



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM NUTRIÇÃO

BARBARA LEONE SILVA

**A TRAJETÓRIA DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE SEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE HISTÓRICA E
CONCEITUAL DE 1994 A 2015**

FLORIANÓPOLIS

2020

Barbara Leone Silva

**A TRAJETÓRIA DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE SEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL:
UMA ANÁLISE HISTÓRICA E CONCEITUAL DE 1994 A 2015**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Nutrição da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do título de mestre em Nutrição.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cristine Garcia Gabriel

Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Daniela Alba Nickel

Florianópolis

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Silva, Barbara Leone

A trajetória das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil : uma análise histórica e conceitual de 1994 a 2015 / Barbara Leone Silva ; orientadora, Cristine Garcia Gabriel, coorientadora, Daniela Alba Nickel, 2020.

149 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Saúde, Programa de Pós Graduação em Nutrição, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Nutrição. 2. Segurança Alimentar e Nutricional. 3. Participação social. 4. Conferências. I. Gabriel, Cristine Garcia. II. Nickel, Daniela Alba. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Nutrição. IV. Título.

Barbara Leone Silva

**A trajetória das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional
no Brasil: uma análise histórica e conceitual de 1994 a 2015**

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca
examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof^a Elisabetta Gioconda Iole Giovanna Recine, Dr^a.
Universidade de Brasília

Prof^a Maria Cristina Marcon, Dr^a.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Francisco de Assis Guedes de Vasconcelos, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi
julgado adequado para obtenção do título de mestre em Nutrição.

Prof.^a Dr.^a Patrícia Faria Di Pietro
Coordenadora do Programa

Prof.^a Dr.^a Cristine Garcia Gabriel
Orientadora

Florianópolis, 26 de novembro de 2020

Às lutadoras e lutadores que não aceitam
se deixar vencer pelas injustiças, mas se
alimentam da construção coletiva de
sonhos para vencê-las.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, sempre, agradeço à mãe-natureza pelo seu poder de renovação e perdão infinitos. Que nunca nos esqueçamos da imensa magia da vida, que une em um só plano: seres humanos, animais, vegetais, minerais e aqueles que ainda não conhecemos.

Agradeço também à minha família, por me dar condições de crescer neste mundo natural com a liberdade de sentir, experimentar, pensar, questionar, refletir, problematizar, agir e, inclusive, ir embora. Reconheço na labuta de meus ancestrais o caminho que me possibilitou acessar a universidade pública, tão distante de nós até então. Gratidão especial pela força de minha mãe e avós, herança que carrego com imensa honra e responsabilidade.

À minha companheira de vida e cúmplice de resistência, Barbara Janaina Pansera, que desperta em mim, diariamente, a vontade de construir um mundo mais livre. Seu astral contagiante foi fonte de inspiração e força para desenvolver este trabalho, principalmente para sua finalização em meio a uma pandemia.

Às minhas orientadora e coorientadora, por acreditaram e apostarem neste desafio. Mesmo distanciadas pelo isolamento social, toda confiança, autonomia e apoio dispendidos me deram segurança para seguir em frente.

A todos e todas da Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional, que me acolheram com tanto carinho e, ao mesmo tempo, nunca permitiram que nos acomodássemos com as injustiças e opressões. Reconheço todos vocês, os que já foram e os que estão por vir, como coautores legítimos deste trabalho. Assim, não posso deixar de agradecer especialmente à nossa anciã, Neila Maria Viçosa Machado, por sua garra, sabedoria e afetividade, que nos uniu em um abraço daquele de não querer soltar.

Ao Programa de Pós-Graduação em Nutrição da Universidade Federal de Santa Catarina, pela oportunidade de me qualificar enquanto Mestre em Nutrição e, principalmente, de conhecer especialistas tão diversos e sábios, às vezes com caras de professores, às vezes de colegas, às vezes de trabalhadores.

“(...)

*E um fato novo se viu
Que a todos admirava:
O que o operário dizia
Outro operário escutava.*

*E foi assim que o operário
Do edifício em construção
Que sempre dizia sim
Começou a dizer não.*

(...)

*Uma esperança sincera
Cresceu no seu coração
E dentro da tarde mansa
Agigantou-se a razão
De um homem pobre e esquecido
Razão porém que fizera
Em operário construído
O operário em construção”.*

(Vinícius de Moraes, 1959)

RESUMO

As conquistas relacionadas à redução da miséria e da insegurança alimentar e nutricional, alcançadas pelo Brasil nas últimas décadas, são creditadas à institucionalização de mecanismos de participação que possibilitaram a vocalização das demandas sociais e sua inserção na agenda política governamental. No âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) são as responsáveis pela definição de diretrizes e prioridades da Política correlata. Reconhecendo a importância da adequada apreensão e compreensão dos conceitos e discursos compartilhados entre diferentes atores sociais para a qualificação das ações públicas, este trabalho teve por objetivo analisar a trajetória do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) emanado nos relatórios destes eventos. Para isso, delineou-se uma pesquisa documental com implementação de análise de conteúdo sobre a seção de propostas dos relatórios das cinco edições da CNSAN realizadas no Brasil, compreendendo o período entre 1994 e 2015. A codificação do *corpus* textual, contemplando 1181 propostas aprovadas, foi sistematizada por meio de modelo de análise composto por 3 categorias transversais e 8 categorias temáticas, contendo 10 subcategorias. A análise do conjunto de 2119 segmentos textuais codificados teve enfoque quantitativo e qualitativo, e foi contextualizada pela identificação dos principais aspectos sociais e políticos que permearam cada conferência. A trajetória conceitual evidenciada foi ilustrada no formato de uma linha do tempo. A ampliação e o aprofundamento do conceito de SAN revelados nesta linha histórica são associados ao processo de institucionalização do Sistema Nacional e à inclusão e diversificação de atores sociais representados nas CNSAN. A trajetória conceitual é caracterizada por redução progressiva das demandas relacionadas ao *acesso universal à alimentação adequada*, paralelamente à diversificação de pautas fundamentadas nas diferenças entre os grupos sociais. Identificou-se predominância permanente da temática relativa à *estruturação de sistemas de produção e abastecimento sustentáveis de alimentos*, com destaque das propostas de *incentivo à produção de base agroecológica*, sugerindo a relevância do tema para o alcance da SAN e sua conexão com o conceito de soberania alimentar. Nota-se maior frequência e detalhamento das demandas relacionadas à *priorização de povos e comunidades tradicionais* a partir da III CNSAN, associados à instituição de cotas de representação. Percebem-se transformações qualitativas em todas as categorias temáticas ao longo da linha histórica, sendo que o tema relativo ao *acesso universal à água* ganha destaque na última edição da Conferência, enquanto a *avaliação e monitoramento do Direito Humano à Alimentação Adequada* e a *cooperação internacional* apresentam baixas frequências em todas elas. Espera-se que os resultados revelados possam contribuir para a atualização do tema e para o aprofundamento da compreensão sobre as demandas sociais relativas à SAN. As atuais ameaças ao princípio da participação social apresentadas pelo cenário de crise econômica e política, a exemplo da extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2019, alertam para a urgência da resistência e da defesa dos mecanismos participativos, visto sua essencialidade na luta pela garantia do direito humano à alimentação.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional. Participação social. Conferências.

ABSTRACT

The achievements related to the reduction of poverty and food and nutritional insecurity, achieved by Brazil in the last decades, are credited to the institutionalization of participation mechanisms that allowed the vocalization of social demands and their insertion in the governmental political agenda. Within the scope of the National System of Food and Nutritional Security, the National Conferences on Food and Nutritional Security (NCFNS) are responsible for defining the guidelines and priorities of the related Policy. Recognizing the importance of adequate apprehension and understanding of the concepts and discourses shared among different social actors for the qualification of public actions, this work aimed to analyze the trajectory of the concept of Food and Nutritional Security (FNS) emanated in the reports of these events. To this end, a documentary research was designed with the implementation of content analysis on the proposals section of the reports of the five editions of NCFNS held in Brazil, covering the period between 1994 and 2015. Comprising 1181 approved proposals, the codification of the textual corpus was systematized by an analysis model composed of 3 transversal categories and 8 thematic categories, containing 10 subcategories. The analysis of the 2119 encoded textual segments had a quantitative and qualitative focus, and was contextualized by the identification of the main social and political aspects that permeated each conference. The conceptual trajectory shown was illustrated in the format of a timeline. The expansion and deepening of the FNS concept revealed in this historical line are associated with the institutionalization process of the National System and the inclusion and diversification of social actors represented in NCFNS. The conceptual trajectory is characterized by a progressive reduction in demands related to *universal access to adequate food*, in parallel to the diversification of guidelines based on differences between social groups. There was a permanent predominance of the theme related to the *structuring of sustainable food production and supply systems*, with emphasis on proposals to *incentive to agro-ecological production*, what suggests the relevance of the theme for the reach of FNS and its connection with the concept of sovereignty to feed. There is a greater frequency and detail of the demands related to the *prioritization of traditional peoples and communities* from the III NCFNS, associated with the institution of representation quotas. Qualitative transformations are perceived in all thematic categories along the historical line, with the theme related to *universal access to water* being highlighted in the last edition of the Conference, while the *evaluation and monitoring of the Human Right to Adequate Food* and *international cooperation* present low frequencies in all of them. It is hoped that the results revealed may contribute to the updating of the theme and to the deepening of the understanding about the social demands related to FNS. The current threats to the principle of social participation presented by the scenario of economic and political crisis, such as the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security in 2019, alert to the urgency of resistance and the defense of participatory mechanisms, given its essentiality in the struggle guaranteeing the human right to food.

