

OS EFEITOS DA DESESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR (2019-2022) SOBRE O CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (CONSEA Rio)

THE EFFECTS OF THE DESTRUCTURING OF THE NATIONAL FOOD SECURITY SYSTEM (2019-2022) ON THE FOOD SECURITY COUNCIL OF THE MUNICIPALITY OF RIO DE JANEIRO (CONSEA Rio)

Bárbara Casado Prado ^A

<https://orcid.org/0000-0003-2402-7526>

Luciana Silva Garcia ^B

<https://orcid.org/0000-0001-6801-6074>

^A Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP, Brasil. Mestre em Direito Constitucional e Sociedade pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), pós-graduada em Direito Processual e Direito Público pela PUC Minas e em Direito Fiscal pela PUC Rio, graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Advogada.

^B Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP, Brasil. É graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia (1999) e mestra em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2005). Possui também Especialização em Direitos Humanos e Processos de Democratização da Universidade do Chile (2010). É Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (UnB) na área de Direito, Estado e Constituição. Estágio pós-doutoral pela UnB e Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO). Advogada em Direitos Humanos. É professora do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), da graduação em Direito, membro do corpo permanente do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito e professora colaboradora do mestrado profissional em Administração Pública. É líder do grupo de pesquisa Democracia e Acesso à Justiça. Editora-adjunta da Revista Direito Público (qualis A1) do programa de pós-graduação em Direito do IDP. Coordenadora da Clínica de Direitos Humanos do IDP. É diretora do Instituto Prios de Políticas Públicas e Direitos Humanos. Tem experiência na área de Direito atuando principalmente nos seguintes temas: Acesso à Justiça Violência de Estado; Sistema de Justiça; Sociologia da Administração da Justiça; Políticas Públicas de Direitos Humanos, Sistemas Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos, Ensino do Direito, Pesquisa Empírica em Direito. Página pessoal: <https://lucianasilvagarcia.academia.edu/>

Correspondências: barbaraprad@gmail.com; luciana.garcia@idp.edu.br.

DOI: <https://doi.org/10.12957/rfd.2024.70652>

Artigo recebido em 09/10/2022 e aceito em 16/05/2024.

Resumo: Diante dos críticos números que indicam que expressiva parte dos brasileiros vive em estado de insegurança alimentar grave e no contexto da desestruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) durante o quadriênio de 2019-2022, a partir da extinção do Conselho Nacional de Segurança e Nutricional (CONSEA), buscamos com o presente trabalho analisar os efeitos causados por tal desarranjo sobre as atividades desempenhadas pelo Conselho de Segurança Alimentar do Município do Rio de Janeiro (CONSEA Rio), contribuindo assim para o aumento dos números da fome no Município carioca. Para o desenvolvimento da análise, foi traçado o histórico do problema da fome no

Brasil, abordando as medidas governamentais que foram adotadas para o trato da situação. Posteriormente, apresentamos a estrutura SISAN e sua forma de funcionamento. Abordamos então a maneira como referido sistema foi desestruturado a partir da extinção do CONSEA e, por fim, analisamos os efeitos provocados pela extinção da referida entidade nacional sobre o congêneres municipal carioca. Concluimos, assim, que apesar da desestruturação do SISAN, da ausência de monitoramento e avaliação das políticas públicas executadas no período em referência e de todas as dificuldades orçamentárias enfrentadas, o CONSEA Rio conseguiu continuar mobilizando-se para execução e monitoramento de políticas públicas de segurança alimentar, sobretudo durante a pandemia, evitando o incremento dos números da fome no Município e sugerindo a eficácia do modelo sistêmico posto em prática até então, pautado na participação social e na independência de seus componentes que articulados, devem atuar em regime de colaboração.

Palavras-chave: Segurança Alimentar, Participação Social, SISAN, CONSEA Rio.

Abstract: In view of the critical numbers that indicate that a significant part of Brazilians live in a state of severe food insecurity and in the context of the disorganization of the National Food and Nutrition Security System (SISAN) during the 2019-2022 four-year period, following the extinction of the National Food and Nutrition Council, and Nutritional Security (CONSEA), with this work we seek to analyze the effects caused by such a derangement on the activities carried out by the Food Security Council of the Municipality of Rio de Janeiro (CONSEA Rio), thus contributing to the increase in hunger numbers in the Municipality From Rio. To develop the analysis, the history of the hunger problem in Brazil was outlined, addressing the government measures that were adopted to deal with the situation. Subsequently, we present the SISAN structure and how it works. We then address the way in which this system was destructured following the extinction of CONSEA and, finally, we analyze the effects caused by the extinction of the aforementioned national entity on its municipal counterpart in Rio. We conclude, therefore, that despite the destructuring of SISAN, the lack of monitoring and evaluation of public policies implemented in the period in question and all the budgetary difficulties faced, CONSEA Rio managed to continue mobilizing for the execution and monitoring of public security policies food, especially during the pandemic, avoiding an increase in hunger numbers in the Municipality and suggesting the effectiveness of the systemic model put into practice until then, based on social participation and the independence of its components that, when articulated, must act in collaboration.

Keywords: Food Security, Social Participation, SISAN, CONSEA Rio.

INTRODUÇÃO

Em 2022, pesquisas detectaram que o Brasil havia retornado ao mapa da fome da ONU¹, do qual havia saído no ano de 2014² após adoção de política de segurança alimentar intersetorial, pautada na integração da sociedade civil organizada com governos de inúmeras unidades da Federação. O retrocesso ora noticiado merece ser analisado de forma crítica, eis que o país, a despeito de figurar como um dos maiores exportadores de produtos alimentícios do mundo, contribuindo estrategicamente, inclusive, para a segurança alimentar global, vem falhando na promoção da segurança alimentar de sua própria população.

Dados sobre insegurança alimentar, apurados por diferentes pesquisas que, por sua vez, se utilizaram de diferentes métodos de trabalho, indicam que parte muito expressiva da população brasileira se encontra em situação de indigência. Tais números seriam reflexos da crise econômica que o país vem enfrentando desde o ano de 2014, de opções políticas que vem atingindo os mais pobres de forma aguda³, bem como das nefastas consequências da pandemia da COVID 19. Somados a tais fatores, o desmantelamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar brasileiro e, com ele, a desestruturação de políticas públicas que vinham sendo implementadas em prol da causa do combate à fome, possivelmente também tenham contribuído para o incremento das taxas de insegurança alimentar do país.

Assim, neste contexto, objetiva-se com o presente trabalho identificar se a desestruturação do Sistema de Segurança Alimentar brasileiro, ocorrida durante os anos de 2019 a 2022, ante a extinção do órgão participativo nacional em torno do qual o Sistema de Segurança Alimentar brasileiro fora edificado, impactou as atividades desempenhadas pelo Conselho de Segurança Alimentar do Município do Rio de Janeiro (CONSEA Rio), contribuindo assim para aumentar os números da situação famélica no Município do Rio de Janeiro.

O trabalho foi estruturado da seguinte maneira: na primeira seção, realizamos uma abordagem sobre a questão da fome no país; na segunda seção, apresentamos a estrutura do sistema de segurança alimentar brasileiro e sua forma de funcionamento; na terceira seção,

¹ Brito e Batista (2021, p. 2), esclarecem que o mapa da fome da ONU inclui países que apresentam mais de 5% de sua população em situação de subalimentação.

² <https://www12.senado.leg.br/tv/programas/inclusao/2022/08/brasil-volta-ao-mapa-da-fome>

³ Tal como a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que limitou por 20 anos os gastos públicos.

abordamos a forma como o SISAN foi desestruturado a partir da extinção do CONSEA e, por fim, na quarta e última seção, analisamos de forma mais específica os efeitos provocados pela desestruturação do SISAN sobre o conselho municipal carioca.

1. A FOME NO BRASIL

Antes de darmos início a esta exposição, convém apresentarmos o conceito de segurança alimentar, que inclusive consta da Lei 11.346/2006, em seu art. 1º, §3º (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional brasileira - LOSAN). Com efeito, segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem que para tanto haja necessidade de se 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.

No extremo diametralmente oposto, surge então o conceito de insegurança alimentar que, todavia, não se resume unicamente à fome, englobando também diferentes problemas alimentares, tais como a obesidade, a desnutrição, bem como o uso de transgênicos e agrotóxicos (BAPTISTA e BRITO, 2021, p. 12). Por essa razão, de acordo com a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), a insegurança alimentar apresenta as dimensões “leve”, “moderada” e “grave”. A insegurança alimentar leve se caracteriza pela preocupação da família em não obter o alimento no futuro; a moderada está relacionada à necessidade da família em reduzir a quantidade, qualidade e variedade dos alimentos, visando evitar sua falta; já a dimensão grave corresponde à falta do alimento e, conseqüentemente, à fome (DE ARAÚJO, et al, 2021, p.02).

