segurança alimentar e nutricional “refere-se à forma como uma sociedade organizada, por meio de políticas públicas, de responsabilidade do Estado e da sociedade como um todo, pode e deve garantir o DHAA a todos os cidadãos” (BURITY et al, 2010, p. 23). Assim, DHAA configura direito humano e a implementação da SAN representa um dever do Estado, sendo que ambos podem ser garantidos por meio da participação da sociedade civil.

Enquanto o dever do Estado, a política de segurança alimentar e nutricional deve se aproximar da abordagem holística de DHAA, para garantir sua efetiva promoção. Ao DHAA, não basta suprir pessoas das recomendações mínimas de nutrientes ou atender suas necessidades de energia; é preciso, na verdade, usar o DHAA para o desenvolvimento de um povo saudável e apto para exercer cidadania, extrapolando as dimensões da SAN. A erradicação da fome é apenas o primeiro passo para promoção do direito humano à alimentação adequada, extinguindo o mais grave nível de vulnerabilidade social.

A realização do Direito Humano à Alimentação Adequada é intrinsecamente ligada à dignidade da pessoa humana, à justiça social e a realização promoção dos direitos à terra, ao meio ambiente sustentável, à saúde, à educação, à cultura, ao emprego, à renda, à previdência social, entre outros (BURITY, 2010, p. 19). Configura-se, portanto, a necessidade da estruturação de políticas públicas multissetoriais, integradas à política de SAN, para a garantia efetiva do DHAA.

A construção dessas políticas deve ser pensada não só de forma multissetorial como de modo a captar as particularidades dos grupos que atende. Se considera que, no DHAA, “cada grupo, família ou indivíduo vai exercer o seu direito de se alimentar com dignidade na medida em que forem superadas as dificuldades da realidade específica que lhes cerca” (BURITY et al, 2010, p. 20). Ainda que todos precisem de uma política de SAN que envolva a promoção da reforma agrária, da agricultura familiar, de políticas de abastecimento, de vigilância sanitária, de abastecimento de água, de alimentação escolar, de distribuição de renda, entre outros, grupos sociais distintos precisam de ações específicas para garantir esse direito.

A adoção da noção de direitos humanos contribui, nesse sentido, para que as políticas públicas da SAN sejam reconhecidas como a realização de direitos

passíveis de serem exigidos, e não como assistencialismo estatal⁵. O entendimento de que a política é implementada visando a garantia de um direito implica maior perenidade das ações, com menos influência da vontade política do governante, incentiva os servidores públicos a geri-los e executá-los adequadamente e, ainda, estimula a participação social no controle e construção de políticas de qualidade. Sen (2000) ainda defende que o direito à alimentação contribui intimamente para a “expansão da liberdade humana em geral e, assim, para a promoção do desenvolvimento” (SEN, 2000, p. 56-57).

Como visto, a inclusão da fome na agenda global tem origem relativamente recente, quando entendida sua persistência histórica. Apesar dos avanços científicos na produção de alimentos, especialmente no último século, a persistência desse problema provocou uma mudança duradoura no panorama das discussões relacionadas ao assunto. Nos espaços de deliberação estabelecidos por organizações internacionais, a definição desse problema evoluiu ao longo das décadas, adquirindo nuances variadas, e, acima de tudo, o entendimento das suas causas expandiu de forma irrevogável. O antigo entendimento simplista de fome enquanto mera ausência de alimento em quantidade suficiente ou uma distribuição inadequada, foi superada pela compreensão da multiplicidade e abrangência dos fatores ambientais, ecológicos, históricos, tecnológicos, econômicos, culturais, ideológicos e políticos que contribuem para a existência da fome. Nesse contexto, surge o conceito de segurança alimentar. Esse conceito não apenas encapsula a complexidade da fome como resultado de diversos fatores, como também abrange a dimensão de cidadania e o direito humano à alimentação adequada para todos. O alimento é a base para a luta por todos os demais direitos, sendo inconcebível pensar em pleno exercício da cidadania sem ele.

⁵ De acordo com Burity (2010), o assistencialismo, enquanto uma forma de "auxílio", sugere uma troca de favores em uma interação pública. A ligação entre os beneficiados e o executor das ações assistenciais é estabelecida com base na noção de "gratidão". O objetivo não é tanto executar ações para garantir direitos e cumprir obrigações, mas sim criar a oportunidade para que os beneficiados retribuam essa atenção através de apoio eleitoral. Portanto, os beneficiados são incentivados a serem submissos e dependentes, desencorajados de se organizarem de maneira autônoma e de expressarem demandas políticas como sujeitos ativos.

“A fome é filha da desigualdade, que é a mãe dos grandes males que atrasa o desenvolvimento do Brasil.”

(Luiz Inácio Lula da Silva, discurso de posse em 2023)

5 AVANÇOS E RETROCESSOS: A TRAJETÓRIA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM SAN NO PAÍS DO FOME ZERO

Entende-se por política de SAN “toda intervenção estatal que tenha como objetivo a questão alimentar, seja através de medidas que tornem disponíveis, mas elementos para a população ou aquelas preocupadas com as condições de produção e comercialização destes” (ARANHA, 2000 p. 27). Nesse sentido, a política de segurança alimentar e nutricional assumiu diferentes desenhos, a depender de disputas de interesse vigentes em cada conjuntura social ao longo das décadas. A fome, no entanto, é constante e figura entre as principais mazelas que afetam a população vulnerável, tendo sido desenvolvidas, ainda que sem sucesso, iniciativas governamentais que buscaram minimizar esse problema. Silva (2014) argumenta que:

a temática da segurança alimentar sempre esteve inserida de maneira precária na agenda governamental, ligada a estruturas e programas, muitas vezes clientelistas, sem critérios claros de acesso, sem autonomia orçamentária e sujeita a descontinuidades. As propostas que visavam superar essa deficiência tiveram pouco ou nenhum resultado programático concreto, ficando, no máximo, no mero plano do discurso. Mesmo assim, os anos 1980 e 1990 apresentaram avanços importantes, muito em virtude da mobilização social que se verificou em torno do tema, que serviram, inclusive, como embriões para os avanços alcançados nos anos posteriores [...] (SILVA, 2014, p. 30-31).

Esse capítulo objetiva apresentar como se deu a construção, desconstrução e reconstrução da SAN no Brasil. Para isso, a primeira seção apresentará o histórico sistematizado da política nacional federal de segurança alimentar e nutricional, contemplando os marcos governamentais e participativos que pautaram a política, enquanto a segunda seção descreve em detalhes como se organiza a política de segurança alimentar e nutricional no país. Por fim, a terceira seção traçará o panorama das ações a nível estadual em Minas Gerais que acompanharam o direcionamento proposto pelo Governo Federal.

5.1 Trajetória da SAN no Brasil

5.1.1 Os primeiros passos: do Brasil Colônia a Jango (século XVII a 1964)

A trajetória da política de alimentação no Brasil surge a partir de ações governamentais que intentam a promoção da melhoria dos padrões alimentares da população. Esses esforços podem ser identificados mais explicitamente a partir do

século XX, no entanto, existiram iniciativas nos séculos anteriores para o aprimoramento do bem-estar nutricional de sua população.

Tão logo surgem as primeiras vilas e se estrutura sistema econômico voltado para produção agrícola de exportação, a fome nasce no Brasil. O Brasil colonial vive em estado constante de desabastecimento alimentar, visto que a escassa produção de gêneros alimentícios para consumo local aliada aos altos custos de alimentos importados impossibilitava a sua oferta constante (ARANHA *apud* COIMBRA *et alii*, 2001, p. 28). Os autores pontuam que foram adotadas algumas tentativas de intervenção para diminuir a insegurança alimentar da população vulnerável. No século XVII, por exemplo, foi instituída a Provisão de 24 de abril de 1642, que vinculava o plantio de alguns gêneros agrícolas à produção de alimentos básicos da dieta à época, como a mandioca (ARANHA *apud* COIMBRA *et alii*, 2001)

Entretanto, as ações de maior grau de estruturação surgem nas primeiras décadas do século XX, voltadas para o abastecimento alimentar. Aranha (2000) descreve que a República Velha vinha passando por uma série de revoltas populares devido aos baixos salários e alto custo dos alimentos, o que motivou a criação do Comissariado de Alimentação Pública e implementada pelo Decreto nº 13.069, de 12 de junho de 1918. No entanto, as pressões exercidas por comerciantes e produtores de alimentos sobre o governo, insatisfeitos com a perspectiva de intervenção estatal neste mercado, levou a um sucateamento desta instituição e sua consequente substituição pela Superintendência do Abastecimento, instituída pelo Decreto nº 14.027, 21 de janeiro de 1920. Essa mudança altera o enfoque da política, que passa de instituição responsável pela regulação do abastecimento para uma agência fomentadora das classes produtoras (ARANHA *apud* COIMBRA *et alii*, 2001).

De forma similar, o enfoque da política de fiscalização de alimentos é cooptado para atender aos interesses da elite produtora no país. Agências, como a Junta de Higiene Pública do século XIX, que buscavam atender a critérios de controle sanitário de alimentos são reformuladas de modo a impor e fiscalizar o cumprimento dos padrões de exigência de alimentos do mercado externo (ARANHA *apud* COIMBRA *et alii*, 2001). Resta claro que as políticas de abastecimento e de fiscalização de alimentos da República Velha se voltam para atender ao interesse das classes produtoras e não para dar resposta aos protestos da sociedade em manifestações populares.

A década de 30 marca o início da consolidação de instrumentos de política social de alimentação com para a promoção de melhores padrões alimentares para a população. Esse contexto, segundo Vasconcelos (2005), foi fortemente influenciado pelo surgimento da nutrição enquanto ciência, que se propõe a denunciar o cenário nutricional da população. Estudos, como de Josué de Castro⁶, descrevem o consumo alimentar, fornecimento calórico, padrão nutricional e custo da alimentação entre famílias operárias e motivam a regulamentação do salário-mínimo e cesta básica⁷, por meio do Decreto Lei nº 399, de 30 de abril de 1938 (VASCONCELOS, 2005). O instituído por este instrumento estabelece algum grau de segurança jurídica para os assalariados, estipulando que os custos com alimentação não sejam superiores ao piso salarial nacional⁸.

Aliada a instituição da cesta básica e salário-mínimo, um dos principais marcos referenciais da política de SAN no país é a criação dos Serviços de Alimentação e Previdência Social (SAPS) durante o Estado Novo (1937-1945). O SAPS foi instituído pelo Decreto Lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940, a fim de assegurar condições higiênicas à alimentação dos segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões. Foi responsável por uma série de ações de assistência alimentar, abastecimento alimentar, educação nutricional e desenvolvimento de pesquisas do campo nutricional, atuando até sua extinção em 1967 (VASCONCELOS, 2005). Ainda que a atuação dos SAPS tenha sido de extrema relevância à época, suas ações contemplavam apenas os trabalhadores assegurados dos institutos de previdência social, limitando o alcance de suas ações.

Outro importante componente da trajetória histórica da política alimentar é a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), criada pelo Decreto Lei nº 7.328, de fevereiro de 1945. Esse órgão foi responsável, até 1972, por auxiliar na formação da política nacional de alimentação, por meio de propostas de normas técnicas, estudos

⁶ Josué de Castro, médico, professor, geógrafo e sociólogo recifense, teve atuação política proeminente nacionalmente na luta contra a fome e a miséria. Internacionalmente, alcançou projeção ao se tornar presidente do Conselho Executivo da FAO entre 1952 e 1956. Teve seus direitos políticos cassados no golpe de 1964, se exilando na França onde faleceu em 1973. Entre suas principais obras estão Geografia da fome (1946) e Geopolítica da fome (1951) (SILVA, 2014).

⁷ Chamada, no texto legislativo original, de “ração essencial mínima”.

⁸ Ainda assim, estudos apontam que o salário-mínimo não foi capaz de suprir as necessidades de alimentação ao longo de sua história. Dados divulgados pelo IPEAD (2023), por exemplo, apontam que o custo da cesta básica já alcançou a marca de 107% do valor do salário-mínimo no município de Belo Horizonte, em abril de 1995.

do estado de nutrição e hábitos alimentares, estímulo à pesquisa do campo nutricional, desenvolvimento de campanhas educativas sobre deficiências alimentares e incentivo ao desenvolvimento da indústria de alimentos (VASCONCELOS, 2005). A CNA, de acordo com Vasconcelos (2005), também foi responsável pela promulgação do primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1953, descrevendo ações que buscam promover a assistência alimentar do grupo materno infantil. Esse plano também estrutura, ineditamente, um programa de merenda escolar nacional que serve de base para o desenvolvimento do atual Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO E EDUCAÇÃO, 2012).

As ações do SAPS e da CNA são mantidas ao longo dos governos da República Populista (1945-1964), e permeiam os desenhos do Plano SALTE (saúde, alimentação, transporte e energia) de Dutra (1946-1950), do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1955-1960) e das reformas de base de João Goulart (1961 - março de 1964) (VASCONCELOS, 2005). Segundo Vasconcelos (2005), durante esse período, ocorreu o fortalecimento do combate à fome, capitaneada por iniciativas da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - *Food and Agriculture Organization* (FAO) - e de organizações não governamentais (ONGs) como a Associação Mundial de Luta Contra a Fome (ASCOFAM).

Do ponto de vista da participação social, não obstante terem sido relevantes para a trajetória da política de SAN e promoção de melhoria dos padrões alimentares das famílias brasileiras, as políticas implementadas entre 1930 e 1964 possuíam caráter populista. Estas políticas não buscaram o fomento ao protagonismo da sociedade civil, a construção colaborativa das políticas nem a promoção de espaços de diálogo sobre as raízes da fome, tendo apenas “um papel de atenuação dos conflitos sociais gerados pelo processo de exploração do trabalho que, em última instância, determina a produção e reprodução da fome” (VASCONCELOS, 2005 p. 443).

5.1.2 As investidas desarticuladas do regime civil-militar em meio a uma crise mundial de alimentos (1964 a 1985)

O Brasil viveu, até 1974, o chamado “milagre econômico”, marcado pela promessa do alcance de um estado de desenvolvimento econômico. No entanto, Vasconcelos (2005) aponta que o crescimento econômico alçado no período de ditadura civil-militar foi traduzido em aumento da concentração de renda e

manutenção de estado nutricional deficitário entre a maior parte dos brasileiros. Paralelamente, no cenário internacional, uma profunda crise global de escassez de estoques toma forma (SILVA, 2014). Diante dessa conjuntura, organismos internacionais recomendam a incorporação do planejamento nutricional ao planejamento econômico dos países terceiro mundistas (VASCONCELOS, 2005).

Segundo o autor, essa recomendação é acatada pelo governo brasileiro que instituiu os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), por meio da Lei no 5.829, de 30 de novembro de 1972. O INAN foi responsável por elaborar os Programas Nacionais de Alimentação e Nutrição (PRONAN), que deveriam ter diretrizes alinhadas com o PND. O INAN enfocou sua atuação em três frentes: I) assistência alimentar; II) abastecimento de alimentos; e III) atividades de apoio. Na primeira foram desenvolvidos diversos programas, são eles: Programa de Nutrição em Saúde (PNS), Programa de Complementação Alimentar (PCA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Estes programas foram desenvolvidos pelos Ministério da Saúde, da Previdência e Assistência Social, da Educação e Cultura e do Trabalho, respectivamente; paralelamente, a Legião Brasileira de Assistência (LBA)⁹ também apoiou a execução do PCA.

Os demais eixos - comercialização e abastecimento de alimentos e atividade de apoio - possuíram a atuação mais discreta. O principal destaque do eixo de comercialização e Abastecimento foi a atuação do Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB) e o Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda (PROCAB). Enquanto isso, o eixo de atividade de apoio foi marcado por atividades como enriquecimento nutricional de alimentos, incentivo a pesquisas e capacitações de servidores (VASCONCELOS, 2005).

Silva (2014) aponta que, apesar dos diversos programas criados, as políticas de SAN no período de ditadura militar não alcançaram seu potencial de

⁹ A Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi um órgão assistencial público brasileiro de sociedade civil, fundado em 1942 pela então primeira-dama Darcy Vargas, com vistas a apoiar as famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial, contando com o apoio de entidades patronais do setor industrial. Após o fim da guerra, a LBA se tornou um órgão de assistência as famílias necessitadas em geral e passa a ser presidida pelas primeiras-damas, em postura assistencialista. Depois de escândalos de desvio de verba no governo Collor, a LBA foi extinta através da Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, publicada no primeiro dia em que Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência, segundo o Acervo Arquivístico da Universidade Federal de Santa Maria (2023).

efetividade. Essa percepção é justificada pela dificuldade de articulação institucional para uma política federal integrada e a existência de uma conjuntura política desfavorável para tal integração estratégica, com vista a atender as necessidades da população mais vulnerável socioeconomicamente (SILVA, 2014).

Por óbvio, o período da ditadura civil-militar foi marcado pela repressão da participação, especialmente dos movimentos sociais e associações que lutavam pelo combate à fome e à miséria. Como visto, a participação social é característica de regimes democráticos (FUNG, 2003), visto que, no autoritarismo, existe a limitação da cidadania, por meio da restrição dos processos eleitorais, perseguição de lideranças populares e uso da máquina de repressão estatal para restringir o debate. No caso posto, ainda que a fome e a miséria fossem as mais relevantes mazelas sociais, o regime autoritário não tinha nenhum interesse em permitir debates públicos sobre a fome, criando uma intensa barreira para a mobilização e o engajamento da sociedade civil e associações.

5.1.3 A estruturação de uma política nacional de SAN com inclinações participativas (1986 a 2001)

Os anos 80 são marcados pela retomada da atuação de movimentos sociais de combate à fome e à desnutrição, antes reprimidos nos governos militares. De acordo com Silva (2014), em um contexto de retomada democrática da Nova República, são mobilizadas cerca de 30 mil pessoas de diversas organizações populares para a discussão de termos como fome, reforma agrária, salário-mínimo e geração de emprego, no Debate Nacional de Abastecimento Popular, conhecido como Dia D do Abastecimento. O autor também ressalta que neste encontro foi discutida a importância e os formatos da participação social na construção e fiscalização de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional

O governo de José Sarney, em 1986, é marcado pela atuação de cinco programas, são eles: i) o Programa de Abastecimento Popular (PAP); ii) o Programa de Suplementação Alimentar (PSA); iii) o PNAE; iv) o Reforço Alimentar ao Programa de Creches da LBA; e o v) Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), principal inovação do período. O PNLCC, conhecido como Programa do Leite, consistia na distribuição de tickets para a retirada mensal de leite por famílias vulneráveis em comércios locais e foi amplamente criticado por atender interesses político-ideológicos clientelistas (VASCONCELOS, 2005; SILVA, 2014). Não obstante

iniciar novos programas que expandiram a atuação em SAN, até o fim do governo Sarney em 1990 existiu certo sucateamento da política de SAN, devido às crises econômicas no país. Esse sucateamento levou a extinção dos programas PAP e PROAB, persistindo as atuações do INAN e os programas PNAE, PSA, PCA, PNLCC e PAT (VASCONCELOS, 2005).

O desmonte de programas de SAN a nível federal foi acirrado durante o governo Collor. Esses programas tiveram seus recursos financeiros e humanos esvaziados e se tornaram vítimas de desvios de verbas e corrupção. A Câmara dos Deputados, por meio de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), conhecida como CPI da Fome, escancarou irregularidades dos programas e na atuação de órgãos como a LBA. Frente a este e outros escândalos, a sociedade civil se organiza para pedir o *impeachment* de Collor e um dos seus maiores líderes, Herbert de Souza - Betinho -, se torna também responsável por fundar a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Esse movimento buscava mobilizar a sociedade civil na luta contra a fome e a miséria e, para isso, estruturou os Comitês de Combate à Fome. Segundo Vasconcelos (2005), no ano de sua criação, 1993, já tinham sido constituídos mais de 5.000 comitês de níveis locais, municipais e estaduais que discutiam ações de combate à fome e formas de articulação de opinião pública em prol dessa luta.

Assume o governo, após o impeachment de Collor, o presidente Itamar Franco, que traz consigo avanços para a pauta da segurança alimentar e nutricional. É instituído, respectivamente, em 18 e 24 de abril de 1993, o Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). O CONSEA é formado por Ministros de Estado e representantes da sociedade civil e busca assessorar na construção de ações de SAN em esfera nacional. Ações articuladas entre o CONSEA e o movimento Ação da Cidadania são as principais intervenções organizadas a nível nacional do governo de Itamar Franco para o combate emergencial da fome (VASCONCELOS, 2005). Tal articulação permitiu um desenho da ação governamental de modo a compartilhar a formulação da política de SAN no Brasil. A ação do CONSEA, entre 1993 e 1994, retomou os projetos de combate à fome antes sucateados. Foram instituídos projetos de distribuição de merenda escolar, fornecimento de alimentos para famílias atingidas pelas secas e de distribuição de leite para crianças em situação de vulnerabilidade econômica, em estratégia com vasto financiamento (SILVA, 2014).

Além disso, em julho de 1994, o governo de Itamar Franco promoveu a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA) para discutir o tema “Fome, questão nacional”. A conferência, composta por representantes localmente eleitos, fortaleceu o caráter democratizante do debate sobre a fome e a miséria no Brasil, ao passo que:

(...) contribuiu para ampliar o leque de representações da sociedade civil envolvida com a construção de um projeto democrático-participativo da SAN; e para estimular a participação das mesmas no acompanhamento e avaliação das políticas públicas municipais, estaduais e federais (SILVA apud ZIMMERMANN, 2011, P39/2014 p. 26)

Em mais um retrocesso, o CONSEA é extinto¹⁰ nos primeiros dias do governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1995. Em seu lugar é instituído o Conselho da Comunidade Solidária, tendo como presidente a primeira-dama do país, Ruth Cardoso. O conselho foi implementado para apoiar o Programa Comunidade Solidária (PCS), cuja secretária executiva era também a primeira-dama.

A reestruturação institucional da segurança alimentar no governo FHC fazia parte de um projeto de redução da máquina pública, busca pela eficiência pública e redução dos gastos estatais. Nesse sentido, o PCS buscava a articulação de ações descentralizadas de combate à fome e pobreza, baseadas no acompanhamento dos atores locais na implementação de ações contra a fome. Assim o PCS seria responsável por desenvolver ambiente para a pactuação de parcerias com o terceiro setor para operacionalização das ações, através do financiamento de empresas e sindicatos. Este programa é amplamente percebido na literatura como um retrocesso em relação às conquistas do campo de SAN em governos anteriores. Para Silva (2014):

O PCS não conseguiu apresentar uma ação essencialmente estruturante no combate à pobreza e seus flagelos sociais, como a fome e a desnutrição. Além disso, a indefinição na liberação de recursos, alocados em vários programas dependentes de diferentes ministérios, e a falta de critérios bem definidos para a aprovação e o financiamento de projetos, conferia-lhe um caráter de instabilidade. O PCS não se estruturou como política pública tradicional, mas sim como proposta estratégica de combate à pobreza que envolvia múltiplos

¹⁰ O CONSEA foi extinto pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, decreto esse que institui o PCS. Durante o governo de FHC, são também extintos a LBA, por meio da Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, e o INAN, através da Medida Provisória nº 1.576, de 5 de junho de 1997

objetivos, instrumentada em torno de ações emergenciais que não abarcavam todas as dimensões necessárias de uma política social tal qual ele pretendia ser. Por fim, sua estratégia também promoveu uma descaracterização da participação social, despolitizando os projetos e ações ao reduzir os espaços de debate e confrontação político-ideológica em torno do tema. (SILVA, 2014, p. 27-28)

Há, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, uma tentativa de reestruturação da estratégia estatal de combate à fome e a pobreza abrindo espaço para o lançamento de novos programas. Nesse contexto foi lançada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), através da Portaria nº 710 do Ministério da Saúde, de 10 de junho de 1999, e o Programa Nacional de Renda Mínima (Bolsa Alimentação) - precursor do Programa Bolsa Família -, por meio da Medida Provisória nº 2.206, de 10 de agosto de 2001. O PNAN possui como diretrizes:

estímulo às ações intersetoriais com vistas ao acesso universal aos alimentos; garantia da segurança e da qualidade dos alimentos e da prestação de serviços neste contexto; monitoramento da situação alimentar e nutricional; promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis; prevenção e controle dos distúrbios nutricionais e de doenças associadas à alimentação e nutrição; promoção do desenvolvimento de linhas de investigação; e desenvolvimento e capacitação de recursos humanos. (BRASIL, 1999, p. 19)

Por sua vez, o Bolsa Alimentação, consiste na complementação da renda familiar para famílias com renda mensal de até R\$90,00 per capita, com objetivo de melhoria da alimentação de indivíduos em risco nutricional. Era distribuído de R\$15,00 a R\$45,00 por mês para as famílias beneficiárias compostas de gestantes e crianças menores de 6 anos. Esse programa representa uma inovação na intervenção nutricional no país, a partir da transferência direta de renda, a ser desenvolvida nos governos que sucederam FHC.

O período de redemocratização é destaque na agenda participativa de SAN. Esse período é marcado por cenário dicotômico, em que coincidem diversos avanços e retrocessos na consolidação do papel da participação social na construção da política de segurança alimentar e nutricional. Ao mesmo tempo que os movimentos sociais de combate à fome e a miséria crescem em sua atuação, obtendo o destaque em iniciativas como Dia D do Abastecimento e os Comitês de Combate a Fome da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, a política de SAN sofria com diminuição de orçamento e desvio de verbas públicas. Mesmo frente avanços institucionais, como a então criação do CONSEA, a segurança alimentar e nutricional nacional não possuía estabilidade institucional suficiente para assegurar a

manutenção deste canal participativo, passando por retrocessos como o fechamento do CONSEA e a instituição de um novo conselho que tratava da temática de SAN de forma indireta. Ainda assim, um tipo de canal participativo parece ter resistido aos avanços e retrocessos: as conferências e fóruns de debate de SAN, que se consolidam, estabelecendo-se como pontos de diálogo, educação e expressão direta da realidade nacional na pasta.

5.1.4 Combate à fome como prioridade nacional: a experiência dos programas Fome Zero e Brasil Sem Miséria (2002 a 2015)

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) representa uma janela de oportunidade na política de SAN. Estrutura-se uma política de segurança alimentar e nutricional e de combate à pobreza mais contundente, que abre espaço para a estruturação de “uma série de articulações institucionais que se materializaram em novas políticas públicas, constituição de novas estruturas e garantia de orçamento próprio” (SILVA, 2014, p. 31). Desde 2001, o então candidato à presidência e seus apoiadores se reuniam para discutir a fome e miséria no país e elaborar uma estratégia a ser implementada: o “Projeto Fome Zero: Uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil”, lançado em 16 de outubro de 2001. Ao tomar posse, Lula reforça sua intenção de colocar como bandeira principal do seu governo o combate à fome ao dizer que: “se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida” (VASCONCELOS, 2005, p. 449). Esse compromisso foi confirmado ao lançar oficialmente o Programa Fome Zero (PFZ), em 31 de janeiro de 2003.

O Programa Fome Zero tem como objetivo a promoção da segurança alimentar e nutricional e o combate à pobreza, por meio de ações de curto, médio e longo prazo em articulação interministerial. O desenho institucional do programa foi viabilizado pela Medida Provisória (MP) nº 103, de 1º de janeiro de 2003; nesse instrumento, o CONSEA é recriado, se consolida uma assessoria especial da presidência responsável por acompanhar a mobilização popular para o combate à fome e é criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), responsável por formular e implementar as políticas de SAN.

As ações traçadas pelo plano seriam executadas de forma gradativa e são classificadas em três modalidades de intervenção, são elas: as políticas estruturais,

políticas específicas e políticas locais. As políticas estruturais objetivam atacar as raízes do fenômeno da fome e da pobreza, por meio de ações de geração de renda, instituição de previdência social universal, estímulo à agricultura familiar, intensificação da reforma agrária, instituição de renda mínima e promoção de segurança e qualidade alimentar. Já as políticas específicas consistem em intervenções nutricionais destinadas a situações de insegurança alimentar grave e emergencial. Dentre as atuações caracterizadas como políticas específicas estão Programa Cartão-Alimentação, Restaurantes Populares, Banco de Alimentos, Alimentos Emergenciais, Estoques de Alimentos de Segurança, Educação para o Consumo Alimentar, ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador, Combate à Desnutrição e ampliação do Programa de Alimentação Escolar. Por fim, as políticas locais são adaptações e expansões de experiências municipais e estaduais bem-sucedidas, que são divididos em programas para áreas rurais, programas para pequenas e médias cidades e programas para metrópoles (VASCONCELOS, 2005, p. 450).

O programa Fome Zero se propõe a assegurar a SAN transversalmente, de modo a, em um só tempo, gerar emprego e renda e estimular desenvolvimento da produção, comercialização, distribuição e acesso a alimentos de qualidade e que respeitem as culturas locais. O PFZ é dividido em seis linhas centrais de atuação governamental, sistematizadas no quadro a seguir.

Quadro 9: Linhas centrais do Programa Fome Zero

	TRANSFERÊNCIA DE RENDA	COMPRAS PÚBLICAS	PROGRAMAS DE APOIO	PARTICIPAÇÃO POPULAR	ARTICULAÇÃO TERRITORIAL	CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL
OBJETIVO	Aumentar a capacidade das famílias em adquirir alimentos e estimular ao aumento de produção desses bens	Incentivar a produção de alimentos, promovendo a dinamização das economias locais e barateamento de produtos alimentícios	Assegurar às famílias infraestrutura básica para a garantia da segurança alimentar;	Fortalecer as instâncias participativas, possibilitando maior interação entre poder público e sociedade na construção e acompanhamento das políticas em curso.	Elaborar uma estratégia de articulação territorial que priorizasse locais de maiores carências sociais, com vistas a potencializar os efeitos dos programas dos demais eixos.	Instituir um marco normativo que garantisse um comprometimento contínuo do Estado com a temática da SAN a nível federal
AÇÕES	<ul style="list-style-type: none"> - Reestruturação e fortalecimento dos programas de transferência de renda às famílias mais pobres, associado a programas como o BPC e a Previdência Social; - Criação do Programa Nacional de Acesso à Alimentação, conhecido como Cartão Alimentação, complementar aos programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação; - Criação do Programa Bolsa Família. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliação dos recursos destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com apoio do Ministério da Educação; - Instituição do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), resultado da parceria do MDS, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a CONAB; - Desoneração fiscal de produtos alimentícios, em parceria com o Ministério da Fazenda. 	<ul style="list-style-type: none"> - Instituição do Programa de Formação e Mobilização Social para a convivência com o Semiárido: Um milhão de cisternas (P1MC); - Instalação de restaurantes populares e cozinhas comunitárias, com o apoio dos governos estaduais e municipais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Recriação do CONSEA e criação dos conselhos estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional; - Implementação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e o Conselho Nacional de Economia Solidária; - Realização da II e III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de um programa voltado à formação dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), em 2003; - Lançamento, em 2008, do Programa Territórios da Cidadania, deixando a estratégia original dos CONSADs em segundo plano. 	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidação do MDS; - Instituição da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) - Criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN); - Criação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); - Inserção da alimentação no rol dos direitos fundamentais, através da Emenda Constitucional nº 64/10.

Fonte: Elaboração própria

É importante ressaltar que, no eixo de participação, o governo Lula fortaleceu a atuação do CONSEA, extinto por FHC, e deu continuidade a realização das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional. Nesse sentido, em 2004, foi realizada a II CNSAN que teve como tema “A construção de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional”, e, em 2007, a III CNSAN cujo tema foi “Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional”.