Keywords: Food and Nutritional Security. Social participation. Conferences.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fotografia 1: Encerramento da V Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina. Florianópolis, 2015.....	15
Fotografia 2: Relatoria (à esquerda) e leitura da Carta (à direita) da Tenda Josué de Castro realizada no Congresso Brasileiro de Nutrição. Porto Alegre, 2016 (à esquerda) e Brasília, 2018 (à direita).....	17
Fotografia 3: “Banquetaço” em defesa do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Florianópolis, 2019.....	18
Figura 1: Estrutura geral da dissertação.....	24
Figura 2: Princípios da formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.....	29
Figura 3: Modelo teórico das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional.....	37
Figura 4: Fluxograma das etapas de seleção da revisão integrativa.....	42
Figura 5: Fluxograma das etapas de execução da presente pesquisa.....	54
Figura 6: Modelo de análise dos Relatórios Finais das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional brasileiras.....	60
Gráfico 1: Caracterização dos relatórios finais das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas no Brasil, segundo o número de propostas e de segmentos codificados.....	77
Gráfico 2: Distribuição das subcategorias temáticas nos Relatórios Finais das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, de acordo com a frequência (%)......	79
Gráfico 3: Distribuição das categorias temáticas de acordo com a edição da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....	80
Gráfico 4: Distribuição das categorias transversais de acordo com a edição da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....	81
Figura 7: Sobreposição entre categorias temáticas e transversais nos Relatórios Finais das CNSAN.....	82
Figura 8: Linha do tempo do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional segundo as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional.....	83

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1:** Relação de bibliografias sobre a participação social na construção de ações de promoção de Segurança Alimentar e Nutricional, localizadas até outubro de 2020, de acordo com os grupos classificados..... 43
- Quadro 2:** Resumo dos achados nos estudos sobre a participação social na construção de ações de promoção de Segurança Alimentar e Nutricional em um panorama internacional..... 50
- Quadro 3:** Caracterização das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas no Brasil..... 76

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Distribuição e frequência dos segmentos codificados nos Relatórios Finais das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas no Brasil, conforme categorias temáticas e transversais.....	78
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAISAN – Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNSAN – Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA/SC – Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina
DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada
EAN – Educação Alimentar e Nutricional
EC – Emenda Constitucional
FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FBSSAN – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NEPAS – Núcleo de Extensão e Pesquisa em Avaliação em Saúde
ONG – Organização Não-Governamental
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador
PCT – Povos e Comunidades Tradicionais
PDF – *Portable Document Format*
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN – Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PPGN – Programa de Pós-Graduação em Nutrição
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
TearSAN – Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
1.1. PREFÁCIO.....	15
1.2. APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA E JUSTIFICATIVA.....	19
1.3. OBJETIVOS.....	24
1.3.1 Objetivo geral	24
1.3.2 Objetivos específicos	24
1.4. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	25
2. REFERENCIAL TEÓRICO	26
2.1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E CONCEITUAL	26
2.1.1. O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil	26
2.1.2. A participação social na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	32
2.1.3. As percepções sociais para a Segurança Alimentar e Nutricional ..	40
2.2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	42
3. MÉTODO	55
3.1. CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO.....	55
3.2. ETAPAS DA PESQUISA.....	56
3.2.1. Revisão Bibliográfica Integrativa	56
3.2.2. Pesquisa Documental	57
3.3. QUESTÃO DE PESQUISA E SELEÇÃO DA AMOSTRA	60
3.4. CONSTRUÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE.....	61
3.5. FERRAMENTAS E TÉCNICAS UTILIZADAS.....	66
3.6. DETERMINAÇÃO DE CONFIABILIDADE	67
3.7. PROCESSAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS	68
4. RESULTADOS	70
4.1. AVALIAÇÃO PRELIMINAR.....	70
4.1.1. Natureza do texto, autenticidade e confiabilidade	70
4.1.2. Contexto histórico, autores, conceitos-chave e lógica interna	72
4.2. ANÁLISE DE CONTEÚDO	79
4.2.1 Linha do tempo do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional emanado nas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional entre 1994 e 2015	86
5. DISCUSSÃO	92
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	101

REFERÊNCIAS	104
APÊNDICES	116
APÊNDICE A – Modelo de análise e critérios de codificação dos relatórios das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas no Brasil.....	116
APÊNDICE B – Linha do tempo do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional emanado nas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas no Brasil.....	119
APÊNDICE C - Nuvens de palavras dos Relatórios das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas no Brasil.....	120
APÊNDICE D - Artigo original	121
APÊNDICE E - Nota de imprensa.....	146

1. INTRODUÇÃO

“Como seria a condição humana se não houvessem militantes? Não porque os militantes sejam perfeitos, porque tenham sempre a razão, porque sejam super-homens e não se equivoquem. Não é isso. É que os militantes não vêm para buscar o seu, vêm entregar a alma por um punhado de sonhos. Ao fim e ao cabo, o progresso da condição humana depende fundamentalmente de que exista gente que se sinta feliz em gastar sua vida a serviço do progresso humano. Ser militante não é carregar uma cruz de sacrifício. É viver a glória interior de lutar pela liberdade em seu sentido transcendente”

Pepe Mujica (CORDANO)

1.1. PREFÁCIO

Meus primeiros questionamentos sobre a trajetória histórica das Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), enquanto instrumentos importantes de participação social, surgiram a partir de observações de campo feitas na III Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Florianópolis, realizada em junho de 2015; na V Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, realizada em Florianópolis em setembro de 2015 (Fotografia 1); e na V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em Brasília em novembro de 2015.

Fotografia 1: Encerramento da V Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina. Florianópolis, 2015.



Fonte: Arquivo pessoal.

Participei destes eventos na função de cidadã e também de apoio técnico, realizando tarefas de relatoria, registro, sistematização e facilitação de um dos grupos de trabalho. Minha inserção enquanto apoio técnico se deu por meio da parceria entre os conselhos responsáveis pela organização das Conferências com a Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional (TearSAN) – grupo de pesquisa e extensão, vinculado à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que busca fortalecer a atuação local, interdisciplinar e intersetorial no âmbito da SAN – onde colaboro enquanto bolsista desde a graduação em Nutrição.

Para além de observações acerca das estratégias de sistematização e registro e da complexa dinâmica de interação entre atores tão diversos – os quais incluíam representações governamentais, institucionais, técnicas, sindicais, de povos e comunidades tradicionais diversos, de populações em situação de rua, estudantis, de diferentes movimentos sociais, entre outras –, estas experiências me possibilitaram vivenciar a produção de seus futuros relatórios, onde estariam registrados os acontecimentos dos eventos. A partir destas vivências pude perceber e ampliar meu olhar sobre a complexidade e o desafio de representar textualmente e de maneira fidedigna demandas tão diversas, que carregam em si, simultaneamente, uma análise da realidade social, um desejo de mudança e algumas possibilidades de caminho – algumas mais consolidadas, outras ainda em construção.

Além das Conferências, este vínculo com a TearSAN também me possibilitou vivenciar outros projetos na temática, entre os quais destaco: o projeto de extensão “Elaboração de instrumento de monitoramento de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), em territórios identificados como de risco para insegurança alimentar em dois Distritos Sanitários do Município de Florianópolis”; o projeto de extensão “Apoio à consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado de Santa Catarina”; o projeto de extensão “Fortalecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) nos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul e seus respectivos municípios”; o projeto de pesquisa “O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul”; e o projeto de pesquisa “Seleção de

Indicadores e Caracterização da Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios do estado de Santa Catarina”.

Por meio desses projetos, entre as diversas experiências que ajudei a construir e pelas quais fui construída no campo da SAN, pude participar de algumas plenárias do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina (CONSEA/SC), as quais se apresentam de forma especial para este trabalho, pois, nos momentos que presenciei, eram frequentes os questionamentos sobre a correspondência entre os Planos de SAN – principal instrumento de planejamento, gestão e execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) – e as demandas emanadas nas Conferências. Ou seja: evocava-se ali a necessidade de uma forma de averiguar se os planos orientadores das ações de promoção da SAN estavam respondendo pelas propostas demandadas nas conferências, conforme o que determina a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) (BRASIL, 2006a).

Participar da Tenda Josué de Castro, em Conferências e Congressos, foi outro ponto que me impulsionou até a esta trajetória acadêmica, pois naquelas rodas de conversa, onde tive a responsabilidade de registrar de forma lúdica os saberes ali construídos, foi possível sentir o tamanho da força e da sabedoria popular carregada por cada militante e potencializada pelos movimentos sociais (Fotografia 2).

Fotografia 2: Relatoria (à esquerda) e leitura da Carta (à direita) da Tenda Josué de Castro realizada no Congresso Brasileiro de Nutrição. Porto Alegre, 2016 (à esquerda) e Brasília, 2018 (à direita).



Fonte: Arquivo pessoal.

Assim, cresceu o interesse em explorar este tema complexo, que envolve mecanismos estruturados de participação social na etapa de formulação de uma política suprassetorial, bem como a evocação de demandas diversas, gerais e específicas para o alcance da SAN por toda a população brasileira, as quais necessitam de métodos de apreensão e incorporação por parte do poder público. Esta exploração foi, então, oportunizada com meu ingresso no Programa de Pós-Graduação em Nutrição da UFSC (PPGN/UFSC) enquanto estudante de mestrado, onde pude desenvolver os métodos aqui empregados e aprofundar o conhecimento dos temas a serem apresentados.

Durante o primeiro ano do curso, o cenário político brasileiro foi marcado por desmontes em diversos programas e ações da PNSAN, os quais serão explorados ao longo do trabalho, destacando-se a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) – principal instrumento de participação e representação social na política, responsável, entre outros, pela organização das conferências e transformação das demandas ali emanadas em planos de ação. Por comprometer seriamente a continuidade do SISAN, diversas organizações, coletivos, redes e comissões do todo o país se mobilizaram em defesa do CONSEA e do direito à alimentação (RECINE et al, 2020), por meio de audiências públicas, moções e da organização de “Banquetaços” – atividade pública que resultou na distribuição de mais de 20 mil refeições em mais de 40 cidades brasileiras, na qual pude colaborar com a construção do “Banquetaço” de Florianópolis (Fotografia 3).