Pois bem. Segundo dados de pesquisa realizada pela FGV Social⁴, publicada em maio de 2022, a parcela de brasileiros que não teve dinheiro para alimentar a si ou à sua família

⁴A pesquisa em questão foi realizada a partir do processamento de dados do Gallup World Poll, que aplica questionários padronizados em cerca de 160 países, para indivíduos de 15 anos ou mais de idade, fornecendo evidências comparáveis em escala global sobre temas diversos como saúde, educação, transporte, moradia, qualidade de vida, entre outras. Há desde o início da coleta de dados em 2006, uma pergunta relativa à insegurança alimentar: “Houve nos últimos 12 meses momentos em que você não teve dinheiro suficiente para comprar a comida que você ou sua família necessitava?” As respostas a esta pergunta guardam estreita correlação temporal com os movimentos dos melhores levantamentos empíricos conduzidos no país, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Estes são os suplementos especiais sobre o tema da

subiu de 30%, em 2019, para 36% em 2021, atingindo novo recorde de série iniciada em 2006 e superando, pela primeira vez, a média de insegurança alimentar simples mundial que é de 35%. Válido acrescentar que entre os 20% dos brasileiros mais pobres, 75% vivenciam estado de insegurança alimentar, contra 48% da média mundial. E embora o avanço da fome no mundo tenha sido expressivo durante a pandemia, a insegurança alimentar medida no período, na média de 120 países, aumentou 1,525 pontos contra 6 pontos percentuais identificados no Brasil.

Os números em questão não destoam do relatório “O Estado de Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo” (FAO, FIDA, UNICEF, PAM e OMS. 2022), que também aponta que, no Brasil, a prevalência da insegurança alimentar grave em relação à população total aumentou de 3,9 milhões (1,9%), entre 2014 a 2016, para 15,4 milhões (7,3%), entre 2019 e 2021. Segundo referido estudo, a prevalência da insegurança alimentar moderada ou grave em relação à população total aumentou de 37,5 milhões de pessoas (18,3%), entre 2014 e 2016, para 61,3 milhões de pessoas (28,9%), entre 2019 e 2021.

Por sua vez, de acordo com os dados de pesquisa desenvolvida pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN)⁵, em 2022, a insegurança alimentar tornou-se ainda mais presente entre as famílias brasileiras. O número de domicílios com moradores passando fome saltou de 9% (19,1 milhões de pessoas) para 15,5% (33,1 milhões de pessoas). Seriam assim 14 milhões de novos brasileiros em situação de fome em pouco mais de um ano. Em termos populacionais, são 125,2 milhões de pessoas residentes

Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio (PNAD) e da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF). Os dados da Gallup World Poll estende o horizonte dessas séries oficiais em cerca de quatro anos.

⁵ Segundo a Rede PENSSAN, os resultados em questão confirmariam as tendências das prevalências de segurança e insegurança alimentar observadas por diferentes inquéritos nacionais entre 2004 e 2022, com dados absolutamente comparáveis entre si pela utilização da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), tanto pelo IBGE quanto pela Rede PENSSAN. A comparabilidade amostral dos inquéritos da Rede com as Pesquisas Nacionais por Amostras de Domicílios (PNADs) de 2004, 2009, 2013 e a Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2018 (POF), ambas realizadas pelo IBGE, seria dada pela utilização de amostras probabilísticas e representativas do conjunto da população rural e urbana do país. O II VIGISAN, em particular, teria considerado o processo amostral de três estágios de seleção de domicílios e selecionado uma amostra de 12.745 domicílios de 577 municípios, distribuídos em 1.738 setores censitários, tendo como referência a seleção aleatória da mesma base de dados dos setores censitários do IBGE. Esta amostra teria considerado um nível de confiança de 95% e margem de erro máxima dos valores encontrados de 0,9% para mais ou para menos, de modo a garantir a representatividade nacional das estimativas de segurança e níveis de insegurança alimentar avaliados, procedimento necessário para estudos que tratam de amostras populacionais como o IBGE (<https://pesquisassan.net.br/wp-content/uploads/2022/08/Rede-PENSSAN-Sobre-a-nota-da-Presidencia-do-IPEA.pdf>).

em domicílios com insegurança alimentar e mais de 33 milhões em situação de fome (insegurança alimentar grave).

Os dados acima apresentados lamentavelmente não constituem mera fotografia de um dado momento, pós-pandemia, o que nos autorizaria a afirmar que a fome no Brasil é um problema estrutural. CASTRO (1984, p. 289-291), em sua obra “A Geografia da Fome” publicada pela primeira vez em 1946, ao se debruçar sobre o tema, concluiu em linhas gerais que o Brasil, como país subdesenvolvido, ainda não havia conseguido se libertar da fome e da subnutrição que durante séculos marcaram duramente a sua evolução social. A alimentação do brasileiro se mostrava imprópria em toda a extensão do território nacional, apresentando-se em regra insuficiente, incompleta e desarmônica. E dessa situação decorriam graves deficiências do contingente demográfico brasileiro, inclusive a incapacidade para o trabalho e os baixos índices de longevidade. Para CASTRO (1984), a dramática situação alimentar, expressão do subdesenvolvimento nacional e das contradições econômicas do país, impunham a necessidade de uma política alimentar mais efetiva, e não apenas de paliativos e de correção das falhas mais gritantes por meio de programas simplesmente assistenciais.

A situação ora mapeada não se alterou com o passar dos anos. Pelo menos é o que podemos depreender das conclusões extraídas do relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instaurada no âmbito da Câmara dos Deputados em 1991, para apurar as causas e os responsáveis pela fome no Brasil e a iminente ameaça à segurança alimentar da população. Naquela oportunidade, em linhas gerais, foi concluído que a despeito de o Brasil possuir recursos físicos e tecnológicos suficientes para alimentar sua população, o país encontrava-se assolado pela fome, com mais de setenta milhões de brasileiros sem acesso a uma alimentação minimamente suficiente para suprir suas necessidades nutricionais.

A primeira e determinante causa da fome no Brasil estava associada à má distribuição de renda, eis que as sucessivas políticas monetárias recessivas implantadas ao longo daqueles últimos anos, com o propósito de controlar a inflação, acentuaram ainda mais o processo concentrador de renda, penalizando a classe trabalhadora. A realidade é que produção de alimentos jamais havia sido prioridade no país, que sempre adotou o modelo voltado para o mercado externo e os gastos com a aquisição de alimentos acabavam comprometendo parcela expressiva dos salários, alcançando 44% da renda dos consumidores que ganhavam até dois salários mínimos, quase nada restando para o consumo de outros bens. Por sua vez,

os programas governamentais de distribuição de alimentos acabavam por frequentemente constituir, de fato, instrumentos de poder e de manipulação política.

De fato, a situação vivenciada pelo Brasil, após *impeachment* do Presidente Collor de Mello, no ano de 1992, demandava muita atenção e atuação por parte do Poder Público. A desigualdade social caracterizada pela concentração de renda no topo, persistente desde os tempos da Velha República, somada à crise econômica e política que acometia a sociedade na época, exigiam providências para identificar a extensão do problema da fome brasileira e, assim, possibilitar a tomada das medidas incisivas para o enfrentamento da situação.

Em 1993, com a elaboração do Mapa da Fome pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), foi então possível tomar-se conhecimento de que aproximadamente trinta e dois milhões de brasileiros conviviam com o problema da fome. Naquela oportunidade, Bahia, Minas Gerais e Ceará, nessa ordem, lideravam a relação dos estados que abrigavam um maior número de habitantes em condições de indigência – um terço do total. São Paulo, Maranhão e Pernambuco reuniam um contingente do mesmo tamanho – cerca de 2 milhões de pessoas em situação de indigência, cada. Paraná e Rio de Janeiro (ambos com pouco menos de 2 milhões) fechavam a lista dos oito estados que apresentavam os índices mais elevados de carências alimentares.

Com a detecção da extensão do problema, passou-se então a observar ações direcionadas ao trato da situação, tanto por parte do poder público, mas sobretudo por parte da própria sociedade civil organizada. Com efeito, capitaneada por Herbert de Souza, foi lançada a campanha da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, mobilizando politicamente a sociedade para agir contra o problema, por meio de diversas frentes de atuação. Já por parte do Governo, foi criado o primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), bem como realizada, em 1994, a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSAN), em parceria com a recém fundada instituição da sociedade civil organizada Ação Cidadania.

O primeiro CONSEA não chegou a durar dois anos, sendo extinto no ano de 1995, pelo Governo Fernando Henrique Cardoso. No lugar dele foram criados o Programa Comunidade Solidária e o Conselho da Comunidade Solidária⁶, incorporando algumas

⁶ Programa criado pelo Decreto nº 1.366, de 12.01.1995 e Conselho instituído pelo Decreto nº 2.999, de 25.03.1999.

atribuições do extinto Coletivo que atuava exclusivamente na área da segurança alimentar. Quase uma década mais tarde, e 2003, o CONSEA foi reinstituído pelo Governo Luiz Inácio Lula da Silva, tornando-se uma das principais engrenagens do chamado Sistema Nacional de Segurança Alimentar, cuja estrutura será objeto de análise no capítulo seguinte.