Ressalta-se a preocupação do Programa Fome Zero em consolidar institucionalmente os avanços obtidos forças ações, por meio de institutos que implicam um comprometimento contínuo do Estado com a SAN. Nesse sentido, o mais importante instituto estabelecido foi a Lei nº 11.346, de 15 setembro de 2006, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Essa lei foi elaborada por um grupo de trabalho proposto pelo CONSEA, que a construiu a partir de recomendações discutidas na II CNSAN, revelando o caráter participativo de sua formulação e desenho. A instituição da LOSAN é um grande avanço para a área, por estabelecer compromisso estatal com a segurança alimentar e nutricional¹¹ e a soberania alimentar, além de sistematizar “constrangimentos institucionais à descontinuidade dessas políticas, fornecendo instrumentos jurídicos oficiais para a reivindicação social ante os órgãos de governo” (SILVA, 2014, p. 50).

A LOSAN também cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), estabelece a regulamentação do CONSEA e prevê a criação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Segundo Silva (2014), o SISAN objetivava integrar as políticas de SAN nos âmbitos federal, estadual e municipal, bem como promover a articulação transversal das políticas entre diferentes pastas.

No segundo governo Lula outros dois institutos surgiram, com vistas a consolidar a segurança alimentar e nutricional como uma política de Estado (SILVA, 2014). O primeiro destes, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), dispõe sobre a operacionalização da gestão, financiamento, monitoramento

¹¹ A segurança alimentar e nutricional (SAN) é caracterizada por força de lei pela primeira vez pela LOSAN, que a define como (BRASIL, 2006):

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na 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.

e avaliação da ação federal de SAN, além de estabelecer os parâmetros para a elaboração dos Planos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). O segundo é a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 64, de fevereiro de 2010, que altera o artigo sexto da constituição federal de 1988, estabelecendo alimentação no rol de direitos fundamentais da população brasileira. A emenda torna-se ainda mais relevante por também ter sido fruto de resolução da II CNSAN (SILVA, 2014).

As ações do governo Dilma Rousseff estão intimamente alinhadas aos caminhos traçados nos governos Lula, fortalecendo a pasta de SAN no país. Dilma deu continuidade a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e organizou sua quarta e quinta edições, que discutiu “Alimentação Adequada e Saudável: direito de todos” no ano de 2011 e “Comida de verdade no campo e na cidade” em 2015.

Além disso, em seu primeiro ano de governo é criado o primeiro PLANSAN, que vigorou entre os anos de 2012 e 2015, e orientou a construção do Plano Brasil sem Miséria (BSM), lançado também em 2011 e que substitui o PFZ. O BSM buscava a eliminação da pobreza extrema, por meio da promoção da renda, emprego, produção familiar e nutrição, de modo a articular políticas complementares que atinjam as raízes da fome de modo amplo. As estratégias do governo Dilma se voltam para as populações mais vulneráveis socioeconomicamente e são complementadas pelo lançamento da ação Brasil Carinhoso, em 2012, que focaliza na primeira infância o aprofundamento da promoção na educação, saúde e alimentação adequada. O recorte etário do público-alvo desta política é realizado por se considerar que os primeiros anos de vida configuram “a fase da vida mais importante para garantir a nutrição e o desenvolvimento da criança e, com isso, um futuro mais saudável e produtivo” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA, 2014, p. 41).

Em 2015, é lançado o Pacto Nacional para Alimentação Saudável, por meio do Decreto nº 8.553, cujo objetivo é engajar os entes federativos na promoção da alimentação adequada. Os entes que aderirem ao pacto devem estabelecer Acordo de Cooperação Técnica (ACT) e elaborar planos de trabalho, para atender aos compromissos de incentivar a produção de alimentos saudáveis, à ampliação do acesso regular e permanente a alimentos saudáveis e sustentáveis, e ao estímulo ao consumo de alimentos *in natura* e minimamente processado.

Como visto, a participação social nos governos do Partido dos Trabalhadores é orientada pela estruturação e consolidação institucional dos espaços participativos. Nesse sentido, a recriação do CONSEA e a estruturação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que dependa da atuação da sociedade civil, em canais participativos como CONSEA e conferências nacionais, para seu efetivo funcionamento.

5.1.5 O desmonte reiterado do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2016 a 2022)

O governo Temer dá início aos retrocessos na pasta de segurança alimentar e nutricional. Em um governo marcado pela austeridade fiscal, é de grande impacto a aprovação da emenda constitucional nº 95, conhecida como Teto de Gastos, que limita por vinte anos os gastos públicos. Essa emenda sinaliza restrições orçamentárias em SAN e inicia um desmonte financeiro das políticas constituídas até então. Mesmo assim, é publicado o segundo PLANSAN¹², com vigência de 2016 até 2019, que foi elaborado pela CAISAN, em conjunto com o CONSEA, a partir das deliberações da V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

O enfraquecimento da segurança alimentar e nutricional no governo Temer pode ser percebido no único programa da área lançado em sua gestão: o Programa Criança Feliz. Esse programa se assemelha ao Programa Brasil Carinhoso, mas sem agregar novos recursos ou complementar os serviços oferecidos. Ele é instituído em 2016 e atua até 2018 na busca pelo desenvolvimento integral de crianças na primeira infância, colocando a SAN como uma pauta secundária do acesso à saúde. Além de ter extinguido os programas Fome Zero e Brasil Sem Miséria, o Programa Criança Feliz enfraquece a segurança alimentar e nutricional no Brasil ao: i) restringir o público alvo que seria atendido, ao contemplar apenas crianças; ii) atender menos da metade dos municípios brasileiros, assistindo apenas 2.614 cidades, enquanto os programas PFZ e BSM atendiam 5.565; iii) vincular-se somente cinco Ministérios, ao passo que os programas anteriores ser vinculado a 16 e 20 ministérios respectivamente; iv) ser

¹² O PLANSAN 2016-2019 foi o último plano elaborado e, atualmente, o país não possui um plano estratégico que pautar a garantia da alimentação adequada e saudável para a população.

coordenado pela primeira-dama retornando a questão do primeiro-damismo¹³, vista na LBA e governo FHC (ARANHA, 2019).

A participação social na política de segurança alimentar e nutricional do governo Temer é tímida. A análise da literatura indica que a contribuição da sociedade civil foi pautada pela participação institucional, estabelecida pelo SISAN. De forma geral, a participação parece ter se resumido à elaboração do PLANSAN, a partir das deliberações da conferência realizada ainda no governo Dilma.

Por fim, o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) marca a história da segurança alimentar e nutricional no Brasil e evidencia maiores retrocessos nas políticas de SAN. Em seu primeiro dia de governo, ocorre a publicação da Medida Provisória no 870, de 1º de janeiro de 2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.844/2019, que extingue o CONSEA. A medida foi muito rejeitada pela sociedade civil e movimentos sociais que organizaram o “Banquetaço”, uma série de protestos nacionalmente organizados, com a distribuição de refeições, no dia 27 de fevereiro de 2019. Outra importante dimensão do desmonte da política de segurança alimentar e nutricional no governo Bolsonaro é a discursiva, isto é, o descrédito dado pelo presidente em relação à situação da fome durante seu governo¹⁴.

O cenário de pandemia do covid-19, a partir de março de 2020, motiva duas importantes reestruturações das políticas de segurança alimentar e nutricional existentes para atender as necessidades do período. A primeira delas diz respeito ao Programa Nacional de Alimentação Escolar em que é editado, por meio da Resolução nº 2, de 09 de abril de 2020, uma autorização, em caráter excepcional, para a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos no PNAE às famílias de estudantes da educação básica (FERREIRA; VICARI; CARNEIRO, 2021). Segunda e talvez mais importante reestruturação diz respeito à criação de uma renda básica no valor de R\$600,00 para a população mais vulnerável à crise econômica, por meio da Lei de nº

¹³ Sobre o primeiro-damismo, Aranha (2019) argumenta que: “Trazer o principal programa do governo para um símbolo da dimensão privada dos presidentes, suas esposas, mesmo que possa parecer, num primeiro momento, que fortaleça esses programas, os enfraquece enquanto políticas públicas integradas ao campo sistêmico de políticas públicas. Reforça o quão passageiros esses programas são e estabelece uma relação secundária na dinâmica do aparelho estatal. Além de que denuncia o quanto o patriarcado ainda domina a área social do país.” (ARANHA, 2019, p.117)

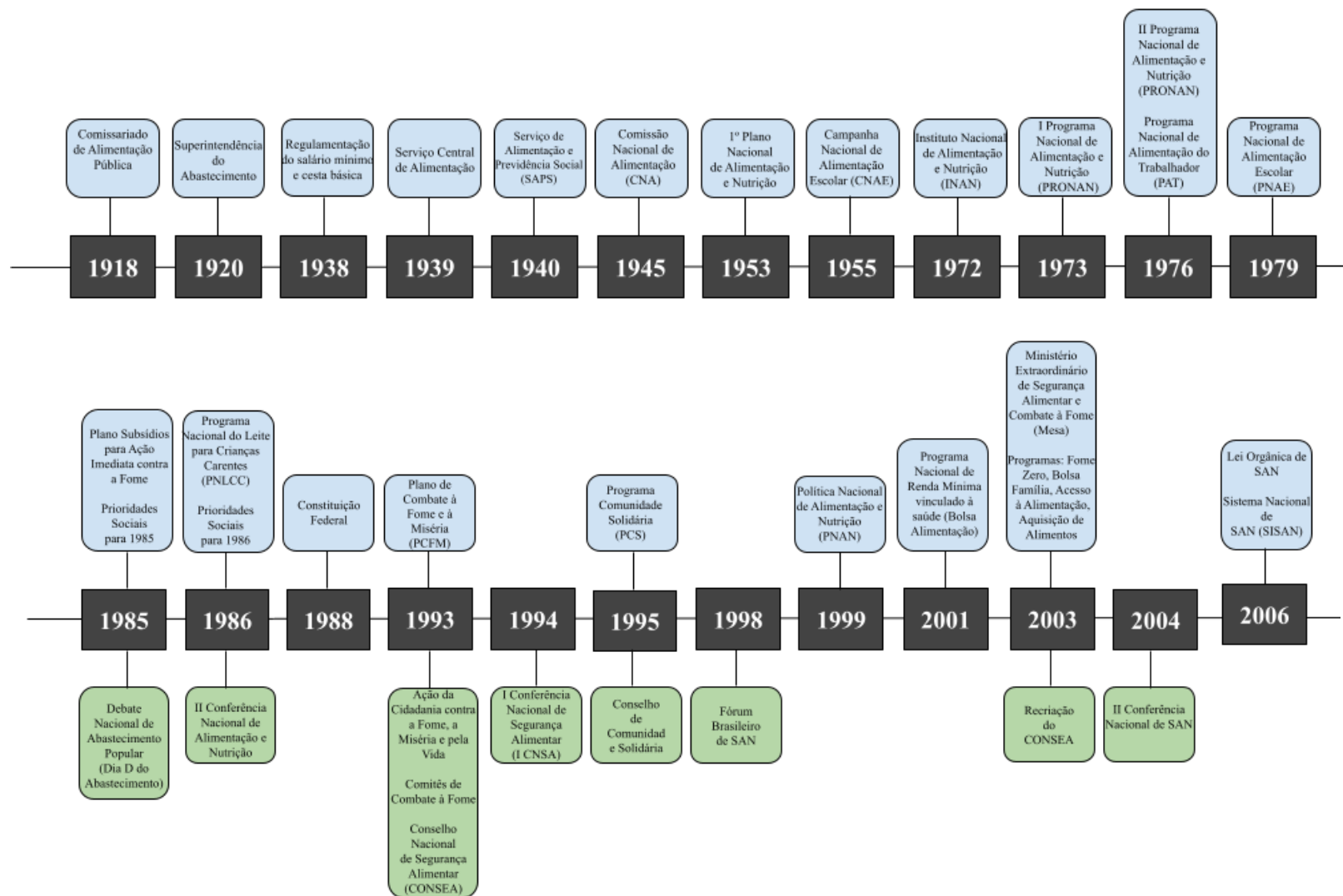
¹⁴ Para mais informações acesse: <https://oglobo.globo.com/politica/passar-fome-no-brasil-uma-grande-mentira-diz-bolsonaro-23818496> e https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2022/08/26/interna_politica,1389348/bolsonaro-nao-existe-fome-para-valer-no-brasil.shtml. Acessado em: 04/10/2023

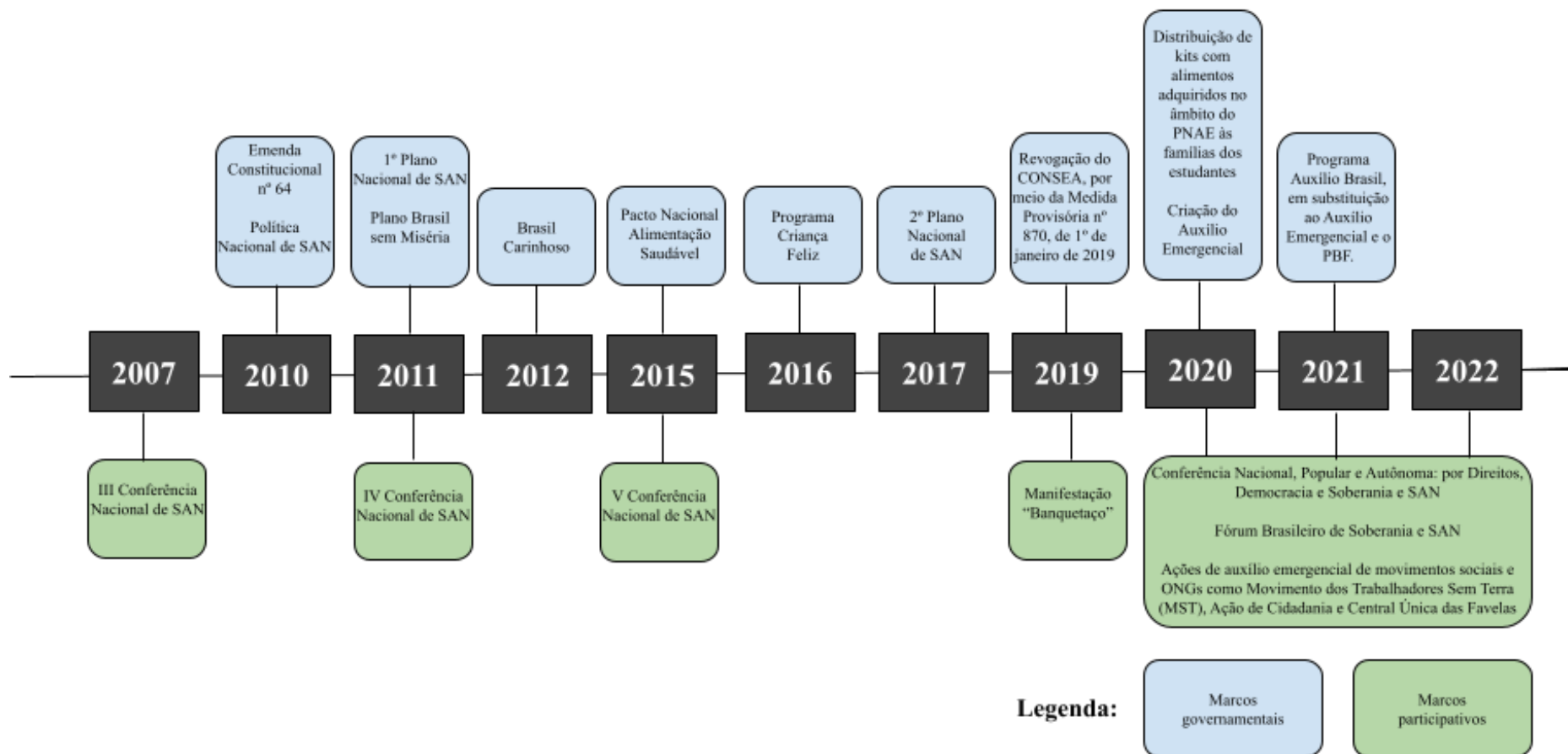
13.982/2020. O Auxílio Emergencial, nome dado a essa renda básica, foi prorrogada enquanto durou o período pandêmico e significou a suspensão do programa Bolsa Família. Em 2021, o programa muda de nome e passa a ser conhecido como Auxílio Brasil.

As ações participativas do período são de caráter disperso, por não haver mais centralização das discussões no CONSEA. Durante o período pandêmico, foram organizadas mobilizações sociais acerca do debate e produção de estratégias para o enfrentamento da fome frente à crise sanitária, como a I Conferência Nacional, Popular e Autônoma: por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Além disso, frente ao crescimento da fome e enfraquecimento das instituições de SAN, as organizações e movimentos sociais se mobilizaram para assistir as necessidades de populações vulneráveis à insegurança alimentar, por meio de ações de distribuição de alimentos e refeições organizadas por, dentre outros, Central Única das Favelas (CUFA), Ação da Cidadania, Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

O panorama histórico das políticas de segurança alimentar e nutricional em um contexto nacional evidencia a fragilidade da política de SAN no Brasil. Essa política foi construída, desconstruída e reconstruída ao longo de sua história e contou, gradativamente, com um aumento da expressividade das intervenções participativas da sociedade civil, ainda que tenha sido extinto seu principal canal. Reforça-se também que, não obstante a proteção jurídica ao direito à alimentação, por meio de garantias constitucionais e diretrizes do SISAN, a fome perdura como um dos principais algozes da população vulnerável no Brasil. A fim de sintetizar a trajetória histórica exposta, a Figura 1 a seguir apresenta os principais marcos governamentais e participativos da política de SAN em âmbito nacional.

Figura 1: Linha do tempo da política de SAN no Brasil





Fonte: Elaboração própria a partir de dados de diversas fontes

5.2 Um olhar sobre o conteúdo da política

A política de segurança alimentar e nutricional como se conhece hoje teve seu início a partir da publicação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), por meio da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. A partir desse instrumento normativo, regulamenta-se o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) que consiste em “um sistema de gestão intersetorial, participativa e de articulação entre os três níveis de governo para a implementação e execução das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional” (BRASIL, 2023). O sistema tem como objetivo assegurar o Direito Humano à Alimentação adequada, conforme a estipulado em seu texto, que diz:

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. (BRASIL, 2006)

O SISAN tem como princípios:

- I. universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação;
- II. preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas;
- III. participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo; e
- IV. transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 2006)

Ainda nesse instrumento, o Estado brasileiro se compromete agir de modo a promover: “VI. a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.” (BRASIL, 2006). As diferenças entre os eixos de intervenção mencionados podem ser sistematizadas pelo quadro a seguir:

Quadro 10: Eixos da Política de Segurança Alimentar e Nutricional

	PRODUÇÃO	COMERCIALIZAÇÃO	CONSUMO
OBJETIVO	Neste eixo, o foco está na promoção da produção de alimentos saudáveis, diversificados e sustentáveis, por meio do incentivo a práticas agrícolas sustentáveis, como agricultura orgânica, agroecologia e sistemas alimentares agroecológicos coletivos/comunitários ou institucionais. As políticas desse eixo se estruturam de modo a apoiar agricultores familiares na geração de renda e produção eficiente de alimentos, de modo a reduzir a dependência de importações de alimentos e aumentar a segurança alimentar no país.	A comercialização de alimentos envolve todos os processos de distribuição, transporte e venda de alimentos, de modo que os alimentos estejam disponíveis e acessíveis às pessoas em diferentes regiões do país. Medidas para promover a comercialização de alimentos incluem a regulação de mercados, o fortalecimento das cadeias de suprimentos locais e o incentivo ao comércio justo.	O consumo de alimentos é o ponto final da cadeia de abastecimento e envolve a garantia de uma alimentação balanceada, contínua e suficiente, em especial para pessoas em situação de vulnerabilidade. As políticas visam promover o fornecimento direto de refeições ou alimentos subsidiados que oferecem para a população uma alimentação saudável, nutritiva e equilibrada.
EXEMPLOS	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa de Alimentação Escolar (PNAE).	Feiras e mercados com preços tabelados	Fornecimento direto de refeições subsidiadas nos restaurantes populares; instituição de bancos de alimentos; e a oferta de alimentação para escolas e entidades socioassistenciais

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de diversas fontes

Esse trabalho se debruça sobre o eixo de consumo de alimentos, também conhecido como assistência alimentar. A assistência alimentar se relaciona, diretamente, com a perspectiva emergencial e imediata da fome, por buscar assegurar que todos os cidadãos usuários da política “tenham acesso a refeições com qualidade, em quantidade suficiente, com base em práticas alimentares saudáveis,

fundamental para que possam desenvolver plenamente seu potencial” (ALCÂNTARA, 2021, p. 18).

A legislação federal define que os órgãos que regem o SISAN são o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), responsáveis por definir conjuntamente os critérios para adesão ao sistema. Nesse sentido, o CONSEA possui forte protagonismo, por se tratar de órgão de assessoramento ao Presidente da República. Ele tem como atribuições, entre outras: I) a convocação da CNSAN; II) proposição de diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; III) monitoramento da implementação das ações da política e plano de SAN; e IV) articulação e mobilização social na discussão e na implementação de ações públicas de SAN. Dentre suas características, é importante notar que o CONSEA possui composição majoritariamente de representantes da sociedade civil (dois terços dos integrantes), seus conselheiros têm atuação não remunerada e ele é sempre presidido por representante da sociedade civil. De forma geral, a estrutura, atribuições e características do CONSEA são replicados nos estados, municípios e Distrito Federal, conforme estipulado pelo §2º, artigo 17 do Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010.

A CAISAN, por sua vez, contempla representantes do poder executivo, sendo composta por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional. Ela é responsável pela execução efetiva das ações do SISAN, ao elaborar a PNSAN e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, coordenar a execução destes e articular as políticas e planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal.

Também integram o SISAN: I) a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN); II) os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; III) e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN. A CNSAN, responsável por indicar ao CONSEA as diretrizes e prioridades da PNSAN e do Plano Nacional de SAN, é precedida de conferências estaduais, distrital e municipais, convocadas e organizadas pelos demais entes federativos, nas quais são escolhidos os delegados à Conferência Nacional. O desenho da relação entre as conferências dessa política

nos diversos entes federativos se alinha à descrição deste canal participativo, segundo Pires e Vaz (2012).

A adesão de Estados, Distrito Federal e Municípios ao SISAN se dá por meio de formalização concedida pela secretaria executiva do CAISAN àqueles entes que observarem os princípios e diretrizes do sistema. Além disso, são requisitos mínimos para a adesão: a constituição de um Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, com a mesma distribuição de participantes que o CONSEA federal; a instituição de instância governamental de gestão intersetorial de SAN; e o compromisso de elaboração de plano de SAN, em até um ano após a organização da adesão. Todos os estados e o Distrito Federal já aderiram ao SISAN e, no caso de Belo Horizonte, *locus* deste trabalho, a adesão foi formalizada em 2017.

5.3 Trajetória da SAN em Minas Gerais

Após a promulgação da Constituição Federal, Minas Gerais seguiu uma tendência nacional na política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Essa abordagem foi fortemente influenciada pelos movimentos sociais que se uniram através do Fórum Mineiro de SAN, estabelecido em 1998. O segundo mandato de FHC viu o início de uma recessão econômica que começou a afetar as políticas sociais. Como resultado, houve uma pressão significativa da sociedade civil para envolver os líderes na questão da alimentação e nutrição, com o objetivo de aprimorar as políticas existentes nesse campo.

Em 1999, essa pressão levou à criação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais (CONSEA) durante o mandato do governador Itamar Franco. Notavelmente, ao contrário do cenário federal, a sociedade civil já detinha a maioria dos assentos no CONSEA-MG desde sua criação. Além disso, o termo "sustentável" foi incorporado ao conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), demonstrando uma visão abrangente e de longo prazo. O principal objetivo do CONSEA mineiro era colaborar com o governo na implementação de políticas e ações públicas para garantir uma alimentação adequada (SAMPAIO, 2017).

O Conselho desempenhou um papel crucial na coordenação de várias iniciativas, incluindo a realização da I Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (SANS) em 2001, que teve como tema "Minas tem fome de ação: Diretrizes e prioridades para uma política de SAN em MG". Este evento foi

significativo por introduzir o termo "Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável" nas definições de políticas públicas e por contribuir para a criação do I Plano Integrado de SANS estadual, lançado em 2001. Esse plano já abrangia o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), um conceito que seria discutido em âmbito nacional posteriormente (MINAS GERAIS. Comitê Temático de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, 2012 *apud* SAMPAIO, 2017).

No ano seguinte, dada a vasta extensão territorial de Minas Gerais, o governo estadual estabeleceu as Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CRSANS). Essas comissões tinham a finalidade de propor e monitorar ações governamentais de SANS em cada região do estado, com foco na erradicação da fome e da subnutrição naquele período. Em 2003, surgiu o Programa Mutirão pela Segurança Alimentar e Nutricional (PROSAN), cujo propósito era financiar pequenos projetos de associações comunitárias para fortalecer a SANS localmente e estreitar a relação das comunidades com o CONSEA-MG. Os anos de 2004 e 2005 testemunharam o lançamento do II PROSAN, que foi integrado ao Programa Minas Sem Fome.

Após as Conferências Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável e a atuação do CONSEA, o enfrentamento da fome passou a ser incorporado de forma sistemática nas iniciativas do governo estadual, por meio de programas de autossuficiência alimentar e geração de renda no campo. Além disso, a SANS mineira se constrói como uma política intersetorial, conforme destacado por Barbosa (2014):

Ademais, a segurança alimentar e nutricional, integrada às ações de outros setores tais como saúde, educação e assistência social, passa a ser considerada como um direito e como uma das condições a serem observadas para a garantia da equidade entre pessoas e regiões do Estado de Minas Gerais, em especial de famílias em condições de vulnerabilidade social no meio rural e em pequenas e médias cidades do Estado. (BARBOSA, 2014, p.63 *apud* SAMPAIO, 2017, p.81)

Nesse contexto, instituíram-se dois programas significativos em Minas Gerais: o Programa de Promoção do Direito Humano à Segurança Alimentar e Nutricional (PRODHASAN) em 2007 e o Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar (PECNE) em 2011. Ambos resultaram de parcerias entre o governo estadual, empresas públicas do estado, a sociedade civil organizada e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) à nível federal. Em 2015, como parte de uma iniciativa para aumentar a participação da sociedade, foram estabelecidos os "Fóruns

Regionais", que buscavam coordenar as demandas regionais do estado com as ações governamentais.

A esfera estadual adotou uma regulamentação específica para a SANS em 2006, através de uma lei estadual, em forte alinhamento com os marcos legais estabelecidos pelo Governo Federal. Essa regulamentação deu origem à Política e ao Sistema Estadual de SANS, voltadas para a promoção de ações e políticas destinadas a assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada e garantir o desenvolvimento integral do cidadão (SAMPAIO, 2017).

Como visto, a trajetória da SANS em Minas Gerais contou com forte protagonismo da sociedade civil organizada, através da criação de espaços para a participação da sociedade e, acima de tudo, para o controle social, ao adotar o CONSEA em nível local. Além disso, foi marcada por um alinhamento teórico ao modelo proposto nacionalmente e esforços para a promoção da intersetorialidade. Ainda segundo Sampaio (2017):

a política de SAN do estado de Minas Gerais pode ser caracterizada, sinteticamente, pela representatividade da participação popular, pela pulverização de ações e progressiva institucionalização do Sistema Estadual de SANS. (SAMPAIO, 2017, p. 79)

Será explorado em outro capítulo o cenário particular no âmbito municipal belo-horizontino, em que as iniciativas de SAN surgiram da mobilização do governo municipal. Ao contrário das ações estaduais, a política de segurança alimentar e nutricional do município se articula antes que a pressão popular direcionada a essa esfera de poder atingisse proporções significativas, cenário que será apresentado em detalhes no capítulo a seguir.

Que efeito surpreendente faz a comida no nosso organismo!! Eu que antes de comer via o céu, as arvores, as aves tudo amarelo, depois que comi, tudo normalizou-se aos meus olhos.

(Maria Carolina de Jesus, 2022 p. 44)

6 30 ANOS DE HISTÓRIA: A TRAJETÓRIA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM BELO HORIZONTE

A política de segurança alimentar e nutricional belo-horizontina é estruturada de forma complexa e envolve toda a cadeia, com os eixos de produção, distribuição e comercialização e consumo do alimento. No entanto, este trabalho se centrará no eixo de consumo do alimento, conhecido na literatura como assistência alimentar. A assistência alimentar se relaciona, diretamente, com a perspectiva emergencial e imediata da fome, por buscar assegurar que todos os cidadãos usuários da política “tenham acesso a refeições com qualidade, em quantidade suficiente, com base em práticas alimentares saudáveis, fundamental para que possam desenvolver plenamente seu potencial” (ALCÂNTARA, 2021, p. 18).

O município de Belo Horizonte, recorte desta pesquisa, é destaque no combate à fome, por meio de políticas de assistência alimentar estruturadas desde 1993, dentre outras políticas dos eixos de produção, distribuição e comercialização. A Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) descreve a atuação da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Susan) como:

A Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional foi consolidada ao longo de 26 anos, incorporando os componentes que avançaram no combate à fome para a busca do direito humano à alimentação adequada e saudável e à soberania alimentar com amplo diálogo que varia da produção agroecológica, passando por treinamento e gastronomia, geração de renda, luta contra resíduos, assistência ao público vulnerável que impacta no consumo consciente. (BELO HORIZONTE, 2019, p. 28)

Esse capítulo objetiva apresentar como se deu a construção, desconstrução e reconstrução da SAN no município de Belo Horizonte. Para isso, a primeira seção contextualizará o cenário da questão alimentar na cidade e será apresentado na segunda seção o histórico sistematizado da política local de segurança alimentar e nutricional, contemplando os marcos governamentais e participativos que pautaram a política.

6.1 Questão alimentar em Belo Horizonte

A compreensão da situação alimentar permite o melhor entendimento do que se propõe a política de segurança alimentar e nutricional, haja vista que apresenta os principais desafios e públicos vulnerabilizados. A seguir apresenta-se um

panorama da questão alimentar em Belo Horizonte, que é exposta em detalhes no Apêndice C.

A questão alimentar em Belo Horizonte não destoa dos indicadores nacionais de insegurança alimentar. É reportado o entendimento de que a fome não é um fenômeno isolado da realidade socioeconômica e é aprofundada entre grupos marginalizados. Dados da pesquisa “Retrato da situação de segurança alimentar em Belo Horizonte” (TEIXEIRA *et al*, 2022), revelam que 13,2% da população da capital mineira estava em situação de insegurança alimentar grave, 12,4% em situação moderada, 30,1% em IA leve e 44,3% em segurança alimentar. Foi possível perceber que a insegurança alimentar, considerando seus três níveis, é mais frequente em domicílios cuja responsável é uma mulher (63,3%). São também mais afetados aqueles cujo responsável é pessoa de raça preta (68,4%) ou parda (57,3%) (TEIXEIRA *et al*, 2022). As residências que sofrem com mais altos níveis de insegurança alimentar são compostas por sete ou mais moradores (64,9%) ou que são habitadas por menores de 4 anos (66,9%) e crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos (64,7%) (TEIXEIRA *et al*, 2022). Além disso, os domicílios de mais baixa renda apresentam os maiores índices de segurança alimentar, sendo que, entre as classes D e E, 75% das residências vivem em situação de insegurança e em domicílios cuja renda per capita é equivalente até um quarto do salário-mínimo a insegurança alimentar chega a 86,9% (TEIXEIRA *et al*, 2022). Por fim, os domicílios beneficiados pelo programa Bolsa Família possuem índice de insegurança alimentar de 75,4%, o que reforça a vulnerabilidade socioeconômica daqueles que utilizam deste benefício social (TEIXEIRA *et al*, 2022).

Essa caracterização oferece apoio para compreender a realidade belo-horizontina que as políticas de segurança alimentar e nutricional, apresentadas a seguir, se propõem a atingir.

6.2 Trajetória da SAN em Belo Horizonte

6.2.1 Dos ensaios de intervenção em SAN (1950 a 1992)

A trajetória da política de segurança alimentar e nutricional em Belo Horizonte se inicia com intervenções da prefeitura na década de 50 e é transformada, se consolidando enquanto política, a partir da década de 90. As mudanças ocorridas em âmbito municipal em muitos se alinham com os marcos em nível federal, apesar

de também passar por momentos de pioneirismo em relação às políticas coordenadas nacionalmente.