Fotografia 3: “Banquetaço” em defesa do CONSEA. Florianópolis, 2019.



Fonte: Página pública do CONSEA/SC no Facebook, disponível em: <<https://www.facebook.com/conseasc/photos/a.1489720021343322/2224065984575385>>.

Estas e outras experiências me proporcionaram vivenciar construções coletivas de sonhos e resistências por e com indivíduos e grupos abertos para a troca e a transformação. Então, não poderia deixar de citá-las como minha principal fundamentação teórica, conceitual e política para a idealização e execução deste estudo – mesmo que sua finalização tenha se dado em um contexto de isolamento social induzido pela pandemia da *COVID-19*¹, o que também transformou minhas perspectivas acerca da interação e da mobilização social em SAN.

1.2. APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA E JUSTIFICATIVA

A história das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional brasileiras – as quais serão abreviadas como CNSAN ao longo do texto – se inicia oficialmente em 1993, com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) pelo governo de Itamar Franco, motivada por proposições e mobilizações intensificadas desde a década de 1980 (MALUF, 2007; SILVA, 2014). No ano seguinte à sua criação, em parceria com a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, o CONSEA organizou a I CNSAN, trazendo “Fome: uma questão nacional” como tema principal, e reunindo cerca de dois mil participantes de diversas regiões do país para desenvolver propostas de combate à fome e respeito aos direitos humanos (BRASIL, 1995).

Este evento simbolizou uma ruptura nas formas de relação entre sociedade e Estado por traçar uma agenda de promoção da SAN (BRASIL, 1995) a partir da convergência de três fluxos decisórios: problemas, soluções e política – os quais caracterizam o surgimento de uma demanda de política pública, que, por sua vez, se constitui enquanto etapa essencial para a definição de uma agenda governamental

¹ Doença causada pelo novo coronavírus, denominado SARS-CoV-2 (coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2), identificada em dezembro de 2019 e caracterizada como uma pandemia pela Organização Mundial da Saúde em 11 de março de 2020 (COVID-19: *coronavirus disease 2019*). Por ser transmitida através das vias respiratórias, sendo rapidamente disseminada por todos os continentes, e pela carência de informações sobre prevenção e tratamento, diversas autoridades científicas e governamentais recomendaram o isolamento social como principal forma de evitar o aumento do contágio, até o desenvolvimento de novas vacinas. Além de desafiar a capacidade dos sistemas de saúde, a paralisação das atividades econômicas imposta pela pandemia também pôs à prova a capacidade dos Estados de cumprirem sua função primordial de proteger a população – especialmente aquela em maior vulnerabilidade social –, fornecer condições de vida adequadas e responder efetivamente aos diversos problemas causados pela crise sanitária e econômica. Até o momento da entrega desta dissertação nenhuma vacina foi aprovada para distribuição (BRASIL, 2020; RECINE et al, 2020; WHO, 2020).

(PINTO, 2008a; SILVA e NAGEM, 2011). Então, além de incluir a sociedade na definição dos problemas e no desenvolvimento de soluções e alternativas, este canal de participação também se mostrou eficiente na detecção das forças políticas organizadas e dos conceitos e questões compartilhados por um grande e diverso grupo de pessoas, em um determinado lugar e em uma determinada época.

Porém, a despeito do seu potencial de mobilização, a história das CNSAN teve um período de hibernação que iniciou no ano seguinte à realização da primeira edição, com a substituição do CONSEA pelo Programa Comunidade Solidária², e se estendeu até o ano de 2003, quando se deu a reestruturação do CONSEA no primeiro ano de governo Lula, iniciando a construção de uma agenda de SAN concomitante à implementação e reorientação de ações e programas voltados para a questão alimentar nas três esferas de governo (MARCON, 2017; SILVA, 2014; VASCONCELOS, 2005).

O ano de 2004 torna-se um marco político desta linha histórica pelo acontecimento da II CNSAN, processo que deu início à formulação do SISAN, garantindo a realização periódica das conferências a cada quatro anos – precedidas pelas etapas municipais, regionais e estaduais – e a organização de encontros nacionais dois anos após cada conferência para avaliar a implementação das suas proposições e contribuir com o processo preparatório da conferência seguinte (BRASIL, 2006b; BRASIL, 2010c; BRASIL, 2014; BRASIL, 2018). A formulação coletiva do conceito brasileiro de SAN pelos diferentes atores sociais presentes também tornou esta conferência um marco conceitual. O conceito de SAN referendado na II CNSAN foi formalizado na LOSAN como:

“(...) [a] realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis” (BRASIL, 2006a, art. 3º).

² Instituído com o início do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, o Programa alinhava-se ao Plano Nacional de Estabilização Econômica, que promovia a ampliação da atuação das Organizações Não-Governamentais (ONG) em detrimento de uma política de Estado na área da proteção social. Acarretou na descaracterização da participação social, pela redução dos espaços de debate e confronto político-ideológico em torno do tema da SAN (MARCON, 2017; SILVA, 2014; VASCONCELOS, 2005).

O processo de institucionalização do SISAN teve continuidade com a realização da III CNSAN no ano de 2007, em Fortaleza, que trouxe como inovação o estabelecimento de cotas de representação para garantir a participação de populações vulneráveis à insegurança alimentar e nutricional. Em 2010, a publicação do Decreto 7.272/2010 promoveu a regulamentação da LOSAN, a instituição da PNSAN e definiu os parâmetros para elaboração do Plano Nacional de SAN. A aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 64 no mesmo ano, que reconhece a alimentação enquanto um direito da população – devendo ser garantida pelo Estado – indica o fortalecimento legal e político do tema (BRASIL, 2007; 2010a; 2010b).

A consolidação destes canais de diálogo promoveu intensa reflexão e interação entre governo, sociedade civil e científica, centralizando o entendimento da fome enquanto um problema social e inserindo a SAN na agenda governamental (BURITY et al, 2010). A combinação da vocalização de demandas sociais relacionadas a SAN com a responsabilização por parte do Estado gerou como frutos diversas estratégias de combate à fome e à miséria, referenciadas no debate global por propiciarem que o país vivenciasse importantes avanços relacionados ao estado de SAN da população, principalmente associados à redução da extrema pobreza e da fome e à consolidação de políticas públicas voltadas às diversas dimensões deste conceito (BRASIL, 2013; FAO, 2014; SILVA, 2014; MARCON, 2017).

Muitos desses avanços são creditados à construção participativa da LOSAN (RECINE, GARCIA, 2020), pois, além de definir a equidade, a intersetorialidade e a participação social enquanto princípios fundamentais do SISAN, sua regulamentação instituiu que o planejamento, a gestão e a execução da Política fossem operacionalizados por meio de Planos de SAN compostos por diretrizes e prioridades definidas nas deliberações das CNSAN (BRASIL, 2006a; BRASIL, 2010a).

Assim, a IV CNSAN – realizada em Salvador no ano de 2011 – forneceu as bases para a elaboração do I Plano Nacional de SAN, vigente entre 2012 e 2015, enquanto a V CNSAN, realizada em Brasília no ano de 2015, contou com inovações metodológicas que visavam a democratização do conceito de SAN, assim como o

aprofundamento das discussões para a definição de propostas e prioridades que embasariam a elaboração do II Plano Nacional de SAN (BRASIL, 2011; 2015).

Uma das maiores conquistas creditadas à consolidação deste processo de institucionalização é identificada em 2014, quando o SISAN passa a ser reconhecido internacionalmente pela capacidade de retirar o Brasil do Mapa da Fome³ (SILVA, 2014). Mas, se por um lado, o problema da fome inserido no contexto das políticas públicas brasileiras coloca a temática da alimentação e nutrição em pauta, por outro, ela se caracteriza enquanto uma demanda “não suficientemente problematizada, o que sistematicamente adia sua resolução política” (PINHEIRO, CARVALHO, 2010, p.122).

Esta afirmação pode ser ilustrada pelo fato de que, apesar dos avanços supracitados, a visibilidade alcançada pelo tema não impediu que o CONSEA fosse novamente extinto em 2019, por meio da Medida Provisória nº 870. Convertida na Lei nº 13.844/2019, a medida também estabeleceu, dentre outras ações, a renomeação do Ministério do Desenvolvimento Social para Ministério da Cidadania e a extinção da Secretaria Nacional de SAN, comprometendo seriamente os objetivos fundamentais da Constituição e promovendo a desorganização do SISAN (BRASIL, 2019a, 2019b).

Por interromper a organização da VI CNSAN, programada para o ano de 2019, a medida também impediu a elaboração do III Plano Nacional de SAN, favorecendo, conseqüentemente, o desmonte dos programas consolidados, do princípio da participação social como elemento central da democracia, e, em efeito cascata, a desarticulação da governança nos estados e municípios. Este contexto é exacerbado pela pandemia da *COVID-19*, que impacta diretamente a SAN da população vulnerável, sendo motivo de resistência de diversos conselhos, entidades, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, os quais se responsabilizaram pela articulação de ações emergenciais de combate à fome e cobrança dos poderes públicos, organizados na Comissão Organizadora da “Conferência Nacional, Popular, Autônoma: por Direitos, Democracia e Soberania e

³ Estudo elaborado desde 1990 pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) para reunir e analisar dados sobre a situação da Segurança Alimentar e Nutricional da população mundial, com diagnósticos por regiões e países.

Segurança Alimentar e Nutricional” (CASTRO, 2019; FBSSAN, 2019; RECINE et al, 2020).