No ano de 2019, o CONSEA veio a ser novamente extinto. O Governo Jair Bolsonaro optou por extinguir o Coletivo e manter o Sistema de Segurança Alimentar operando sem a realização das Conferências Nacionais, sem a participação da sociedade civil organizada em plano federal e com o robustecimento da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), órgão composto apenas por membros do governo que incorporou todas as atribuições do extinto CONSEA.

Em 2023, com o retorno ao poder do Governo Lula, o CONSEA voltou a integrar o Sistema de Segurança Alimentar brasileiro, nos mesmos moldes em que fora criado. Mas para que se possa compreender com exatidão o que de fato pode ter representado a extinção do CONSEA pelo Governo Bolsonaro, faremos uma breve exposição, no capítulo seguinte, sobre a composição e o modo de operação do chamado Sistema Nacional de Segurança Alimentar.

2. O CONSEA E O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR (SISAN)

O chamado Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) foi criado pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN); e edificado em torno do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), arranjo institucional direcionado ao combate da fome e ao atingimento de condições plenas de segurança alimentar no Brasil, em âmbitos governamental e não-governamental.

O primeiro CONSEA, como já mencionado, foi criado no ano de 1993 pelo Governo Itamar Franco e extinto em 1995 pelo Governo Fernando Henrique Cardoso. Naquela época, a opção política do Governo que acabara de se eleger centrava-se na estabilização da economia brasileira e embora a fome continuasse a se apresentar como um problema estrutural do país, uma política efetiva para seu combate não foi priorizada.

Em 2003, no início do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o CONSEA foi reinstituído⁷ como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, passando então a ter a incumbência de estimular a criação de conselhos estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional, com os quais deveria passar manter relações de cooperação. E em observância a tal recomendação, inúmeros conselhos de segurança alimentar foram criados pelo país, em diversas unidades federativas.

Com a criação do CONSEA e a realização de Conferências de Segurança Alimentar por inúmeras Unidades da Federação, foi então promulgada a já mencionada LOSAN que ao criar o SISAN (por meio do qual o poder público em gestão intersetorial com a participação da sociedade civil organizada e a articulação entre os diversos entes federados), deveria formular e implementar políticas, planos, programas e ações com vistas a assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

O SISAN passaria então a ser integrado: (i) pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN); (ii) pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); (iii) pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); (iv) por órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (v) por instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestassem interesse na adesão ao sistema e que respeitassem seus critérios, princípios e diretrizes.

Antes mesmo de o SISAN ser regulamentado⁸, no âmbito do referido sistema foi criada a Câmara Interministerial, com a finalidade de promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades do próprio governo, afetos à área de segurança alimentar e nutricional, sendo presidida pelo Secretário-Geral do CONSEA (que vale dizer, era representante do

⁷ O CONSEA foi reinstituído pelo art. 1º, III, da MP nº 103, de 01/01/2003, como órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República. Antes da conversão de referida MP na Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, o Decreto federal nº 4.582, de 30.01.2003, regulamentou o art.1º, III, da MP nº 103, passando a dispor sobre o funcionamento do CONSEA. O Decreto 4.582 foi posteriormente revogado pelo Decreto nº 5.079, de 12.05.2004 (que passou a dispor sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do CONSEA) que, por sua vez, também foi revogado pelo Decreto nº 6.272, de 23.11.2007, que continua a dispor sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA.

⁸ A CAISAN foi criada pelo Decreto nº 6.273, de 23.11.2007, que veio a ser revogado recentemente pelo Decreto nº 10.713, de 07.03.2021. O recente decreto passou a dispor sobre a própria CAISAN, que absorveu algumas competências do extinto CONSEA.

poder público no referido órgão) e integrada pelos representantes governamentais do referido Conselho.

Em 2010, o SISAN, que havia sido criado em 2006, foi finalmente regulamentado⁹ oportunidade em que também foi instituída a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelecendo os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Portanto, a ideia era que o SISAN se constituísse como um sistema que contasse com uma gestão intersetorial e participativa, bem como com a plena articulação entre os entes federados, para a implementação das políticas promotoras da segurança alimentar e nutricional, em uma perspectiva de complementaridade e otimização das potencialidades de cada setor.¹⁰

Um olhar mais atento sobre a realidade dos fatos acima narrados vai detectar que o SISAN apenas conseguiu complementar seu núcleo essencial no ano de 2010, com a instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar. Sua consolidação enquanto sistema, porém, viria a depender da adesão de todas as esferas federativas ao sistema¹¹.

Dentro do SISAN, o CONSEA passaria a ser a entidade responsável por convocar, em periodicidade não superior a quatro anos, as Conferências Nacionais e, a partir das deliberações ocorridas em referidas instâncias (que promoviam proveitosas discussões sobre a segurança alimentar do país com todos os integrantes do sistema), cabia ao CONSEA propor ao Poder Executivo Federal, representado pela Câmara Interministerial, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do país, incluindo os requisitos orçamentários para sua consecução.

Caberia então à Câmara Interministerial, a partir das diretrizes indicadas pelo CONSEA nacional, elaborar política e plano de segurança alimentar e coordenar sua execução. O plano seria, portanto, um instrumento de planejamento, gestão e execução da

⁹ Pelo Decreto nº 7.272, de 25/0/2010.

¹⁰ Ao menos foi o que ficou registrado no documento de referência produzido a partir da IV Conferência Nacional de SAN, p. 11.

¹¹ A propósito, na então gestão do Governo Jair Bolsonaro, constava na página oficial do Ministério da Cidadania, na *internet*, na parte dedicada ao SISAN, que “Todas os estados e o Distrito Federal aderiram ao SISAN e criaram Câmaras Estaduais e Distrital. Parte delas já elaborou seus planos estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional e as outras estão em diferentes fases de elaboração. Mais de 450 municípios também aderiram ao SISAN.” Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/direito-a-alimentacao-1/sisan-sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional> (Acesso em 27/09/2022).

Política de Segurança Alimentar, tendo o papel de estabelecer, do ponto de vista técnico, metas concretas para as ações e programas, com o objetivo de materializar suas respectivas diretrizes ¹².

Em linhas gerais, portanto, o SISAN funcionava da seguinte maneira: o CONSEA convocava a Conferência Nacional para deliberar sobre as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar. E com base em tais deliberações, ocorriam as proposições ao Executivo Federal que, por meio da Câmara Interministerial, viria a elaborar e realizar a coordenação executiva da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar.

E essa sistemática que se dava em âmbito federal deveria ser replicada nas esferas estadual, distrital e municipal. Isto porque, as Conferências Nacionais eram (e deixaram de ser entre os anos de 2019-2022) precedidas de conferências estaduais, distritais e municipais, sempre convocadas e organizadas pelos órgãos e entidades congêneres nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

Depreende-se, assim, que a 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, é uma das bases principiológicas do SISAN que também possui como uma de suas diretrizes a descentralização das ações e a articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo. Em outras palavras: a ideia sistêmica pauta-se na atuação integrada e harmônica entre os governos federal, estaduais e municipais, em conjunto com as organizações da sociedade civil, para formulação, articulação, implementação, monitoramento e avaliação dos programas e ações consubstanciados na política nacional de segurança alimentar e nutricional.

3. A DESESTRUTURAÇÃO DO SISAN

Após a construção de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar, a partir do ano de 2003 e da implementação de inúmeras políticas para combate à fome no país, que possivelmente favoreceram a saída do Brasil do Mapa da Fome da ONU no ano de 2014, alterações significativas no SISAN foram promovidas pelo Governo Jair Bolsonaro, a partir do ano de 2019.

¹² Conforme documento de referência relativo a IV CNSAN, p. 14.

Com efeito, a primeira Medida Provisória editada para estruturar o Governo¹³ (eleito para governar o quadriênio 2019-2022), alterou a Lei Orgânica de Segurança Alimentar criadora do SISAN, deixando de prever o CONSEA como entidade integrante do referido Sistema.

Outra modificação ocorrida no âmbito do SISAN deu-se com a Câmara Interministerial, que, absorveu as competências originalmente estabelecidas para o CONSEA e passou a ter atribuição de elaborar o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional¹⁴, não mais a partir das diretrizes e prioridades debatidas nas Conferências de Segurança Alimentar.

Aliás, também foi possível identificar, a despeito de não ter havido qualquer alteração da legislação nesse sentido, que as Conferências Nacionais, instâncias integrantes do SISAN e responsáveis por indicar as diretrizes e prioridades da Política e do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional, também deixaram de ser realizadas. Tal Conferência, que deveria de ser convocada pelo Coletivo nacional em periodicidade não superior a quatro anos¹⁵, havia sido realizada pela última vez em novembro de 2015.