Segundo Aranha 2000, uma das primeiras ações um cabeçadas pela prefeitura de Belo Horizonte na temática de SAN ocorreu no final da década de 50. Nesse contexto, a prefeitura opta por intervir no mercado varejista e passa a manter trinta e uma feiras, nove armazéns reguladores e quatro mercados. À época, eram também mantidos equipamentos para a aquisição de alimentos a baixo custo pelos governos estadual e federal, vinculados ao Serviço de Alimentação e Previdência Social (SAPS) e a Comissão de Abastecimento e Preço (COAP) (ARANHA, 2000).

A década de 60 foi marcada por um enfraquecimento da intervenção alimentar, especialmente na atuação das esferas estadual e municipal. Nesse contexto, os equipamentos ligados à prefeitura e ao estado foram fechados, estando em funcionamento apenas os administrados nacionalmente. No entanto, segundo Aranha (2000), no início da década de 70 foram criadas a central de abastecimento (CEASA), feiras e mercados distritais¹⁵, em atuação conjunta entre prefeitura e a gestão estadual, possibilitando certa continuidade da política de abastecimento.

Em 1978 é inaugurado importante programa de abastecimento varejista: a Rede Somar. O programa consistia em uma central atacadista que possuía parceria com estabelecimentos comerciais que revendiam alimentos por valores sociais em zonas periféricas da capital mineira (ARANHA, 2000). No ano seguinte, o debate sobre a fome e entre a sociedade civil motivou a organização do 2º Congresso Nacional do Movimento Contra a Carestia em Belo Horizonte, além de congressos e protestos estaduais, conhecidos como “marchas das panelas vazias” do Movimento Contra a Carestia (MCC).

Em 1982 a Câmara Municipal de Vereadores de Belo Horizonte realizou um seminário para discutir o abastecimento alimentar na cidade e, como produto dessa discussão, é criado o programa municipal abastecimento: o chamado Programa de Alimentação do Povo, por meio da Coordenação de Abastecimento da PBH. O programa consistia na venda de alimentos de baixo custo para comerciantes credenciados, que, por sua vez, os revendiam a baixos preços para a população economicamente vulnerável. Este programa contava com o apoio do governo estadual, que isentava as transações comerciais do imposto de circulação de

¹⁵ Foram criados a feira fixa do Padre Eustáquio e os mercados distritais do Barroca, Santa Tereza e Cruzeiro (ARANHA, 2000)

mercadorias (ICM), e do Governo Federal, de onde os alimentos eram comprados por meio de convênio. O programa passa por reformulações, como uma mudança de nome para programa de Abastecimento a Baixo Custo (ABC) e a alteração do sistema de credenciamento de comerciantes, devido a irregularidades no cumprimento e dos preços pré-estabelecidos. (ARANHA, 2000; MAFRA, 2004; MACHADO, 2006)

No fim da década de 80, em 1988, é criado o primeiro Restaurante Popular da cidade, que não chega a funcionar devido a incêndio que comprometeu os equipamentos usados (MAFRA, 2004). Além disso, o fim da década de 80 e início da década de 90 também foi marcado pelo abandono do programa ABC. Entre 1989 e 1992 o programa, que cumpria importante função no abastecimento popular, teve várias unidades fechadas e não foi proposta nenhuma alteração em seu modelo ou novo programa para atender o problema do abastecimento na capital mineira (ARANHA, 2000).

A participação social no período foi marcada pela atuação da sociedade civil e falta de apoio do poder executivo municipal. Entre os marcos participativos, configura o uso de canais não institucionalizados, como a realização de protestos, enquanto repertório de ação coletiva (TATAGIBA, 2014), e a realização de congresso, que discutiria a fome em organização autônoma e sem a participação institucionalizada do poder público. Destaca-se como principal conquista participativa do período a contribuição da sociedade civil no seminário organizado pela Câmara Municipal de Vereadores, que resultou na criação de um programa público, caracterizando a postura de movimentos organizados de adotar política de proximidade em negociações com o Estado, enquanto repertório de ação escolhido (TATAGIBA, 2014).

6.2.2 Da gênese: a construção de uma política municipal de segurança alimentar e nutricional (1993 a 2001)

A eleição municipal de 1992 se deu em cenário político conturbado devido à crise política que levou ao *impeachment* do então presidente Collor, impulsionado por movimentos com forte ligação na luta contra a fome, como o Movimento Ação de Cidadania. Assume, em 1993, o governo de Patrus Ananias (1993-1996), do Partido dos Trabalhadores (PT), que tinha como uma das principais bandeiras a elaboração

de uma nova política local de segurança alimentar¹⁶. Nesse contexto, a Coordenadoria de Abastecimento se transforma, através da Lei nº 6352, de 15 de julho de 1993, na Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB), formada por equipe multidisciplinar e capitaneada por Maria Regina Nabuco (MAFRA, 2004).

O cenário da política de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte em 1993 era de severo enfraquecimento, se resumindo, essencialmente, na fiscalização dos equipamentos de abastecimento. Nesse contexto, havia três mercados distritais em situação precária, em que existiam desvios de função ou preços desregulados. O programa ABC contava com sete pontos de atendimento e era amplamente criticado por atendimento ruim, produtos de baixa qualidade e condições de infraestrutura e higiene insatisfatórias. Paralelamente, existiam feiras livres que funcionam sem qualquer apoio da prefeitura e o antigo Mercadinho da Lagoinha e o Restaurante Popular estavam em situação de abandono (ARANHA, 2000).

A recém-criada SMAB se orienta de forma a atuar em três eixos: produção, comercialização e consumo. Um compromisso com esses eixos se reflete também na estrutura organizacional proposta, em que a secretaria era formada pelos departamentos de Incentivo à Produção de Alimentos Básicos, Gerenciamento do Sistema de Abastecimento e de Defesa e Promoção do Consumo Alimentar, além do Departamento de Administração e Finanças.

No eixo de produção, foram criados importantes programas que buscavam a abertura de canais entre o produtor e consumidor, realizados em parceria técnica com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG). Nesse sentido, foram criados os programas Direto da Roça (1994), Armazém da Roça (1996), Programa Campanha da Safra (1994) e Programa Bolsa Verde (1994). Também foram criados programas que propunham uma nova forma de usar o solo urbano para a produção de gêneros alimentícios e incentivo ao autoabastecimento, como Hortas Comunitárias e Hortas Escolares (1993), Pró-Pomar (1994) e os Centros de Vivência Agroecológica (CEVAES) (1995), que possuíamos proximidade com as comunidades (MACHADO, 2006).

¹⁶ Antes de ser eleito, ainda como vereador, Patrus foi peça fundamental para a incorporação da segurança alimentar e nutricional na atuação do executivo municipal. Como resultado de seu trabalho, a SAN obteve destaque no capítulo XIV da Lei Orgânica do Município e foi adicionada no artigo 3º, inciso VI, desta lei como prioridade da administração (MAFRA apud COELHO et al. 1996)

No que diz respeito ao eixo de comercialização, são consideradas intervenções diretas e indiretas de regulação de mercado, com o objetivo de “coibir distorções de mercado, estimular a concorrência, regular preços e garantir a qualidade dos produtos ofertados” (MACHADO, 2006, p. 77). Para isso, o governo de Patrus se valeu dos equipamentos públicos já existentes, como Feiras Livres, os Mercados Municipais e o programa Alimento a Baixo Custo (ABC). Nesse sentido, foram desenvolvidas reformulações que resultaram nos programas Feira Modelo, Abastecer e Comboio do Trabalhador, criados em 1993.

Por fim, o eixo de consumo é responsável por iniciativas que buscam atender a população excluída do mercado privado de alimentos devido ao intitamento¹⁷ e aqueles mais vulneráveis à desnutrição. Aranha (2000) entende que os programas implementados seguiam três linhas centrais: i) fornecimento de gêneros alimentícios para instituições atendidas pelo poder público municipal; ii) fornecimento de alimentos para consumo nas residências dos beneficiários; e iii) venda de alimentos e refeições com valores subsidiados pela prefeitura.

Na primeira linha está, principalmente, o fornecimento de alimentos para instituições que atendem públicos como crianças, idosos e pessoas com deficiência. Nesse sentido, em 1995, é incorporado ao rol de atividades da SMAB o Programa Alimentação Escolar, antes vinculado à Secretaria Municipal de Educação (MAGALHÃES, 2021). Foi também criado o Programa Assistência Alimentar (1993), que coordenava a compra e distribuição de alimentos, mediante cardápios adequadamente elaborados por equipe de nutricionistas a diversas entidades prestadoras da Assistência Social. No que tange a linha de fornecimento de alimentos para consumo em residência, cabe destaque para o programa de natureza emergencial como Programa Prevenção e Combate à Desnutrição (1993) e Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (1993), responsáveis, respectivamente, pela distribuição de farinha enriquecida para gestantes, nutrizes e crianças e pela distribuição de alimentos para famílias em situação de risco.

Já na linha de alimentos subsidiados, a prefeitura desenvolveu os programas Restaurante Popular (RP) e Cestão Popular. O RP existia desde 1988, mas só foi efetivamente inaugurado em 1994, com fornecimento de refeições prontas em acesso universal. Em 1995 são criados o Programa Cestão Popular, o Programa

¹⁷ Ver discussão do conceito de Amartya Sen (2000) no capítulo 4

Pesquisa Cesta Básica/SMAB e o Disque Abastecimento, que se complementam entre si. Essas iniciativas consistiam em, respectivamente, compra e revenda de produtos de cesta básica, higiene e limpeza para a população cadastrada de regiões vulneráveis; realização de pesquisa de preço médio e mínimo de produtos alimentícios de limpeza higiene semanalmente, atrelando também os nomes e endereços de supermercados com produtos e cesta mais baratos; programa de divulgação de ponto de atendimento, lista dos comércios com menores preços e informações relevantes sobre a política de SAN (MACHADO, 2006).

Faz-se importante notar também que foram desenvolvidas ações voltadas para a Educação Alimentar e Nutricional (EAN), categorizadas por outros autores também no eixo de consumo. Desenvolveu-se, paralelamente, o Programa Educação para o Consumo Alimentar (1993), que agia de modo complementar a atuação da secretaria nos demais eixos da política. Este programa buscava a melhoria da alimentação por meio do acesso a informações para a população sobre valor nutricional, alternativa de consumo, combate ao desperdício, higiene de alimentos, bem como capacitações e treinamentos para cantineiras, merendeiras e auxiliares de cozinha dos programas da SMAB. No ano de 2000, ações voltadas para a qualificação profissional na área de gastronomia, culinária e panificação são criadas, de modo a ampliar o leque de atuação da EAN. Nesse sentido, são implementadas a Cozinha Pedagógica Josefina Costa e a Padaria Escola Nicola Calicchio, em funcionamento no Mercado Popular da Lagoinha. Em 2001, foi criado o Programa Feira Orgânica, complementando o eixo de produção, ao possibilitar espaço de comercialização de alimentos orgânicos de produção local (MAGALHÃES, 2021).

Por fim, merece nota uma mudança organizacional que reposiciona a pasta de segurança alimentar e nutricional no município. No ano de 2000 ocorre uma reforma administrativa que cria a Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional (SMASAN), em substituição à SMAB (MAGALHÃES, 2021).

Como visto, a atuação da prefeitura de Belo Horizonte entre 1993 e 2000 foi ativa, se materializando nos eixos de produção, comercialização e consumo de alimentos. No entanto, faz-se importante notar a relevância da participação neste período. A gestão de Ananias vivia o auge dos movimentos contra a fome em todo o país e teve postura pioneira ao instituir um novo canal de participação na política municipal, antes mesmo da instituição de conselho gestor de política de SAN a nível nacional. Nesse sentido, foi criado o Conselho Municipal de Abastecimento e

Segurança Alimentar (COMASA), que integrava participantes da sociedade civil, movimentos sociais e prefeitura. O conselho tem a “atuação intensa, propositiva e participativa” (ENTREVISTADA E), construindo, colaborativamente, as políticas de SAN que eram implementadas. O Conselho, que tinha caráter deliberativo e era visto como “muito potente” (ENTREVISTADA E), vigorou desde sua criação, por meio da Lei nº 6.739, de 17 de outubro de 1994, até o fim do mandato de Patrus, em 1996¹⁸, após ter sido encerrado pelo novo prefeito Célio de Castro (1997 a 2001)¹⁹ (MACHADO, 2006).

6.2.3 Da manutenção à estagnação (2002 a 2016)

O então reeleito Célio de Castro opta, no ano de 2001, por se afastar do cargo por motivos de saúde, sendo o governo comandado por seu vice, Fernando Pimentel (PT), entre 2001 e 2004. Posteriormente, Pimentel é reeleito em 2005 e exerce o cargo até 2008, momento em que Belo Horizonte vive cerca de dois mandatos de estabilidade e alguma expansão na política municipal de combate à fome e à miséria (MAGALHÃES, 2021).

Dentre as ações realizadas no governo de Pimentel está a criação do Programa Pão Escola, no ano de 2003, em parceria com a Secretaria Municipal de Educação, voltado para a capacitação dos alunos da rede de Educação para Jovens e Adultos (EJA), que compôs o eixo de EAN. Além disso, foi desenvolvido também em 2003 no eixo de consumo, o programa Banco de Alimentos (BA), que contou com o apoio logístico da Superintendência de Limpeza Urbana municipal e financiamento do Programa Fome Zero. Esse programa consiste no recolhimento de alimentos em condições de consumo e inaptos para comercialização em supermercados, sacolões e hortifruti, e na distribuição dos alimentos selecionados às instituições de assistência alimentar cadastradas. Além disso, também no eixo de consumo, é expandido no período a atuação dos Restaurantes Populares que passam a operar em outras

¹⁸ Faz-se importante notar a coincidente sobreposição de momentos de ascensão e queda dos conselhos de segurança alimentar e nutricional no âmbito federal e municipal. Enquanto o CONSEA nacional foi criado em 1993 e encerrado em 1995, o COMASA foi criado em 1994 e extinto em 1997, parecendo acompanhar a tendência nacional.

¹⁹ Célio de Castro foi vice-prefeito de Patrus e o substituiu, pois, à época, não era permitida a reeleição. O governo de Castro dá prosseguimento a maioria das políticas de segurança alimentar desenvolvidas no governo de Patrus, sendo a única significativa ruptura o esvaziamento do COMASA.

regiões, sendo inauguradas unidades na área hospitalar (2004) e em Venda Nova (2008) (MACHADO, 2006; MAGALHÃES, 2021).

O programa Fome Zero impactou a política municipal de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte não só por meio de financiamento, como também foi grande impulsionador da implementação de marcos institucionais para o desenvolvimento e perenidade da política. O mais relevante desses marcos estimulados pelo PFZ foi a criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN), em 2003, enquanto pré-requisito para o recebimento de repasses financeiros do programa federal. O conselho acompanhou a criação e expansão dos programas da SMAB, com discussões pautadas por seu caráter deliberativo (MACHADO, 2006).

Em seguida, inicia-se o governo do prefeito Márcio Lacerda, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), entre os anos de 2008 e 2016. As gestões de Lacerda foram marcadas por um contingenciamento de gastos e enfrentamento de crise econômica, que implicou em atuação sem significativas expansões das políticas em curso (MAGALHÃES, 2021). O programa Restaurante Popular, por exemplo, passou por expansão no início do governo, com a inauguração de nova unidade no Barreiro em 2010, mas, ao longo do segundo mandato de Lacerda, sofreu com cortes de orçamento, levando ao fechamento de algumas de suas unidades e protestos dos trabalhadores por atrasos no pagamento de salários²⁰. Ainda assim, merece nota a inauguração em 2015 do Centro de Referência em Segurança Alimentar (CRESAN), com sede no antigo mercado da Lagoinha, que obteve destaque na implementação das políticas de educação alimentar e nutricional em BH.

Em 2015, outros relevantes marcos para a participação foram criados. Foi realizada em 23 de maio a III Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, de organização conjunta do COMUSAN e SMASC, cujo tema foi “Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar”. Ademais, o Decreto nº 15.970, de 28 de maio de 2015 criou a Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte (CAISAN-BH), que tinha como objetivo servir de ponte entre o executivo municipal e o COMUSAN, além de elaborar a Política e o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, conforme diretrizes estabelecidas pelo SISAN. Por fim, também foi criado o Fórum Municipal de

²⁰ Disponível em: <https://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2015/05/restaurantes-populares-fecham-pelo-2-dia-consecutivo-em-belo-horizonte.html>. Acesso em 16 de outubro de 2023

Abastecimento e Segurança Alimentar de Belo Horizonte (FOMASA), que seria composto por entidades locais relacionadas à produção de alimentos. Estas duas últimas iniciativas não obtiveram sucesso esperado, pois o CAISAN não atendeu aos pré-requisitos estabelecidos para adesão ao SISAN e o FOMASA não conseguiu promover efetiva participação social, incluindo apenas representantes empresariais em sua configuração (BRAGA, 2019).

De modo geral, a participação nesse período foi considerada insuficiente tanto por parte da gestão, quanto por parte dos da sociedade civil. Do ponto de vista da gestão, a entrevista realizada com as participantes E e H revelou que existia a desmobilização da sociedade civil em meio a uma política de segurança alimentar e nutricional já enfraquecida. Nesse sentido, o COMUSAN portava-se de modo desorganizado e pouco atuante, em cenário de “paralização do debate” (ENTREVISTADA H), “refletindo, de certa forma, o período de retração da política de SAN” (ENTREVISTADA E). Por outro lado, a entrevista com a conselheira F apontou para uma relação distante entre conselho e gestão, em que o governo de Lacerda os “tratavam bem, mas viam como um mal necessário” (ENTREVISTADA F), haja vista que o COMUSAN, ainda que tenha caráter deliberativo, possuía alguma influência no município. Nesse sentido, a entrevistada aponta que a relação entre PBH e COMUSAN era pautada na conveniência: quando era conveniente pautas eram levadas para o conselho e quando não, a opinião do Conselho era desconsiderada.

6.2.4 Da retomada da política de SAN (2017 a 2019)

Finalmente, o período de 2017 a 2022 é regido pela atuação do prefeito Alexandre Kalil e das lideranças da pasta de assistência social e segurança alimentar e nutricional que retomam ações até então descontinuadas. Ocorre, em 2017, uma reorganização administrativa, em que é criada a Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC), incorporando a pasta de SAN por meio da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Susan). A nova gestão propõe uma reestruturação das políticas de SAN, a partir da estruturação de um novo Planejamento Estratégico. Esse planejamento foi estruturado em “duas vertentes: resgatar essa trajetória forte, resgatar institucionalidade e projetar as mudanças que a gente projetava em termos de melhorias das políticas públicas” (ENTREVISTADO A) e contava com a participação de gestores antigos da casa e

novos recrutados, envolvidos com o ativismo²¹, para oxigenar as estratégias a serem construídas (ENTREVISTADO A).

Nesse contexto, os restaurantes populares foram reabertos e houve uma atualização de editais de permissionários vinculados à política de abastecimento. Implementou-se uma renovação dos cardápios de refeições fornecidas nos equipamentos de assistência alimentar e alimentação escolar, bem como a promoção de tecnologias sociais de auto-organização da produção com forte ênfase na agroecologia, por meio da criação, em 2018, dos programas Territórios Sustentáveis, Corredor Agroecológico e Sistemas Agroecológicos Comunitários (BRAGA, 2019; MAGALHÃES, 2021).

Em 2019, é criado o Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial (PAAN), um programa que se propõe a conciliar transferência de renda, educação alimentar, agroecologia urbana e geração de renda. O PAAN, objeto desta pesquisa, será abordado em detalhes no capítulo 7, com destaque para os processos participativos usados em sua construção.

Nesse período, existe também um fortalecimento da CAISAN-BH enquanto instância deliberativa de articulação, o que leva a adesão oficial de Belo Horizonte ao SISAN, em 15 de fevereiro de 2017. Ainda no que diz respeito aos marcos participativos, a gestão de Kalil é referência na realização de encontros para a discussão da política municipal de segurança alimentar. Em 2017 é realizado o I Seminário Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, com o tema Programa de Alimentação Escolar, tendo a sua segunda edição já no ano de 2018, com o tema “Um Mundo Fome Zero até 2030 é Possível”. Em 2019 são realizados três importantes eventos: a IV Conferência Municipal de Segurança Alimentar com o tema “A história que combate a fome alimenta a nossa coragem: pensar os avanços da Segurança Alimentar e Nutricional em Belo Horizonte”; I Seminário Internacional e III Seminário Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, que discutiram “Sistemas Alimentares para um Mundo Sem Fome”.

21 Assumiram posições estratégicas novos gestores ligados aos movimentos de agricultura urbana, economia solidária e cooperativismo, como a Associação Nacional de Agroecologia (ENTREVISTADO A). A ocupação de cargos na burocracia, também conhecido como ativismo institucional, configura tipo de repertório de ação coletiva descrito por Tatagiba (2014). Esse tipo de repertório não foi percebido no que tange a área de assistência alimentar, objeto de análise dessa pesquisa e, por isso, não foi descrito nos resultados.

O cenário de participação social na política de segurança alimentar e nutricional em Belo Horizonte foi transformado, tendo sua relevância retomada. Do ponto de vista de gestores da Susan, a transformação da importância da participação social na política se deu pelo fato de haver, à frente da subsecretaria, uma gestora técnica e engajada em utilizar dos espaços de participação (ENTREVISTADA E). De acordo com uma das entrevistadas, a participação social “retoma o espaço de importância e de evidência lá no início da sua criação nos anos 90, depois de um longo período de certo abandono e pouco investimento na política de SAN” (ENTREVISTADA E). A visão de que a participação na segurança alimentar do governo Kalil remetia ao início da antiga Secretaria de Abastecimento foi reforçado pela opinião de uma das conselheiras entrevistadas, que afirmou ter sido uma gestão “que deu ouvidos ao conselho, fortalecendo-o, e buscando trabalhar em parceria” (ENTREVISTADA F).

6.2.5 Da pandemia do COVID-19 (2020 a 2022)

O ano de 2020 representa uma mudança radical em toda a conjuntura socioeconômica mundial, motivando a transformação das políticas públicas. A perspectiva de distanciamento social e fechamento de equipamentos públicos de assistência social indicavam que haveria aumento da vulnerabilidade de pessoas em situação de insegurança alimentar. Nesse sentido, em Belo Horizonte, o governo municipal adota algumas medidas para conter os potenciais efeitos da pandemia que se desenhava no início de 2020.

Segundo relatório produzido pelo Grupo de Trabalho Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (GT SAN) (CMBH, 2022), instituído pela Comissão de Direitos Humanos, Igualdade Racial e Defesa do Consumidor da Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH), foi iniciada, em março de 2020, a distribuição de cestas básicas pela prefeitura. Inicialmente, estas cestas eram destinadas aos núcleos familiares dos estudantes da rede municipal, mas logo tiveram seu público alvo expandido para abranger famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) com renda per capita familiar de até meio salário mínimo, catadores de materiais recicláveis, beneficiários do Programa Bolsa Moradia, trabalhadores informais licenciados, povos e comunidades tradicionais cadastrados, agricultores urbanos, feirantes, entre outros (BELO HORIZONTE, 2023; CMBH, 2022). Ao total, foram entregues 2.660.119 cestas básicas em 2020 (BELO HORIZONTE, 2021).

A distribuição destas cestas foi descentralizada, em unidades de redes de supermercado parceiras da prefeitura, sem existir auxílio transporte para os beneficiários. O desenho da ação foi criticado por movimentos sociais e pelo GT SAN, pois:

A parceria com grandes redes de supermercados afasta a população dos equipamentos públicos, não se apresenta como uma alternativa que garanta o fortalecimento da economia local, dificultando a geração de renda das populações vulnerabilizadas, além de não promover o fortalecimento da agricultura familiar e/ou urbana, da agroecologia e da alimentação saudável. (CMBH, 2022, p. 25)

A composição dos produtos da cesta básica também se apresentava como um ponto de discussão por nutricionistas (ENTREVISTADA H). Por se tratar de uma cesta de componentes previamente estabelecidos, não existe espaço para que as famílias possam decidir, de forma autônoma, quais itens contemplam as necessidades da sua realidade específica. Dessa forma, pessoas em situação de rua recebem alimentos que não conseguiam consumir, por não possuírem instrumentos de preparo de alimentos, e, analogamente, famílias com crianças lidavam com a falta de itens essenciais para dieta infantil. Além disso, existia uma defasagem nutricional por não haver, na composição da cesta, alimentos frescos, como frutas e hortaliças (CMBH, 2022).

Em dezembro de 2021 é suspensa a distribuição de cestas básicas e instituído, após extensiva mobilização popular e política, o Auxílio Belo Horizonte: um programa de transferência de renda provisório para famílias em vulnerabilidade econômica. Não obstante o programa de transferência de renda ser fruto de reivindicações populares, o programa foi intensamente criticado. As representações da sociedade civil dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar, Assistência Social e de Segurança Alimentar e Nutricional se pronunciaram, por meio de nota, denunciando que o poder executivo não discutiu o programa com sociedade civil e desenhou programa que suspende o fornecimento de cestas básicas, sem estabelecer articulação com outros eixos da SAN, como o de produção, havendo novo enfraquecimento da agricultura familiar e urbana (COMUSAN, 2021; ENTREVISTADA H). Em nota, as representações afirmam que:

Com o PL, o Governo Kalil, sem conversar e construir coletivamente com os segmentos que representam a população da cidade, apresenta, de forma isolada, por meio da imprensa, um projeto que piora as condições de alimentação e nutrição das pessoas atendidas,

impactando ainda mais na frágil qualidade de vida das pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Caminhando no sentido oposto ao apontado pela sociedade civil (a necessidade de ampliação de ofertas de proteção social), o Governo Municipal apresenta um projeto vergonhoso diante do orçamento disponível, 100 reais de auxílio em pecúnia para as famílias em situação de pobreza, além disso, a suspensão da Cesta Básica.

[...]

É notável a maneira instrumental que tem sido utilizado estas instâncias de participação social, com ausência de transparência de diálogos já consolidados previamente dentro do executivo municipal, o que denuncia o caráter autoritário do presente projeto, uma vez que não é construído com trabalhadores, usuários, entidades e movimentos sociais que acumularam durante estes meses conhecimento e saber sobre a realidade vivenciada pelos cidadãos belo-horizontinos. (COMUSAN, 2021, p. 2)

O programa, criado pela Lei nº 11.314/2021, prevê o pagamento mensal em seis parcelas de valores entre R\$100,00 a R\$400,00 para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza ou que possuam estudantes da rede municipal, inscritas regularmente no CadÚnico (BELO HORIZONTE, 2022). O Auxílio BH, iniciado em outubro de 2021, tinha seu encerramento previsto para o primeiro semestre de 2022. Novamente, após pressão social em discussões em audiência pública, reuniões, plenárias do COMUSAN e nota de denúncia, o governo municipal ampliou a duração do programa, mas reduziu o público atendido e o valor repassado. Passou a ser contemplando apenas as famílias pobres e extremamente pobres, que receberiam entre R\$100,00 a R\$200,00 por mais quatro meses, retirando o critério de repasse para famílias com estudantes na rede municipal, em razão da volta às aulas presenciais (CMBH, 2022; COMUSAN, 2022; BELO HORIZONTE, 2022).

Diante desse cenário, as necessidades de alimentação da população foram, em grande medida, supridas pela atuação de organizações da sociedade civil. As associações estimam que existam, em Belo Horizonte, 300 mil famílias vulneráveis, tendo sido atendidas mensalmente 275 mil famílias pela distribuição de cestas básicas e, a partir do encerramento da distribuição das cestas, passaram a ser contempladas apenas 204 mil famílias com o Auxílio Belo Horizonte (CMBH, 2022). Em entrevista, foi apontado que o descompasso entre o total de famílias vulneráveis e as famílias aptas a receber benefícios sociais se deve ao deficitário cadastramento de famílias no CadÚnico (ENTREVISTADO D). Assim, foram entregues alimentos e refeições ao longo do período pandêmico por Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), Central Única das Favelas, Projeto Itamar e associações comunitárias locais

(CMBH, 2022). Além disso, a fim de atender o público específico em situação de rua, foi desenvolvido pela Pastoral de Rua e Diocese de Belo Horizonte²² a iniciativa Canto de Rua Emergencial, em que foi aberto na Serraria Souza Pinto um espaço de acolhimento da população de rua para assegurar a alimentação, condições de higiene, espaço para acampamento, atendimentos jurídico e psicológico, entre outras estratégias de amparo²³.

Ainda assim, durante o período pandêmico, outros equipamentos já existentes no município tiveram suas ações adaptadas para a nova realidade. Apesar de terem fechado suas portas, os Restaurantes Populares tiveram seu atendimento realizado por meio de marmitex e as suas refeições ampliadas atendendo também aos finais de semana a população em situação de rua. Em setembro de 2021, após um ano e meio fechados, os RPs voltam a atender a população dentro de seus salões, retomando a dignidade no alimentar. Essa retomada se deu, em grande parte, devido a mobilização da sociedade civil que defendia a pauta nas reuniões do COMUSAN. O Movimento Nacional da População de Rua liderou a discussão²⁴, ao apresentar a urgência da reabertura dos RPs como componente essencial para garantia do DHAA, no que tange a higiene sanitária, “relatando a precariedade das condições de higiene da alimentação para as pessoas em situação de rua, almoçando nos passeios, em meio aos ratos e sujeiras” (Ata da 5ª Reunião Ordinária do COMUSAN, 2021).

A manutenção das ações da pasta e a realização de ações especiais de segurança alimentar e nutricional em Belo Horizonte, como a concessão do Auxílio Belo Horizonte e a distribuição de cestas básicas, representam um aumento dos recursos destinados a esta política²⁵. Além das novas iniciativas e da adaptação de políticas existentes, a atuação da Susan no enfrentamento da COVID-19 contou

²² Iniciativa foi inicialmente financiada pela Pastoral, mas, após ter seu funcionamento consolidado, recebeu também aportes de recurso da prefeitura de Belo Horizonte

²³ Informação obtida através de entrevista.

²⁴ A organização pedia pela reabertura dos salões ou, enquanto essa não fosse possível, que fossem realizadas ações para “minimizar o problema, como colocação de lixeiras maiores no entorno, recolhimento imediato do lixo gerado, campanhas educativas, informativos, [...] (distribuição de) copos de água mineral e liberação de banheiros para o público” (Ata da 5ª Reunião Ordinária do COMUSAN, 2021). É dito ainda que: “a Prefeitura culpa a população em situação de rua pela sujeira do entorno do restaurante central, mas não disponibiliza meios para tal, como lixeiras e condições dignas” (Ata da 5ª Reunião Ordinária do COMUSAN, 2021).

²⁵ Enquanto em 2018 e em 2019 existia um orçamento de R\$ 75 milhões para a pasta, em 2020 este valor chega a R\$ 230 milhões e em 2021 alcança a marca de R\$ 344 milhões.

também com a manutenção do atendimento de suas políticas mais consolidadas, mesmo em meio à grave crise enfrentada. A assistência alimentar à rede socioassistencial ampliou o atendimento às necessidades de alimento das unidades de acolhimento institucional e da Defesa Civil, para famílias em situação de emergência. Ao total, foram servidas em 2020 um total de 1.426.180 refeições nos restaurantes populares e 5.775.875 refeições nas entidades socioassistenciais. O Banco de Alimentos continuou distribuindo alimentos doados para entidades credenciadas, alcançando a marca de 2.007.810 refeições complementadas com doações do Banco de Alimentos em 2020. Nesse contexto, os programas de comercialização de alimentos mantiveram seu funcionamento, sendo mantidos 289 pontos de Feiras Livres, três Mercados Municipais e 16 Sacolões Abastecer em funcionamento (BELO HORIZONTE, 2021).