Este breve resgate histórico da ocupação do espaço público pela sociedade civil engajada na defesa do direito à alimentação revela disputas de narrativas que imputam um caráter mutável ao conceito de SAN. Por se desenvolver em um cenário de disputa de interesses e refletir o momento histórico em que ocorre, identifica-se um alargamento conceitual da temática conforme se amplia o debate sobre os fatores determinantes da fome e suas estratégias de erradicação (SILVA, 2014; MARCON, 2017). Assim, entende-se que a participação social tem o potencial de qualificar o conceito de SAN, promovendo dinamicidade às prioridades políticas, adequando-as ao contexto social, econômico, político e cultural de determinada época e lugar.

Sem desconsiderar esta potencialidade, a literatura indica limites e desafios para o alcance de uma participação democrática legítima na governança da SAN, principalmente relacionados à necessidade de: maior instrumentalização da população; qualificação e formação dos atores sociais estratégicos; maior descentralização do exercício do poder sobre as políticas; e maior aprofundamento sobre as formas de apreensão e compreensão dos conceitos e do discurso cidadão para incorporação das demandas por SAN na atuação do poder público (Capítulo 2.2).

Sabendo que, mesmo sem expressar toda a complexidade e singularidade das vivências, os discursos dão visibilidade para os saberes que articulam e significam a ação humana (GUIZARDI, PINHEIRO, 2006), este quadro evidencia a pertinência da caracterização dos conceitos e questões compartilhados pelo coletivo social para a formulação de políticas voltadas à realização do direito humano à alimentação adequada, de forma apropriada ao lugar, ao tempo e às demandas sociais.

Por traduzirem, de forma sintética, as deliberações e a vontade dos representantes sociais presentes nas CNSAN, os relatórios das conferências se caracterizam como guias representativos para a formulação de um plano responsivo às demandas sociais relacionadas à SAN. Desta forma, análise sistemática destes

documentos é percebida como uma nova possibilidade de caminho para aprofundar a compreensão da SAN enquanto um conceito dinâmico e complexo, que se amplia conforme os problemas são assumidos enquanto pautas políticas (AMARAL, BASSO, 2016; BURLANDY, 2009).

Assim, partindo de uma perspectiva da participação social vinculada ao conceito de justiça participativa enquanto virtude central da ética pública (CHAUÍ, 2019), projeta-se na análise dos relatórios finais das CNSAN a identificação da trajetória histórica deste conceito emanado pela sociedade civil engajada.

Visando reconhecer, valorizar e dar voz às demandas destes lutadores e lutadoras, e com a hipótese de que será possível visualizar um conceito de SAN composto por diversas categorias ao se destacarem os principais elementos registrados nos relatórios das distintas CNSAN até então realizadas no país, questiona-se: *Qual a trajetória do conceito de SAN emanado nas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional? Houve transformação do conceito ao longo do tempo?*

1.3. OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo geral

Analisar a trajetória do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional emanado nas propostas das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional.

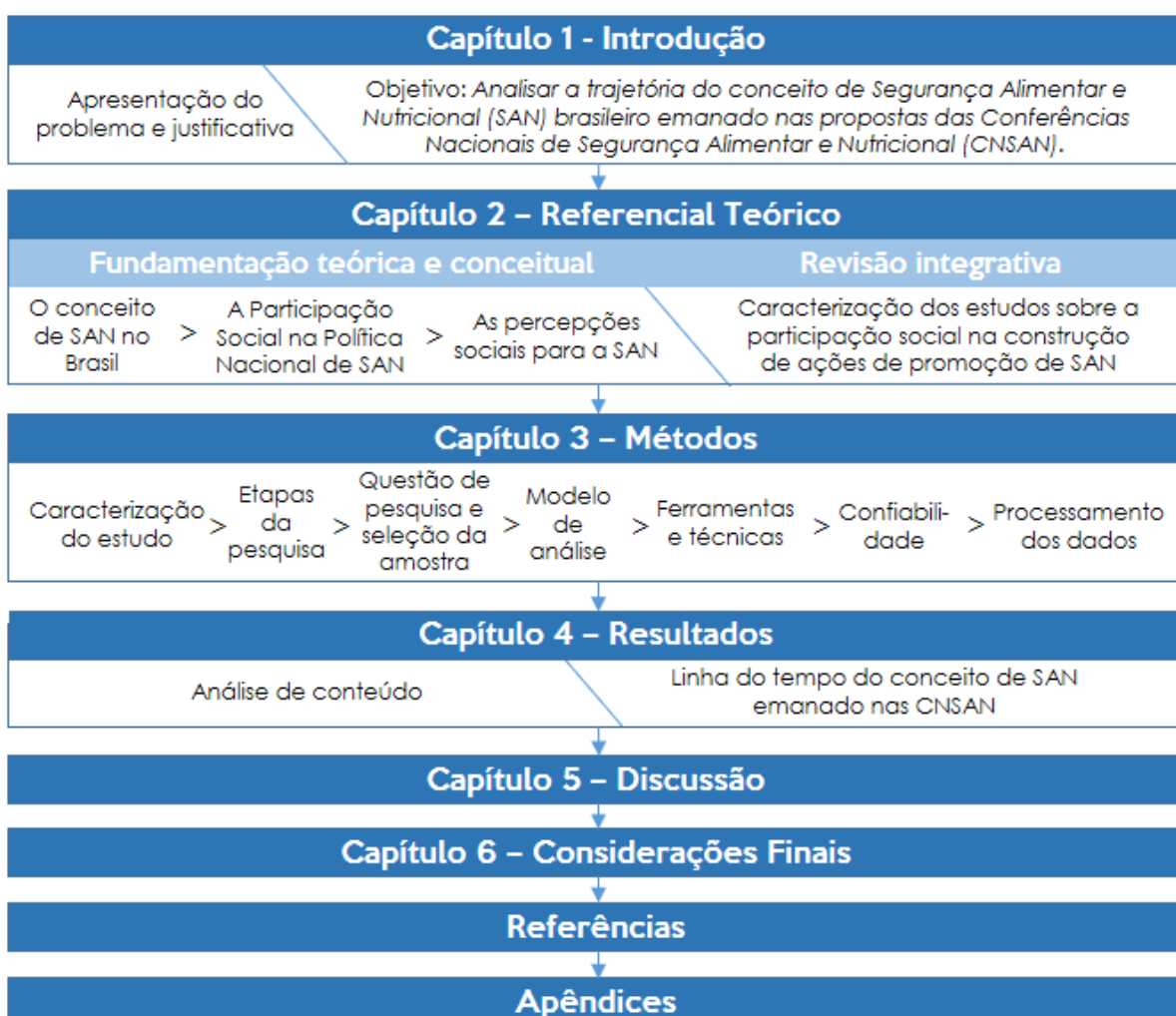
1.3.2 Objetivos específicos

- a) Caracterizar os estudos sobre a participação social na construção de ações de promoção de Segurança Alimentar e Nutricional em um panorama internacional;
- b) Realizar uma análise descritiva das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas no Brasil;
- c) Realizar análise de conteúdo das propostas registradas nos Relatórios Finais das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, com posterior análise comparativa.

1.4. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação aqui apresentada encontra-se estruturada em 6 capítulos, conforme Figura 1. O primeiro capítulo introduz o problema de pesquisa, apresentando suas perguntas de partida e a justificativa para a realização do estudo. No segundo capítulo são apresentados: as concepções teóricas, o objeto de estudo e os achados da literatura que embasaram a pesquisa. O terceiro capítulo descreve os procedimentos metodológicos, discriminando suas etapas de execução, o processamento e a análise dos dados. No quarto capítulo são apresentados os resultados do estudo, estruturados no formato de um artigo científico. Por último, são apresentadas as conclusões e discussões geradas, as referências e os materiais produzidos em anexo.

Figura 1: Estrutura geral da dissertação.



Fonte: Elaboração da autora, 2020.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E CONCEITUAL

Visando contextualizar o tema, o presente capítulo busca reunir os principais marcos teóricos que influenciaram a trajetória conceitual da SAN no Brasil, à luz das demandas sociais expressas por meio de mecanismos de participação social. Sabendo que, desde a recriação do CONSEA, o destaque da SAN na agenda política intensificou o envolvimento de diversos atores sociais no desenvolvimento de intervenções no país – dos setores público e privado, governamentais e de controle social (PINHEIRO, 2008) –, reconhece-se que a profundidade e a amplitude do tema não serão esgotadas ou plenamente representadas pelos dados aqui reunidos.

Visando garantir objetividade a esta complexa abordagem, a fundamentação teórica e conceitual do trabalho foi conduzida por uma breve identificação das mudanças conceituais sobre SAN consideradas importantes para o desenvolvimento da atual PNSAN. A partir daí a exploração é aprofundada em torno dos aspectos participativos desta Política, assim como suas características e trajetórias, para distinguir os meios e as formas de enunciação dos discursos e demandas. Por fim, a Teoria das Representações Sociais é trabalhada como possibilidade de exploração dos discursos para identificação de conceitos compartilhados coletivamente.

2.1.1. O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil

Parte-se da compreensão de que o conceito de SAN tem gerado definições variadas, desde as primeiras referências ao termo da Segurança Alimentar em meados do século XX. A própria constituição da SAN enquanto um objeto de políticas públicas a coloca em um ambiente de disputa de interesses e narrativas, gerando distintas compreensões sobre o termo (MALUF, 2007; PINHEIRO, 2008).

O surgimento do termo Segurança Alimentar remete a uma origem militar, associado predominantemente à capacidade de produção de alimentos determinada pelo estado de guerra dos países em âmbito global (PINHEIRO, 2008). Com a constatação da persistência da subnutrição paralelamente a existência de estoques alimentares a partir da década de 1970, incorpora-se ao conceito a necessidade de

garantia de acesso à alimentação, para além da disponibilidade. A I Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas, realizada em Roma no ano de 1974, é apontada como um marco no deslocamento do debate em torno da fome para a arena social e política, por identificar a pobreza como sua causa principal (SILVA, 2014).