Em resumo, portanto, o CONSEA nacional deixou de integrar a estrutura do governo federal, embora continuasse sendo mencionado pela LOSAN como órgão integrante do SISAN, de forma que, durante o quadriênio 2019-2022, o SISAN efetivamente foi integrado apenas por uma Câmara Interministerial (ou intersecretorial) de Segurança Alimentar e Nutricional em âmbito federal, pelas Câmaras Intersecretoriais em âmbitos estadual e municipal e por Conselhos de Segurança Alimentar estaduais, distrital e municipais.

Um dos princípios basilares do SISAN, conforme disposto em sua própria lei de criação, consistia em assegurar a participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança

¹³ A MP nº 870/2019 revogou expressamente o art. 11, II, §§2º e 3º, da Lei 11.346/2006 (que previa como integrante do SISAN, o CONSEA) e atribuiu ao Ministério da Cidadania as competências do CONSEA (arts. 23, VIII e X). E embora com a conversão da MP na Lei nº 13.844, de 18.06.2019, o dispositivo que deixava de prever o CONSEA como parte integrante do SISAN tenha deixado de existir, outro dispositivo da lei que havia reintegrado o CONSEA à estrutura básica do Ministério da Cidadania (Art.24, XVI, da Lei 13.884/2019), foi vetado pelo Presidente da República, tendo referido veto sido mantido pela Câmara dos Deputados. O veto presidencial foi mantido com 299 deputados votando a favor de sua manutenção e 162, contra. Não houve deliberação no Senado federal. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/12405/4>. (Acesso em 10/05/2022).

¹⁴ Conforme estabelecido pelo Decreto 10.713, de 07.06.20, que revogou o Decreto 6.273, de 23/11/2007, criador da CAISAN.

¹⁵ Conforme art. 11, II, a, da Lei 11.346/2006.

alimentar e nutricional em todas as esferas de governo.¹⁶ A ideia de promover ações conjuntas e coordenadas entre o poder público e a sociedade civil baseava-se na crença, por parte dos Governos passados, de que o agir isolado, tanto por parte do poder público, como por parte das organizações da sociedade civil, não tinha condições de garantir a segurança alimentar e nutricional da população de modo eficaz e permanente.¹⁷ Talvez por esse motivo o SISAN tenha sido erguido em torno de uma entidade integrada majoritariamente por representantes da sociedade civil organizada e representantes do próprio governo, oriundos de diversas áreas afetas à temática da segurança alimentar.

O Governo Bolsonaro manteve o SISAN, mas optou por esvaziar as atribuições do integrante do sistema que promovia a articulação entre órgãos governamentais e a sociedade civil organizada. Em seu lugar, ele ampliou as atribuições da Câmara Interministerial, por sua vez integrada somente por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar. Com estas medidas, parece ter havido uma sinalização por parte do Governo, no sentido de que o poder público – e apenas ele – possuía plenas condições de formular, promover e monitorar políticas públicas afetas à segurança alimentar, sem a participação da sociedade civil, ainda que o sistema viesse a ser integrado por instâncias participativas de outras unidades da federação.

É preciso frisar, contudo, que cabia ao CONSEA instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN¹⁸. Enfim, era o CONSEA a instituição responsável por assegurar a participação social no referido sistema e monitorar a execução da política e planos executados nas demais unidades federativas, nos termos do Decreto regulamentar. Desta forma, o não exercício desta atribuição pela Câmara Interministerial certamente, em algum momento, poderia causar uma falha sistêmica capaz de comprometer a política pública.

Em relação à extinção do CONSEA, órgão promotor da participação social e do controle de políticas públicas dentro do SISAN, ponto que merece ser destacado é o de que, a partir de 2020, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020, o parágrafo

¹⁶ Art. 8º, III da LOSAN (Lei 11.346/2006).

¹⁷ Conforme Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional, p. 05.

¹⁸ Conforme art. 11, II, “e”, da LOSAN (Lei 11.346/2006).

único do art. 193 da Constituição passou a assegurar, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação de políticas sociais. Com isso, diante da alteração do parâmetro normativo, parece ter referida medida extintiva se tornado incompatível com a ordem constitucional vigente.

4. OS EFEITOS PROVOCADOS PELA DESESTRUTURAÇÃO DO SISAN SOBRE O CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (CONSEA RIO)

O objetivo do presente trabalho é buscar identificar se a desestruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar, ocorrida durante o quadriênio de 2019-2022, produziu efeitos sobre as atividades do Conselho de Segurança Alimentar do Município do Rio de Janeiro, contribuindo, assim, para o aumento da situação famélica carioca.

Na elaboração do presente estudo, não encontramos dados específicos que retratassem os números da fome no município do Rio de Janeiro no período pesquisado (2019-2022). Todavia, um olhar mais atento pela população carioca, durante o período da pandemia, não receberia com tanta estranheza uma reportagem produzida por um jornal local, sobre a distribuição aos moradores, de restos de ossos e carnes rejeitados por supermercados da Cidade¹⁹.

Por isso, a despeito da ausência dos referidos dados sobre a fome no município carioca (que somente vieram a ser objeto de pesquisa no início de 2024)²⁰, os dados colhidos pela Rede PENSSAN sobre a fome no estado do Rio de Janeiro já se mostravam condizentes com a realidade e suficientes para explicar a crítica situação famélica vivenciada pela população

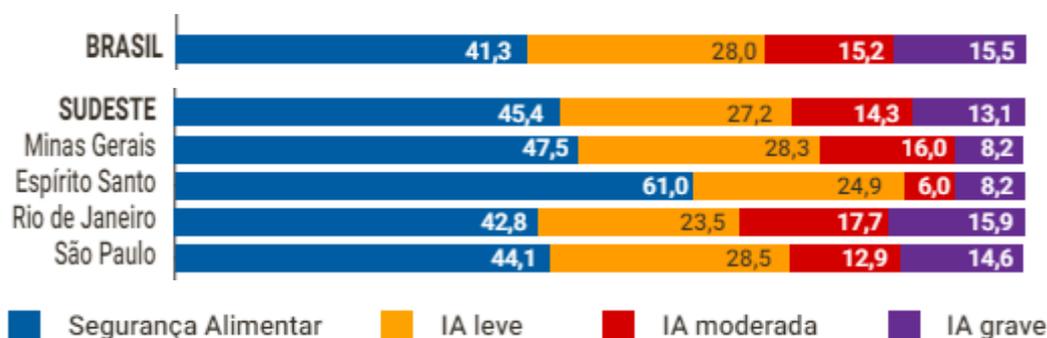
¹⁹ <https://extra.globo.com/noticias/rio/garimpo-contr-a-fome-sem-comida-moradores-do-rio-recorrem-restos-de-ossos-carne-rejeitados-por-supermercados-25216735.html> (Acesso em 17/05/2024).

²⁰ A ausência de dados específicos para o Município do Rio de Janeiro levou a Frente Parlamentar contra a Fome e a Miséria no Município do Rio de Janeiro”, financiada pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, a produzir o I Inquérito sobre Insegurança Alimentar no município do Rio de Janeiro (Inquérito de IA/Rio), objetivando avaliar pela primeira vez o cenário da fome na população carioca. Referido inquérito populacional foi realizado em amostra de 2.000 famílias cariocas, entre novembro de 2023 e janeiro de 2024. O resultado foi preocupante: em termos populacionais, cerca de 2 milhões de cariocas conviviam com a IA, dos quais 488,7 mil viviam com apenas uma refeição ao dia ou passavam um dia inteiro sem comer. Comparando os dados da IA grave do Rio de Janeiro com as estimativas nacionais e estaduais, com base nos resultados recém-divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), constata-se que a fome é maior na população carioca e quase o dobro dos valores encontrados para o país (IA grave – Brasil = 4,1%, Estado do Rio de Janeiro = 3,1%; Inquérito de IA/RJ = 7,9%).