Por fim, reforça-se que, no contexto da participação, o período pandêmico foi marcado por uma série de intervenções participativas. Todos os entrevistados pontuaram o caráter ativo da sociedade civil no período, tendo se mobilizado em audiências públicas, reuniões, plenárias do COMUSAN, reuniões interconselhos com COMUSAN, Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE) e Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), notas e ofícios. Além disso, destaca-se também outros canais de participação, como o II Seminário Internacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2021, que debateu "Sistemas Alimentares, Agroecologia e Cidades Sustentáveis", e a iniciativa Agroecologia nos Municípios (AnM), de 2022, um fórum organizado pela Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) que se propôs a discutir percepções e propostas das organizações sociais sobre a agroecologia e agricultura familiar e urbana. Finalmente, outro relevante canal de participação estabelecido no período foi a realização do Planejamento Estratégico e Participativo (PEP) para o ciclo 2022-2024 da Susan.

Como visto, não obstante os momentos de enfraquecimento, a política de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte não passou por graves desarticulações, apresentando uma história de 30 anos de atuação de qualidade e pioneirismo, o que fez com que suas políticas fossem reconhecidas e replicadas. A prefeitura inaugurou o primeiro Restaurante Popular do Brasil, já em 1994, e ele serviu de modelo para a implementação desse programa em diversas cidades por todo país. Nas últimas três décadas, diversos programas e ações como o Direto da Roça, ABasteCer, Hortas Escolares, Comboio do Trabalhador e Circuito de Educação

Alimentar e Nutricional no Banco de Alimentos receberam premiações e destaques nacionais e internacionais. Em 2021, a política municipal de SAN venceu a categoria de “Inovação em serviços ou políticas públicas no Poder Executivo estadual, do Distrito Federal e municipal”, no Concurso Inovação no Setor Público realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), dentro da Semana de Inovação. Já em 2019, o Projeto Territórios Sustentáveis se classificou entre os quatro finalistas na categoria de produção de alimentos, no 5º Encontro Anual das Cidades Signatárias do Pacto de Milão. Em 2018, na quarta edição do encontro do Pacto de Milão, os Restaurantes Populares foram premiados na categoria Equidade Social e Econômica, realizado em Tel-Aviv. A PBH também é constantemente convidada para apresentar suas iniciativas nas políticas municipais de SAN em conferências internacionais, como o 1º Fórum Regional das Cidades Latino-Americanas Signatárias do Pacto de Milão, o 6º Encontro Global de Governos Locais e Subnacionais pela Biodiversidade e o evento *Inclusive Metropolitan Cities and City Regions*.

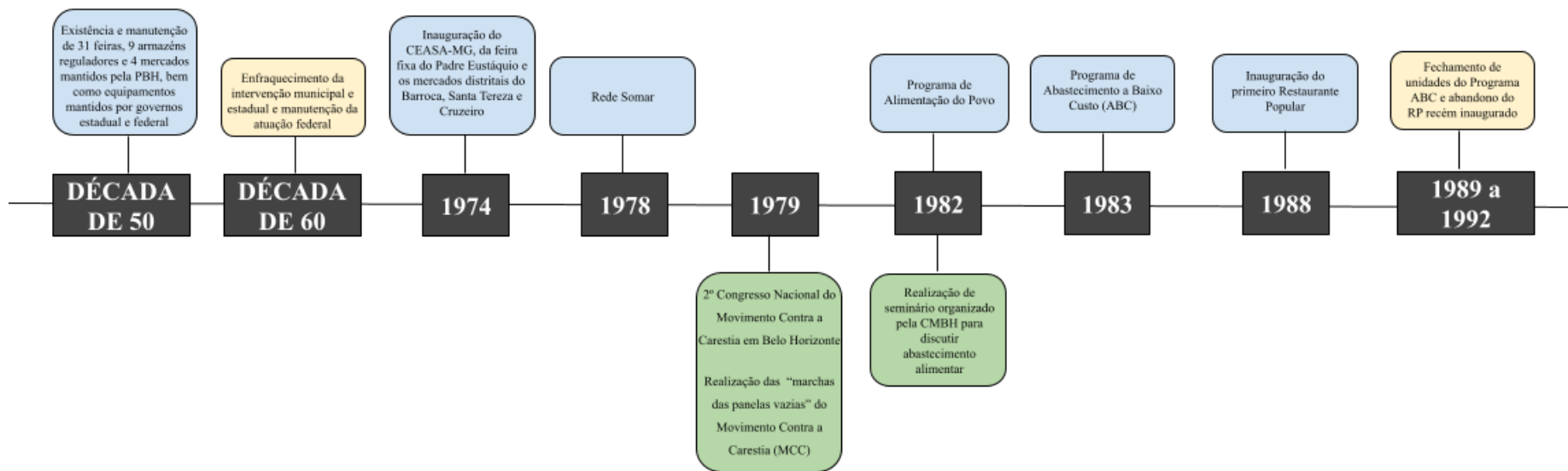
A fim de sistematizar o entendimento dos programas desenvolvidos pela prefeitura de Belo Horizonte e a trajetória de sua implementação, foram elaborados o Quadro 11 e a Figura 2 a seguir.

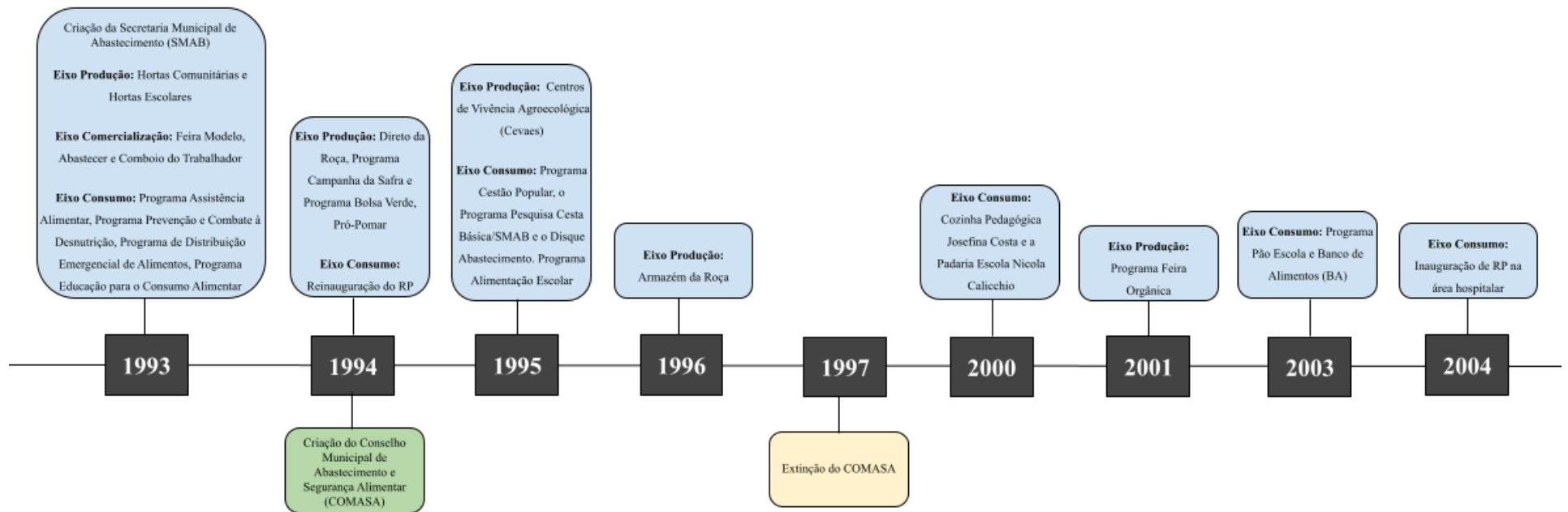
Quadro 11: Eixos e programas da política de SAN de Belo Horizonte entre 1950 e 2022

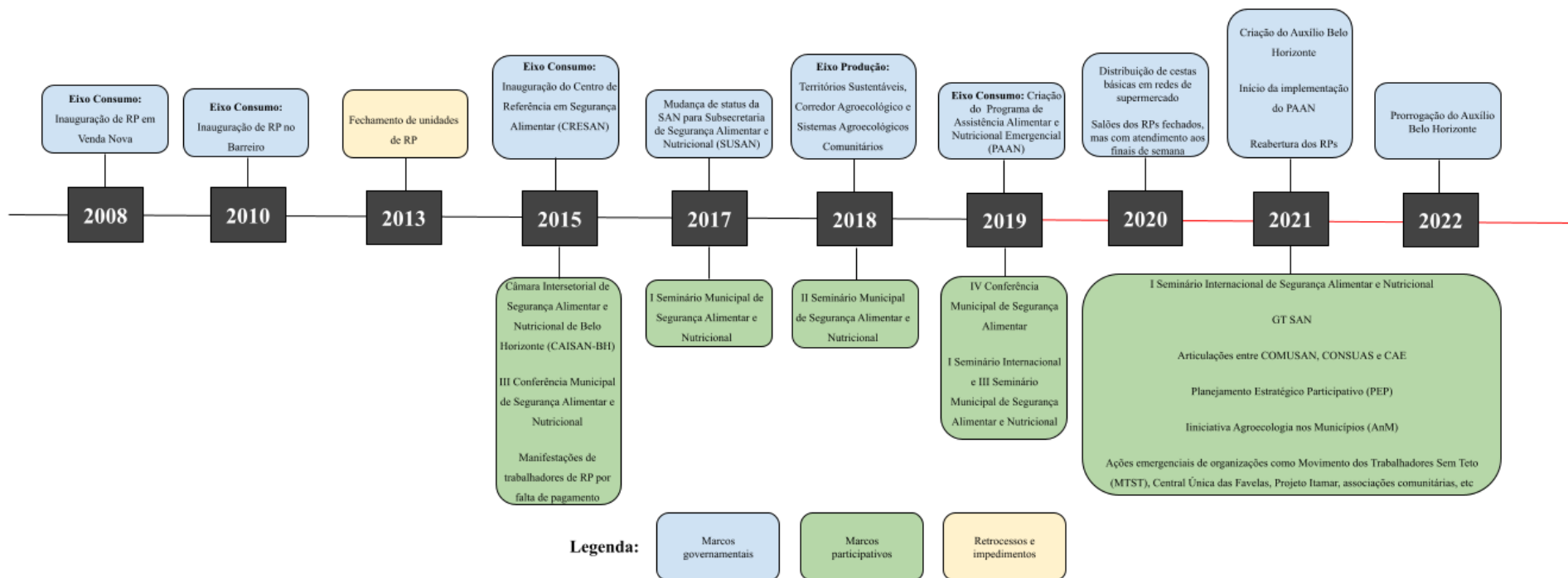
ASSISTÊNCIA ALIMENTAR	OFERTA DE ALIMENTOS SAUDÁVEIS A BAIXO CUSTO	AGRICULTURA FAMILIAR E AGROECOLOGIA	AÇÕES DE EDUCAÇÃO: FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO
<p>Fornecimento direto de refeições subsidiadas nos restaurantes populares, a oferta de alimentação escolar, a assistência alimentar a entidades socioassistenciais e de cidadania e o banco de alimentos.</p>	<p>Regulação de mercado para comercialização de alimentos saudáveis a baixo custo em todas as regiões da cidade, por meio de espaços físicos e dos pontos de comercialização das diferentes modalidades de feiras de segurança alimentar e nutricional (feiras livres, feira de orgânicos, feira de produtos da agricultura familiar “Direto da Roça” e feira da agricultura urbana).</p>	<p>Promoção da agricultura familiar e urbana e da agroecologia, ampliando os espaços produtivos da cidade e do entorno, por meio dos sistemas alimentares agroecológicos coletivos/comunitários ou institucionais, dos territórios sustentáveis, da certificação participativa de alimentos na região metropolitana, da compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa de Alimentação Escolar (PNAE).</p>	<p>A oferta de formação e capacitação se dá por meio das estratégias de Educação Alimentar e Nutricional, das trilhas de formação e qualificação, especialmente com foco em agroecologia e gastronomia e pelos processos formativos dos temas da agricultura sustentável, abastecimento e acesso a mercados, ainda a formação de trabalhadores/as com vistas a qualificação dos programas, serviços e ações.</p>
<p>Assistência Alimentar (1993)</p> <p>Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (1993)</p> <p>Programa Prevenção e Combate à Desnutrição (1993)</p> <p>Restaurante Popular (1994)</p> <p>Alimentação Escolar (1995)</p> <p>Cestão Popular (1995)</p> <p>Disque Abastecimento (1995)</p> <p>Pesquisa Cesta Básica/SMAB (1995)</p> <p>Banco de Alimentos (2003)</p> <p>Centro de Referência em Segurança Alimentar (2015)</p> <p>Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial (2019)</p>	<p>Feiras Livres (década de 50)</p> <p>Mercados municipais (década de 50)</p> <p>Rede Somar (1978)</p> <p>Programa de Alimentação do Povo (1982)</p> <p>ABasteCer (1993)</p> <p>Comboio do Trabalhador (1993)</p> <p>Feira Modelo (1993)</p>	<p>Bolsa Verde (1994)</p> <p>Campanha de Safra (1994)</p> <p>Direto da Roça (1994)</p> <p>Hortas Comunitárias e Escolares (1994)</p> <p>Pró-Pomar (1994)</p> <p>Centros de Vivência Agroecológica (1995)</p> <p>Armazém da Roça (1996)</p> <p>Feira Orgânica (2001)</p>	<p>Programa Educação para o Consumo Alimentar (1993)</p> <p>Pão Escola (2003)</p>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SMASC-BH, 2023

Figura 2: Linha do tempo da política de SAN em Belo Horizonte







Fonte: Elaboração própria a partir de dados de diversas fontes

*Penado de agruras para o povo brasileiro.
Penado que o pobre há de comer o que
encontrar no lixo ou então dormir com
fome.*

(Maria Carolina de Jesus, 2022 p. 134)

7 ESTUDO DE CASO: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EMERGENCIAL

Como visto no capítulo anterior, a política de assistência alimentar da capital mineira foi se ampliando ao longo de 30 anos e possui amplo rol de ações que objetivavam assegurar acesso efetivo à alimentação em condições adequadas. Atualmente existem os seguintes programas em funcionamento, nesse eixo da política: Restaurante Popular (RP), Banco de Alimentos, Programa de Alimentação Escolar e à Rede Socioassistencial, e, por fim, Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial (PAAN), seu programa mais recente e objeto desta pesquisa.

Nesse estudo de caso, será analisado o PAAN, à luz das percepções dos atores envolvidos, quanto à questão da participação social em sua construção e implementação. Para isso, o presente capítulo se divide em três seções. Na primeira delas, é apresentado um panorama do desenho do programa, a partir dos instrumentos normativos que o regem e observações dos entrevistados. Já a segunda seção demonstra como se deu a concepção e construção do programa, as interfaces participativas e as percepções dos atores envolvidos sobre seu desenho. Por fim, na terceira seção são analisadas e comparadas as visões e percepções acerca da participação social na construção da política de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte, a partir do caso em destaque.

7.1 Um panorama do PAAN

De acordo com as normativas que orientam o PAAN, o público que deve ser atendido pela política é formado por famílias residentes de Belo Horizonte, cadastradas no CadÚnico em situação de extrema pobreza e inseridas no acompanhamento socioassistencial do SUAS. É definido, inicialmente, que serão priorizadas as famílias que não possuem renda familiar; possuem mulheres como referência dos seus núcleos familiares; e que possuem em sua composição crianças, adolescentes, jovens, pessoas idosas, pessoas com deficiência, gestantes, puérperas e nutrizes. Posteriormente, a Portaria SMASAC nº 181/2021 estabelece outros dez parâmetros para ordenação da priorização das famílias na inserção do PAAN, que levam em consideração diversas situações de vulnerabilidade socioeconômica, como egressos do acolhimento institucional para adolescentes e pessoas com trajetória de vida nas ruas (BELO HORIZONTE, 2022).

O PAAN foi instituído em setembro de 2019 pela Lei Municipal nº 11.193, objetivando “garantir a provisão alimentar à família em situação de extrema pobreza e de insegurança alimentar e nutricional em Belo Horizonte” (BELO HORIZONTE, 2019). Regulamentado pelo Decreto nº 17.189, de outubro de 2019, o Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial é composto por três principais eixos de ações, sistematizados a seguir:

Quadro 12: Eixos do PAAN

	ESCOPO	AÇÃO
EIXO 1	Subsídio financeiro	Benefício em pecúnia no valor de R\$100,00
EIXO 2	Componente formativo	Inserção socioproductiva
		Capacitação em educação alimentar e nutricional
		Qualificação profissional
EIXO 3	Atendimento socioassistencial	Acompanhamento por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

Fonte: Elaboração própria a partir do Decreto nº 17.189/19

O PAAN se propõe a atuar de maneira ampla na promoção da assistência alimentar. No que tange o subsídio financeiro, é ofertado cartão com recarga mensal de R\$ 100,00 para auxiliar as famílias na aquisição de alimentos em lojas da rede credenciada ao programa, prezando pela autonomia de cada família na definição de alimentos selecionados.

Nesse sentido, a fim de melhor orientar os usuários sobre escolhas alimentares saudáveis, bem como possibilitar a inserção produtiva de beneficiários no mercado de trabalho, tornam-se necessárias as ações de formação e capacitação que compõem o chamado eixo dois ou componente formativo do PAAN. As ações desse eixo se dividem em três tipos: inserção socioproductiva; capacitação em educação alimentar e nutricional; e qualificação profissional. A inserção socioproductiva diz respeito à manutenção de sistemas produtivos pela população beneficiária de programas da assistência social e demais membros da comunidade, com intuito de promover a autossuficiência local como alternativa de consumo para situações de vulnerabilidade emergencial (ENTREVISTADA C). Dentro da atuação do PAAN, assistentes sociais dos CRAS e CREAS informariam o público do PAAN sobre a existência de sistemas produtivos próximos a sua residência e como participar ativamente da sua manutenção.

No que tange a capacitação em educação alimentar e nutricional, são desenvolvidas oficinas nas unidades dos CREAS por toda a cidade, que tratam de temas como higiene dos alimentos, receitas com aproveitamento integral dos mantimentos, alimentação na infância e técnicas de aproveitamento de gás de cozinha. Conforme relatado por entrevistada da área de Educação Alimentar e Nutricional da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Susan), os gestores dos CRAS levantam os temas a serem tratados nas oficinas, porém, estas adotam metodologia flexível para atender os pedidos diretos do público presente e é comum que as soluções para as dificuldades levantadas durante a oficina sejam resolvidas coletivamente, por meio da troca de experiências dos presentes (ENTREVISTADA C). Por fim, as ações de qualificação profissional que compõem o PAAN são ministradas exclusivamente no Centro de Referência em Segurança Alimentar (CRESAN), em que são oferecidos cursos de formação em panificação, confeitaria, auxiliar de cozinha e comida mineira. Devido a restrição da realização dos cursos exclusivamente no Mercado da Lagoinha, existe a disponibilização de vale-transporte para os beneficiários do PAAN.

Por fim, é promovido também um acompanhamento socioassistencial regular das famílias beneficiárias do PAAN, enquanto eixo três do programa. Por meio do acompanhamento socioassistencial, é possível monitorar a vulnerabilidade em que a família está submetida e reconhecer outras demandas assistenciais que estas possam ter e encaminhá-las para os serviços adequados, prevenindo agravamento de vulnerabilidades.

O PAAN é executado por meio de parceria formalizada com organização da sociedade civil (OSC), tendo sido firmado termos de colaboração com a Associação Brasileira Comunitária para a Prevenção do Abuso de Drogas (ABRAÇO), de outubro de 2021 a outubro de 2022, e com o Instituto de Assistência Social e Econômica (Inasec), que opera o programa de novembro de 2022 até o presente momento²⁶. No contexto da parceria, a OSC é responsável pela gestão corresponsável do programa, por meio do acolhimento das famílias, confecção e

²⁶ O termo de colaboração firmado com a OSC ABRAÇO foi a primeira parceria realizada para a condução do programa, sendo previsto a prestação do serviço pela duração de um ano. Ao final deste ano, em outubro de 2022, a Prefeitura de Belo Horizonte optou por não continuar com a parceria, devido a irregularidades na aplicação de recursos e, a fim de garantir a continuidade da política, realizou contratação emergencial da OSC Inasec de novembro de 2022 até maio de 2023. Em junho de 2023, é firmado um novo termo de colaboração de carácter temporário com a mesma instituição.

distribuição dos cartões e orientações sobre os demais eixos para o público beneficiado. Essa parceria foi formalizada por meio dos instrumentos jurídicos, em que são definidas competências e obrigações da parceira, como critérios de prestação de contas e a construção de um plano de trabalho para acompanhamento da execução por parte do poder público.

Como visto, não obstante ter sido criado e regulamentado em 2019, o Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial só é efetivamente iniciado em outubro de 2001, mediante a formalização da parceria com a OSC. A execução do PAAN é centralizada no Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CRESAN), localizado no Mercado da Lagoinha, em que ocorre o acolhimento das famílias, a distribuição dos cartões e a realização de cursos de qualificação profissional, sendo apenas as ações de educação alimentar realizadas regionalmente nos CRAS. A seguir, são apresentadas as questões envolvidas na concepção, construção e implementação deste programa, dando destaque para as interfaces participativas envolvidas nesses processos.

7.2 PAAN: da concepção à execução

A concepção que baseia o PAAN nasce em cenário de fragilização da política de segurança alimentar e nutricional a nível municipal e federal, como resposta ao gargalo deixado pelo desmonte de programas de assistência alimentar. Em meio ao fechamento de restaurantes populares, crise no pagamento de salário de servidores e austeridade fiscal, é decidido, em 2013, durante a X Conferência Municipal de Assistência Social que a cesta básica de alimentos não se constitui como um benefício eventual da Assistência Social e esse entendimento é reforçado pela Resolução nº 53 do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) em 2014 (COMUSAN, 2019).

Os benefícios eventuais são provisões da política de assistência social que visam atender as situações de vulnerabilidade social eventuais, como em casos de nascimento, morte, vulnerabilidade temporária e calamidade pública. Esses benefícios são de responsabilidade dos municípios e definidos pelos CMAS, que determinam os critérios de atendimento para as vulnerabilidades que não sejam “cotidianas, previsíveis, e também os itens sob a responsabilidade de outras políticas sociais, como Saúde, Educação, Habitação, Segurança Alimentar e Nutricional e outras políticas setoriais” (BRASIL, 2023). No caso de Belo Horizonte, o CMAS definiu

no artigo 6º da Resolução nº 53/14, que são benefícios eventuais os auxílios na atualidade, funeral, passagens, documentação civil, mudança e pós gestação múltipla (CMAS-BH, 2014). Foi, por tanto, retirado do rol de benefícios eventuais o auxílio alimentação que oferecia cestas básicas para famílias em situação de vulnerabilidade social. A partir da definição da resolução, em 2016, os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) suspenderam o fornecimento de cestas básicas.

A fome, no entanto, crescia: o país vivia cenário da diminuição da renda, aumento da desigualdade social e agravamento dos índices de insegurança alimentar e nutricional, que apontavam para a volta do país para o Mapa da Fome. A fim de não deixar completamente desistidas as famílias em situação de fome, aumenta-se a atuação de igrejas, associações e movimentos sociais de fornecerem alimentos e refeições para essa população (ENTREVISTADA F). Nesse contexto, começa a ser elaborado, no novo governo que chega à prefeitura de Belo Horizonte, uma estratégia que atenda às necessidades da população em insegurança alimentar emergencial.

Nesse sentido, é criado um grupo de trabalho ampliado que conta com a participação da Susan, Subsecretaria de Assistência Social (SUASS), Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e do COMUSAN, para discussão e elaboração colaborativa de uma intervenção de complementação da renda, vinculando a transferência de renda ao acesso a serviços, e que seria destinado a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (ENTREVISTADO A).

De acordo com entrevistada, o PAAN, portanto,

“foi criado pensando em uma estratégia de subsídio financeiro às famílias de modo a garantir mais autonomia e também maior protagonismo, no sentido de que o PAAN não fosse apenas uma oferta de alimentos, mas também de formação e de educação alimentar e nutricional” (ENTREVISTADA E).

É importante a nota de que o componente formativo, presente no eixo 2, foi pauta defendida pelo COMUSAN, que entende que é preciso dar ferramentas ao sujeito, para que ele possa ter uma melhor qualidade de vida, potencialmente vencendo uma situação de vulnerabilidade, e não se tornando refém do subsídio (ENTREVISTADA C).

Assim, o programa desenhado foi construído a partir da demanda da sociedade civil por meio da atuação dos dois conselhos em sua elaboração, e foi

acatado pelo executivo municipal, após pressão social, que o transforma em projeto de lei em 2019²⁷ (ENTREVISTADA C; ENTREVISTADO D).

Ressalta-se que, enquanto o PAAN estava em processo de construção e implementação, foi feito o fornecimento temporário da cesta básica pela prefeitura. No primeiro semestre de 2019 foram atendidas 538 famílias mensalmente com recebimento das cestas básicas de alimento (COMUSAN, 2019). A entrevistada F, no entanto, sinaliza que a distribuição de cestas básicas não alcançava todo o público necessitado, que chegava acerca de mil famílias, havendo um revezamento entre as famílias assistidas mensalmente (ENTREVISTADO F)

Essa medida de caráter temporário foi desenhada no grupo de trabalho que discutia o PAAN, ocorrendo a distribuição das cestas no Banco de Alimentos, conforme encaminhamento do público em extrema pobreza pelas equipes de assistentes sociais dos CRAS. O fornecimento destas cestas tinha caráter temporário e havia a previsão de que fosse descontinuado em 2020, quando se iniciaria o recebimento dos benefícios do PAAN (COMUSAN, 2019). Até março de 2020 foram atendidas 1279 famílias nessa ação de provisão alimentar temporária (BELO HORIZONTE, 2022). A fim de sintetizar as características da oferta de cestas básicas e do PAAN ao longo dos anos, foi elaborado o quadro a seguir:

Quadro 13: Quadro comparativo entre os atendimentos de distribuição de cestas básicas e do PAAN

	CESTAS BÁSICAS			PAAN
AÇÃO	1 cesta básica por família			Benefício em pecúnia no valor de R\$100,00 por família
PERÍODO	Até 2016	2018 a 2020	2020 a 2021	2021 a 2022
PÚBLICO	9.000 famílias/mês	1.279 famílias	275.000 famílias/mês	980 famílias/mês
PONTO DE DISTRIBUIÇÃO	9 CRAS	Banco de Alimentos	Supermercados EPA, Supernoço e Apoio	CRESAN Mercado da Lagoinha

²⁷ A demora na construção e aprovação do PAAN se deu, segundo a entrevistada F, pelos empecilhos legais na aprovação de projetos em período eleitoral.

Fonte: Elaboração própria

A implementação do programa, inicialmente prevista para o início de 2020, é afetada por um período de pandemia e isolamento social, que se inicia nesse ano e perdura até 2022. Conforme relatório II VIGISAN (2022), a crise sanitária agravou as crises econômica e política do país, gerando elevação nos índices de desemprego, queda do poder aquisitivo e precarização do trabalho, cenário esse que resultou em uma maior restrição do acesso à alimentação e elevou os índices de insegurança alimentar. A insegurança alimentar no Brasil, que esteve presente em 33,6% dos domicílios em 2017-2018 (IBGE, 2020), passou para 55,2% dos lares em 2020 (Rede Penssan, 2021). Dessa forma, o agravamento da insegurança alimentar e da fome é decorrente da diminuição do “intitlamento” da população e das dificuldades do acesso à política de existência alimentar consolidadas e com operação presencial, como os restaurantes populares e a alimentação das escolas e da rede socioassistenciais.

A implementação do PAAN, então, é atrasada, sendo seu efetivo funcionamento a partir de outubro de 2021. No período pandêmico, de março de 2020 até dezembro de 2021, são distribuídas cestas básicas e havia a defesa de que o auxílio em pecúnia do PAAN fosse empregado de modo a complementar a alimentação das famílias beneficiárias de ambos os programas²⁸. Dessa forma, como coloca o entrevistado G, seria possível que as famílias optassem por comprar também gêneros alimentícios frescos, como frutas, hortaliças e carnes, visto que estas não estavam incluídas na composição original da cesta básica e são indispensáveis para uma alimentação adequada (ENTREVISTADO G).

A limitação do público atendido é um dos principais pontos de crítica dos representantes do controle social. Eles apontam que, enquanto existem 133.944 famílias cadastrados no CadÚnico em situação de extrema pobreza, o PAAN apenas oferece vagas para menos de mil famílias (BELO HORIZONTE, 2022, ENTREVISTADO D). No que tange o número de famílias atendidas, o conselheiro pontua que foram realizadas diversas reuniões de grupos de trabalho acerca do desenho da política e afirma que:

²⁸ Conforme ata, os conselheiros defendem “a necessidade de permanência da concessão da cesta básica uma vez que com R\$ 100,00 (cem reais) não dá para comprar o gás e a comida” (Ata da 6ª Reunião Ordinária do COMUSAN, 2021). Disponível em: <https://colegiados.pbh.gov.br/sgc/agendaColegiadosPortalPbh.php?r=3162390&c=16317>. Último acesso em 16/11/2023.

A gente retomou mais uma vez a discussão de que o número de mil famílias atendidas era insuficiente e que em alguns momentos a gente sabia que tinha 500, 600, 700 famílias atendidas. E que a lógica, talvez, de privilegiar alguns públicos socioassistenciais, mulheres, quilombolas, estava correta, mas que esse número também era infinitamente pequeno perto dessas próprias populações, então considerando ali as prioridades do PAAN, considerar que o próprio público desse era infinitamente maior (ENTREVISTADO D).

Ainda que o público atendido pelo PAAN represente menos de 1% das pessoas em condição de extrema pobreza que seriam aptas a receber o recurso, o conselheiro D sinaliza que esse cenário pode ser ainda maior. Isso se deve ao fato de haver um atraso histórico no cadastramento da população de Belo Horizonte no CadÚnico. Segundo o entrevistado, existe um longo período entre o momento em que o usuário chega no CRAS para marcar um atendimento de análise de documentos, a efetiva inscrição no cadastro único e, finalmente, ao recebimento de benefício derivado da validação da inscrição, processo que pode levar até seis meses (ENTREVISTADO D). A situação descrita pela experiência prática do conselheiro, representante da profissional de assistentes sociais, é confirmada pelos dados levantados no Portal Dados Abertos da PBH, em que existiam, em dezembro de 2022, o total de 276.337 famílias de baixa renda reconhecidas pelos CRAS e apenas 221.907 famílias cadastradas efetivamente no CadÚnico - sendo apenas 80% das famílias de baixa renda cadastradas (BELO HORIZONTE, 2022).

Os entrevistados reforçam que nas discussões de grupos de trabalhos de concepção do programa, da CMBH e da implementação do programa, junto ao COMUSAN, CMAS e CAE; reuniões amplas entre conselhos de SAN, de Assistência Social e de Saúde; audiências públicas; e plenárias do COMUSAN, os representantes da sociedade civil, associações e movimentos sociais defendiam um aumento do valor em pecúnia do subsídio. Eles pontuam que o valor repassado pelo PAAN não é suficiente para comprar nenhuma cesta básica e que o valor insuficiente do subsídio, ao lado da questão do número de vagas ofertadas, são os principais pontos de melhoria necessários para que o PAAN cumpra seu objetivo de combate à fome (ENTREVISTADOS D, F e G).

Além das críticas em relação ao número de vagas ofertadas e valor repassado, são pontuadas outras críticas ao desenho da Política, por entenderem que são criadas dificuldades para o real acesso ao Direito Humano à Alimentação Adequada pelos usuários. Essas críticas podem ser sistematizadas em três principais

questões: i) o modelo de execução, por meio de colaboração com entidade do terceiro setor; ii) a concentração de ações do eixo 1 e 2 no CRESAN; e iii) o tipo de comércio credenciado pelo programa.