No Brasil, as origens do tratamento da problemática alimentar remetem às análises pioneiras de Josué de Castro, a partir da década de 1930, com a denúncia do problema da fome e da má alimentação enquanto resultados das desigualdades sociais, impulsionando o tema na agenda política nacional com destaque para a questão nutricional, incorporada enquanto indicador qualitativo da alimentação do povo brasileiro (PINHEIRO, 2008).

Após a inauguração de um conjunto de políticas sociais de alimentação e nutrição, as recessões econômicas e a concentração de riqueza e renda aprofundados durante a ditadura militar levaram o sistema de seguridade social do país a uma crise financeira. A crise mundial da fome e da produção de alimentos impulsionou a incorporação do planejamento nutricional ao planejamento econômico dos países periféricos. O Brasil, então, passa a implementar intervenções de caráter assistencialista, por meio de programas sociais focalizados e direcionados às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional (VASCONCELOS, 2005; MALUF, 2007; PINHEIRO, 2008), sugerindo a incorporação da noção de vulnerabilidade ao debate da SAN.

A década de 1980 é marcada pelo enfraquecimento institucional do abastecimento popular de alimentos, motivada pelo apontamento dos gastos com proteção social como responsáveis pela crise capitalista. Por outro lado, também nesta década, se observam duas formulações importantes para a origem da proposta de um Conselho Nacional de SAN e para o enfoque contemporâneo da SAN no Brasil, que começa a considerar dimensões distintas: alimentar, referente à produção, comercialização e disponibilidade de alimentos; e nutricional, referente à escolha, ao preparo e consumo alimentar (MALUF, 2007; SILVA, 2014).

A primeira formulação se refere à elaboração do documento “Segurança Alimentar: proposta de uma política contra a fome”, que continha as diretrizes de

uma política nacional e a proposta de constituição de um conselho nacional de Segurança Alimentar de composição interministerial. O documento elaborado em 1985 por técnicos a pedido da Superintendência de Planejamento do Ministério da Agricultura propunha atender as necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência na produção alimentar nacional (MALUF, 2007).

A segunda refere-se à realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, no interior da 8ª Conferência Nacional de Saúde realizada em 1986, marcando a posição pioneira do Brasil na incorporação da dimensão “nutricional” à noção de Segurança Alimentar. A Conferência também sugeriu a instituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, proposição resgatada em 2004 na II CNSAN (MALUF, 2007).

Em 1991, a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar formulada e difundida pelo Governo Paralelo⁴ teve impacto político por incluir o combate à fome entre as prioridades do Movimento pela Ética na Política – que originou, em 1993, a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, unindo instituições públicas e privadas na articulação de campanhas contra a fome e a miséria em um movimento de resistência ao fortalecimento do neoliberalismo. Em 1993 a proposta é tomada como referência pelo Presidente Itamar Franco para instituição do primeiro CONSEA, tendo impacto conceitual por entender a Segurança Alimentar enquanto um objetivo estratégico do governo, englobando as políticas de produção agroalimentar, comercialização, distribuição e consumo de alimentos, e “incorporando a perspectiva de descentralização e diferenciação regional” (MALUF, 2007, p. 82).

O fortalecimento da intervenção estatal na área da alimentação e nutrição se constituiu como um dos principais instrumentos de legitimidade do projeto de transição democrática. Porém, a crise ética e a descontinuidade de programas sociais apresentada pelo governo Collor através do esvaziamento técnico e político das instituições de política social, assim como seu *impeachment*, delegaram o protagonismo da transformação da realidade econômica, política e social do país para a Ação da Cidadania (BURLANDY, 2009; VASCONCELOS, 2005).

⁴ Instituto criado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), constituído por partidos de orientação de esquerda que perderam as eleições de 1989 e presidido por Luiz Inácio Lula da Silva.

Em 1995, o Governo de Fernando Henrique Cardoso muda os rumos da política que começara a se constituir, através da extinção e substituição do CONSEA pelo Programa Comunidade Solidária, marcando a tendência de ampliação da atuação das Organizações Não-Governamentais (ONG) em detrimento de uma política de Estado e de descaracterização da participação social, reduzindo os espaços de debate e confronto político-ideológico em torno do tema (MARCON, 2017; SILVA, 2014; VASCONCELOS, 2005).

Apesar da continuidade de programas construídos nos governos anteriores, os anos seguintes se caracterizam pela desarticulação e especificidade das ações relacionadas à alimentação e nutrição, dificultando ações planejadas a nível territorial e cabendo à Cúpula Mundial de Alimentação, realizada em Roma no ano de 1996, a retomada da questão da Segurança Alimentar no contexto político brasileiro (BURLANDY, 2009; IPEA, 2012; VASCONCELOS, 2005).

Outra evolução conceitual é atribuída a este evento por associar à SAN a noção do Direito Humano à Alimentação Adequada, considerando-o como:

“um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito (...) 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” (SILVA, 2014, p. 14).

O cenário da SAN no Brasil se altera novamente a partir de 2003, quando a agenda de SAN é resgatada, promovendo a implementação e reorientação de ações e programas para a questão alimentar nas três esferas de governo. A principal via de implementação desta agenda se deu pelas iniciativas do CONSEA – reestruturado no primeiro ano do governo Lula – de transformar as diretrizes aprovadas nas Conferências em propostas de ações. Outra via importante congrega múltiplas iniciativas oriundas das organizações da sociedade civil e movimentos sociais – com destaque para o então denominado Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) – que conflui em boa parte para os espaços dos conselhos ou se articula com programas públicos (MALUF, 2007; SILVA, 2014).

Em 2004 a II CNSAN se torna um marco por aprovar o conceito brasileiro de SAN, elaborado por meio da conjugação de contribuições governamentais e dos movimentos sociais ao longo da história de desenvolvimento do conceito no Brasil:

“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” (BRASIL, 2006a, art. 3º).

Conforme Silva (2014), “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” (p. 13-14). Devido à abrangência alcançada, este conceito entra em fase de incorporação pela sociedade e pelo governo brasileiro (IPEA, 2012).

Para dar sentido e organicidade às deliberações da II CNSAN, que contempla 153 propostas de ação aprovadas, a definição de prioridades para Política de SAN que começa a ser construída foi orientada pela promoção de cinco princípios fundamentais (MALUF, 2007), conforme apresentados na Figura 2.

Figura 2: Princípios da formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.



Fonte: elaboração da autora, 2020, com base no texto de Maluf (2007).

A delimitação do conceito brasileiro de SAN por meio da LOSAN também propiciou a definição de diretrizes para orientar a formulação, a implementação e a avaliação da PNSAN, quais sejam (BRASIL, 2006a):

- a) promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais;
- b) descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;
- c) monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo;
- d) conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população;
- e) articulação entre orçamento e gestão;
- f) estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.

A partir da consolidação política evidenciada, o conceito de SAN passa a articular as dimensões alimentar e nutricional, sendo a primeira caracterizada pelo atendimento suficiente à demanda, oferta permanente, autossuficiência nacional em alimentos básicos, acesso equânime às necessidades nutricionais e sustentabilidade do ponto de vista agroecológico, social, econômico e cultural; enquanto a segunda é definida por escolhas saudáveis, preparos que preservem o valor nutricional, consumo adequado e saudável, consideração de fatores ambientais e promoção de cuidados com a saúde no âmbito familiar e comunitário (BURITY et al, 2010).

O alargamento conceitual identificado neste breve resgate evidencia a transversalidade do conceito de SAN, o qual sujeita-se a diferentes interpretações e estabelece limites e prioridades às políticas sociais. Pode-se afirmar que os conceitos diferem conforme o contexto político e social analisado, reconhecendo o importante papel das conferências e acordos nacionais e internacionais na ampliação das dimensões do debate em torno da fome (BELIK, 2003; IPEA, 2012; SILVA, 2014).

2.1.2. A participação social na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Com o fim de debater as possibilidades de participação da sociedade no SISAN, cabe caracterizar o que se compreende por participação, quais são os objetivos e os espaços destinados a ela, e quais os mecanismos legítimos de deliberação e intervenção previstos para a realização das Conferências de SAN.

Adota-se como referencial teórico para a abordagem da participação social a concepção de justiça participativa defendida por Chauí (2019), entendendo que a construção de uma sociedade justa requer não somente o enfrentamento da desigualdade social, mas também imputa ao poder público o compromisso ético de promover a igualdade sobre o exercício do poder. Nesta perspectiva, busca-se identificar as formas de promoção da cidadania no desenvolvimento de ações públicas de SAN, o que inclui a socialização do conhecimento e o diálogo permanente com a sociedade civil.

Além da perspectiva da ética, parte-se do conhecimento de que a participação da sociedade na esfera política objetiva maior descentralização das decisões, transparência e controle dos recursos utilizados, assim como o desenvolvimento de uma conscientização crítica por parte da população quanto às políticas públicas (BORDENAVE, 2013). Esta compreensão indica, então, como principal objetivo da participação política o controle social, entendido como “a capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da coletividade” (CORREIA, 2000, p. 53).

No Brasil, esta compreensão do conceito de controle social, assim como da participação social nas políticas públicas, remete ao processo de democratização do Estado em meados dos anos 1970, onde movimentos sociais reivindicavam maior acesso a direitos como educação, saúde e saneamento básico, e buscavam estabelecer canais de interlocução com o Estado objetivando a incorporação dessas demandas às políticas públicas (CORREIA, 2000; AVRITZER, 2009).

A crise econômica deste período propiciou o enfraquecimento do regime militar, favorecendo o desenvolvimento de diferentes formas de representação

política da sociedade, a reinserção de processos eleitorais, liberdade de imprensa e criação de partidos, sendo uma época marcada pelo surgimento de algumas ONG fundamentais para a construção da política atual de SAN. Além disso, a organização da população brasileira em mecanismos de controle social trouxe atenção para as finalidades do gasto público, aprofundando o processo de democratização para o controle dos fundos públicos, visando sua reversão em gastos sociais em detrimento do lucro (CORREIA, 2000; IPEA, 2012).