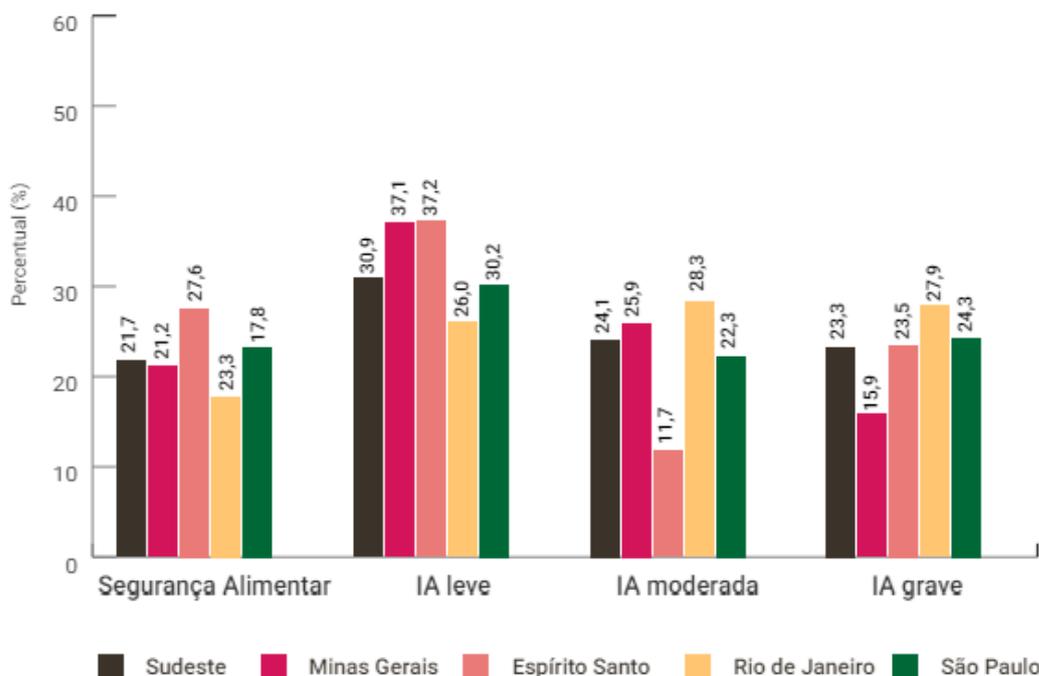
<https://injc.ufrj.br/wp-content/uploads/2024/05/IA-Rio-rev-V5.pdf> (Acesso em 30/05/2024).

fluminense no período. Nesse sentido, o estudo em questão aponta que entre os anos de 2021/2022, mais da metade da população do estado do Rio de Janeiro vivia algum tipo de restrição alimentar²¹, fato que colocava referido ente federado, em comparação com os números do Brasil, em situação levemente melhorada, porém piorada em relação aos números da Região Sudeste.

Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA leve, moderada e grave) nas Unidades da Federação, segundo as macrorregiões do Brasil. II VIGISAN – SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.



Distribuição percentual da Segurança Alimentar e níveis de Insegurança Alimentar (IA leve, moderada e grave) nos domicílios, segundo situação de endividamento nas famílias, macrorregião Sudeste e Unidades da Federação. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.



²¹ <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/09/OLHEEstados-Diagramac%CC%A7a%CC%83o-V4-R01-1-14-09-2022.pdf> (Acesso em 17/05/2024).

Fonte: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, 2022.

Diante de tais números, então, desenvolvemos a presente análise com o intuito de aferir eventuais efeitos provocados pela desestruturação do SISAN, a partir do ano de 2019, sobre as atividades do CONSEA Rio. Para tanto, entendemos importante inicialmente compreender a posição ocupada pelo CONSEA Rio no âmbito estrutural do SISAN, bem como a relação mantida entre referidos conselhos nacional e municipal, sobre o que dissertaremos a seguir.

4.1 O CONSEA RIO Inserido na estrutura do SISAN

O Conselho de Segurança Alimentar do Município do Rio de Janeiro, o CONSEA Rio, foi instituído²² em virtude da recomendação contida em ato normativo federal que, na oportunidade de sua respectiva edição, regulamentava o funcionamento do CONSEA²³. Trata-se de um Conselho que possui natureza eminentemente consultiva, propositiva e fiscalizadora²⁴, sem poder efetivo sobre as ações e as decisões do Executivo. Assim, para que consiga direcionar ou modificar as ações políticas do governo, necessita sempre atuar conjuntamente com o auxílio dos demais poderes e instituições competentes.

Inicialmente, quando de sua instituição em 2003, o COSEA Rio era competente para, em linhas gerais, propor e acompanhar ações do governo municipal na área da segurança alimentar; articular áreas do governo municipal e das organizações da sociedade civil para implementar ações de combate às causas da miséria e da fome no âmbito da cidade do Rio de Janeiro, incentivar parcerias que garantissem a mobilização e racionalização dos recursos disponíveis, bem como apoiar campanhas de conscientização da opinião pública para união de esforços no combate às causas da miséria e da fome.

Em 2006, com a edição da já mencionada Lei Orgânica de Segurança Alimentar, que criou o SISAN, naturalmente o CONSEA Rio começou a estruturar-se para formalmente passar a integrar o sistema em referência. E em 2010, com a regulamentação do SISAN, o CONSEA Rio, objetivando integrar definitivamente e na forma regulamentar referido sistema,

²² O CONSEA Rio foi instituído por meio do Decreto municipal nº 22.776, de 07/04/2003.

²³ O já mencionado Decreto federal nº 4.582, de 30/01/2003.

²⁴ Conforme art. 12, da Lei 6412, de 17/09/2018 (LOSAN Rio).

começou a ganhar tração. Embora desde o ano de 2004 já viesse promovendo conferências municipais em segurança alimentar, bem como participando de conferências em âmbito estadual e nacional, articulando-se, portanto, com seus congêneres estadual e nacional, foi somente a partir de 2010 que o CONSEA Rio passou a envidar esforços para aprovar sua própria Lei Orgânica de Segurança Alimentar - a LOSAN Rio, que passaria a constituir o marco legal municipal da política de segurança alimentar carioca.

O que se objetivava com a medida era criar o próprio Sistema de Segurança alimentar municipal, tal qual determinado pela lei orgânica nacional que preceitua como uma de suas diretrizes a descentralização das ações e a articulação, em regime de colaboração, entre todas as esferas de governo. Até a promulgação da referida lei municipal (que veio a ocorrer somente no ano de 2018), a tramitação da LOSAN Rio²⁵ foi ponto de pauta que se fez presente em quase todas as reuniões do Conselho municipal.

Evidencia-se, portanto, que o objetivo da recomendação do plano federal para criação de congêneres estaduais e municipais foi o de promover articulações entre referidas entidades de segurança alimentar, por meio do diálogo e da convergência das ações dos entes integrantes do SISAN. A articulação entre entidades pertencentes a todas as esferas federativas seria, pois, imprescindível para que o CONSEA pudesse, de fato, identificar, analisar e divulgar os fatores causadores de insegurança alimentar no país, bem como atuar e acompanhar a execução das políticas e dos planos de segurança alimentar traçados pelo Governo Federal.

Afinal, as políticas públicas orientam a elaboração dos planos que são executados por meio de programas e ações governamentais. Mas para que a política pública, com suas diretrizes principais e objetivos específicos, possa ser executada a contento, é preciso monitoramento efetivo em relação aos programas e ações idealizados, com o intuito de aferir a efetividade e a adequação das medidas.

²⁵ Lei 6.412, de 17/09/2018.

4.2 Repercussão da crise econômica e da desestruturação do SISAN diretamente nas atividades do CONSEA RIO

Competia ao CONSEA, pois, antes de ser extinto no ano de 2019, avaliar a implementação do plano de segurança alimentar em nível nacional (consubstanciado em programas e ações) e propor alterações visando ao seu aprimoramento. Mas durante o quadriênio de 2019 a 2022, com a mudança de configuração sistêmica, os congêneres estaduais e municipais continuaram a ter a atribuição de monitorar e avaliar os programas e ações de suas respectivas competências, bem como de fornecer tais informações à Câmara Interministerial e não mais ao CONSEA.

Eis o motivo pelo qual as Conferências Nacionais, erigidas à condição de componente sistêmico nacional, desempenhavam até o ano de 2018 (e a partir de 2023 voltaram a desempenhar) papel tão relevante: o de centralização das informações sobre o monitoramento e a avaliação dos programas e ações de segurança alimentar executados por todo o país. Tais informações eram discutidas para aperfeiçoamento e adequação do plano de segurança alimentar a ser proposto. Com a extinção do CONSEA, em 2019, deixou de ocorrer a realização de tais conferências, que não vieram a ser convocadas pela entidade ministerial durante o quadriênio de 2019-2022²⁶.