- **Modelo de Gestão**

Não obstante ter sido um programa com participação social intensa na sua concepção, o desenho da implementação foi exclusivamente do executivo. A partir do momento em que o grupo de trabalho da concepção formulou o programa e o projeto de lei foi aprovado, coube ao executivo a decisão do modelo de gestão da execução do programa, seja por ação direta do poder público ou por meio de parceria com organização da sociedade civil, como foi o caso escolhido. Essa escolha, foi exclusiva da equipe da Susan, sendo o COMUSAN apenas comunicado (ENTREVISTADA E). O poder executivo defende a escolha desse modelo, com execução exclusiva no CRESAN, por considerar que a execução do programa no Centro de Referência ocorre:

exatamente para que as famílias reconheçam esse espaço enquanto política pública, ou seja, não é só a OSC, é o município executando essa ação por meio de uma OSC, que ela identifique nesse espaço no centro de referência essa política pública (ENTREVISTADA C).

No entanto, a modalidade de execução escolhida é criticada pelos conselheiros, por considerarem que o atraso na execução do programa se deve ao modelo de colaboração, que não utiliza os recursos postos da PBH e afasta a participação social do acompanhamento da política. Segundo o entrevistado D, esse atraso ocorre:

[..] por conta também deste modelo privatista que Belo Horizonte vive com os direitos sociais, sempre trazendo para as OSCs, sempre trazendo para entidades do terceiro setor, que na verdade poderia ser articulado com Fundo Municipal, a partir de recursos municipais, de tecnologia municipal.

[...]

Este lugar de demora, de atraso, beneficia o lugar de descentralização, de Estado mínimo. Porque quanto mais descentralizado é a execução das políticas, menos de fato o controle social e a participação popular também vão incidir sobre ela, tanto do tempo, do atraso, quanto também na própria capacidade de formulação e organização do cotidiano, no monitoramento dessa política (ENTREVISTADO D).

- **Centralização geográfica**

No que tange a concentração de serviços no CRESAN, conforme descrito anteriormente, o modelo de gestão escolhido estipula que as ações de acolhimento dos beneficiários, distribuição dos cartões e realização de cursos de qualificação profissional são realizados exclusivamente no Mercado da Lagoinha. Enquanto existe a possibilidade de obtenção de vale-transporte para a realização dos cursos de profissionalização, não é destinado nenhum tipo de auxílio para os beneficiários que precisarem passar por atendimento ou retirada de cartão benefício. Esta concentração e baixo suporte é ponto criticado por conselheiros e liderança de movimentos sociais que pedem uma regionalização da operação, haja vista que “a pessoa não tem o que comer, como que vai pegar ônibus para poder fazer essa retirada do cartão” (ENTREVISTADO G).

- **Desarticulação intersetorial**

Por fim, por se tratar de uma política de segurança alimentar e nutricional, o PAAN é muito criticado por não explorar toda a abordagem intersetorial da política, escolhendo um desenho que não relaciona a assistência alimentar com os eixos de agricultura familiar e agroecologia e de oferta de alimentos saudáveis a baixo custo. Ao determinar que o cartão benefício só pode ser usado em supermercados e comércios credenciados com a prefeitura, não possibilita que exista aquisição de alimentos advindos da agricultura familiar e agroecologia, nem que esses produtos sejam adquiridos a baixos custos em feiras e mercados municipais, por exemplo. Mais uma vez, os entrevistados do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional questionam o desenho escolhido e interlocução com a sociedade civil ao dizer que:

Por que que Belo Horizonte, diferente de outras cidades e capitais, tinha que comprar das grandes redes de supermercado e não tentar pensar outras alternativas que pudessem ser até o benefício em dinheiro, mas então parte desses alimentos comprados da agricultura familiar, que também estava passando fome porque não tinha como escoar a produção? Mas isso foi uma escolha do governo, e não foi uma escolha do controle social nem do conselho - até porque isso nunca passou para que o conselho pudesse deliberar sobre isso -, foi de favorecer grandes redes atacadistas de supermercado²⁹, que ganharam muito dinheiro inclusive com a pandemia (ENTREVISTADO D).

²⁹ Não obstante ter ocorrido edital de credenciamento amplo para os comércios que participam do Pan, de um total de 104 unidades de mercados, sacolões e Supermercados credenciados, 71 delas são unidades filiais da rede Supermercados BH (BELO HORIZONTE, 2023)

A partir do descrito, resta claro que o programa teve numerosas interfaces participativas, como grupos de trabalho, audiências públicas e reuniões do COMUSAN, o que não significa que seja um programa bem-visto pelos representantes da sociedade civil. O PAAN teve uma concepção essencialmente participativa, por ter sido idealizado em um grupo de trabalho que reunia representantes dos conselhos e da SMASAC. Porém, ao ter sua execução desenhada e executada exclusivamente pela Susan, houve uma centralização da tomada de decisão pelo poder executivo, que distanciou a prática do programa do originalmente concebido colaborativamente. Conforme sinalizado em várias entrevistas, existiram tentativas de reformular o programa, por meio de novos grupos de trabalho, audiências públicas e reuniões do COMUSAN, mas os encaminhamentos acordados por meio dessas instituições participativas não foram considerados pela PBH até o fim de 2022. Nesse sentido, um conselheiro pontua que:

Os principais encaminhamentos de todos os momentos, de todos os grupos, era o que: o aumento do valor do PAAN, já que ele era insuficiente e que não compra nem uma cesta básica [...], e que o número de famílias é insuficiente. Então até hoje sendo o mesmo valor e o mesmo número de família prova que aquilo que é de encaminhamento social ainda continua igual (ENTREVISTADO D).

Durante cinco anos de trajetória, entre concepção e implementação, o programa foi caracterizado por momentos de intensa construção participativa, no entanto não é reconhecido pela sociedade civil como o produto de uma construção coletiva. A experiência participativa presente na análise deste programa deixa claro que a participação social não é constante nem determinante para a tomada de decisão: interesses políticos e mudanças de conjuntura interferem na construção participativa de políticas públicas, podendo afastar seu desenho das expectativas sociais. Essa análise é confirmada pelo relato a seguir de um dos conselheiros, que sintetiza o sentimento da sociedade civil frente ao programa implementado:

O que não era PAAN, mas ter virado PAAN e ter virado PAAN que não tem uma conversa com a sociedade civil, porque jamais a sociedade civil iria contribuir e construir um projeto infinitamente pequeno e com valor infinitamente irrisório.

[...]

O caso do PAAN em especial é um caso de insucesso se a gente for parar para pensar que os anseios porque a sociedade civil tinha para assistência alimentar eram outros em detrimento do critério por hora. As formas e os públicos a gente está em acordo, mas esse lugar de cima para baixo, de não dizer sobre orçamento, de dizer sobre

públicos infinitos menores do que aquilo que se esperava, são exemplos factíveis de que a falta de diálogo ela compromete de fato a construção de uma política (ENTREVISTADO D).

7.3 Visões e percepções sobre a participação social

A seguir, serão analisados as visões e percepções acerca da participação social na construção da política de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte, considerando as diferentes concepções acerca da dimensão da participação e alimentação enquanto os direitos, os limites da participação social e as implicações da pandemia na transformação da participação social.

7.3.1 DHAA como balizador da política de SAN

Conforme visto no capítulo 4, o Direito Humano à Alimentação Adequada configura, segundo relatório da FAO (BRASIL, 2013):

Um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva

Durante as entrevistas, foram percebidas falas que demonstravam as percepções dos entrevistados sobre o acesso à alimentação, no contexto da assistência alimentar: seria este um direito fundamental e intransigente ou apenas um componente de políticas públicas, que pode ser flexibilizado? Objetivou-se, durante a análise dos resultados, compreender se essas visões estavam alinhadas entre diferentes segmentos e com o paradigma internacional de entender o acesso à alimentação enquanto Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Ao DHAA, não basta suprir pessoas das recomendações mínimas de nutrientes ou atender suas necessidades de energia; é preciso, na verdade, usar o DHAA para o desenvolvimento de um povo saudável e apto para exercer cidadania. Para viabilizar esta missão, é essencial que a política de segurança alimentar e nutricional, especialmente em seu eixo de assistência alimentar, esteja orientada de modo a contemplar as diferentes necessidades no acesso a alimentos.

O desenho do Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial levanta dúvidas sobre seu real comprometimento com a garantia do DHAA, haja vista que o benefício possui baixo valor e pequeno público, além de impor

aos usuários barreiras na utilização do serviço, especialmente no que tange a dificuldade de locomoção e a imposição do uso do benefício em comércios sem regulação de preços. No entanto, a análise do desenho e ações municipais durante a pandemia em relação ao DHAA fogem ao escopo do presente trabalho, podendo ser compreendida em estudos posteriores.

Ainda assim, é possível perceber, na fala dos gestores responsáveis pela implementação do programa, uma preocupação em promover uma política de assistência alimentar que não se limite à distribuição de benefícios, mas que construa sujeitos conscientes. Nesse sentido, esse estudo possibilita a identificação de indícios, na postura dos tomadores de decisão do PAAN, de que a política de assistência alimentar deve pautar-se pela busca da dignidade plena. Destaca-se a contribuição do eixo 2 do PAAN, especialmente das ações de capacitação em educação alimentar e nutricional e qualificação profissional, que objetiva construir “o protagonismo do sujeito para que ele não fique refém do subsídio financeiro” (ENTREVISTADA C). Ademais, entende-se que existe uma intenção de apontar caminhos para o acesso regular, permanente e restrito de alimentos seguros e saudáveis, quando se defende que, ao formar os usuários da política, é preciso:

[...] dar protagonismo ao sujeito e dar algumas ferramentas para que, mesmo naquela situação emergencial, ele viva de maneira um pouco melhor. Que não seja o recurso pelo recurso, em que a pessoa só pega o recurso compra o que quer comprar para comer, porque a tendência é a pessoa comprar tudo industrializado, que é o mais barato e dá mais saciedade. [...], mas o que a gente tenta fazer é um contraponto, deixar isso um pouco mais saudável dentro das condições deles e mostrar que há alternativas (ENTREVISTADA C).

A todo momento, fica claro, na fala dos conselheiros, a importância dada ao entendimento do acesso à alimentação enquanto o direito. O entrevistado D entende ser papel do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, mas também de outros conselhos como de Assistência Social, Alimentação Escolar e Saúde, a “defesa do direito intransigente à alimentação, porque para nós um direito humano é um direito intransigente e se torna exigibilidade, nós não estamos pedindo favor, nós estamos exigindo o direito preliminar” (ENTREVISTADO D). Esse entendimento é reforçado pela percepção da entrevista F que, ao explicar as diferentes dimensões intersetoriais da política de SAN, afirma que ela

[...] não é favor, política pública é direito. A população, os indivíduos, tem que entender que política pública não é favor de político, não é o fulano que me ajuda, o vereador tal, deputado ou prefeito tal. Não, a

política pública é um direito do cidadão. [...] Só quando a gente conseguir que toda população entenda isso é que eu acredito que a gente vai ter um país melhor e com mais dignidade para todo mundo (ENTREVISTADA F).

Na fala da entrevistada é pontuado que o papel das associações da sociedade civil, movimentos sociais e conselheiros públicos é o de conscientizar a população que, na luta contra a fome, todo indivíduo tem direito à alimentação adequada e deve exigí-lo. É sinalizado também que a garantia desse direito se dá por meio da execução de políticas públicas de SAN que ofereçam, continuamente, acesso a serviços de assistência alimentar, e não por episódios de assistencialismo, vividos em outros momentos da trajetória histórica da política de SAN. Nesse sentido, é defendido que seja estruturada uma política ampla e consolidada de SAN que incorpore projetos temporários, mas que haja uma perenidade da atuação do Estado. Para isso é preciso institucionalizar a política, por meio de instrumentos normativos ou de planejamento, como o Plano Municipal de SAN, com o objetivo de que a população não enfrente períodos de descontinuidade da assistência, como foi o caso na assistência alimentar em Belo Horizonte na última década (ENTREVISTADO G).

7.3.2 Papel da participação social no contexto da SAN

Não obstante enfrentar diversos limites, a participação social é vista pelos entrevistados como relevante na construção de uma política pública de SAN. Em suas falas, a participação social na segurança alimentar e nutricional tem suas contribuições caracterizadas de modo próximo ao descrito na literatura. Foram identificadas e compiladas as três principais contribuições da participação social no caso estudado: i) a socialização cívica e educação política, ii) a representação de interesse e iii) a governança alternativa (COHEN E ROGERS, 1995; FUNG, 2003).

A primeira dimensão identificada, da socialização cívica, foi discutida anteriormente por outros autores, mas é sintetizada por Fung (2003) como a capacidade de que as associações consigam influenciar no comportamento e engajamento dos indivíduos, a partir da educação política (FUNG, 2003, p. 519-521). Também se entende que, conforme pensamento de Pateman (1992), esse desenvolvimento contínuo da socialização contribui para o desenvolvimento da cidadania, a ampliação das perspectivas e interesses, a formação de cidadãos ativos e uma maior legitimidade das decisões tomadas coletivamente.

Foi relatado, por meio das entrevistas com representantes de movimentos sociais, que essas associações se dedicam a ensinar, nas trocas com a população em atos, manifestações, conferências e encontros, sobre a importância da participação ativa na esfera pública. É colocado como dever das associações “ter esse olhar diferenciado, esse olhar de sensibilização e de mobilização, para que a gente possa realmente chamar a sociedade como um todo para poder construir junto” (ENTREVISTADO G). Frases como “política pública é onde a população tem voz e vez” (ENTREVISTADA F) e “fazer *com*, para que a gente possa atingir o *para*” (ENTREVISTADO G) são entoadas como lemas nas tentativas de conscientização política. É defendido ser “papel do cidadão contribuir para a construção de uma política alimentar para todos possam acessar” (ENTREVISTADO G). A participação, portanto, é vista como uma oportunidade de educar politicamente a população e incentivá-la a exercer direitos e deveres cidadãos, especialmente no que tange às construções de ações de combate à fome.

Além disso, é apontado uma segunda dimensão de contribuição da participação no contexto da segurança alimentar e nutricional: a representação de interesses. Essa dimensão foi descrita por Fung (2003) como a capacidade de que as associações possuem melhor capacidade para representar os interesses coletivos a legisladores e gestores, por fornecer canais adicionais, além do pleito, para comunicar detalhadamente as necessidades da sociedade. Cohen e Rogers (1995) também apresentam essa dimensão, a descrevendo como a habilidade de que, por possuírem um conhecimento mais aprofundado das realidades em que estão inseridas, as associações podem apresentar mais adequadamente as questões do público que representam e podem influenciar as decisões políticas com maior eficiência e eficácia.

Nas entrevistas, essa dimensão aparece como relevante, tanto na perspectiva da gestão, quanto de representantes da sociedade civil. Os representantes da sociedade civil pontuam que, com a participação social, em seus diversos formatos, é possível apresentar as demandas a partir do ponto de vista de “quem está lá sofrendo a ausência e a violação dessas políticas, de quem sabe qual a demanda, qual que é o anseio, qual que é a angústia e o que precisa ser resolvido” (ENTREVISTADO G). Por outro lado, na perspectiva da gestão, “é muito difícil a gente antecipar problemas de forma orgânica em gabinetes e a participação vai ajudando gestoras e gestores a entender quais são as prioridades, a partir de quem está mais conectado com o público, que é a sociedade civil” (ENTREVISTADO A).

Por fim, é sinalizada a contribuição da participação social na construção de uma governança alternativa para construção de políticas públicas. Esse conceito é descrito por Cohen e Rogers (1995) como uma forma de aproximar o Estado dos interesses públicos ao influenciar na construção e implementação de políticas públicas, coordenação das atividades econômicas e revigoramento das políticas públicas. Essa contribuição foi percebida pelos gestores entrevistados, que entendem que:

É preciso que os programas sirvam para alguma coisa, é preciso ter lastro de construção de que coisa é essa. Ao mesmo tempo que é normativo é também pragmático na medida que eu preciso entender quais problemas estão doendo mais para a gente atuar. [...] Qual que é a priorização que nós vamos fazer? Quais regiões? É só isso ou essas famílias também precisam de algum assessoramento para além do cartão que vai dar o número X de recursos? E outra, essas famílias vão saber do programa na medida que a gente lançar? Como que elas vão procurar isso? A gente tá chegando nelas de que maneira? Com qual linguagem? Isso tudo é objetivo a ser em parte respondido pela participação social. Ao mesmo tempo, se você abre para mais pessoas, quer dizer que você vai ter mais pessoas falando daquele programa, então isso pode aumentar sua legitimidade. (ENTREVISTADO A)

Foi percebido, nesse contexto, o papel da participação social em orientar a construção e reconstrução de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. No caso do PAAN, essa postura da sociedade civil foi percebida por meio dos esforços, engajamento e mobilização em torno da discussão da concepção do programa e em momentos posteriores de análise da eficiência de sua implementação. De fato, a participação social mobilizada consegue contribuir para uma governança alternativa, no entanto, é preciso haver abertura estatal para acatar as deliberações sociais. No contexto do PAAN, a concepção do programa possui caráter altamente participativo e demonstrou a viabilidade da construção colaborativa, concretizada por meio da lei que institui política pública e que foi construída no interior do grupo de trabalho entre a Subsecretaria de Assistência Social, Susan, CMAS e COMUSAN. Já as intervenções participativas elaboradas a partir da publicação do programa não parecem ter sido completamente consideradas, haja vista a permanência dos problemas apontados por lideranças sociais e conselheiros entrevistados (ENTREVISTADO D; ENTREVISTADO G).

7.3.3 Participação social em SAN em meio à pandemia do COVID-19

O momento atípico vivido durante a pandemia do COVID-19 apresentou um novo prisma da percepção da participação social e, indubitavelmente, os processos e questões pertinentes à participação na construção de políticas públicas de segurança alimentar não são mais os mesmos de 2019. A construção colaborativa em período pandêmico trouxe outros olhares sobre a participação, promovendo, simultaneamente, a solução de alguns gargalos e a imposição de novos desafios.

Conforme discutido anteriormente, a chegada do momento pandêmico reflete em um acirramento da vulnerabilidade socioeconômica e, especialmente, da fome. Nesse contexto, a atuação de toda a sociedade civil para a construção de alternativas, em meio a cenário de emergência, motivou um aumento do engajamento, acompanhamento, proposição e controle da sociedade civil sobre as políticas de segurança alimentar e nutricional. Essa atuação foi liderada pela postura dos conselheiros do COMUSAN e CAE, que se mobilizam e contribuem nas discussões, em meio a cenário de calamidade pública (ENTREVISTADA B; ENTREVISTADA E).

A adaptação dos encontros e reuniões para o regime remoto pode ser percebido como uma transformação positiva da participação em SAN na capital mineira. Os entrevistados concordam que, embora tenha ocorrido alguns problemas de acessibilidade, a transformação digital da participação social trouxe numerosos ganhos para a política de SAN, por ter agido como catalisador do engajamento e mobilização na pauta. Nesse cenário, aumentaram as interlocuções entre diferentes conselhos e entre a sociedade civil e o governo na busca por alternativas emergenciais à situação vivida no país. Além disso, o regime remoto proporcionou uma oportunidade de que a sociedade se letrasse em novas ferramentas digitais e pudesse expandir os públicos participantes das discussões. Isso porque a possibilidade de participar sem os empecilhos de locomoção e de disponibilidade de tempo e horário comercial fez com que interessados que ainda não participavam pudessem contribuir para o debate público (ENTREVISTADA E; ENTREVISTADA F).

“Nós conseguimos fazer várias reuniões, acho que o povo foi muito perseverante, porque a gente conseguiu fazer muitas, muitas, muitas reuniões online, com debate, mesmo em casa e sem poder se encontrar, mas a gente conseguiu manter forte essa união mesmo distante. [...] Eu acho que a participação social foi mais forte.”
(ENTREVISTADA F)

Mas, se as barreiras tecnológicas, por um lado, favoreceram a participação, por outro foi também um limitador desta. A participação social também foi afetada, em certa medida, no período pandêmico, em decorrência de limitações tecnológicas que impuseram a barreira para participação de segmentos sociais. A fim de permanecer ativa, a participação social em Belo Horizonte se ancorou na atuação dos movimentos sociais para apoio tecnológico viabilizando, por exemplo, a atuação de conselheiros. No entanto, o entrevistado G pontua que muitos tiveram dificuldade em exercer seus direitos enquanto conselheiros e participar com qualidade por não terem acesso a computadores, internet ou celulares, nem possuírem apoio constante de instituições. Esta crise na acessibilidade à participação social foi minimizada em outras cidades, segundo o entrevistado D, que “abriram as portas dos CRAS para que os diversos conselheiros conseguissem ter uma internet estável e pudessem ter um suporte tecnológico mais próximo do território onde moravam” (ENTREVISTADO D). Belo Horizonte, por outro lado, passa por um fechamento dos equipamentos assistenciais estratégicos durante a pandemia e não oferece apoio tecnológico aos conselheiros³⁰, impossibilitando que esses espaços fossem utilizados pela população como alternativas para participação, fragilizando-a por vincular o exercício de cidadania à necessidade de acesso tecnológico.

Em meio a ganhos e retrocessos, é pontuado como uma das maiores características da participação em meio período pandêmico na SAN o tensionamento de conflitos. O agravamento da insegurança alimentar e da vulnerabilidade socioeconômica da população fez com que as associações da sociedade civil, os conselheiros e os movimentos sociais adotassem postura mais enfática e, por vezes, combativa. Atos, notas, audiências públicas e manifestações foram mobilizados, pedindo por “comida no prato e vacina no braço” e urgindo pela celeridade na resposta do poder público para solucionar a crise que se punha, visto que “quem tem fome tem pressa”. Nesse sentido, existia o menor espaço para trocas casuais e amigáveis presentes nos momentos de intervalo das reuniões presenciais. No regime remoto, as condições de vulnerabilidade mais profundas são expostas em relatos pessoais dos conselheiros e demais participantes próximos à população, havendo o tensionamento

³⁰ Segundo o entrevistado G, a SMASAC indicou que “iria disponibilizar um cartão *chip* com dados móveis para que os conselheiros pudessem participar das reuniões, mas isso não saiu do papel” (ENTREVISTADO G).

do debate, com o objetivo de que o Estado se sensibilize e reestruture suas ações. Nas palavras do conselheiro entrevistado,

Eu acredito que esse lugar da internet, de um afastamento das pessoas não se verem, também amplia as tensões, porque no presencial a gente pode discordar, mas a gente também toma café, a gente também conversa sobre a vida. E no online principalmente quem [...] vive a luta da população em situação de rua vai chegar dizendo que quem hoje não tem um restaurante popular aberto tem que pegar marmitex na porta do restaurante, sentar-se no asfalto, como ele diz em ata, e comer com barata. Dizer isso online, no momento onde de fato as pessoas estão comendo com rato e com barata, incomoda. Incomoda o governo (ENTREVISTADO D).

Como visto, a participação social na segurança alimentar e nutricional em Belo Horizonte é moldada pelo período de pandemia, assumindo caráter expressivo e engajado. Ao contrário do que o senso comum possa apontar, a pandemia não limitou a participação social, pelo contrário, a estimulou, não obstante existirem dificultadores de acessibilidade que poderiam ter potencializado ainda mais sua influência. Percebe-se, a partir da análise dos resultados, que a situação de calamidade pública motivou que a sociedade civil se mobilizasse para lutar pelo Direito Humano à Alimentação Adequada, se capacitando em novas ferramentas e encontrando alternativas para a participação em um novo formato. Nesse sentido, para os entrevistados, “a pandemia nos fez perceber que a gente, mesmo não estando na mesma sala presencial, é capaz de lutar pelos nossos direitos de forma online!” (ENTREVISTADA F).

7.3.4 Limites da participação social

A participação social, não obstante relevante, enfrenta uma série de obstáculos para sua efetivação. No contexto da política de SAN de Belo Horizonte, foram listados pelos entrevistados diversos limitadores da participação, que podem ser classificados em quatro dimensões: i) a dimensão comunicativa, ii) de controle de pauta, iii) de transparência e iv) de financiamento.

- **Dimensão comunicativa**

A primeira dimensão limitadora, a comunicativa, diz respeito às dificuldades de balizar o tipo e nível de informação necessária para possibilitar a atuação da sociedade civil. Na visão dos gestores, a dimensão da comunicação representa um limitador, ao passo que percebem a necessidade de que os conselheiros conheçam mais a fundo os trâmites da gestão pública, para que possam exercer melhor o controle social. Nesse sentido, eles acreditam ser necessário um desenvolvimento de

capacitações, em que os conselheiros sejam instruídos sobre os tempos da administração pública, para que as cobranças sobre os avanços das políticas possam ser realizadas em momentos oportunos (ENTREVISTADA B; ENTREVISTADA E). De forma similar, houve a sinalização de um conselheiro sobre a necessidade de que os representantes da sociedade civil tenham maiores informações a respeito do funcionamento da política, possibilitando um entendimento mais completo. Segundo o entrevistado G:

Porque eu quando eu cheguei no Conselho, Letícia, eu cheguei completamente cru, eu não sabia nada, eu não sabia nem o que que era conselho, qual que era a função, qual era o objetivo do Conselho. Eu fui aprendendo na marra e fui aprendendo participando. Só que se eu tivesse vindo preparado, consciente e capacitado poderia ter contribuído bem no início, eu demorei 5 meses para mim poder entender o que era o conselho, qual que era objetivo, qual que era a finalidade; e isso aí, gente, isso toma tanto seu tempo que você poderia estar fazendo uma outra construção e você tem que se empoderar de uma política que eles te colocam e não te deixam a par dela.

[...]

Eu falei gente eu tô defendendo quase 10 mil moradores em situação de rua, então eu tenho que me empoderar ué, como que eu defendo uma política desse público sendo que eu não sei nem onde que eu estou, que que eu estou fazendo, qual a finalidade

[...]

Quando falava comigo de sigla então, eu falava: como assim gente, tô na China, não tô no Brasil. (ENTREVISTADO G)

A participação social, nesse sentido, seria prejudicada por uma dificuldade de que conselheiros representantes do governo e da sociedade civil consigam propor soluções de forma colaborativa, quando nem todos dominam a política. Se os gestores consideram que os participantes da sociedade civil não dominam as nuances das questões pertinentes à política, eles podem acabar desconsiderando as demandas levantadas participativamente, por entenderem que elas não refletem a complexidade prática da implementação e gestão de políticas públicas. Ao mesmo tempo, se um conselheiro da sociedade civil se sente pouco familiarizado com o funcionamento da política, ele pode se omitir e deixar de contribuir com as discussões, deixando de representar adequadamente a população. Em ambos os casos, um ciclo permanente de educação dos conselheiros poderia corrigir as barreiras impostas pela dimensão comunicativa e possibilitaria a real inclusão da sociedade civil nas discussões e tomada de decisões em curso, otimizando a participação.

Não obstante concordar que a educação permanente é importante para participação social de qualidade, o entrevistado D discorda que, no caso da SAN, a participação seja menos adequada por uma ausência de conhecimentos. Para ele, a educação permanente dos conselheiros já é desenvolvida em diversas instâncias de troca e acúmulo de conhecimento. Ele reforça que muitas dessas instâncias são organizadas por lideranças populares e membros do próprio conselho, como pré-conferências, conferências, palestras, debates e formações. A dissonância de percepção em relação à postura dos gestores fica ainda mais clara quando o entrevistado atribui aos momentos de formação desenvolvidos a capacidade de que os representantes cobrassem e sensibilizassem o governo no sentido de apontar alternativas para as ações em curso.

Para o entrevistado D, a comunicação é colocada como um limite à participação, não por uma ausência de conhecimento da sociedade civil, mas sim pela falta de reconhecimento por parte do governo de que os representantes sociais são capazes de entender a política e tem conhecimento práticos da fome. Nesse sentido, se os conselheiros galgam suas posições por uma extensa trajetória de luta contra a fome e miséria, entendem as intervenções públicas e buscam aprofundar seus conhecimentos em trocas organizadas autonomamente, não é preciso que o governo discuta os mesmos detalhes burocráticos administrativos “todas e todas as vezes pra gente poder começar a conversar as alternativas” (ENTREVISTADO D). Segundo ele:

O COMUSAN-BH é um conselho formado por instituições, ali não tem ninguém que já não tenha sido militante, que já não esteja exposto na luta, seja da população a situação de rua, às nutricionistas do CRN e militantes de ocupação urbana.

[...]

não há uma ausência de formação ou uma ingenuidade de participação, como talvez há em outros conselhos, como o de Assistência Social, de Educação, que é ele familiar, da ideia de um pai uma mãe, que está chegando agora, o que não é a realidade do COMUSAN (ENTREVISTADO D).

O ponto de vista do entrevistado A parece dar sustentação para o argumento do entrevistado D de que as discussões técnicas promovidas por gestores podem ser excessivas. Para ele, existe uma dificuldade de que gestores consigam falar sobre a política sem tecnocratizar a participação. Ele reflete que:

Tinha muito um explicar para conselheiros e conselheiras como que é um pouco esse formato da gestão. Por exemplo na discussão do

próprio PAAN, uma vez que foi estabelecido ali os critérios - e eu tenho certeza que foi amplamente discutido no COMUSAN - você tem um momento da operacionalização, que no caso a prefeitura optou por contratar uma gestora via OSC. Então ali, nesse momento, de elaboração de um edital, de um processo seletivo, tem outras regras que incidem, o tempo de gestão, passa por outros setores, então tem todo um trabalho de gestão que não necessariamente é imediato para conselheiro e conselheiras, embora existem conselheiros que conheçam bem isso. Mas há uma certa tensão ali entre uma urgência da sociedade civil e o tempo de gestão e eu acho que isso é ambíguo. Da mesma forma que eu acho que é interessante e importante que gestores contem para os conselheiros que a burocracia tem uma série de trâmites, por outro lado também é uma tecnocratização da participação social, no sentido de por que que eles precisam saber desses meandros? Eles estão expressando uma demanda e cabe a secretaria dar vazão a esse tipo de construção (ENTREVISTADO A).

- **Controle de pauta**

Outro importante limite pontuado por conselheiros e gestores é a questão do controle de pauta por parte do governo. Os participantes apontam que, especialmente por se tratar de um conselho consultivo, as discussões do COMUSAN se baseavam nas pautas escolhidas pelo governo e que a participação social serviria apenas para validar propostas já desenhadas (ENTREVISTADA H). Nas palavras do entrevistado G:

O nosso grande dificultador é esse: às vezes a gente apresenta alguma coisa, às vezes a gente tem alguma experiência, não só da teoria, mas da prática, e muitas vezes ela cai por terra quando o governo quer implementar e trazer uma proposta pronta para que a gente só aprove. Não faz sentido. Eu acho que a gente tem que construir junto para que seja realmente uma política consolidada por todos e que ela possa realmente permear por muito tempo (ENTREVISTADO G).

A apresentação de políticas *top down* e a dificuldade em para pautar suas demandas leva os conselheiros a não terem respostas para os problemas que identificam e ampliam a dificuldade de serem propositivos. Por mais que alguns gestores pontuem em suas falas que é difícil antecipar problemas em gabinetes, nem sempre são abertas oportunidades de que a sociedade civil possa pensar a agenda (ENTREVISTADO A). Com isso, a participação é agenciada para atender aos interesses do governo, oferecendo uma legitimidade para as ações estatais, sem proporcionar espaço e tempo para que a sociedade efetivamente participe na construção da política.