As relações entre Estado e sociedade, enquanto um dos requisitos essenciais para possibilitar o controle social sobre as ações e recursos públicos, estabeleceram-se por meio de canais democráticos de participação social (CORREIA, 2000). A partir deste cenário, dois campos distintos de participação democrática passaram a coexistir na realidade política brasileira: a democracia representativa – que restringe o espaço político ao processo eleitoral, a partir de um ideário liberal – e a democracia participativa – que preconiza a inclusão social com o propósito de garantir maior distribuição de bens e serviços socialmente produzidos (STOTZ, 2007). Aqui, deve-se reconhecer o papel dos mecanismos de democracia participativa, visto que a participação política restrita ao campo da representação tende a romper o vínculo entre o cotidiano e a dimensão política que o constitui – condição essencial para o redimensionamento das relações institucionais e consequente alcance da democratização das políticas públicas (GUIZARDI, PINHEIRO, 2006).

Os estudos que analisam o impacto de mecanismos participativos na gestão e na implementação de políticas públicas se dividem em duas perspectivas. A primeira reúne estudos que são céticos em relação à possibilidade desses fóruns favorecerem uma boa governança, por apresentarem, muitas vezes, processos políticos pouco democráticos ou pouca legitimidade e representatividade de seus participantes, uma vez que o desenho institucional destes espaços e o ambiente econômico e político nos quais se encontram permite seu controle por atores sociais com concentração de recursos de poder (CÔRTEZ, 2006).

No caso brasileiro, a recente democratização constitui uma cultura política marcada por extrema polarização e permanência de padrões sociais autoritários que

normatizam os sujeitos e a prática política – desafio tal que ações de formação ou estratégias de representação de interesses não têm sido eficazes para solucionar (GUIZARDI, PINHEIRO, 2006).

Em contrapartida, existe uma segunda perspectiva onde os estudos relacionam positivamente a existência de mecanismos participativos e boa governança, ou seja, uma boa “articulação entre gestores e burocracias governamentais e os interesses de trabalhadores, usuários e beneficiários de políticas públicas” (p.420). Alguns trabalhos reconhecem estes espaços como formas de democracia participativa que, articulados aos mecanismos tradicionais de democracia representativa, promovem mais governança; outros apontam os fóruns participativos como mecanismos integrados ao processo geral de tomada de decisão, sem caracterizar novas formas de democracia. De toda forma, reconhece-se a importância da constituição de canais que abrem o espaço decisório para grupos socialmente excluídos da esfera pluralista de representação de interesses (CÔRTEZ, 2006).

Tomando a participação política como a elaboração coletiva de novos sentidos para a realidade, entende-se que estes espaços podem fomentar uma cultura democrática nas relações institucionais. Assim, revela-se uma dimensão formativa das práticas democráticas, que “podem gerar a afirmação, a valorização e o aprendizado do exercício da condição de sujeitos políticos dos que delas participam” (p. 374), firmando um compromisso ético entre os mesmos (GUIZARDI, PINHEIRO, 2006).

No âmbito legal, a participação social nas políticas públicas brasileiras é prevista pela Constituição Federal de 1988. No âmbito institucional, as formas mais frequentes de participação são as conferências e conselhos instituídos em âmbito municipal, estadual e nacional, por meio da representação. Entre outras vantagens, as conferências nacionais se destacam pela criação de uma agenda da sociedade civil em áreas importantes de políticas públicas e podem ser avaliadas a partir de alguns elementos, como: autoria da convocação, periodicidade, tradição de participação da sociedade civil, método de preparação nas unidades federativas, caráter deliberativo ou consultivo e o número de resoluções (AVRITZER, 2009).

Considerando o predomínio da democracia representativa no Brasil, inclusive nas instâncias de participação como as conferências, a presente pesquisa apoia-se na ideia de que a sociedade possui grupos sociais plurais e desigualdades que demandam o estabelecimento de canais de comunicação entre indivíduos e Estado. Ao promover a integração social dos sujeitos, entende-se que os mecanismos de democracia participativa promovem autonomia no processo de definição de políticas públicas, o que possibilita a modificação das relações de poder existentes na sociedade (DEMO, 2009; SIPIONI, SILVA, 2013).

Tendo sido criados de forma intimamente ligada ao contexto político vigente, desde 1980, os mecanismos institucionais de participação social foram arquitetados pela Constituição de 1988, mas se aprofundaram e se diferenciaram, principalmente, entre os anos de 2003 e 2016, baseados nas experiências municipais e estaduais de governos petistas, relacionadas ao Orçamento Participativo e aos Conselhos de políticas públicas (ROMÃO, MONTAMBEAULT, LOUAULT, 2020).

Conseqüentemente, no âmbito da SAN, observa-se benefício do fortalecimento das relações entre sociedade civil e Estado também a partir de 2003, com a ampliação e diversificação dos canais de participação, por meio da criação de conselhos, comissões, conferências, audiências públicas e ouvidorias. O fortalecimento da participação social em SAN promoveu a criação do SISAN, que, visando contemplar as distintas dimensões que compõe o conceito de SAN e promover justiça social, foi construído a partir de dois princípios estruturais: a intersetorialidade e a participação social (BRASIL, 2006a; IPEA, 2012).

A intersetorialidade, considerada como uma nova forma de abordagem dos problemas sociais, estabelece uma lógica de gestão das políticas públicas que considera o cidadão em sua totalidade, demandando a superação das divisões profissionais e disciplinares para unificar a produção do conhecimento e articular as práticas, visando estratégias de ação que promovam a inclusão social (MAFRA, NAVES, 2009).

Assim, o princípio da intersetorialidade visa superar a alocação ineficiente de recursos e a superposição de ações e clientelas resultantes da fragmentação institucional identificada até meados da década de 1990, para alcançar pactos

nacionais mais amplos no enfrentamento de problemas complexos como a SAN – que contempla objetivos estratégicos para a política de desenvolvimento do país, não podendo confinar-se aos espaços decisórios setoriais. Este princípio se concretiza no SISAN por meio de conselhos e conferências que reúnem diferentes setores em todos os níveis de governo. No plano nacional, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) reúne diversos ministérios e secretarias para formular a Política e o Plano Nacional de SAN (BURLANDY, 2009).

O princípio da participação social, por sua vez, visa resgatar a ação como espaço político, por submeter as normas institucionais ao debate público e coletivo. No SISAN, este princípio se concretiza, principalmente, por meio dos Conselhos e das Conferências de SAN instituídos em todos os níveis de governo. No plano nacional, as Conferências são responsáveis por indicar aos Conselhos as diretrizes e prioridades da Política e dos Planos de SAN, bem como avaliar o próprio SISAN (BRASIL, 2006a; GUIZARDI, PINHEIRO, 2006; BRASIL, 2010a).

Esta organização institucional evidencia a relevância da participação social tanto para a formulação quanto para a implementação da PNSAN, definindo que os Planos de SAN, enquanto principal instrumento de planejamento, gestão e execução da Política, devem ser construídos de forma intersetorial, com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelos Conselhos, a partir das deliberações das Conferências (BRASIL, 2010a), as quais encontram-se sistematizadas na forma de Relatórios contendo as propostas aprovadas, as moções e os demais debates ocorridos durante os eventos (BRASIL, 1995; 2004, 2007a, 2011, 2015).

Estes mecanismos parecem dar sentido e materialidade às ações da coletividade, uma vez que contextualizam os sujeitos enquanto atores constituintes de sua própria realidade – componentes essenciais para a execução de qualquer planejamento ou proposição. Além disso, visto a essencialidade da linguagem para a concretização da dimensão política da ação humana, a organização de espaços públicos se mostra essencial para que as decisões de gestão sejam explicitadas e debatidas (GUIZARDI, PINHEIRO, 2006). Neste contexto, entende-se que as Conferências cumprem um papel fundamental na consolidação da Política de SAN, tanto na garantia do princípio de participação social, quanto na promoção de

ambientes intersetoriais propícios ao aprimoramento e qualificação do conceito de SAN, localizando-o temporal e geograficamente.

Mesmo assim, é importante reconhecer que, assim como a institucionalidade formal no nível federal pode induzir a intersetorialidade do Sistema, mesmo não sendo, por si só, suficiente para efetivá-la; os mecanismos formais de participação, embora relevantes, não esgotam o princípio, uma vez que “a dimensão política da existência humana não se situa num momento exclusivo e delimitado por dispositivos institucionais”, mas remete aos “dispositivos de poder que configuram a produção de realidades sociais” (GUIZARDI, PINHEIRO, 2006, p.369; BURLANDY, 2009).

Por isso, nota-se que os pressupostos da participação social e da intersetorialidade desafiam paradigmas na forma de operar as políticas públicas, exigindo contínua mobilização social e organização da gestão pública no desenvolvimento de mecanismos de escuta e inclusão dos sujeitos, visando aprofundar a compreensão dos sentidos e significados trazidos por eles (FREITAS, PENA, 2007).

No contexto das CNSAN, esses sujeitos se caracterizam por um grupo amplo e plural de atores sociais, eleitos pelos participantes das etapas municipais, regionais e estaduais para representar suas demandas locais. A etapa nacional se caracteriza, então, como resultado final de um processo participativo que envolve milhares de atores e debates, expressando em seu relatório um agregado diverso e representativo das demandas sociais sobre SAN. A eleição de delegados, regulamentada pelo CONSEA, prevê a participação de atores governamentais, de conselheiros do CONSEA e, em maior parte, de representantes da sociedade civil – considerando um sistema de cotas para a representação de povos indígenas, comunidades quilombolas, povos tradicionais de matriz africana, representantes da população negra e dos demais povos e comunidades tradicionais⁵. Nesta etapa também aprovam-se os critérios de indicação dos representantes da sociedade civil para compor o CONSEA (BRASIL, 2006a; PADRÃO, TREVISANI, CALDEIRA, 2015).