Não pretendemos discutir, no presente artigo, opções políticas e tampouco modelos de funcionamento do Sistema de Segurança Alimentar brasileiro. Definitivamente, não é nosso propósito. Mas cabe considerarmos que as Conferências Nacionais exerciam relevante papel de monitoramento das políticas de segurança alimentar até então propostas e postas em prática; em tais instâncias ocorriam debates entre todos os representantes dos demais conselhos de segurança alimentar, distribuídos pelo país. Com efeito, representantes dos CONSEAs estaduais e municipais, após convocarem suas respectivas conferências, habilitavam-se a participar das conferências nacionais munidos de dados e informações relevantes sobre as políticas e planos que vinham sendo implementados em suas respectivas regiões e localidades, bem como sobre os fatores geradores de insegurança alimentar

²⁶ Com o retorno ao Poder do Governo que estruturou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar, em dezembro de 2022 (ainda durante o processo de transição dos Governos), foi realizada a 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que teve como tema “Erradicar a fome e garantir direitos com Comida de Verdade, Democracia e Equidade”, devidamente precedida das Conferências municipais, territoriais, distrital e estaduais.

eventualmente identificados. As conferências nacionais propiciavam então que todas essas informações fossem discutidas e levadas em consideração para que os planos de segurança alimentar pudessem, ao serem elaborados, adotar prioridades e diretrizes condizentes com a realidade da população de cada local, considerando a extensão continental do Brasil e sua diversidade em termos de relevo, fauna, flora, clima e cultura. Somente de posse de todas essas informações, tornava-se possível ao CONSEA auxiliar o Executivo, de forma mais efetiva, na formulação de políticas públicas de segurança alimentar adequadas a cada região do Brasil.

Acontece que, como exposto, durante o Governo Bolsonaro o SISAN teve sua configuração completamente alterada, passando a Câmara Interministerial, entidade composta apenas por membros do governo, a deter competência de articulação e interlocução permanente com os demais órgãos e entidades de segurança alimentar do país, bem como de elaboração do plano de segurança alimentar, sem, contudo, poder valer-se dos dados e informações discutidos nas conferências nacionais, que eram trabalhados pelo extinto CONSEA.

Não dispomos de evidências que atestem que a Câmara Interministerial tenha conseguido trabalhar dados e informações levantados nas conferências estaduais e municipais, promovidas pelos demais integrantes da SISAN, a despeito de, naquele período, ter passado a deter a competência de coordenar a execução da política mediante articulação entre órgãos e entidades de segurança alimentar. Em nossa pesquisa sobre o dia a dia do CONSEA RIO, não encontramos nas atas de reunião, quaisquer registros sobre a articulação do Coletivo municipal com a referida entidade governamental; o que evidenciamos foi a continuidade das políticas formuladas pelos governos anteriores, com menos recursos.

De fato, não há como afirmarmos que o retorno do Brasil ao mapa da fome da ONU tenha se dado única e exclusivamente em virtude da alteração promovida na configuração do SISAN, até porque, a economia brasileira já se encontrava em crise desde o ano de 2014²⁷ e, desde 2016, os dados da fome no Brasil já vinham aumentando de forma significativa. Aliás, vale dizer que mesmo em 2014, ano em que o Brasil saiu do mapa da fome da ONU,

²⁷ Segundo pesquisadores do IBRE/FGV, a recessão brasileira de 2014-16, que fez o PIB recuar 3,5% em 2015 e 3,3% em 2016, marcou dramaticamente o fim de um período de cerca de uma década de desempenho econômico mais razoável (<https://portalibre.fgv.br/revista-conjuntura-economica/carta-da-conjuntura/o-papel-da-falta-de-sorte-na-decada-perdida-de>). Acesso em 30/09/2022.

esclarecem Batista e Brito (2021) que ainda 7,2 milhões de brasileiros, quantidade que supera a população de muitos países, continuavam vivendo em situação de insegurança alimentar grave, o que configura fome, de acordo com a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA): Por fim, é inegável que a pandemia da COVID-19 também colaborou significativamente para o recrudescimento da fome, não apenas no Brasil, mas em todo mundo, tal como apontado pelo Relatório “The State of Food Security and Nutrition in the World” (FAO, FIDA, UNICEF, PAM e OMS. 2020).

Por outro lado, os resultados de determinadas políticas públicas não se produzem de forma imediata e tendem a ser sentidos ao longo de um determinado período. Com efeito, a saída do Brasil do mapa da fome da ONU, em 2014, provavelmente foi resultado das inúmeras políticas públicas realizadas em prol dessa meta, que tiveram início, de forma mais concatenada, a partir do ano de 2003, com a recriação do CONSEA e a estruturação de um sistema de segurança alimentar efetivado a partir de 2010, contando ainda com a implementação de programas governamentais destinados ao enfrentamento da insegurança alimentar da população.

Mas se as políticas públicas podem demorar a dar resultados satisfatórios concretos, infelizmente tais resultados podem ser revertidos em pouco tempo, na ausência de um monitoramento efetivo e constante por parte do poder público, apto a agir tão logo seja identificada a ocorrência de mínimos retrocessos. E se a fome já se revelava como um problema estrutural brasileiro, a ausência de um monitoramento efetivo sobre as políticas que precisavam ser executadas num momento tão crucial para o mundo, que foi o da pandemia da COVID 19, pode ter contribuído bastante para o incremento dos números famélicos identificados por todas as pesquisas realizadas sobre o assunto.

E como esta crise foi vivenciada pelo COSEA municipal? De fato, crises econômicas e retrocessos em relação à execução das políticas de segurança alimentar sempre impactaram as atividades rotineiras do CONSEA Rio, o que foi possível constatar a partir do ano de 2016. Com efeito, de acordo com resultados detectados por estudo de caso realizado sobre o Conselho de Segurança Alimentar do Município do Rio de Janeiro – CONSEA Rio, que investigou a rotina de funcionamento de referida entidade durante os anos de 2010 a 2022 (PRADO, 2022), foi apurado que a partir do ano de 2014, referido Conselho municipal passou a sofrer significativos cortes orçamentários para o desenvolvimento das atividades de

segurança alimentar vinculadas às suas respectivas atribuições. Assim, tomando-se por base as informações publicadas no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro (DOM/RJ), contendo valores das verbas disponibilizadas pelo Executivo municipal para aquisição de bens e serviços pelo CONSEA Rio, bem como a previsão orçamentária para atividades e projetos do referido Coletivo, o estudo de caso sistematizou os dados publicados pela imprensa oficial da seguinte maneira:

Quadro 01: orçamento do Consea-Rio (2003-2020)

Ano	Governo	Gestões CONSEA-Rio	Verba Orçamento
2009	Eduardo Paes	2009-2011 (22/04/2009 a 09/04/2012)	Sem publicação em DOM
2010	Eduardo Paes		Sem publicação em DOM
2011	Eduardo Paes		R\$4.425,00
2012	Eduardo Paes	2012-2014 (10/04/2012 a 07/04/2014)	R\$19.036,90
2013	Eduardo Paes		R\$67.062,84
2014	Eduardo Paes	2014- 2016 (08/04/2014 a 11/04/2016)	R\$14.687,96
2015	Eduardo Paes		R\$17.601,96
2016	Eduardo Paes	2016-2018 (12/04/2016 a /04/2018)	R\$3.359,00
2017	Marcelo Crivella		Sem publicação em DOM
2018	Marcelo Crivella	2018-2020 (10/04/2018 a 25/08/2020)	R\$22.499,00
2019	Marcelo Crivella		R\$7.912,00
2020	Marcelo Crivella		R\$10.000,00

Fonte: Diários Oficiais do Município do Rio de Janeiro.²⁸

Vale esclarecer de antemão que entre os anos de 2003 (ano de criação do CONSEA Rio) a 2010, o Coletivo municipal ainda não possuía orçamento próprio, sendo as verbas das políticas de segurança alimentar destinadas diretamente à Secretaria Municipal de Assistência

²⁸ Conforme informações relativas ao CONSEA Rio, publicadas no DOM RJ, nas seguintes datas: 29/06/2011; 11/09/2012, 04/10/2012, 16/10/2012, 19/10/2012, 24/10/2012, 30/11/2012, 20/12/2012; 07/03/2013, 15/03/2013, 19/09/2013, 20/09/2013, 25/09/2013, 01/10/2013, 14/10/2013, 18/10/2013, 12/11/2013; 26/09/2014, 29/09/2014; 29/02/2016 e 12/08/2016.

Social, órgão ao qual o ente encontrava-se vinculado, fato que justifica a ausência de publicação de destinação orçamentária diretamente em seu nome. Dito isto, da análise dos valores constantes da tabela em referência, depreende-se que a partir do ano de 2014, o Conselho passou a sofrer significativos cortes orçamentários para o desenvolvimento de suas atividades.

E a situação acima mapeada foi retratada em várias reuniões do Conselho. No ano de 2014, por exemplo, diante da percepção da proximidade de uma crise econômica, o CONSEA Rio, exercendo sua competência de monitoramento e controle social, divulgou uma Carta Política difundindo princípios políticos e diretrizes estratégicas perseguidos pela então política de segurança alimentar adotada em âmbito nacional, com o intuito de fortalecer e valorizar a adequação das políticas públicas para a agricultura familiar, em especial a agricultura praticada nos espaços urbanos, bem como denunciando que começava a haver o incentivo do agronegócio e a preterição da agricultura familiar²⁹.

Em 2015, fica evidenciado que a diminuição das verbas públicas impactou diretamente nas atividades do Coletivo e, conseqüentemente, nas ações de segurança alimentar por ele desenvolvidas e monitoradas.