Assim, por possuir o privilégio de pensar a agenda, o governo pode escolher o que discutir e quando deve ser discutido. Nesse sentido, há um cálculo do

gestor de quais assuntos levar para o debate com a população e o que deve ser decidido sem o diálogo com a sociedade civil, como foi o caso da escolha do modelo de gestão do PAAN, por meio de OSC, conforme discutido anteriormente. Além disso, o governo detém também do poder de determinar quando dadas pautas serão discutidas e “algumas vezes questões não foram levadas e por não terem sido levadas não foram suscitadas, porque simplesmente não havia capacidade de resposta naquele momento” (ENTREVISTADO A). É pontuado por um dos gestores que, no momento de escolha da pauta de um conselho, existe uma mobilização sutil para que:

A gente vai mobilizando as coisas para que aquele assunto não chegue. Quando chega, eu explico burocraticamente: ‘olha saiu a lei, mas depois da lei tem um decreto regulamentação, que nós vamos trazer para cá na reunião seguinte; esse decreto tem que ser passado e quem emite ele é o prefeito; depois de decreto temos que fazer um edital, que tem sei lá quantos artigos’. Isso tudo é uma linguagem muito técnica e muito pouco participativa, muito elitista, e eu acho que isso também, de alguma forma, não sei superar porque eu acho que um dilema, acaba agenciando a participação em prol do setor público (ENTREVISTADO A).

- **Transparência**

Esse tipo de mobilização da pauta do conselho, que só responde às questões que gestores saibam responder, também esbarra na dimensão da transparência. A transparência diz respeito ao terceiro tipo de limite à participação social, em que são percebidos pelos entrevistados obstáculos para participação, devido ao baixo acesso a informações pertinentes para o acompanhamento de políticas públicas. Os conselheiros apontam que existe uma dificuldade de acesso dados da execução das políticas e que essa transparência, no caso do PAAN, foi dificultada pelo modelo descentralizado de gestão (ENTREVISTADO D). Isso porque, ao ser gerida por uma organização do terceiro setor, as informações são mais escassas, por estas serem reunidas por uma entidade e não por um órgão público, é rotineiramente controlado por instituições de participação social.

- **Financiamento**

Por fim, a quarta dimensão limitadora da participação social identificada nas entrevistas corresponde à diferença dos financiamentos dos conselheiros. Diversos entrevistados percebem que a participação social na política de SAN de Belo Horizonte está aquém de seu potencial, visto que alguns representantes da sociedade civil enfrentam obstáculos para se manterem ativos nas discussões. Os conselheiros da sociedade civil na COMUSAN representam diversos estratos sociais, como

instituições de ensino e pesquisa, movimentos sociais e associações de classes, de forma voluntária, sem qualquer tipo de remuneração ou ajuda de custo estatal. No entanto, alguns conselheiros recebem apoio e recurso das instituições que representam, havendo um financiamento da sua participação, seja por meio do acesso a recursos como internet, computadores, transporte e alimentação, ou por estarem no quadro de funcionários da instituição, sendo sua participação remunerada (ENTREVISTADA H). O mesmo cenário ocorre com representantes do poder público que desempenham funções oficiais ao participar do conselho e, por isso, possuem amplo apoio e financiamento, enquanto servidores públicos. Dentre os mais bem financiados estão os representantes do poder público e de instituições de ensino e pesquisa, enquanto existe uma maior dificuldade de representação de participante e movimentos sociais estes “têm dificuldade de manter quadros por conta de suas próprias estruturas de financiamento” (ENTREVISTADO A)

A participação, portanto, torna-se limitada, ao passo que as reuniões e plenárias ocorrem em horários comerciais, impedindo a participação de conselheiros e da população que tem interesse nas discussões mobilizadas, mas que “não conseguem disponibilizar horário dentro do período de trabalho, porque trabalham em regime de CLT” (ENTREVISTADA F). Nesse sentido, a participação de indivíduos em condição de vulnerabilidade socioeconômica é cerceada pelo próprio funcionamento dos momentos de participação institucional, por meio de horários restritivos.

As dimensões limitadoras da participação aqui apresentadas contemplam as principais queixas dos entrevistados em relação à efetividade da participação no contexto de SAN em Belo Horizonte. Conforme discutido, uma mesma questão pode ser percebida de diferentes pontos de vista, sendo que o que é percebido como obstáculos para participação por um ator, seja compreendido por outro em visão oposta ou complementar. Essas diferentes visões não respeitam uma divisão dicotômica entre governo e sociedade civil, mas, na verdade, reforçam a existência de um espectro de percepções acerca da participação social e seus limitadores. Os limites da participação reconhecidos pelos entrevistados contemplam dificuldades vivenciadas em toda a trajetória participativa da política de SAN em Belo Horizonte, porém outras dimensões podem ser percebidas quando analisada a influência do período pandêmico sob a participação social.

Portanto, a participação social, não obstante os limites enfrentados, emerge como um elemento crucial no processo de construção e aprimoramento de políticas

públicas de SAN em busca da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada. O desafio reside na contínua busca por mecanismos que garantam a abertura, a escuta efetiva e a implementação das contribuições da sociedade civil, fortalecendo, assim, a governança democrática e participativa na esfera da segurança alimentar e nutricional.

“Morreu um menino aqui na favela. Tinha dois meses. Se vivesse ia passar fome.”

(Maria Carolina de Jesus, 2022 p. 124)

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou analisar a trajetória da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) de Belo Horizonte, como materialização da ideia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), ressaltando a dimensão participativa ao longo de seu desenvolvimento.

Um foco do trabalho foi a análise do Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial (PAAN), em que buscou-se capturar a percepção dos atores envolvidos quanto à questão da participação social em seu desenho e gestão. Para isso, foi analisada a trajetória de construção participativa do PAAN, parte da política de SAN da prefeitura de Belo Horizonte (PBH), identificando as distintas posições dos atores-chave no que tange a participação social desta política, a partir de entrevistas com oito atores envolvidos no processo de construção desta. Além das entrevistas com conselheiros, gestores municipais e representantes de movimentos sociais, foram analisadas notas públicas, atas de reuniões oficiais, relatórios de grupos de trabalho e outras fontes de dados secundários que pudessem contribuir para a análise.

A fim de embasar a análise proposta, foi construída uma explicação teórica conceitual sobre participação social e democracia, bem como uma contextualização dos conceitos de fome, segurança alimentar e nutricional e Direito Humano Alimentação Adequada. Foi realizada também uma apresentação da trajetória da política de SAN em contexto nacional, estadual e, principalmente, municipal. Ressalta-se que a política de SAN constitui fenômeno multidimensional, sendo necessário a análise conjuntural da pasta, para que seja possível entender as nuances dos avanços e retrocessos da participação social no município. Ao longo da análise dessas trajetórias, foram pontuados os processos, mecanismos e instâncias da participação social nessa política.

No contexto brasileiro, percebe-se que a segurança alimentar e nutricional dá os primeiros passos para se transformar em uma política de estado quando o país passa pela redemocratização em 1988. Antes disso, o debate de combate à fome e a miséria eram marcados pelo populismo ou autoritarismo que propunha ações destinadas a melhores padrões alimentares, sem, no entanto, haver qualquer preocupação em promover espaços de diálogo com a sociedade civil ou a estruturação efetiva de uma política que combater todas as raízes da fome. O período

de redemocratização, por outro lado, inicia a construção da política e possui destaque na agenda participativa de SAN. Esse período, porém, é marcado por cenário dicotômico, em que coincidem diversos avanços e retrocessos na consolidação do papel da participação social na construção da política de segurança alimentar e nutricional. Ao mesmo tempo que os movimentos sociais de combate à fome e a miséria crescem em sua atuação, obtendo o destaque em iniciativas como Dia D do Abastecimento e os Comitês de Combate a Fome da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, a política de SAN sofria com diminuição de orçamento e desvio de verbas públicas. Mesmo frente a avanços institucionais, como a então criação do CONSEA, a segurança alimentar e nutricional nacional não possuía estabilidade institucional suficiente para assegurar a manutenção deste canal participativo, passando por retrocessos como o fechamento do CONSEA e a instituição de um novo conselho que tratava da temática de SAN de forma indireta. Ainda assim, um tipo de canal participativo parece ter resistido aos avanços e retrocessos: as conferências e fóruns de debate de SAN, que se consolidam, estabelecendo-se como pontos de diálogo, educação e expressão direta da realidade nacional na pasta.

A participação social em SAN começa a compor a estrutura da política nacional somente a partir de 2002, em que é formalizada a estruturação e consolidação institucional dos espaços participativos. Canais participativos, como CONSEA e as conferências nacionais, são fortalecidos e passam a estruturar o recém-criado Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). É inaugurada nova fase na política de SAN, que leva em consideração as contribuições da sociedade civil na construção e implementação da política, por meio de programas como o Fome Zero e Brasil sem Miséria. Contudo, os avanços participativos foram limitados a partir de 2016, existindo pouca mobilização da sociedade civil em canais participativos não institucionais até 2019, quando a participação institucional também é limitada devido à extinção do CONSEA. Durante o período pandêmico, a mobilização social volta a crescer no que tange a segurança alimentar e nutricional, havendo organização de conferências e fóruns.

No contexto belo-horizontino, a política de segurança alimentar e nutricional organizada com a participação social também se estrutura no período de redemocratização, especialmente a partir de 1993. Até 1992 existiram algumas intervenções públicas na SAN, bem como algumas ações promovidas pela sociedade

civil, como conferência e audiência pública, mas sem maiores expressão. Já no período de 1993 a 2000, a participação social e atuação da prefeitura de Belo Horizonte passam por período de extensa atividade. A gestão de Patrus Ananias vivia o auge dos movimentos contra a fome em todo o país e teve postura pioneira ao instituir um novo canal de participação na política municipal, antes mesmo da instituição de conselho gestor de política de SAN a nível nacional. Nesse sentido, foi criado o Conselho Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar (COMASA), que integrava participantes da sociedade civil, movimentos sociais e prefeitura. O conselho tinha atuação intensa, propositiva e participativa, até sua extinção em 1996, o que não impediu a mobilização e engajamento em intensidade similar da sociedade civil por outros canais participativos até 2001.

Durante as administrações de Fernando Pimentel e Márcio Lacerda, a participação social na área de segurança alimentar e nutricional foi percebida como inadequada tanto pela gestão quanto pela sociedade civil. Segundo as entrevistadas E e H, a sociedade civil apresentava sinais de desmobilização em um contexto de enfraquecimento da política de segurança alimentar e nutricional. O período foi marcado por uma austeridade fiscal que comprometia o funcionamento e expansão da política de SAN, afetando também a relação com a sociedade civil e o engajamento desta com o controle social por meio do conselho. Além disso, havia uma relação distante entre o conselho e a gestão, caracterizada pela conveniência, em que pautas eram levadas ao conselho quando eram convenientes e ignoradas quando não o eram, revelando uma interação seletiva entre a PBH e o COMUSAN. O COMUSAN, nesse período, era descrito como desorganizado e pouco atuante, refletindo o que foi denominado como um "período de retração da política de SAN" (ENTREVISTADA E). Esse cenário parece começar a se alterar em 2015, quando é desenvolvida, em parceria entre SMASAC e COMUSAN, uma conferência Municipal e dias depois é criado a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional, refletindo a retomada do papel da sociedade civil na política de SAN.

A partir de 2017, o cenário de participação social na política de segurança alimentar e nutricional em Belo Horizonte foi transformado, tendo sua relevância retomada. Do ponto de vista dos gestores da Susan, a transformação da importância da participação social na política se deu pelo fato de haver, à frente da subsecretaria, uma gestora técnica e engajada em utilizar os espaços de participação (ENTREVISTADA E). A visão é de que a participação na segurança alimentar do

governo Kalil remetia ao início da antiga Secretaria de Abastecimento, em que a participação social “retoma o espaço de importância e de evidência lá no início da sua criação nos anos 90, depois de um longo período de certo abandono e pouco investimento na política de SAN” (ENTREVISTADA E). Em sua gestão, houve o fortalecimento da CAISAN-BH enquanto instância deliberativa de articulação, o que leva à adesão oficial de Belo Horizonte ao SISAN, em 2017. Ainda no que diz respeito aos marcos participativos, a gestão de Kalil é referência na realização de encontros para a discussão da política municipal de segurança alimentar, sendo realizadas conferências municipais e seminários municipais e internacionais de segurança alimentar e nutricional, configurando o espaço de diálogo entre gestores e sociedade civil. Além disso, a atuação da sociedade civil no COMUSAN teve destaque especialmente no que tange a construção das diretrizes do PAAN, por meio de grupo de trabalho que integrava as pastas de assistência social e segurança alimentar e nutricional.

Historicamente, percebe-se que Belo Horizonte utiliza de canais participativos para debater a segurança alimentar e nutricional no município. Nesse sentido, são utilizados como canais de participação as conferências e seminários temáticos e o conselho gestor da política, o COMUSAN, e o conselho gestor de programa de alimentação escolar, o CAE (PIRES E VAZ, 2012). Além disso, também foram observadas a utilização de manifestações sociais que, ao atuarem como instrumento de demonstração de insatisfação da sociedade civil com a política de SAN, configuram repertório de ação coletiva utilizado para comunicar e negociar as demandas sociais para o Estado (TATAGIBA, 2011).

No período em destaque por essa pesquisa, entre 2020 e 2022, Belo Horizonte passa por um período pandêmico marcado por uma série de intervenções participativas. Todos os entrevistados pontuaram o caráter ativo da sociedade civil no período, tendo se mobilizado em audiências públicas, grupos de trabalho, reuniões, plenárias do COMUSAN, reuniões interconselhos com COMUSAN, CAE e CMAS, notas e ofícios. No contexto do PAAN, todos esses canais foram utilizados para a discussão da implementação do programa, além do Grupo de Trabalho entre as subsecretarias e conselhos da Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional inicialmente formado para a concepção do programa entre 2018 e 2019. Além disso, destaca-se também outros canais de participação que discutiram outros temas pertinentes à SAN, como o II Seminário Internacional de Segurança Alimentar e

Nutricional e a iniciativa Agroecologia nos Municípios (AnM). Finalmente, outro relevante canal de participação estabelecido no período foi a realização do Planejamento Estratégico e Participativo (PEP) para o ciclo 2022-2024 da Susan.

No que tange o Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial, o observado revela uma trajetória marcada por desafios e contradições, com uma origem que remonta à necessidade de resposta diante da fragilização da política de segurança alimentar e nutricional no contexto municipal e federal. O programa, concebido em meio a um cenário de austeridade fiscal e fechamento de programas de assistência alimentar, emerge como uma tentativa de suprir as lacunas deixadas pelo desmonte dessas políticas.

A participação social, elemento essencial na concepção do programa, se destaca na sua gênese, com contribuições dos conselhos e da sociedade civil na formulação do PAAN. No entanto, ao longo da implementação, observa-se uma mudança no papel da participação, com uma centralização decisória por parte do poder executivo. A limitação do público atendido, o valor insuficiente do subsídio, a falta de explorar a abordagem intersetorial, a execução via entidade do terceiro setor e a concentração das ações no CRESAN são pontos criticados pelos representantes da sociedade civil, que apontam para uma distância entre a prática do programa e a construção coletiva inicial. A pesquisa também evidenciou que, embora o programa fosse debatido participativamente em diversos formatos, os pedidos de adaptação do PAAN, solicitados pela sociedade civil, não foram atendidos pela Susan.

Em última análise, a experiência do PAAN em Belo Horizonte destaca a complexidade da relação entre participação social e implementação de políticas públicas. O descompasso entre a construção participativa inicial e a execução posterior evidencia a necessidade contínua de diálogo e ajustes, reforçando que a participação social deve ser não apenas um ponto de partida, mas um processo constante e integrado para garantir políticas que atendam efetivamente às necessidades da população e promovam o direito humano à alimentação adequada.

No período em destaque, é possível caracterizar os tipos de canais participativos utilizados em três categorias: os já consolidados, os novos e aqueles transformados pelo período pandêmico. No que tange os canais já utilizados historicamente no contexto da segurança alimentar e nutricional do município, percebe-se a utilização da participação por meio de conferências temáticas, do

conselho gestor da política, o COMUSAN, e do conselho gestor de programa de alimentação escolar, o CAE (PIRES E VAZ, 2012).

Por outro lado, no que diz respeito aos novos canais de participação, configuram o processo de planejamento participativo (PIRES E VAZ, 2012), grupo de trabalho realizados entre COMUSAN, CMAS e CAE para acompanhamento da implementação do PAAN e o grupo de trabalho entre a Câmara Municipal de Vereadores de Belo Horizonte para o controle social da SAN durante a crise sanitária do COVID-19. O grupo de trabalho entre os conselhos de segurança alimentar e nutricional e assistência social parece configurar canal participativo não caracterizado pela literatura, e que demonstra a intenção de abordar a questão da fome de forma intersetorial e articulada. Da mesma forma, o grupo de trabalho para controle social, que reunia representantes da sociedade civil e do Poder Legislativo, não foi diretamente descrito pela bibliografia utilizada, podendo configurar um novo tipo de canal participativo que une atores responsáveis pelo controle da implementação de políticas públicas. Além disso, ressalta-se que foi construído no período um portal exclusivo destinado aos usuários e possível público-alvo do PAAN³¹, voltado para disseminação centralizada de informações pertinentes ao programa, configurando outro formato de canal participativo descrito por Pires e Vaz (2012).

Por fim, destaca-se também a transformação submetida a estratégia de participação em meio ao isolamento social. Durante a pandemia do COVID-19, foi instituído isolamento e distanciamento sanitário para mitigar a contaminação pelo coronavírus, motivando a adaptação de alguns repertórios de ação coletiva para o contexto digital. Nesse sentido, as manifestações sociais que eram utilizadas como instrumentos de demonstração de insatisfação da sociedade civil com a política de SAN tiveram seus atos presenciais integrados às demandas sociais pela imunização coletiva, em atos que pediam “comida no prato e vacina no braço”, ou foram transformados em instrumentos digitais como notas de denúncia e alerta. Ressalta-se também que as audiências públicas (PIRES E VAZ, 2012), canal até então pouco utilizado, foi repetidamente acionado para discussão e acompanhamento social,

³¹ Ainda que a escolha do desenho do programa e de sua comunicação extrapole o escopo deste trabalho, merece nota a centralização de informações sobre o PAAN digitalmente. Dadas as características de extrema pobreza e vulnerabilidade socioeconômica do público usuário, existem dúvidas se este canal realmente é capaz de alcançar as famílias beneficiadas. Os sítios de *internet*, para serem efetivos canais de participação, devem ser instrumentos “pelos quais o governo não apenas pode publicizar suas ações, mas, também, os cidadãos podem eventualmente expressar suas demandas, reclamos e opiniões” (PIRES E VAZ, 2012, p. 13-14)

devido ao aumento da facilidade da mobilização da sociedade civil para participação em plataformas de reunião *online*.

A presente pesquisa compreendeu a análise do impacto da pandemia do COVID-19 na participação social em políticas públicas de segurança alimentar e nutricional em Belo Horizonte como uma transformação significativa no cenário participativo. O contexto atípico proporcionou uma reconfiguração das práticas e desafios, evidenciando ganhos e retrocessos que moldaram a dinâmica participativa. Dentre os ganhos, destaca-se o aumento do engajamento da sociedade civil durante a pandemia, especialmente no contexto do COMUSAN, em que a adaptação para o formato remoto de reuniões e encontros permitiu uma maior interlocução entre diferentes atores e ampliou a participação ao eliminar barreiras de locomoção e disponibilidade de tempo. A crise se tornou um catalisador para a busca de soluções emergenciais, promovendo a adaptação a novas ferramentas digitais e fortalecendo o comprometimento na defesa do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Por outro lado, a falta de acesso tecnológico revelou-se uma limitação, comprometendo a representatividade e a inclusão de atores de segmentos sociais mais vulneráveis socioeconomicamente. Esse cenário de desamparo poderia ter sido minimizado, promovendo uma participação social mais plena mediante o apoio tecnológico do poder público, por meio da disponibilização de espaços públicos e de instrumentos tecnológicos como alternativas para participação. Percebe-se no caso belo-horizontino alguma fragilização da participação social em SAN por vincular o exercício de cidadania à necessidade de acesso tecnológico, ainda que a maioria dos entrevistados dê maior destaque para os ganhos positivos de engajamento no período pandêmico.

A pesquisa também constatou que os atores envolvidos na construção da política de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte percebem o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) como um balizador fundamental dessa política. A partir da postura dos gestores do programa, foi possível identificar uma intenção de ir além da mera distribuição de benefícios, visando construir sujeitos conscientes e dignos. O reconhecimento da importância do protagonismo do sujeito, aliado às ações de capacitação em educação alimentar e nutricional, indica uma busca pela promoção da dignidade plena dos beneficiários. Analogamente, a postura dos representantes da sociedade civil reforça a necessidade de compreender o acesso à alimentação como um direito intransigente. A defesa desse direito emerge

como uma exigência, não um favor, e é crucial para uma sociedade mais justa e digna. A conscientização da população sobre a natureza dos direitos fundamentais, como o DHAA, é vista como um caminho essencial para construir um país com mais dignidade para todos.

A análise das entrevistas revela a relevância da participação social na construção de uma política pública de SAN, destacando três dimensões principais: socialização cívica e educação política, representação de interesses e governança alternativa. Enquanto a socialização cívica emerge como uma ferramenta para promover a conscientização política e incentivando a participação ativa na esfera pública, a representação de interesses possibilita a abertura de canais eficazes para comunicar demandas coletivas a legisladores e gestores, por meio da articulação das associações e movimentos sociais. Por fim, a participação social contribui para uma governança alternativa, aproximando o Estado dos interesses públicos e influenciando a construção e implementação de políticas públicas. Essas contribuições se alinham com a literatura, evidenciando a riqueza e a complexidade desse processo participativo.

No entanto, também são identificados desafios pela pesquisa, classificadas nas dimensões - comunicativa, de controle de pauta, de transparência e de financiamento. A divergência de opiniões entre gestores e entrevistados sobre a dimensão comunicativa reflete a complexidade dessa questão, apontando para a importância da utilização de espaços participativos voltados para a formação e aprendizado, como as conferências temáticas (PIRES E VAZ, 2012). A utilização desses espaços para o acúmulo de experiências de diferentes atores e balizamento de nível de conhecimento da política pública entre gestores e sociedade civil poderia melhorar a qualidade das construções e otimizar o diálogo em outros canais participativos, como conselhos, diminuindo a necessidade de repetições. No que tange a dimensão do controle de pauta, a percepção de que a participação serve apenas para validar propostas governamentais evidencia a necessidade de uma abordagem mais colaborativa, em que a sociedade civil não apenas reaja, mas contribua proativamente na construção das políticas. Essa dimensão toma importância ainda mais significativa devido ao caráter consultivo do conselho gestor de política de SAN, em que há uma limitação da aceitação das recomendações do conselho, haja vista que não obrigatoriedade da sua aceitação (BUVINICH, 2014).

Além disso, a dimensão da transparência revelou que o acesso limitado a dados compromete a capacidade da sociedade civil de acompanhar de perto as ações governamentais, restringindo a qualidade da participação e a possibilidade de construir propostas embasadas, especialmente em um contexto descentralizado de gestão - como é o caso do PAAN. Finalmente, o financiamento, última dimensão discutida, indica que a falta de remuneração para conselheiros da sociedade civil, aliada a restrições de horário, prejudica a inclusão de vozes representativas de indivíduos em condição de vulnerabilidade socioeconômica.

Não obstante a participação social ter sido elemento essencial na concepção do programa, a implementação dele não correspondeu às expectativas da sociedade civil. No contexto do PAAN, caso houvesse um compartilhamento dos processos decisórios pela sociedade civil e poder público, poderia ter havido a interface da cogestão do programa, conforme Pires e Vaz (2012); no entanto, percebe-se que ocorreu apenas a comunicação das demandas da sociedade civil, que foram recebidas pelo Estado e transformadas em processo decisório autônomo, configurando a interface cognitiva da contribuição (PIRES E VAZ, 2012, p. 16). A centralização decisória se manifesta no número de vagas ofertadas, valor do benefício, execução via entidade de terceiro setor, concentração das ações no crescimento e baixa interlocução com outras ações da política de segurança alimentar e nutricional, nos eixos de produção e comercialização baixo custo, todos esses pontos criticados pelos representantes da sociedade civil, que apontam para uma distância entre a prática do programa e a construção coletiva inicial. O descompasso entre a construção participativa inicial e a execução posterior evidencia a necessidade contínua de diálogo e ajustes, reforçando que a participação social deve ser não apenas um ponto de partida, mas um processo constante e integrado para garantir políticas que atendam efetivamente às necessidades da população e promovam o direito humano à alimentação adequada.

Portanto, para fortalecer a participação social na política de SAN em Belo Horizonte, é imperativo adotar abordagens que promovam a educação continuada, a autonomia da sociedade civil na definição de pautas, a transparência na divulgação de informações e a equidade no financiamento. Somente assim será possível construir uma participação efetiva, inclusiva e verdadeiramente representativa na construção e implementação das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional.

Ainda assim, a participação social, apesar dos limites enfrentados, emerge como um elemento crucial no processo de construção e aprimoramento de políticas públicas de SAN. O desafio reside na contínua busca por mecanismos que garantam a escuta efetiva, a autonomia da sociedade civil, a transparência e a implementação das contribuições da sociedade civil, fortalecendo, assim, a governança democrática e participativa na esfera da segurança alimentar e nutricional.

Por fim, cabe destacar que, diante da pretensão deste trabalho em demonstrar como a participação social se manifesta na construção da política de SAN do município de Belo Horizonte, algumas limitações devem ser elencadas. A primeira delas se refere ao tempo disponível para elaboração que, por se tratar de um trabalho de monografia, limitou maior aprofundamento no tema e dificultou a realização de entrevistas com outros atores que possibilitariam maior pluralidade de visões. Nesse sentido, não foi cumprida a intenção inicial de adicionar a este trabalho a percepção dos usuários do PAAN, que em muito contribuiria para o reconhecimento das dimensões da fome na vivência individual. Além disso, por se tratar da análise da participação social, esta pesquisa enfrentou dificuldades na obtenção de registros consolidados que apontassem para os processos e canais participativos utilizados na trajetória histórica. Também se colocou como dificuldade a ausência da publicidade de dados e documentos sobre a política belo-horizontina, com destaque para a incerteza em relação ao número de vagas ofertados pelo PAAN e indisponibilidade de acesso público aos Planos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional. Os documentos disponíveis nem sempre ofereciam percepções claras sobre a política analisada, as relações entre os atores e o processo de tomada de decisão política, o que tentou ser contornado e complementado por meio das entrevistas realizadas.

A amplitude das variáveis analisadas também se torna uma limitação, já que não foi possível aprofundar em cada um dos aspectos apresentados. Por outro lado, essa visão geral permitiu identificar pontos que podem ser explorados mais detalhadamente em estudos futuros, como a análise do desenho escolhido para o Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial e sua relação com a garantia do DHAA; a relação entre diferentes instituições participativas e de controle para a construção, implementação e fiscalização da política de SAN; assim como a relação entre os entes federativos e os conselhos de segurança alimentar e nutricional na construção de ações integradas do SISAN.

O retrato da fome e da política estruturada para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada demandam maior atenção. É preciso que reconheçamos, enquanto cidadãos e pesquisadores, a crueldade da fome e que nos dediquemos a impedir que os mais vulneráveis socialmente sejam privados de dignidade a ponto de se perguntar “com a fome que eu passo, quem é que pode viver contente?” (JESUS, 2022, p. 125). A efetiva promoção do DHAA deve ser retroalimentada pelo exercício da cidadania, ao passo que só se sabe efetivamente as necessidades da população faminta ao considerar suas vivências e demandas, por meio da participação social, e só é possível lutar pelos demais direitos fundamentais quando em situação de segurança alimentar e nutricional.

Comer é, intrinsecamente, um ato político e a luta pelo alimento é revolucionária.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **O que é fome**. São Paulo: Brasiliense, 2017.

ABRANDH, Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Organizadora: Marília Leão. Brasília: ABRANDH, 2013.

ALCÂNTARA, Adilana. **Assistência alimentar e nutricional na perspectiva do direito humano à alimentação adequada**. Revista Alimenta, Belo Horizonte, 1, 1, p. 17-18, fevereiro, 2021. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/smasac/2021/SUSAN/susan_revista-alimenta_20210426.pdf>. Acesso em: 19 novembro 2023.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. Belo Horizonte, MG: UFMG, 1995.

AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, L. 2008. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun.

ALMEIDA, D; CUNHA, E S. M. **A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes**. In. PIRES, R. R. C. (org) Efetividade das Instituições Participativas no Brasil. Brasília: IPEA, 2011. p.109-125

ANDION, Carolina; SERVA, Mauricio. **Por uma visão positiva da sociedade civil: uma análise histórica da sociedade civil organizada no Brasil**. Cayapa. Revista Venezolana de Economia Social [en linea]. 2004, 4(7), 7-24. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62240702>. Acesso em: 19 novembro 2023.

ABERS, Rebeca; SARAFIM, Lisandra; TATAGIBA, Luciana. **Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula**. Revista Dados, Rio de Janeiro, v. 57, n.2, p. 325-357, jun. 2014.

ARANHA, Adriana. **Segurança Alimentar, Gestão Pública e Cidadania: a experiência do município de Belo Horizonte - 1993/1999**. Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, Dissertação de Mestrado.2000.

Aranha, A (2020). **Estado Em Ação: Ideias, Atores e Instituições no Enfrentamento da Fome e da Extrema Pobreza no Brasil**. Tese de Doutorado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – EAESP-FGV.

BARBOSA, Mirella Vasconcelos Ferreira. **Implementação de políticas públicas com a perspectiva da ação intersetorial: uma análise comparada do Programa Travessia e do Programa Cultivar, Nutrir e Educar**. 2014. 162f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

BELO HORIZONTE. **Decreto nº 15.970, de 28 de maio de 2015**. Dispõe sobre a criação da Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte - CAISAN-BH. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/decreto/15970/2015>>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BELO HORIZONTE. **Decreto nº 17.189, de 14 de outubro de 2019**. Regulamenta o Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/decreto/17189/2019>>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 6352, de 15 de julho de 1993**. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/decreto/15970/2015>>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 6739, de 17 de outubro de 1994.** Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Abastecimento e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/decreto/15970/2015>>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 11.314, de 5 de outubro de 2021.** Institui o Programa Auxílio Belo Horizonte, para o enfrentamento das consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/decreto/15970/2015>>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 11.422, de 27 de outubro de 2022.** Altera a Lei nº 11.314/21, que institui o Programa Auxílio Belo Horizonte, para o enfrentamento das consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/decreto/15970/2015>>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 11.193, de 13 de setembro de 2019.** Institui o Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/decreto/15970/2015>>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BELO HORIZONTE, Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). **Cestas básicas e kits higiene.** 2022. Disponível em: <https://www.paan.com.br/>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BELO HORIZONTE, Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). **Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial (PAAN-BH).** 2023. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/cestas-basicas-para-publicos-vulneraveis>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BELO HORIZONTE, Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). **Balanco de atuação da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional no enfrentamento da Covid-19.** Revista Alimenta, volume 1, fevereiro de 2021. Semestral. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/smasac/2021/SUSAN/susan_revista-alimenta_20210426.pdf. Acesso em: 19 novembro 2023.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania. **E-book da Susan. Belo Horizonte**. 2019. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/12k6CE8MSnoVB_bp0TKz-DLZSnAewGQP2/view?usp=sharing. Acesso em: 19 novembro 2023.