⁵ Conforme definição contida no inciso I do artigo 3º do Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Apesar do destaque brasileiro pela constituição dessa rede de instituições empenhadas na execução da política de SAN, é reconhecido que o país ainda carece de ações de monitoramento e avaliação institucionalizadas que extrapolem estatísticas de produção e incorporem a participação dos atores sociais envolvidos nos programas, o que é fundamental para obter uma melhor compreensão do desempenho da atuação governamental no uso dos recursos públicos (SANTOS, 2012; CARVALHO, 2013).

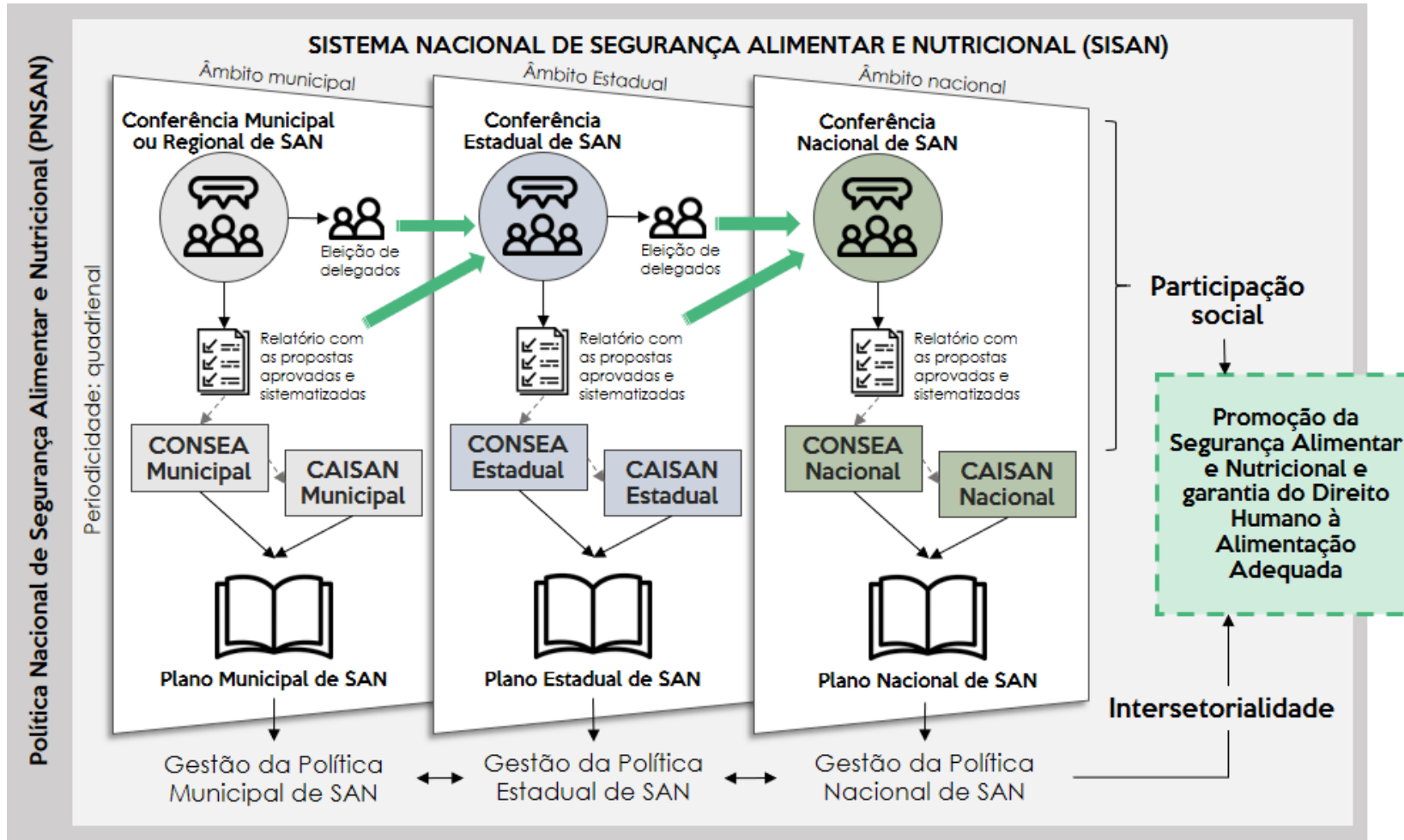
Além disso, tendo a compreensão da democracia representativa como uma construção histórica que busca respostas a problemas concretos, reconhece-se o desgaste das instituições participativas a partir de 2016, tanto pela contrariedade dos atores sociais quanto pelo surgimento de “novos movimentos sociais que não se enquadram em espaços como conselhos e conferências” (ROMÃO, MONTAMBEAULT, LOUAULT, 2020, p. 2).

Reconhecendo os desafios impostos para a efetiva implementação e consolidação do SISAN (VALENTE, 2019) e as lacunas e limitações relacionadas à apreensão e incorporação das demandas sociais na atuação do poder público (KNEZEVIC et al, 2014), a identificação e a exploração dos discursos e conceitos compartilhados pelo coletivo social nas CNSAN se mostram importantes para o desenvolvimento de agendas políticas mais responsivas (POGREBINSCHI, VENTURA, 2017) e para evidenciar a transformação deste conceito dinâmico e complexo, que se amplia conforme os problemas são assumidos enquanto pautas políticas (AMARAL, BASSO, 2016; BURLANDY, 2009).

Considerando que na ausência da discussão sobre o que é a participação e quais seus objetivos, dificilmente os espaços institucionalizados deixarão de reproduzir as relações de força historicamente vivenciadas pelos sujeitos (GUIZARDI, PINHEIRO, 2006), faz-se necessária a caracterização dos mecanismos de participação, neste caso das CNSAN, para identificar a representação social do conceito de SAN emanado nestes eventos.

Com este intuito, a figura 3 ilustra e resume o fluxo de relações entre as instâncias do SISAN apresentado neste capítulo, com ênfase para o papel das Conferências na implementação dos princípios da PNSAN.

Figura 3: Modelo teórico das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional.



Fonte: Elaboração da autora, 2020.

Legenda: SAN = Segurança Alimentar e Nutricional; CONSEA = Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional; CAISAN = Câmara Intersectorial ou Intersecretarias de Segurança Alimentar e Nutricional.

2.1.3. As percepções sociais sobre a Segurança Alimentar e Nutricional

No Brasil, o entendimento social da fome enquanto um problema central da política brasileira foi elemento fundamental para a inserção da SAN na agenda governamental de forma estrutural nas últimas décadas. O desenvolvimento de canais de diálogo entre os diversos – e até antagônicos – interesses envolvidos na temática foi essencial para este quadro, que contribuiu para superar a fragilidade institucional e a definição verticalizada de prioridades no âmbito das gestões (SILVA, 2014).

Este processo de definição de uma agenda governamental – momento em que a determinação do problema é uma questão central – é a primeira fase do ciclo de execução de uma política pública, que é composto também pela formulação e legitimação; implementação; e avaliação de políticas (PINTO, 2008a). Dentre as distintas matrizes de análise de políticas públicas existentes, adota-se o entendimento de que a definição de uma agenda governamental se dá a partir de um conjunto de temas que surge em um determinado momento e, conforme algumas questões vão sendo assumidas socialmente enquanto problemas, estas vão sendo incorporadas na agenda de ação, com desenvolvimento de procedimentos e alternativas para sua resolução (SILVA e NAGEM, 2011).

Segundo este modelo de análise, esta definição será oportunizada pela convergência de três fluxos decisórios que possibilita o surgimento de uma demanda de política pública, sendo eles: problemas, identificados por indicadores, crises ou manifestações de ações paralelas; soluções ou alternativas, debatidas por comunidades de especialistas de acordo com viabilidade técnica e financeira; e política, que abrange o ambiente de ‘humor’ nacional caracterizado pelo compartilhamento de questões por diversas pessoas durante o mesmo período e pelas forças políticas organizadas que determinarão apoio ou oposição a determinada questão (SILVA e NAGEM, 2011).

Considerando que o compartilhamento e a significação de experiências entre os seres humanos possibilitam a produção de realidades e se dão, essencialmente, através do discurso, a esfera pública pode ser caracterizada como “condição de enunciação e valoração dos sentidos e efeitos da ação humana”, tornando-se

fundamental à experiência política e viabilizando a dimensão relacional do mundo humano por meio da delimitação de identidades e diferenças. Ou seja, mesmo que os discursos não expressem toda a complexidade e singularidade das vivências, são eles que dão visibilidade para os saberes que articulam e significam a ação humana (GUIZARDI, PINHEIRO, 2006, p. 373).

O alcance e a expressão de um entendimento coletivo sobre um problema é, portanto, um momento crítico que irá fundamentar o desenvolvimento de um programa ou política pública. Neste trabalho, entende-se que este momento equivale à construção de percepções individuais intermediada por processos de interação no contexto social, o que resulta em uma representação social de determinado fenômeno (ALEXANDRE, 2000).

A Teoria das Representações Sociais corresponde a um “conceito para trabalhar com o pensamento social em sua dinâmica e em sua diversidade”, reconhecendo as diferentes formas de aprender e comunicar, entre elas: a consensual e a científica⁶. Esta teoria se desenvolve num contexto onde, buscando superar a distinção radical entre representações individuais e coletivas proposta por Durkheim, Serge Moscovici⁷ privilegia a análise das inter-relações entre os dois objetos, e sintetiza a representação social como um sistema de recepção de novas informações sociais (ALEXANDRE, 2000; ARRUDA, 2002, p.129).

“[A] representação social refere-se ao posicionamento e localização da consciência subjetiva nos espaços sociais, com o sentido de constituir percepções por parte dos indivíduos. Nesse contexto, as representações de um objeto social passam por um processo de formação entendido como um encadeamento de fenômenos interativos, fruto dos processos sociais no cotidiano do mundo moderno (ALEXANDRE, 2000, p.162).