Em 2016, as atas consignam a escassez de recursos para realização das necessárias conferências de segurança alimentar³⁰. Da mesma maneira, alguns importantes projetos para execução de políticas públicas, tal como a cartografia social, também deixaram de ser levados a efeito em virtude de insuficiência orçamentária³¹.

²⁹ Conforme mencionado na 7ª Reunião Ordinária, da Gestão 2014-2016, cuja ata foi publicada no DOM RJ de 30/07/2015.

³⁰ Conforme consignado na 18ª Reunião Ordinária, da Gestão 2016-2018, cuja ata foi publicada no DOM RJ de 12/09/2017. Vale registrar que tais eventos não se limitam à realização de seminários destinados à discussão dos temas relativos à segurança alimentar. Mais que isso, pela leitura das atas de reunião, identificou-se que eles demandam uma grande logística por parte do Conselho, por envolver a realização de feiras agroecológicas, apresentações culturais, promoção de palestras em escolas municipais, todos pulverizados pela Cidade. Logo, para que esta missão seja executada a contento, é preciso que haja a destinação de recursos orçamentários suficientes.

³¹ A cartografia social consiste em ferramenta importante para mapeamento da segurança alimentar da Cidade, pois possibilita identificar, localizar e registrar a agricultura familiar carioca. Neste sentido, a despeito de ter havido pressão por parte do CONSEA Rio para realização de tal mapeamento, a partir do qual poderiam ser elaboradas políticas públicas mais eficientes para o local, referida contratação não foi levada a efeito, sob a justificativa de insuficiência de verba orçamentária (conforme noticiado na 2ª Reunião Ordinária, da Gestão 2016-2018, publicada no DOM RJ em 08/08/2016).

Em 2017, o Plano de Aquisição de Alimentos SESC sofreu um corte por parte do Governo Federal e o Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sofreu redução dos itens a serem comprados.³²

Em 2019, como esperado, a extinção do CONSEA nacional não passou incólume na rotina do Conselho municipal. Com efeito, o CONSEA Rio chegou a promover a Semana de Alimentação Carioca (SAC 2019)³³, bem como a V Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, que teve como objetivo: “Mobilizar a sociedade para o enfrentamento da estrutura e do modelo de desenvolvimento que promove a desigualdade, a pobreza e a fome e reafirmar o papel do Estado na garantia constitucional do Direito Humano à Alimentação Adequada”³⁴.

Mas a despeito de todas as dificuldades que se colocavam, mesmo sem recursos orçamentários, o Coletivo municipal continuou articulando-se com o Ministério Público, em prol do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), monitorando o cumprimento da lei que determina a aquisição de 30% (trinta por cento) de alimentos diretamente da agricultura familiar, que vinha sendo descumprida pelo Município do Rio de Janeiro³⁵. Por fim, a articulação com o legislativo municipal ainda rendeu, em 2018, a promulgação da lei criadora do Sistema e da Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Rio de Janeiro (mediante derrubada do veto do Chefe do Executivo)³⁶ e, no final de 2019, a sanção de lei instituindo uma política municipal de apoio à agricultura urbana e periurbana.³⁷

Durante a pandemia, as atas de reunião ainda comprovam ter havido regularidade dos encontros mensais que, inclusive, por este motivo, passaram a ocorrer virtualmente. Mesmo diante dos cortes orçamentários, o Coletivo mobilizou-se ativamente para evitar que a situação famélica da sociedade piorasse durante o período, dando suporte, por exemplo, à execução do Programa Mesa Brasil pelo SESC³⁸, ao Programa Banco de Alimentos do

³² Conforme relatado na 7ª RO, da gestão 2016-2018, cuja ata foi publicada no DOM RJ em 28/05/2017).

³³ Conforme mencionado na 21ª Reunião Ordinária, da Gestão 2018-2020, cuja ata foi publicada no DOM RJ de 10/11/2020.

³⁴ Conforme mencionado na 15ª Reunião Ordinária, da Gestão 2018-2020, cuja ata foi publicada no DOM RJ de 09/07/2019.

³⁵ Conforme ata da 17ª RO, publicada em DOM/RJ de 21/11/2019. Conforme mencionado na 12ª Reunião Ordinária, da Gestão 2018-2020, cuja ata foi publicada no DOM RJ de 21/11/2019.

³⁶ <https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/discvot.nsf/5d50d39bd976391b83256536006a2502/dccc2637d33eef8b832582fe006a43be?OpenDocument&ExpandSection=1>

³⁷ Lei 6.691, de 19/12/2019.

³⁸ Banco de Alimentos formado por parceiros doadores (produtores rurais, atacadistas e varejistas, centrais de distribuição e abastecimento e indústrias de alimentos, além de empresas de diversos ramos de atividade), que

CEASA, bem como monitorando a disponibilização de merenda escolar durante todo período em que as escolas estiveram fechadas. O auxílio ao Executivo na formulação de um plano municipal de segurança alimentar também foi assunto que se fez presente nas atas de reunião e impulsionou a retomada de restaurantes populares, tanto pelo Município, como pelo Estado do Rio de Janeiro.

Depreende-se, portanto, que a extinção do CONSEA em âmbito nacional durante o quadriênio de 2019-2022 não impediu que o CONSEA Rio continuasse a cumprir o objeto para o qual foi criado. E faz sentido que assim o seja. Afinal, uma das principais diretrizes delineadas pelo SISAN se pauta justamente na descentralização das ações e na articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo. A LOSAN determina que as entidades integrantes do SISAN devem atuar de forma independente. Há estímulo para que o ente federativo construa seu próprio sistema de segurança alimentar, implante seus próprios conselhos e instâncias governamentais com atribuições similares à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, para elaborarem implementarem, monitorarem e avaliarem seus próprios planos de segurança alimentar e nutricional, tomando por base diretrizes emanadas de suas conferências e de seus respectivos conselhos. Portanto, os dados acima relatados sugerem que, ainda que lentamente, a semente que fora plantada no ano 2003 produziu importantes resultados num momento crítico vivenciado por parte expressiva da população brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fome no Brasil voltou a atingir números críticos, que exigem ações urgentes e estruturais por parte do poder público. Números esses que derivam tanto da crise econômica que o país vem enfrentando desde o ano de 2014, como de opções políticas que ao primarem pelo controle da dívida pública por meio da contenção de despesas públicas, atingem de forma mais incisiva a base da pirâmide social brasileira. Tudo isso agravado pelos maléficos efeitos socioeconômicos produzidos pela pandemia da COVID-19.

doam seus excedentes de produção, alimentos fora dos padrões de comercialização, mas em condições seguras, próprios para o consumo. Recursos financeiros, serviços de logística e ação voluntária também agregam nesse Programa de solidariedade. O programa atende prioritariamente pessoas em situação de vulnerabilidade social e nutricional assistidas por entidades sociais cadastradas. (<https://www2.sesc.com.br/portal/site/mesabrilseesc/Entenda/>).

Por outro lado, ao analisarmos a lógica do sistema de segurança alimentar brasileiro, também tivemos a impressão de que sua desestruturação, em conjunto com a falta de investimentos em políticas que vinham sendo implementadas por gestões anteriores em prol da segurança alimentar, contribuíram para o incremento das taxas de insegurança alimentar do país.

Neste contexto, decidimos investigar, de forma mais analítica, se a desestruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), a partir do ano de 2019, com a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), impactou nas atividades de um dos integrantes do Sistema, o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Rio de Janeiro (CONSEA Rio) e, conseqüentemente na respectiva política pública local.

Pautando-nos assim em resultados detectados por estudo de caso realizado sobre o Conselho de Segurança Alimentar do Município do Rio de Janeiro – CONSEA Rio, que investigou a rotina de funcionamento de referida entidade, foi possível identificar que referido Coletivo municipal, desde o ano de 2014, já vinha sentindo em sua rotina os reflexos da crise econômica vivenciada pela sociedade, que conseqüentemente vinha impactando nas atividades desenvolvidas em prol da segurança alimentar carioca.

A partir de 2019, a escassez orçamentária, bem como a dificuldade de obter retornos do plano federal sobre os resultados do controle social praticado em relação à execução das políticas públicas locais (ante a não realização da Conferência Nacional de Segurança Alimentar durante o período) foi momento desafiador, que certamente contribuiu para o incremento dos números da fome na Cidade do Rio de Janeiro.

Por outro lado, também foi possível constatar que mesmo após a extinção do congênere nacional e sobretudo durante o período da pandemia, o CONSEA municipal conseguiu atuar com regularidade e mobilizar-se ativamente para execução e monitoramento das políticas públicas de segurança alimentar municipais, destinadas a atenuar as duras conseqüências produzidas pelo evento da pandemia. Tais fatos apurados sugerem, portanto, que o SISAN, a despeito da desestruturação sofrida a partir do ano de 2019 com a extinção do CONSEA, continuou produzindo efeitos decorrentes de uma de suas principais diretrizes: a da descentralização das ações das respectivas entidades integrantes, que devem atuar com independência e articularem-se entre si, em regime de colaboração.