PBH, Prefeitura de Belo Horizonte. Of. SMGO/Dale nº 52/2022. **Resposta ao Requerimento de Comissão nº 1.755/2021 - Vereadora Bella Gonçalves** - encaminhado pelo ofício Dirleg nº 4.860/21, de 15/12/2021. Ano 2022. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/requerimento-de-comissao/1755/2021>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRAGA, Aline Soleane Carmo. **A Política de Segurança Alimentar e Nutricional no município de Belo Horizonte - A inserção do nutricionista em uma política pública Belo Horizonte**. 2019. Monografia (Bacharel em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. **A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios**. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa (Orgs.). *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007. p. 115-154.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988

BRASIL. Presidente (2023: Luis Inácio Lula da Silva). **Discurso por ocasião de posse**. Brasília, 1 janeiro. 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/01/01/posse-lula-integra-discurso-rampa-faixa.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938**. Aprova o regulamento para execução da Lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as Comissões de Salário-Mínimo. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-399-30-abril-1938-348733-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Aprova%20o%20regulamento%20para%20execu%C3%A7%C3%A3o,de%20dar%20cumprimento%20ao%20art.>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940**. Cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social (S.A.P.S.) no Ministério do Trabalho, Indústria e

Comércio. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2478-5-agosto-1940-412428-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Cria%20o%20Servi%C3%A7o%20de%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o,do%20Trabalho%2C%20Ind%C3%BAstria%20e%20Com%C3%A9rcio.>>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 7.328, de 17 de fevereiro de 1945.** Cria, no Conselho Federal de Comércio Exterior, a Comissão Nacional de Alimentação, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De17328.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%207.328%2C%20DE%2017%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201945.&text=Cria%2C%20no%20Conselho%20Federal%20de,Art.>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972.** Cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5829.htm#:~:text=Cria%20o%20Instituto%20Nacional%20de,Art.>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm#:~:text=MPV%20870&text=Estabelece%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20b%C3%A1sica%20dos,da%20Rep%C3%BAblica%20e%20dos%20Minist%C3%A9rios.&text=%C3%A2mbito%20de%20aplica%C3%A7%C3%A3o-,Art.,da%20Rep%C3%BAblica%20e%20dos%20Minist%C3%A9rios.>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a

Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm#:~:text=O%20Poder%20Executivo%20regulamentar%C3%A1%20o%20aux%C3%ADlio%20emergencial%20de%20que%20trata%20este%20artigo.&text=Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico.,efetuados%20na%20forma%20do%20caput%20.>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1992/decreto-591-6-julho-1992-449000-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. **Decreto nº 13.069, de 12 de junho de 1918.** Crêa o Commissariado da Alimentação Pública e dá outras providencias. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-13069-12-junho-1918-524146-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. **Decreto nº 14.027, de 21 de janeiro de 1920.** Crêa a Superintendencia do Abastecimento e aprova o regulamento para a execução das medidas constantes dos arts. 2º, 3º e 4º, do decreto legislativo n. 4.034, de 12 de janeiro de 1920. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14027-21-janeiro-1920-521606-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. **Decreto nº 8.553, de 3 de novembro de 2015.** Institui o Pacto Nacional para Alimentação Saudável. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8553.htm>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. **Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995.** Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1366.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201.366%2C%20DE%2012%20DE%20JANEIRO%20DE%201995.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Programa%20Comunidade,que%20lhe%20confere%20o%20art>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010.** Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015.** Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 813, de 1 de janeiro de 1995.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/813.htm>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.576, de 5 de junho de 1997.** Dispõe sobre a extinção dos órgãos que menciona e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1997/medidaprovisoria-1576-5-junho-1997-367514-norma-pe.html>>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm#:~:text=Mpv%20103&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20103%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20JANEIRO%202003.&text=Da%20Estrutura-,Art.,pelo%20Gabinete%20de%20Seguran%C3%A7a%20Institucional.>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.206, de 10 de agosto de 2001.** Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2206.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%A3O%20N%C2%BA%202.206%2C%20DE,Alimenta%C3%A7%C3%A3o%22%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=O%20PRESIDENTE%20DA%20REP%C3%A9BLICA%2C%20no,que%20lhe%20confer e%20o%20art.>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. **Portaria nº 710, de 10 de junho de 1999.** Disponível em:

https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1999/prt0710_10_06_1999.html. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição.** 2. ed. rev. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. Disponível em:

<<https://extranet.who.int/nutrition/gina/sites/default/filesstore/BRA%201999%20Pol%C3%ADtica%20nacional%20de%20alimenta%C3%A7%C3%A3o%20e%20nutri%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social. **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/acao-informacao/carta-de-servicos/desenvolvimento-social/inclusao-social-e-produtiva-rural/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional#:~:text=Alimentar%20e%20Nutricional-,O%20que%20%C3%A9%3F,alimentar%20e%20nutricional%20do%20pa%C3%ADs>>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social. **Benefícios Eventuais.** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/beneficios-assistenciais/beneficios-eventuais>>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRINGEL, Breno. **Com, contra e para além de Charles Tilly: Mudanças teóricas no estudo das ações coletivas e dos movimentos sociais.** Sociologia & Antropologia v. 2, n. 3, pp. 43-67. 2012. Disponível em:

<<https://doi.org/10.1590/223838752012v233>>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BUVINICH, D. P. **O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros**. Revista de Administração Pública, v. 48, n. 1, p. 55–82, jan. 2014.

BURITY, Valéria; VALENTE, Flávio; RECINE, Elisabetta; LEÃO, Marília; CARVALHO, Maria de Fátima. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2010.

COHEN, J. 1999. **Deliberation and democratic legitimacy**. In: J. BOHMAN and W. REGH, *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, p. 67-91.

COHEN, J. L. and ARATO, A. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: MIT Press, 1992.

COHEN J.; ROGERS, J. 1995. **Associations and democracy**. London: Verso.

COMUSAN, Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte. **Subsídio para as Conferências Livre e Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte 2019: Informações do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte – PLAMSAN-BH 2019-2021**. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1DxmcYJFRcXrA9ZAOjcZG-PEJ-j5W7DWm/view?usp=sharing>. Acesso em: 19 novembro 2023.

COMUSAN, Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte. **Ata da 5ª Reunião Ordinária do COMUSAN, 2021**. Disponível em: <https://colegiados.pbh.gov.br/sgc/agendaColegiadosPortalPbh.php?r=2878785&c=16317>>. Acesso em: 19 novembro 2023.

COMUSAN, Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte. **Ata da 6ª Reunião Ordinária do COMUSAN, 2021**. Disponível em: <https://colegiados.pbh.gov.br/sgc/agendaColegiadosPortalPbh.php?r=3162390&c=16317>>. Acesso em: 19 novembro 2023.

CMAS-BH, Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte. **Resolução nº 53/2014, de 12 de novembro de 2014**. Edição: 4694, 1ª Edição. Ano XX. Publicada em: 29/11/2014. Disponível em: <<https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/edicao/1425>>. Acesso em: 19 novembro 2023.

DAHL, Robert A. **Who governs? Democracy and Power in an American City**. New Haven, Yale University, 1965.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Ed. USP, 1971]1997. 234. Sobre a democracia. Brasília: Editora UNB, [1998], 2001.

Diani, Mario. **The concept of social movement**. Sociological Review, Keele, UK, n. 40, 1992.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. **Desenho Institucional: Variáveis relevantes e os seus efeitos sobre o processo participativo**. In: BRASIL. Roberto Rocha C. Pires. Ipea (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/. 7. ed. Brasília: Ipea, 2011. Cap. 8. p. 125-136.

FUNG, A.; COHEN, J. **Democracia radical. Política e Sociedade**, Florianópolis, n. 11, p. 221-237, out. 2007. Disponível em: <www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/download/1293/1210>. Acesso em: 19 novembro 2023.

FUNG, Archon; WRIGHT, E. O. 2001. " Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance". *Politics & Society*, v.29, n. 1, pp. 5-42.

FUNG, Archon. **Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities**. Annual Review of Sociology, v. 29, p. 515-539, 2003. Disponível em: http://www.researchgate.net/publication/228498996_Associations_and_Democracy_Between_Theories_Hopes_and_Realities. Acesso em: 19 novembro 2023.

BARCELOS FERREIRA, V.; MARQUES VICARI, L.; CARNEIRO, R. **Capacidades estatais no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em MG: uma análise comparada da implementação nas redes estadual e municipal**. NAU Social, [S. l.], v. 12, n. 22, p. 578–598, 2021. DOI: 10.9771/ns.v12i22.33947.

Disponível em:

<https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/33947>. Acesso em: 19 novembro 2023.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO E EDUCAÇÃO. **Alimentação Escolar (PNAE): Histórico**. Brasília/DF, 2012. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>. Acesso em: 19 novembro 2023.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisas**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2010.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 9a edição. São Paulo: Cortez, 2016. Disponível em: http://www2.unemat.br/revistafaed/content/vol/vol_24/Faed_24.pdf#page=203> Acesso em: 19 novembro 2023.

CMBH, CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Comissão de Direitos Humanos, Igualdade Racial e Defesa do Consumidor. **Relatório do Grupo de Trabalho de Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2022.

HABERMAS, J. 1997. **Direito e democracia: entre factilidade e validade**. V. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

HELD, D. 1987. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte, Paidéia, 306.

HARARI, Y.N. **Sapiens - Uma Breve História da Humanidade**. 29 ed., Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015, 464 p.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares: primeiros resultados: 2017-2018**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; 2020.

JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de Despejo: Diário de uma Favelada**. 10ª ed. São Paulo: Ática, 2022.

LAMBERTUCCI, A. R. **Mesa nacional de diálogo para aperfeiçoar as condições de trabalho na cana de açúcar: um espaço de participação**. Monografia (Curso de Especialização em República, Movimentos Sociais e Democracia Participativa), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

LAVALLE, A. G. **Participação: valor, utilidade, efeitos e causa**. In: PIRES, R. R. (Org.) Efetividade nas instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-43

LUCHMANN, L. **Os sentidos e desafios da participação**. Ciências Sociais UNISINOS. V.42, n.1, jan-abril 2006, p.19-26.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Associações, participação e representação: combinações e tensões**. Lua Nova, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 novembro 2023.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 29, n. 85, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dKQNRmfDBnkZ6F59xpW6wYF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 novembro 2023.

LOSEKANN, Cristiana. **Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 311-349, June 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582013000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 novembro 2023.

MIGUEL, Luis Felipe. **A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo**. Revista de Ciências Sociais, Rio de

Janeiro, v. 45, n. 3, p. 483-511, 2002. Disponível em:
<<https://www.scielo.br/j/dados/a/3nkkDsspkGdQDKJnc434FLs/?format=pdf&lang=pt>
>. Acesso em: 19 novembro 2023.

MINAS GERAIS. Comitê Temático de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. **Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável: Participação Cidadã**. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2012. 160p.

Mafra, L. A. S. (2004). **O município na gestão de políticas locais de segurança alimentar: regulação de mercado e assistência alimentar em Belo Horizonte**. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Machado, M. (2006). **Políticas de Segurança Alimentar: Belo Horizonte e Santos/SP: Uma visão sobre continuidade e mudança**. Dissertação de Mestrado, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.

MAGALHAES, Bruno Dias. **Mudança e continuidade de políticas públicas: o caso da segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte**. 2021. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, University of São Paulo, São Paulo, 2021. doi:10.11606/D.100.2021.tde-17062021-122938. Acesso em: 19 novembro 2023.

COELHO, M. P.; MAGALHÃES E. P.; POMPERMAYER M. J.; ROCHA, V. E. A **Política de Abastecimento de Belo Horizonte**. Projeto IUPERJ/CEURB-UFGM. Rio de Janeiro, 1999.

COMUSAN – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. **Nota Das Representações Da Sociedade Civil Sobre O Projeto De Lei 159/2021 Apresentado Pelo Governo Kalil Referente Ao Auxílio Emergencial**. Belo Horizonte, 2021. Disponível em:
<https://drive.google.com/file/d/1VLTSLbd5IEjEBEsOeSOPMzYHzEv2gPvK/view?usp=sharing>. Acesso em: 19 novembro 2023.

COMUSAN – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. **Nota de denúncia e alerta à sociedade belo-horizontina**. Belo Horizonte, 2022. Disponível

em: <https://drive.google.com/file/d/1xO05TsVC2ZqeoJHWqm-w6teKATXjJZGX/view?usp=sharing>. Acesso em: 19 novembro 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional – Relatório 2014**. Brasília, 2014. 90 p. Disponível em: http://www.fao.org.br/download/SOFI_p.pdf. Acesso em: 19 novembro 2023.

PATEMAN, C. 1992. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 161 p.

Pires, Roberto; Vaz, Alexander (2012): **Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais**, Texto para Discussão, No. 1707, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasil

PIRES, R. R. C; VAZ, A. C. N. **Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal**. Lua Nova. São Paulo. v. 93, 2014. p. 61-91.

PEREIRA, Matheus Mazzilli; SILVA, Camila Farias da. **Movimentos sociais em ação: Repertórios, escolhas táticas e performances**. Sociologia & Antropologia [online]. 2020, v. 10, n. 2, p. 615-645. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2238-38752020v10212>>. Acesso em: 19 novembro 2023.

PUTNAM, Robert D. **Making democracy work: Civic traditions in modern Italy**. New Jersey: Princeton University Press, 1996.

ROCHA, Enid. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios**. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2008.

RODRIGUES, Cristiano Santos. FREITAS, Viviane Gonçalves. **Ativismo Feminista Negro no Brasil: do movimento de mulheres negras ao feminismo interseccional**. Revista Brasileira de Ciência Política, no 34, e238917, pp 1-54, 2021.

SILVA, Ana Luísa Barbosa da. **Participação social e conselhos dos programas de proteção: uma análise da trajetória e desenho institucional participativo do CONDEL Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos**. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2013.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Editora Fundação de Cultura / Ordem Livre, 1991.

SCHLOSBERG, David. **The Oxford Handbook of Political Theory**. Oxford Handbooks Online, [S.L.], v. 1, n. 1, p. 1-883, 2 set. 2009. Oxford University Press. <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548439.001.0001>

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma Reinvenção Solidária e Participativa do Estado. In: PEREIRA, L. C. Bresser et al (org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Unesp, 1998, p. 243-271.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**, in Santos, Boaventura de Sousa (org.), *Democratizar a Democracia*. 113 Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 2002.

SOUZA, Ailton de, 1975. **O potencial democrático do associativismo nas instituições participativas: um estudo de caso sobre os Conselhos Regionais de Campo Grande-MS**. Campinas, SP: [s.n.], 2018.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Movimentos sociais no Brasil: institucionalização e contestação**. Trabalho apresentado no III Congresso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. Quito (EC): Flacso, 2015.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. (IPEA. Texto para discussão, 1953). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em: 19 novembro 2023.

SILVA, Mônica de Cássia Costa. **Feminismo negro e Estado: as interseccionalidades na produção de políticas públicas em Belo Horizonte**. 2022. 126 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2022. Orientadora: Carla Bronzo Ladeira. Co-orientadora: Flávia de Paula Duque Brasil.

ZIMMERMANN, Sílvia A. **A pauta do povo e o povo em pauta: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional**, Brasil – democracia, participação e decisão política. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro: UFRRJ, 2011. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2011.

SAMPAIO, Estefânia Viana. **A intersectorialidade nas ações de promoção da segurança alimentar e nutricional do Estado de Minas Gerais (2012 – 2017)**. 2017. Monografia (Bacharel em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

SOARES, A. do V. A. **Inovação no Setor Público: obstáculos e alternativas**. 2009. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/producao-academica/inovacao-no-setor-publico-obstaculos-ealternativas/2395/>. Acesso em: 19 novembro 2023.

TAKAGI, Maya. **Segurança alimentar e nutricional e programas de transferência de renda. Fome Zero: A experiência brasileira/** José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França (orgs.); – Brasília: MDA, 2010. p.159 - 190.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. **A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo**. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.).

Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Volume 7. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. p. 171-186. Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3089/1/Livro_Efetividade%20das%20institui%C3%A7%C3%B5es%20participativas%20no%20Brasil_estrat%C3%A9gias%20de%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20v%207.pdf>. Acesso em: 19 novembro 2023.

TILLY, C. **From mobilization to revolution**. Newberry Award Records, 1978.

TEIXEIRA, Marco Antonio, Eryka Galindo, Maria Júlia Vergueiro, Adriana Aranha, Rafael Claro, Larissa Mendes, Milene Pessoa, Melissa de Araújo, Gabriel Ornelas, Renata Motta. 2022. **Retrato da situação de segurança alimentar em Belo Horizonte**. Food for Justice Working Paper Series, no 6. Berlin: Food for Justice: Power, Politics and Food Inequalities in a Bioeconomy.

TEIXEIRA, Elenaldo. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. Salvador: UFBA, 2000.

TATAGIBA, Luciana. **1984, 1992 e 2013: sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil**. Política; Sociedade, v.13, n.28, 2014, pp.35-62.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. Acervo Arquivístico. **Legião Brasileira de Assistência (LBA)**. Santa Maria, 2023. Disponível em: <<https://fonte.ufsm.br/index.php/legiao-brasileira-de-assistencia-lba>>. Acesso em:

Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania E Segurança Alimentar e Nutricional (REDE PENSSAN) (2021). **I VIGISAN – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Olhar para a Fome. Disponível em: https://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 19 novembro 2023.

Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania E Segurança Alimentar e Nutricional (REDE PENSSAN) (2022). **II VIGISAN – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Olhar para a Fome. Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf> Acesso em: 19 novembro 2023>.

VASCONCELOS, F. A. G. **Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula**. Rev. Nutr. v.18, n.4, p.439-57, 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rn/a/dBtStfvTzwqWjvqQgSL5zqd/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 19 novembro 2023.

WARREN, M. 2001. **Democracy and association**. Princeton: Princeton University.

WARREN, Mark. **What Can Democratic Participation Mean Today?** Political Theory, Vol. 30, No. 5. (Oct., 2002), pp. 677-701.

APÊNDICE A - ROTEIRO

Módulo I: Perfil do entrevistado

- Nome:
- Idade:
- Gênero:
- Qual é o seu grau de escolaridade?
- Qual é a sua área de formação (se houver)?

Módulo II: Contextualização de experiência

- Qual é a sua experiência na área da SAN?
- Em quais políticas da área de assistência alimentar esteve envolvido?
- Como você avalia a relação entre movimentos sociais, Susan e COMUSA-BH ao longo dos anos?
- Como foi essa relação no período da pandemia?

Módulo III: Qualidade da participação nos programas de assistência alimentar

- Quais são os principais limites da participação social nas instituições participativas (e.g. COMUSA-BH)?
- Como você avalia a participação social nos anos de pandemia?

Módulo IV: Processos de participação social na elaboração do PAAN (se aplicável)

- Descreva como foi o processo de construção do PAAN
- Como você avalia a participação social durante a trajetória do PAAN?

Módulo V: Comentários

- Considerando sua experiência e conhecimento, qual é a importância geral da participação social na formulação de políticas públicas de assistência alimentar?
- Existe algum comentário adicional?

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) para participar, como voluntário(a), da pesquisa intitulada ALIMENTANDO A MUDANÇA: OS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ALIMENTAR DE BELO HORIZONTE, sob a responsabilidade da pesquisadora Letícia Ferreira e orientado pela Profa. Dra. Carla Ladeira Bronzo.

Após ler com atenção este documento e ser esclarecido(a) em todas as suas dúvidas sobre as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine em todas as páginas e ao final deste documento, que está em duas vias e também será assinado por mim, pesquisador, em todas as páginas, uma delas é sua e a outra é do pesquisador responsável.

Em caso de dúvida sobre a pesquisa, você poderá entrar em contato com a pesquisadora responsável, inclusive por ligação a cobrar, para Letícia Ferreira, pelo telefone (0xx31) 99500-2526 e e-mail leticiaferreira.fjp@gmail.com.

Em caso de dúvidas sobre os seus direitos como participante nesta pesquisa, você poderá entrar em contato com o Comitê de Ética da FHEMIG, conforme informações abaixo:

COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA DA FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS – CEP-FHEMIG

Rodovia Papa João Paulo II, 4001

13º andar do Edifício Gerais - Cidade Administrativa

B. Serra Verde – Belo Horizonte – CEP 31630-901

Tel.: (0xx31) 3915-9343 E-mail: cep@fhemig.mg.gov.br

INFORMAÇÕES IMPORTANTES QUE VOCÊ PRECISA SABER SOBRE A PESQUISA:

O motivo que nos leva a realizar esta pesquisa é a realização do Trabalho de Conclusão de Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (FJP). Nessa pesquisa, nós estamos buscando analisar o processo de construção da política pública de assistência alimentar do governo municipal de Belo Horizonte, identificando como se deu a participação cidadã na construção delas no período de 1993 a 2022, com foco nos anos de 2019 a 2022.

Na sua participação, você será entrevistado(a) em única oportunidade de forma individual e perguntado(a) sobre sua experiência e percepção sobre os processos de participação social na elaboração de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

Esta pesquisa possui riscos e benefícios a serem considerados pelo(a) participante para a obtenção de seu consentimento. Os riscos que envolvem a pesquisa são típicos de outras pesquisas de ciências sociais, como o risco que os participantes se sintam desconfortáveis ao compartilharem informações que considerem sensíveis ou confidenciais. Nesse sentido, os participantes podem temer que participar de uma pesquisa que explora a situação de insegurança alimentar grave poderia expô-los a estigmas sociais ou repercussões negativas por parte de outras pessoas ao saberem de sua participação na pesquisa. Além disso, a situação de fome pode instigar também desconforto emocional nos participantes ao lembrarem experiências traumáticas. A fim de minimizar os riscos, além do esclarecimento destes riscos por meio do presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, a pesquisadora se compromete a garantir a confidencialidade dos dados coletados, respeitando o sigilo, além de sugerir canais de suporte emocional adequado aos participantes, incluindo informações sobre serviços de aconselhamento, se necessário. Entre os benefícios, ressalta-se que a participação na pesquisa não auferir proveito direto ou imediato para o participante, mas tem potencial de beneficiar indiretamente os atores envolvidos na formulação de políticas de SAN e os beneficiários das políticas. Entre os benefícios para os entrevistados, destaca-se o empoderamento cívico dos participantes, visto que, ao se envolverem no processo de pesquisa, os participantes têm a oportunidade de aprofundar seu conhecimento sobre questões políticas, compreender melhor os mecanismos de tomada de decisão e se sentir capacitados a participar ativamente do debate público.

Para participar deste estudo, você não terá qualquer custo, nem receberá qualquer tipo de pagamento ou gratificação financeira pela sua participação. Apesar disso, se você tiver algum dano advindo das atividades realizadas nesta pesquisa, você tem direito a indenização.

Você terá todas as informações que quiser sobre esta pesquisa e pleno acesso aos resultados da pesquisa. Você tem também plena liberdade para decidir sobre sua participação, podendo retirar seu consentimento (e sair da pesquisa), em qualquer fase da pesquisa, sem prejuízo ou penalização. Além disso, você tem a

garantia da manutenção do sigilo e da sua privacidade, bem como dos dados coletados, durante todas as fases da pesquisa.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pela pesquisadora responsável e a outra será fornecida a você. Você terá acesso ao registro do consentimento sempre que solicitado. Os dados coletados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de 5 (cinco) anos. Decorrido este tempo, o pesquisador avaliará os documentos para a sua destinação final, de acordo com a legislação vigente. A pesquisadora tratará da sua identidade com padrões profissionais de sigilo, atendendo a legislação brasileira (Resolução Nº 466/12 do Conselho Nacional de Saúde), utilizando as informações somente para fins acadêmicos e científicos. Você poderá acessar os dados produzidos e armazenados, mesmo depois do encerramento da pesquisa, por meio de contato com a pesquisadora responsável, inclusive por ligação a cobrar, para Letícia Ferreira.

Declaro que concordo em participar da pesquisa e que me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer todas as minhas dúvidas.

Participante

Declaro que concordo em participar da pesquisa ALIMENTANDO A MUDANÇA: OS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ALIMENTAR DE BELO HORIZONTE:

Pesquisador

Participei do processo de obtenção do termo de consentimento livre e esclarecido

No caso de participantes analfabetos:

Assinatura Dactiloscópica:

APÊNDICE C – A QUESTÃO ALIMENTAR EM BELO HORIZONTE

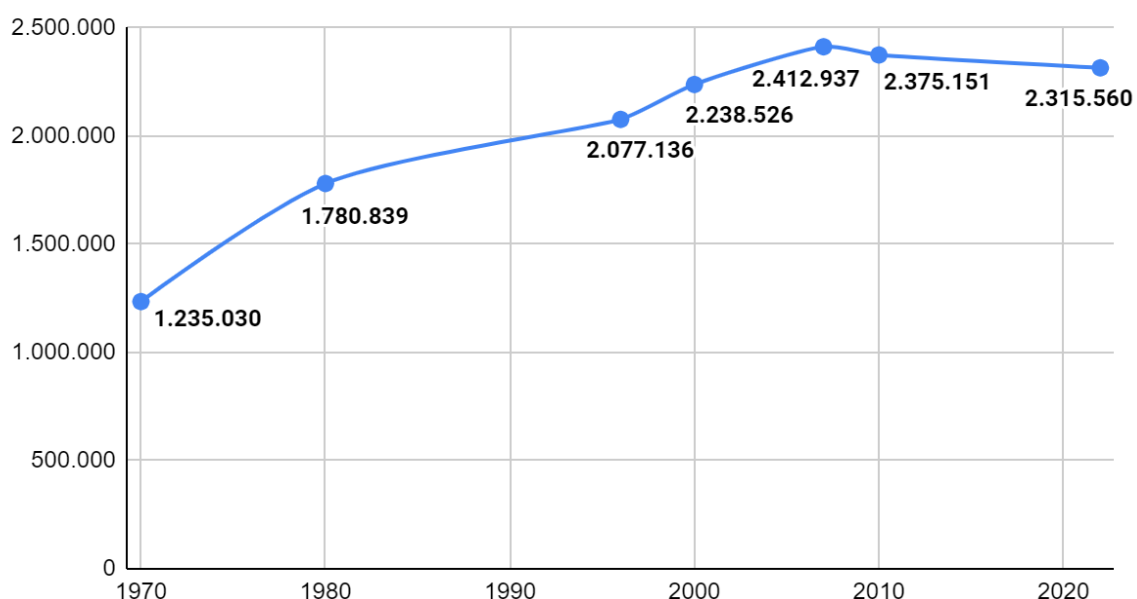
O município de Belo Horizonte configura o *locus* desta pesquisa. Fundada em 1897, a cidade foi planejada para ser a capital do Estado de Minas Gerais, por meio de estratégia urbanística moderna. Belo Horizonte foi construída, à luz da reforma parisiense comandada pelo Barão Haussmann e Charles Fourier, de modo a se aproximar da concepção de cidade ideal de Fourier, segundo Salgueiro (1995). A cidade foi pensada e estruturada em zonas destinadas às diferentes classes sociais e propondo uma clara separação entre os moradores da capital mineira e os moradores dos subúrbios acessórios as atividades econômicas das elites que lá viviam. Nesse sentido, a Avenida do Contorno funciona como um “*boulevard* periférico” (SALGUEIRO, 1995, p. 200), que fisicamente separa a cidade da zona suburbana. Salgueiro (1995) adiciona que:

Essa ideia de fechar a cidade aparece das utopias da Renascença onde as cidades ideais tinham um contorno definido por formas geométricas. No século XIX, nas cidades europeias, muralhas são substituídas por *boulevards* periféricos, tanto para limitar o crescimento das aglomerações como para funcionar como elemento de ligação com subúrbios (SALGUEIRO, 1995, p. 200)

O projeto de Belo Horizonte nunca se propôs a incluir em seu desenho urbano classes sociais em vulnerabilidade econômica. Enquanto, para a elite, foram desenhados largos *boulevards* destinados à circulação de poucas carruagens¹, para os mais pobres foram reservados os subúrbios e um afastamento de equipamentos públicos, como hospitais, cemitérios, escolas e prefeitura (SALGUEIRO, 1995). O frequente crescimento demográfico fez com que o plano de Aarão Reis de uma cidade ideal fosse tomado por uma ocupação orgânica do território que não expande as linhas retas do papel para além da Avenida do Contorno.

Belo Horizonte viveu crescimento demográfico positivo desde sua criação até a última década. A cidade se expandiu predominantemente a partir da década de 50 (ARANHA, 2000) e hoje vive cenário de crescimento demográfico negativo em relação ao último censo. Segundo o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Belo Horizonte sofreu uma diminuição populacional de 2.375.609 habitantes em 2010 para 2.315.560 em 2022 (IBGE, 2022).

Gráfico 1: População residente em Belo Horizonte entre 1970 e 2021



Fonte: Elaboração própria, a partir das variáveis dos censos demográficos IBGE

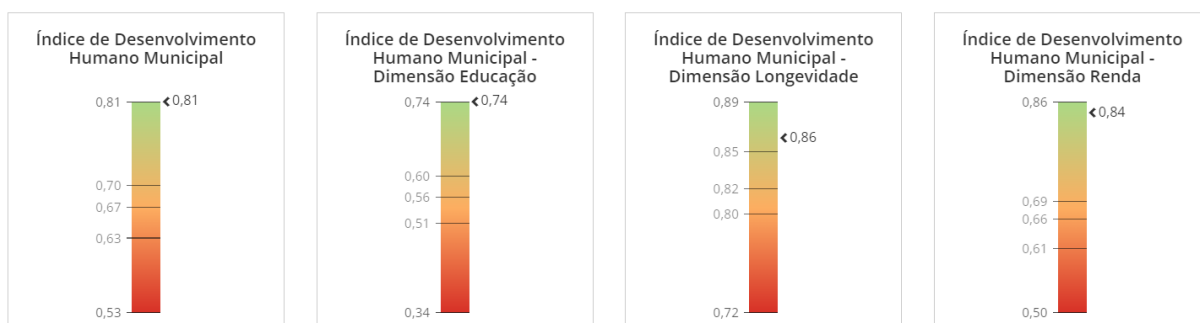
O município é urbano e ocupa uma área de 330,23 km², segundo dados da Fundação João Pinheiro (FJP) em 2021. Durante sua trajetória histórica, a região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) sofreu o processo de industrialização e, nas últimas décadas, passou por uma desindustrialização, em que o setor de serviços vigora atualmente como o principal setor da economia belo-horizontina (ARANHA, 2000). Em 2020, o Produto Interno Bruto (PIB) de Belo Horizonte alcançou a marca de R\$ 97.509.893,34, sendo que o setor de serviços origina 67,9% das riquezas, 17,7% são provenientes do setor industrial, 14,4% foram originados da administração pública e o setor agropecuário não teve participação alguma na configuração do PIB municipal (FJP, 2021).

O Produto Interno Bruto total e per capita de Belo Horizonte está em crescimento desde 2012, de acordo com pesquisas da Fundação João Pinheiro (2021). Enquanto no ano de 2020 o PIB foi de R\$ 97.509.893,34 e sua distribuição per capita atingiu R\$ 38.670,40, em 2012 o PIB chegou apenas em R\$ 74.404.325,86 e o PIB per capita foi de R\$ 30.710,81 (FJP, 2021). Não obstante serem indicadores relevantes, o simples levantamento do PIB per capita não indica com qualidade o desenvolvimento social da localidade e, por isso, será utilizado o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), ambos calculados anualmente pela FJP.

O IDHM configura uma adaptação do índice de desenvolvimento humano (IDH) para o nível municipal, e contempla as dimensões de educação, saúde e renda.

Considere-se, portanto, entre os indicadores que compõe o índice: a escolaridade da população adulta, o esforço Educacional para a população em idade escolar, a esperança de vida ao nascer e a renda per capita (FJP, 2021). O IDHM varia entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano do município. A capital mineira alcançou a marca de 0,81 no cálculo do IDHM, configurando a maior pontuação do estado no cálculo geral e em sua dimensão de educação, além de ter alcançado altos índices nas dimensões de longevidade e renda, configurando parte do terceiro quartil em ambas as dimensões, a partir de aferições da Fundação João Pineiro (2021). A seguir é possível observar o desempenho do município de Belo Horizonte no IDHM.