Fica a expectativa, portanto, que eventuais mudanças de Governos que venham a ocorrer futuramente não comprometam a integridade e o funcionamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar brasileiro que comprovou que em momentos críticos, e a despeito de todas as adversidades enfrentadas durante o quadriênio de 2019 a 2022, conseguiu produzir ações de segurança alimentar importantes, graças à articulação e autonomia das entidades integrantes.

Por fim, válido o registro de que seja qual for o modelo de política pública para o combate à fome que venha a ser adotado pelos próximos governos, a participação social deve ser garantida, tendo em vista a alteração do texto constitucional a partir do ano de 2020, que passou a prever na norma contida no parágrafo único do art. 193, a participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas sociais. É dizer, passou a caber também à sociedade mobilizar-se para pressionar as gestões governamentais, não pela adoção de uma ou outra configuração para o SISAN, mas sim para que seus princípios e diretrizes voltem a ser plenamente observados, até que se consiga resolver o problema estrutural da fome no Brasil, garantindo-se a todos os brasileiros, acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem que para tanto necessitem comprometer outras necessidades essenciais.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Melissa Luciana de et al. Dimensões da escala brasileira de insegurança alimentar na atenção primária à saúde. DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde, [S.l.], v. 16, p. e56822, jul. 2021. ISSN 2238-913X. Disponível em: (<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/56822>). Acesso em: 24 set. 2022.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R.R. (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011, p. 13-25.

AZEVEDO, D. A. Modelos de democracia e espaços políticos: o caso da democracia participativa/Models of democracy and political spaces: the case of participatory democracy. Geografares, [S. l.], n. 26, p. 126–146, 2018. DOI: 10.7147/GEO26.21002. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/geografares/article/view/21002>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BEÇAK, R.; LONGH, J. V. R. A democracia participativa e sua realização - perspectiva histórica e prospecção futura: o marco civil para regulamentação da internet no Brasil.

Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 105, p. 185-210, 2010. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67898>. Acesso em: 10 jul. 2022.

BERNARDI, A; COSTA, A. Crise de representação e cultura política no Brasil: como participam os brasileiros? Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais, p. 157-180.

Blanco, Lis Furlani e Sacramento, Jonatan. Pós-pandemia ou a “endemização do (extra)ordinário”? Uma análise comparativa entre as experiências com a fome, Zika vírus e Covid-19 no Brasil. Horizontes Antropológicos [online]. 2021, v. 27, n. 59, pp. 183-206. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-71832021000100010> (Acesso em 30 Setembro 2022).

BÓGUS, C. BOIA, J. DÓRIA, N. JOCHA, N. Organização e dinâmica do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo: implicações para a sua atuação na construção da política municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Rev. De Nutrição., Campinas, 25(1): jan./fev., 2012, p. 133-146.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R.R. (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011, p. 65-76.

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. Diário Oficial da União 2006; 18 set.

Brasil. Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. Diário Oficial da União 1996; 13 jan.

Brasil. Decreto nº 2.999, de 25 de março de 1999. Dispõe sobre o Conselho da Comunidade Solidária e dá outras providências. Diário Oficial da União 1999; 26 mar.

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. Diário Oficial da União 2006; 18 set.

Brasil. Medida Provisória nº 103, de 01 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União 2003; 01 jan (edição especial).

Brasil. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União 2006; 18 set.

Brasil. Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003. Regulamenta o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, e dá outras providências. Diário Oficial da União 2003; 31 jan.

Brasil. Decreto nº 5.079, de 12 de maio de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, e dá outras providências. Diário Oficial da União 2004; 13 mai.

Brasil. Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007. Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA.. Diário Oficial da União 2007; 26 nov.

Brasil. Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Diário Oficial da União 2007; 26 nov.

Brasil. Decreto nº 10.713, de 07 de junho de 2021. Dispõe sobre a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Diário Oficial da União 2021; 08 jun.

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. Diário Oficial da União 2010; 26 ago.

Brasil. Medida Provisória nº 870, de 01 de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União 2019; 01 jan (edição especial).

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. Diário Oficial da União 2019; 18 jun (edição extra).

Brasil. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Diário Oficial da União 2019; 11 abr.

Brito, Fernanda Ribeiro dos Santos de Sá e Baptista, Tatiana Wargas de Faria. Sentidos e usos da fome no debate político brasileiro: recorrência e atualidade. Cadernos de Saúde Pública [online]. 2021, v. 37, n. 10.

Câmara de Deputados. Projeto de Resolução nº 84, de 1991. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9BDFEAED8747948CA1C73AFB4391440AD.proposicoesWeb2?codteor=1243740&filename=Dossie+-RC+84/1991+CPIFOM (acesso em 20/09/2022).

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em:

(https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Alimentar_II/textos_referencia_2_conferencia_seguranca_alimentar.pdf). Acesso em 01/05/2022.

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Documento de referência. Disponível em:

(https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_alimentar_IV/texto_base_4_conferencia_seguranca_alimentar_nutricional.pdf). Acesso em 01/05/2022.

CORTES, S.V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R.R. (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011, p. 77-84.

FAO, FIDA, UNICEF, PAM e OMS. 2020. Resumo da Situação da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo 2021. Transformando os sistemas alimentares para a segurança alimentar, nutrição melhorada e dietas saudáveis acessíveis para todos. Roma, FAO. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cb5409en> (Acesso em 30/09/2022).

FAO, FIDA, UNICEF, PAM e OMS. 2022. Resumo do Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo 2022. Redefinir políticas alimentares e agrícolas para tornar as dietas saudáveis mais acessíveis. Roma, FAO. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cc0640en> (Acesso em 30/09/2022).

GASPARDO, M. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. Revista Estudos Avançados, v. 32, Número: 92, 2018, p. 64-88.

Gonzaga de Souza, D. y Santos da Costa, J.: "Democracia e representação política: uma reflexão jusfilosófica à luz do sistema proporcional brasileiro", em Contribuciones a las Ciencias Sociales, Septiembre 2014, www.eumed.net/rev/cccss/29/representacion-politica.html. Acesso em 11.07.2022.

Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil II [livro eletrônico]: II VIGISAN : relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. - São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert : Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf> (Acesso em 30/09/2022).

I Inquérito sobre a Insegurança Alimentar no Município do Rio De Janeiro: Instituto de Nutrição Josué de Castro – Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Frente Parlamentar contra a Fome e a Miséria no Município do Rio de Janeiro Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Disponível em <https://injc.ufrj.br/wp-content/uploads/2024/05/IA-Rio-rev-V5.pdf> (Acesso em 30/05/2024).

LAVALLE, A.G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa In: PIRES, R.R. (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011, p. 33-42.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Estudo Técnico nº 01/2014: Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. Revista especial. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/328.pdf> (Acesso em 30/09/2022).

Município do Rio de Janeiro. Decreto nº 22.776, de 03 de abril de 2003. Institui o Conselho de Segurança Alimentar do Município do Rio de Janeiro - CONSEA-Rio e dá outras providências. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro 2017; 18 mai.

Município do Rio de Janeiro. Lei nº 6.412, de 17 de setembro de 2018. Dispõe sobre a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Rio de Janeiro - LOSAN-RIO, que cria o Sistema e a Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro 2018; 19 set.

Município do Rio de Janeiro. Lei nº 6.691, de 19 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a Política Municipal de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro 2019; 20 dez.

NERI, Marcelo C. Insegurança Alimentar no Brasil: pandemia, tendências e comparações internacionais. Rio de Janeiro/RJ: FGV Social, 2011. Disponível em : https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-Inseguranca-Alimentar-no-Brasil_Marcelo-Neri_FGV-Social.pdf (Acesso em 30/09/2022).

PELIANO, Anna Maria T. M. (COORD.). O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Brasília/DF: IPEA, 1993. Disponível em: file:///C:/Users/Barbara%20Prado/Downloads/O_Map_a_Fome_Doc_Polit_n14.pdf (Acesso em 30/09/2022).

PRADO, Barbara C. A participação social como Instrumento para atingir a democracia plena - o caso do Conselho de Segurança Alimentar do Município do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. Brasília/DF, 2022.

REZENDE, Fernando (Organizador). ANNA PELIANO: uma batalha incansável contra a fome, a pobreza e a desigualdade social. Brasília : IPEA, 2022.

RODRIGES, L. Instituições participativas em crise: uma análise da democracia brasileira pós a vigência do Decreto nº 9.759/2019. In: I Seminário Discente de Ciência Política da UFPR (SDCP), 2020, Curitiba. Biblioteca Digital de Eventos Científicos da UFPR, 2020.

SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B.S. In: Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Porto: Ed. Afrontamento, 2003.