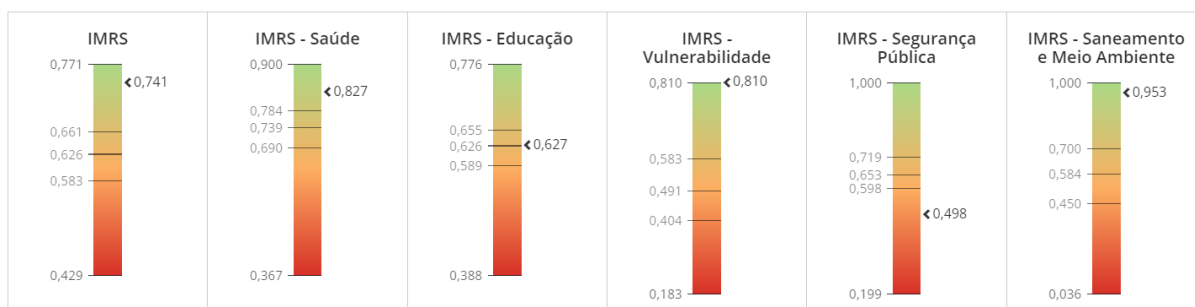
Gráfico 2: Desempenho de Belo Horizonte por dimensão do IDHM



Fonte: IDHM/Fundação João Pinheiro, 2021

Outro importante índice que funciona como medida desenvolvimento social é o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), calculado pela FJP bianualmente para todos os municípios do estado. Esse índice, estruturado a partir de 32 indicadores das áreas de educação, saúde, vulnerabilidade pública e saneamento, oferece perspectiva atualizada e mais ampla a respeito do desenvolvimento social das cidades mineiras, segundo FJP (2021). Belo Horizonte alcançou pontuação de 0,741 no IMRS, no ano base de 2020, FJP (2021) e o desempenho por dimensão pode ser observado a seguir.

Gráfico 3: Desempenho de Belo Horizonte por dimensão do IMRS



Fonte: IMRS/Fundação João Pinheiro, 2021

Ressalta-se que a capital mineira obteve o melhor desempenho do estado na dimensão de vulnerabilidade (FJP, 2021). Essa dimensão, segundo FJP (2021), busca descrever a vulnerabilidade social da população e os esforços de gestão na prestação dos serviços de assistência social. Os indicadores se centram no dimensionamento da população carente de Belo Horizonte inscrita no cadastro único e não contemplam indicadores diretamente relacionados com a situação de insegurança alimentar.

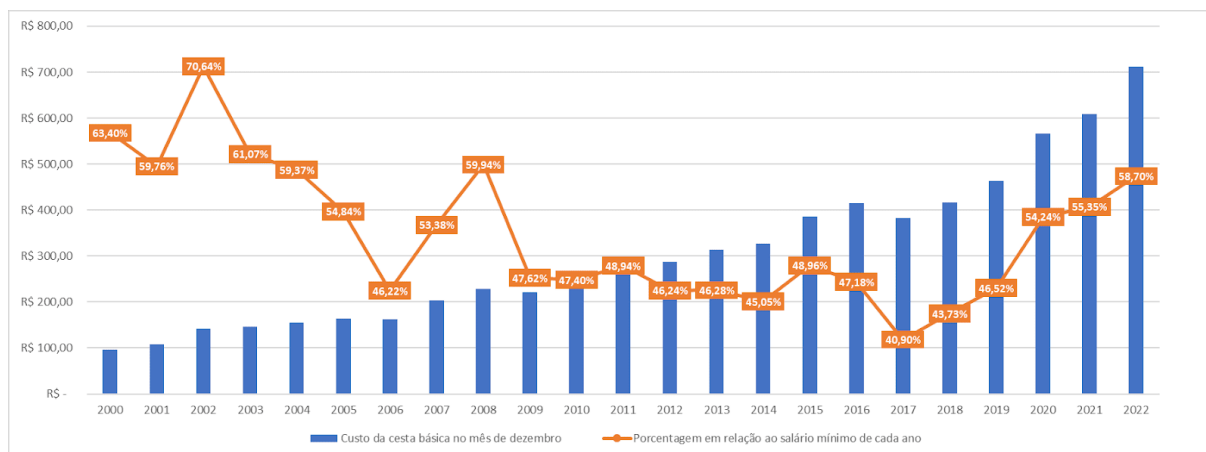
Contudo, essa dimensão elenca relevante indicador que caracteriza a situação de vulnerabilidade socioeconômica do município: o levantamento do percentual de habitantes pobres e extremamente pobres. Nesse sentido, em 2020, foi identificado que 8,99% da população de Belo Horizonte estava em situação de pobreza ou extrema pobreza, com renda familiar per capita menor ou igual a R\$200,00 (FJP, 2021).

Para além do cálculo do IDHM e IMRS, outra informação relevante para sinalizar qual o impacto da alimentação no orçamento familiar é o custo da cesta básica, calculado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (IPEAD). A cesta básica foi definida pelo Decreto Lei nº 399, 30 de abril de 1938, instrumento que institui o salário-mínimo e determina os produtos alimentícios e as quantidades correspondentes que garantem a alimentação adequada de um trabalhador em idade adulta. Não obstante a definição de cesta básica do Decreto Lei ser objeto de disputa², não foi consolidada outra composição de cesta que tivesse um acompanhamento tão perene sendo, portanto, a composição proposta pelo decreto a utilizada como referência de trabalho.

A partir de dados produzidos pela IPEAD (2022), foi possível elencar a evolução do valor da cesta básica em Belo Horizonte. Essa série histórica compara o valor da cesta no mês de dezembro dos últimos vinte e dois anos, além de apresentar

a proporção dos gastos com alimentação em relação ao salário-mínimo de cada ano do período observado.

Gráfico 4: Evolução do custo da cesta básica em Belo Horizonte entre 2000 e 2022



Fonte: elaboração própria a partir de dados produzidos pelo IPEAD

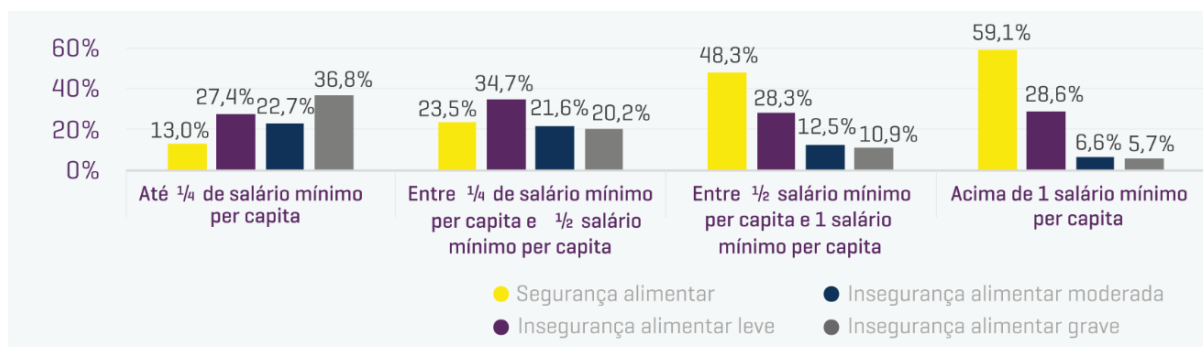
A análise adequada do impacto da alimentação no orçamento da população belo-horizontina não pode ser feita considerando apenas a evolução nominal do custo da cesta básica, visto que o aumento deste valor se dá, principalmente, pelo crescimento da inflação. Assim, a partir da análise da porcentagem da cesta básica em relação ao valor total do salário-mínimo, é possível constatar que houve um decréscimo gradativo do peso do custo de cesta básica até 2017. Percebe-se também que os anos de enfrentamento da pandemia do COVID-19 são marcados por um aumento no peso da cesta básica no orçamento a níveis anteriores a 2009.

Esse aumento implica em uma queda de poder aquisitivo da população residente de Belo Horizonte e indica que seus habitantes teriam uma maior dificuldade em se alimentar corretamente nos últimos dois anos. No entanto, esse dado sozinho não é capaz de sinalizar a influência da dimensão da renda no grau de segurança alimentar de seus residentes. A fim de qualificar o cenário alimentar de Belo Horizonte nos anos de pandemia, serão utilizados os dados produzidos pela pesquisa “Retrato da situação de segurança alimentar em Belo Horizonte” da publicação *Food for Justice: Power, Politics and Food Inequalities in a Bioeconomy* (TEIXEIRA *et al*, 2022). Essa pesquisa retrata a percepção da população local sobre sua situação de segurança alimentar e a compara com marcadores de renda, ocupação, educação e saúde.

Dados dessa publicação (2022) revelam que 13,2% da população da capital mineira estava em situação de insegurança alimentar grave, 12,4% em

situação moderada, 30,1% em IA leve e 44,3% em segurança alimentar. Além disso, o levantamento pelos pesquisadores indica que a incidência de insegurança alimentar é maior entre a população que recebe até um quarto de salário-mínimo per capita. Dentre as pessoas desta faixa de renda, 36,8% vivem em insegurança alimentar grave, 22,7% em IA moderada, 27,4% insegurança alimentar leve e 13% em situação de segurança alimentar, segundo Teixeira *et al* (2022, p. 22). Resta clara a influência da dimensão da renda na determinação da vulnerabilidade à insegurança alimentar, haja vista que entre o recorte demográfico que recebe acima de um salário-mínimo per capita, a incidência de insegurança alimentar grave é de apenas 5,7% e 59,1% dessa população vive em situação de segurança alimentar (TEIXEIRA *et al*, 2022). A seguir, é possível identificar os diferentes graus de segurança alimentar em cada faixa de renda.

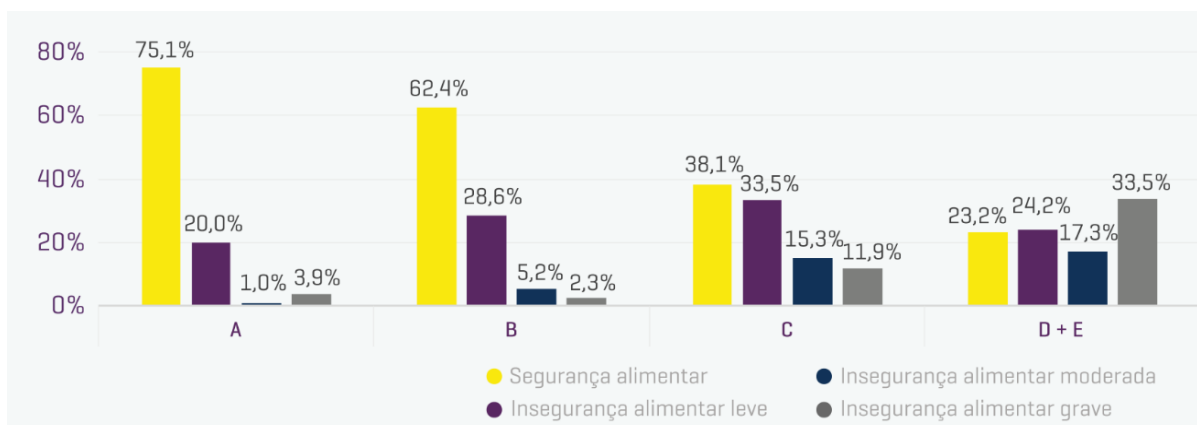
Gráfico 5: Proporção da situação de segurança alimentar nos domicílios dos/as entrevistados/as, por renda per capita do domicílio por faixas do salário-mínimo, Belo Horizonte - MG, 2022.



Fonte: Retrato da situação de segurança alimentar em Belo Horizonte, 2022, p. 22.

A relação de influência da vulnerabilidade econômica sobre a exposição à insegurança alimentar também pode ser observada a partir da análise da proporção de situação de segurança alimentar nos domicílios por classe social. A metodologia de divisão de classe social utilizada na pesquisa de Teixeira *et al* (2022, p. 23) foi o Critério Brasil, que classifica os extratos sociais em A, B, C e D+E, a partir de variáveis como renda média, condições de moradia, acesso a bens duráveis, grau de escolaridade do responsável pela família e acesso a serviços públicos. Enquanto as classes de possuem incidência de 33,5% de domicílios em situação de insegurança alimentar grave, a classe A vive situação em que 75,1% de seus domicílios estão em segurança alimentar (TEIXEIRA *et al*, 2022). No gráfico X é possível perceber a distribuição da situação de segurança alimentar nos domicílios em cada classe.

Gráfico 6: Proporção da situação de segurança alimentar nos domicílios dos/as entrevistados/as, por classe social, Belo Horizonte - MG, 2022.



Fonte: Retrato da situação de segurança alimentar em Belo Horizonte, 2022, p. 27.

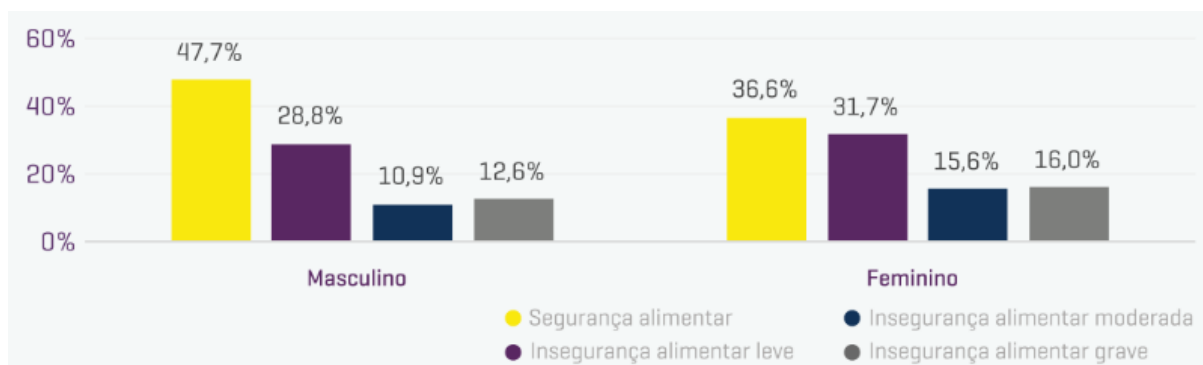
O relatório “Retrato da situação de segurança alimentar em Belo Horizonte” (2022) também elencou a situação de segurança alimentar entre os beneficiários de programas sociais. No caso do programa Bolsa Família, programa de distribuição de renda que possui como público-alvo famílias em grave vulnerabilidade socioeconômica, foi percebida alta incidência de insegurança alimentar entre os beneficiados. Do total de usuários da política, 29,2% estavam em situação de insegurança alimentar leve, 22% em IA moderada e 24,2% em situação de fome; e apenas cerca de um quarto dos beneficiários (24,6%) estava em situação de segurança alimentar (TEIXEIRA *et al*, 2022). Não obstante ser um programa de extrema importância para a garantia de dignidade e melhoria da qualidade de vida, o Bolsa Família não é capaz de solucionar, isoladamente, a questão da fome. O demonstrado pelos dados fortalece a tese de que as políticas de SAN devem possuir carácter holístico e envolver, para além da dimensão da distribuição de renda, os eixos de produção, distribuição e comercialização e consumo do alimento.

A partir das informações elencadas, é possível identificar um panorama da questão alimentar em Belo Horizonte nos últimos anos. É notável como a fome é profundamente impactada pela situação econômica individual, sendo que as situações de insegurança alimentar são mais frequentes entre domicílios das classes D e E (76,8%), com renda per capita de até um quarto do salário-mínimo (87%) e que recebem Bolsa Família (75,4%) (TEIXEIRA *et al*, 2022).

Torna-se também relevante para caracterizar a situação de segurança alimentar do município a definição das características dos indivíduos residentes em domicílios com maior incidência de insegurança alimentar. No que tange o perfil do

responsável pela residência, a pesquisa constatou que os lares comandados por uma mulher vivem em situação de IA mais severas que os lares comandados por homens. Constatou-se que 16% dos domicílios com responsável do sexo feminino estão em situação de IA grave, 15,6% em insegurança alimentar moderada, 31,7% em IA leve e 36,6% em situação de segurança alimentar (TEIXEIRA *et al*, 2022). A comparação da proporção de situação de segurança alimentar dos domicílios comandados por responsáveis homens e mulheres pode ser identificada pelo gráfico abaixo.

Gráfico 7: Proporção da situação de segurança alimentar nos domicílios dos/as entrevistados/as por sexo do/a responsável em domicílios com único responsável, Belo Horizonte - MG, 2022.

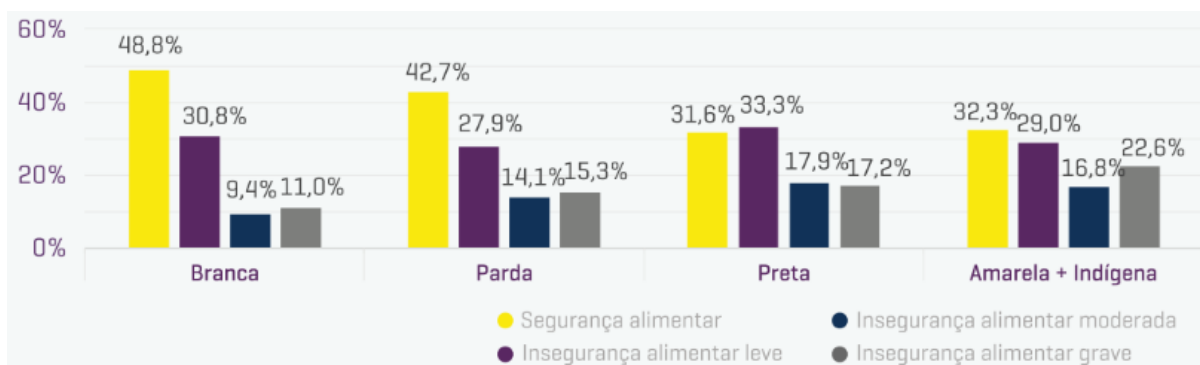


Fonte: Retrato da situação de segurança alimentar em Belo Horizonte, 2022, p. 18.

No que tange a dimensão de cor ou raça da pessoa responsável pelo lar, é percebido que situações de insegurança alimentar são menos frequentes entre pessoas de raça ou cor branca. Quando observada a situação de IA grave, nota-se que ela é mais frequente em domicílios cujos responsáveis são da raça ou cor parda e preta - 15,3%, e 17,2% respectivamente (TEIXEIRA *et al*, 2022). A situação de insegurança alimentar grave é ainda mais intensa entre pessoas de cor ou raça amarela e indígena; no entanto, a amostra de entrevistados desse recorte foi pequena, o que pode interferir na possibilidade de comparação em relação aos outros recortes raciais, embasados por mais entrevistados³.

Quando analisada a situação de insegurança alimentar leve, os percentuais de domicílios afetados se aproximam. Entre os domicílios com responsável de cor ou raça branca foi constatado que 30,8% estavam em situação de IA leve, enquanto para pessoas pardas esse percentual era de 27,9%, para pessoas pretas de 33,3% e para pessoas de cor ou raça amarela e indígena o percentual foi de 29% (TEIXEIRA *et al*, 2022). O gráfico a seguir dispõe de todos os resultados da pesquisa nessa dimensão.

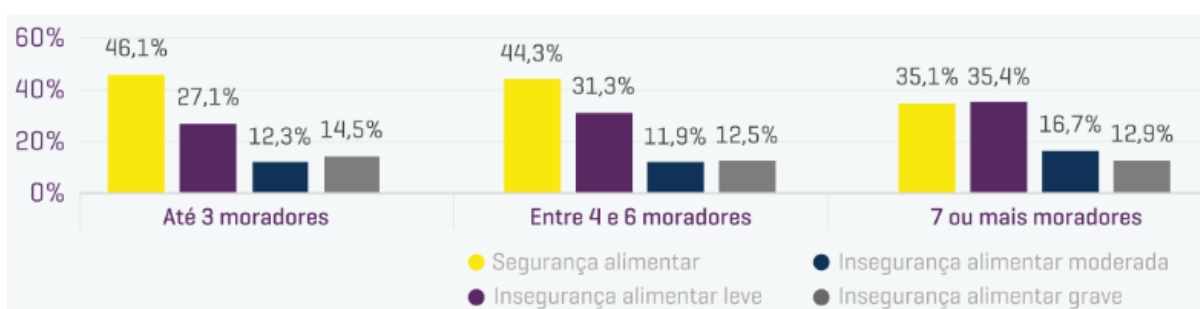
Gráfico 8: Proporção da situação de segurança alimentar nos domicílios dos/as entrevistados/as por raça ou cor do/a responsável em domicílios com único responsável, Belo Horizonte - MG, 2022.



Fonte: Retrato da situação de segurança alimentar em Belo Horizonte, 2022, p. 19.

Um fator que também demonstrou impacto na incidência de insegurança alimentar é a composição dos moradores do domicílio. A pesquisa comprovou que quanto mais moradores um domicílio possui, mais frequente é a incidência dos diferentes níveis de IA. Enquanto os lares com sete ou mais moradores vivem em situação de insegurança alimentar em 64,9% dos casos, os domicílios com até três residentes possuem incidência de insegurança alimentar de apenas 53,9% (TEIXEIRA *et al*, 2022). O Gráfico X apresenta a proporção da situação de segurança alimentar nos domicílios a partir da quantidade de moradores.

Gráfico X: Proporção da situação de segurança alimentar nos domicílios dos/as entrevistados/as, por quantidade de moradores do domicílio, Belo Horizonte - MG, 2022.

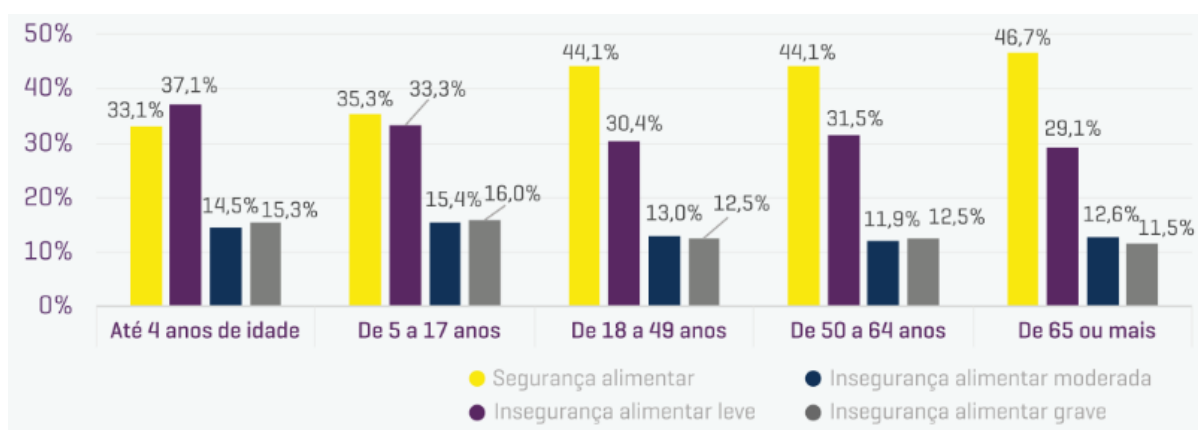


Fonte: Retrato da situação de segurança alimentar em Belo Horizonte, 2022, p. 20.

Além disso, constatou-se que os lares mais impactados pela insegurança alimentar são aqueles que possuem moradores menores de 18 anos. Domicílios com crianças e adolescentes têm os maiores índices de insegurança alimentar em todos os níveis, especialmente IA leve. Dentre os lares com crianças até 4 anos de idade essa situação se agrava e a insegurança alimentar leve (37,1%) supera a quantidade de lares em segurança alimentar (33,1%) (TEIXEIRA *et al*, 2022). Já a situação de

insegurança alimentar grave configura seu estado mais severo nos lares com moradores de 5 a 17 anos, alcançando a marca de 16%, segundo Teixeira *et al* (2022, p. 23). O gráfico a seguir demonstra essa proporção de segurança alimentar por grupo de idade dos moradores.

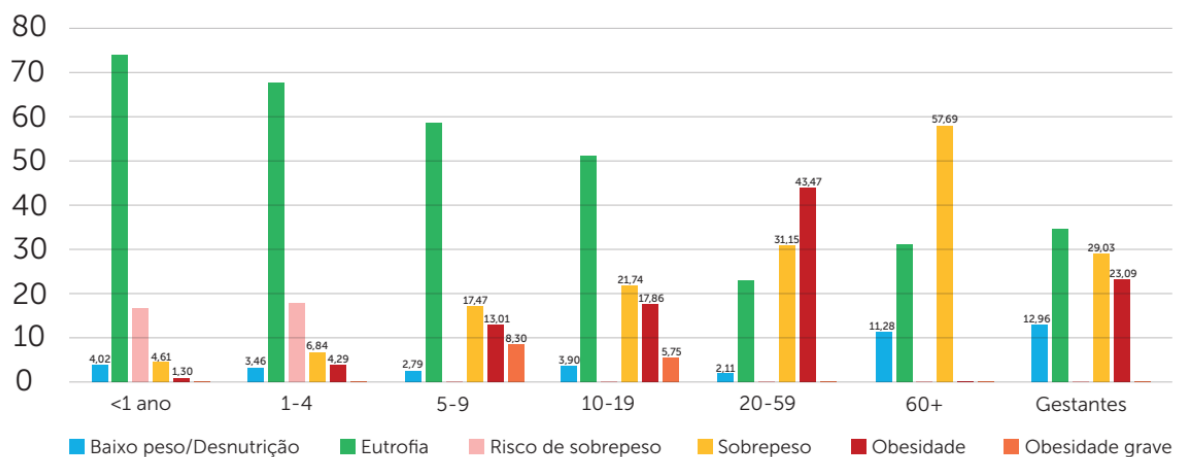
Gráfico 9: Proporção da situação de segurança alimentar nos domicílios dos/as entrevistados/as, por grupos de idade dos/as moradores/as, Belo Horizonte - MG, 2022.



Fonte: Retrato da situação de segurança alimentar em Belo Horizonte, 2022, p. 21.

No que diz respeito à classificação nutricional da população residente, a Secretaria Municipal de Saúde (SMSA) de Belo Horizonte produziu o Boletim de Vigilância Alimentar e Nutricional, com dados elencados em 2020. A partir de dados obtidos nos atendimentos individuais dos nutricionistas em atendimento nas unidades do Sistema Único de Saúde de Belo Horizonte (SUS-BH), foi mapeada a proporção de indivíduos por faixa etária e classificação do Índice de Massa Corporal (IMC). Foi constatado que o baixo peso é mais grave entre a população idosa e gestante, em que se diagnosticou desnutrição em, respectivamente, 11,28% e 12,96% dos indivíduos (SMSA/BH, 2022).

Gráfico 10: Proporção (%) de indivíduos avaliados por faixa etária e classificação do IMC, residentes de Belo Horizonte, 2020.



Fonte: Boletim de Vigilância Alimentar e Nutricional, 2022, p. 9.

Configura aspecto relevante da caracterização alimentar da cidade de Belo Horizonte indicadores em relação ao consumo regular de frutas e hortaliças. O relatório de Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (VIGITEL), elaborado pelo Ministério da Saúde (MS), identificou que nos anos de 2019, 2020 e 2021, Belo Horizonte configurou entre as capitais com melhores índices de consumo de frutas e hortaliças. No relatório de 2019, 44,6% dos habitantes da capital mineira consumiam frutas e hortaliças cinco ou mais vezes na semana (VIGITEL, 2019). Em 2020, esse índice aumenta, alcançando a marca de 46,4% (VIGITEL, 2020). Por fim, em 2021, Belo Horizonte alcança mais uma vez a marca de capital com maior frequência de consumo de frutas e hortaliças, com 44,7% de sua população as consumindo cinco ou mais vezes na semana (VIGITEL, 2021).

A questão alimentar em Belo Horizonte não destoa dos indicadores nacionais de insegurança alimentar. É reportado também o entendimento de que a fome não é um fenômeno isolado da realidade socioeconômica e é aprofundada entre grupos marginalizados. Foi possível perceber que a insegurança alimentar, considerando seus três níveis, é mais frequente em domicílios cuja responsável é uma mulher (63,3%). São também mais afetados aqueles cujo responsável é pessoa de raça preta (68,4%) ou parda (57,3%) (TEIXEIRA *et al*, 2022). As residências que sofrem com mais altos níveis de insegurança alimentar são compostas por sete ou mais moradores (64,9%) ou que são habitadas por menores de 4 anos (66,9%) e crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos (64,7%) (TEIXEIRA *et al*, 2022). Além disso, os domicílios de mais baixa renda apresentam os maiores índices de segurança alimentar, sendo que, entre as classes D e E, 75% das residências vivem em situação de insegurança e em domicílios cuja renda per capita é equivalente até um quarto do

salário-mínimo a insegurança alimentar chega a 86,9% (TEIXEIRA *et al*, 2022). Por fim, os domicílios beneficiados pelo programa Bolsa Família possuem índice de insegurança alimentar de 75,4%, o que reforça a vulnerabilidade socioeconômica daqueles que utilizam deste benefício social (TEIXEIRA *et al*, 2022).

Mediante as informações elencadas neste capítulo, torna-se possível compreender a realidade belo-horizontina que as políticas de segurança alimentar e nutricional se propõem a atingir. As informações quantitativas aqui dispostas objetivam caracterizar o público-alvo da política municipal de SAN, que será mais bem compreendida nos próximos capítulos.

NOTAS

1. Os *boulevards* de Belo Horizonte foram pensados nas necessidades das ruas da capital francesa e não se adequaram à realidade local por muitas décadas. O superdimensionamento das vias as deixou desertas por não haver expressivo número de carroças e carruagens em circulação. (SALGUEIRO, 199)

2. A discussão acerca da definição de cesta básica proposta pelo Decreto Lei nº 99/38 se baseia em dois principais pontos. O primeiro deles diz respeito às diferenças regionais entre os elementos mais consumidos, em que se debate que esta padronização não corresponde a diferentes realidades locais em um país culturalmente diverso, como o Brasil. Além disso, discute-se a aplicabilidade desse conceito, haja vista que ele considera apenas as necessidades nutricionais de uma pessoa adulta e não de uma família (ARANHA *apud* MENEZES 1998/2000).

3. Do total de entrevistados, qual seja, 2020 pessoas, apenas 1,7% se declararam de cor ou raça amarela e indígena (TEIXEIRA *et al*, 2022).

REFERÊNCIAS

ARANHA, Adriana. **Segurança Alimentar, Gestão Pública e Cidadania: a experiência do município de Belo Horizonte - 1993/1999**. Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, Dissertação de Mestrado.2000.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Saúde. **Boletim Vigilância Alimentar E Nutricional. 2022**. Belo Horizonte. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/saude/Boletim%20de%20Vigilancia%20Alimentar%20e%20Nutricional%2020_3-11-22.pdf>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938**. Aprova o regulamento para execução da Lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as Comissões de Salário-Mínimo. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-399-30-abril-1938-348733-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Aprova%20o%20regulamento%20para%20execu%C3%A7%C3%A3o,de%20dar%20cumprimento%20ao%20art.>>. Acesso em: 19 novembro 2023.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Belo Horizonte**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/belo-horizonte/pesquisa/43/0?indicador=30281&tipo=grafico>>. Acesso em: 19 novembro 2023.

IPEAD/FACE/UFMG. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais. <https://web.ipead.face.ufmg.br/site/publicacoes/cestaBasica>. Acesso em: 19 novembro 2023.

TEIXEIRA, Marco Antonio, Eryka Galindo, Maria Júlia Vergueiro, Adriana Aranha, Rafael Claro, Larissa Mendes, Milene Pessoa, Melissa de Araújo, Gabriel Ornelas, Renata Motta. 2022. **Retrato da situação de segurança alimentar em Belo Horizonte**. Food for Justice Working Paper Series, no 6. Berlin: Food for Justice: Power, Politics and Food Inequalities in a Bioeconomy.

Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças não Transmissíveis. **VIGITEL Brasil 2021: Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico**. Brasília: Ministério da Saúde, 2020.

Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças não Transmissíveis. **VIGITEL Brasil 2021: Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico**. Brasília: Ministério da Saúde, 2021.

Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças não Transmissíveis. **VIGITEL Brasil 2021: Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico**. Brasília: Ministério da Saúde, 2022.

Salgueiro, H. A. (1995). **Revisando Haussman**. *Revista USP*, (26), 195-205.