No campo da Psicologia Social, ao transformar saberes de campos simbólicos específicos em saberes geradores de ações sociais, as representações sociais podem ser vistas como um sistema de explicações práticas sobre a realidade. Em síntese, “são formas simbólicas que possibilitam o entendimento entre as pessoas e a manutenção dos vínculos sociais por intermédio da comunicação”.

⁶ O universo consensual constitui, principalmente, a conversação informal, da vida cotidiana, onde se constroem mais frequentemente as representações sociais. Já o universo científico requer respeito às especialidades, à linguagem específica e sua hierarquia interna (ARRUDA, 2002).

⁷ A obra seminal de Moscovici, *La Psychanalyse, son image, son public* (França, 1961), contém a matriz da Teoria das Representações Sociais (ARRUDA, 2002).

Elas supõem que a relação entre as pessoas garante o sentido das comunicações, que não são necessariamente consensuais, mas suportam contradições e transformações (ALEXANDRE, 2000; GUARESCHI, ROSO, AMON, 2016, p. 557).

A partir do entendimento da realidade enquanto objeto socialmente construído e do saber enquanto construção particular interligada ao seu contexto social, desenvolvem-se diversas metodologias para análise das representações sociais, onde se destacam duas orientações: uma que busca explorar as questões culturais e históricas que preservam as representações nas interações sociais; e outra voltada para as questões estruturais compartilhadas em nível cognitivo e linguístico (NASCIMENTO-SCHULZE, CAMARGO, 2000; ARRUDA, 2002).

Considerando a participação política fundamentalmente enquanto uma atividade de linguagem (GUIZARDI, PINHEIRO, 2006), e esta, por sua vez, enquanto indicador das representações sociais (NASCIMENTO-SCHULZE, CAMARGO, 2000), assume-se o conjunto de propostas aprovado pelo coletivo social nas Conferências Nacionais de SAN como uma reconstrução do vivido, podendo fomentar a construção de políticas públicas de maneira equivalente ao desenvolvimento de uma representação da realidade sobre a qual se pretende intervir, baseada em normas e valores aceitos por essa sociedade (SILVA, 2014).

Ainda, considerando a relevância do estudo sobre o significado original e a influência de símbolos e significados compartilhados para a identificação das prioridades de mudança dos programas e organizações (PATTON, 2001), percebe-se na decodificação dos relatórios provenientes da CNSAN uma oportunidade para obtenção de uma representação social sobre o conceito de SAN, que confere materialidade à ação destes atores sociais, mesmo considerando a heterogeneidade dos coletivos mencionados.

2.2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Para o alcance do objetivo de caracterizar os estudos sobre a participação social na construção de ações de promoção de SAN em um panorama internacional, realizou-se uma revisão integrativa da bibliografia (MENDES; SILVEIRA; GALVÃO, 2008). A pesquisa considerou estratégia de busca sistematizada, com definição de

critérios de inclusão e exclusão (Capítulo 3.2.1). Após levantamento e seleção, os estudos foram categorizados em uma matriz de síntese, segundo: autor, ano de publicação, base de indexação, periódico de publicação, local de execução da pesquisa, objetivo principal, abordagem metodológica, técnicas e instrumentos utilizados e principais resultados.

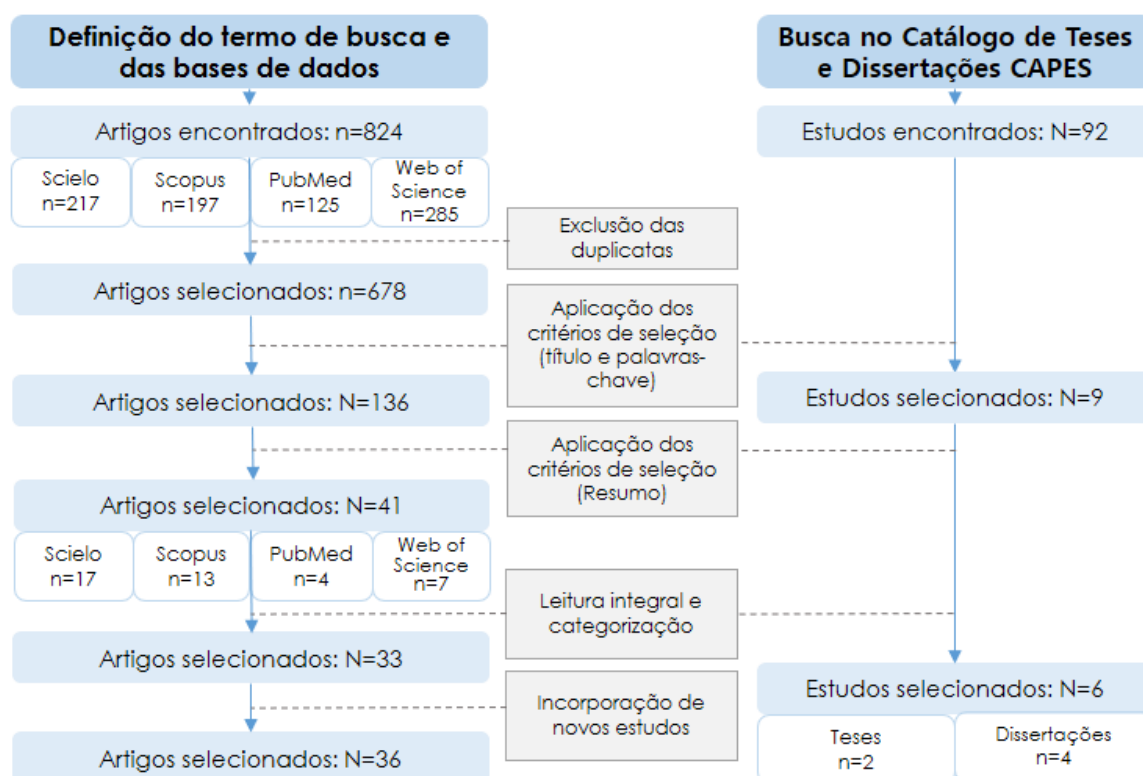
A estratégia de busca capturou 824 artigos, sendo 217 provenientes da base Scielo, 197 da Scopus, 125 da PubMed e 285 da Web of Science. Após a exclusão das duplicatas, foi totalizado um conjunto de 678 artigos. A aplicação dos critérios de seleção à leitura do título, palavras-chave e resumo de cada estudo gerou um conjunto de 41 artigos selecionados para leitura integral, sendo 17 provenientes da base Scielo, 13 da Scopus, 4 da PubMed e 7 da Web of Science.

Na etapa de leitura integral e categorização dos estudos, oito artigos foram excluídos: dois deles por falta de acesso ao texto integral do estudo, outros dois por realizar descrição de processo de validação de instrumento, e o restante por constituir objeto de estudo que não se refere à proposta de pesquisa, apesar de utilizarem os conceitos pesquisados. Ao longo da execução da pesquisa, outros três trabalhos foram identificados e adicionados ao conjunto (Figura 4).

A mesma estratégia de busca foi aplicada ao Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), onde foram resgatados 92 estudos, dos quais selecionaram-se 9 pelo título e palavras-chave. Com a aplicação dos critérios de seleção aos resumos, duas teses e quatro dissertações compuseram a seleção final (Figura 4).

Entre os 36 artigos estudados, somam-se 29 periódicos diferentes, dos quais 16 relacionam-se diretamente com áreas de conhecimentos referentes à saúde, alimentação e nutrição. As demais revistas indicam conteúdo relacionado a áreas de conhecimento como: Administração, Agricultura, Economia, Educação, Sociologia, Ciência Política e Interdisciplinar.

Figura 4: Fluxograma das etapas de seleção da revisão integrativa.



Fonte: elaboração da autora, 2020.

De forma similar, as teses e dissertações apresentaram diversidade de disciplinas envolvidas, sendo os estudos provenientes de programas de pós-graduação das áreas de Ciências Sociais, Saúde Pública, Direito, Planejamento e Governança Pública, Ciência Política e Sociologia.

Em relação ao conjunto de artigos, foram encontrados estudos publicados desde 1999 até o ano de 2020, dos quais 25 (69,4%) foram publicados a partir de 2011. Notou-se diversidade de autores, considerando que apenas quatro se encontravam na autoria de mais de um artigo. Em relação ao local de desenvolvimento do estudo, foram identificados 19 países. Do total de estudos, 10 (27,7%) foram realizados no Brasil, seis (16,6%) no Canadá e cinco (13,9%) nos Estados Unidos da América. Percebe-se uma concentração dos estudos localizados na América Latina e Caribe (n=17, 47,2%), seguidos da América do Norte (n=8, 22,2%) e Europa Ocidental (n=7, 19,4%). Os demais estudos (n=4, 11,1%) localizavam-se no continente Asiático. Apenas um país africano foi identificado neste

conjunto de produção acadêmica, em um estudo em parceria com Canadá e Estados Unidos.

Identificou-se predominância da abordagem qualitativa para a pesquisa do tema, considerando que todos os estudos explicitaram o uso da abordagem ou utilizaram estratégias correspondentes. A abordagem quantitativa foi identificada em 16,6% (n=6) dos estudos de forma combinada à abordagem qualitativa e nenhum estudo estritamente quantitativo foi identificado. Quanto à natureza dos objetivos, percebe-se a predominância dos estudos de caráter descritivo (n=17, 47,2%) e avaliativo (n=13, 36,1%). Em menor quantidade encontram-se os estudos de caráter teórico (n=6, 16,6%).

Entre as ferramentas de coleta de dados, as mais utilizadas foram: entrevistas (n=12, 33,3%), pesquisa documental (n=11, 30,5%) e grupos focais (n=8, 22,2%). Além destas, também foi identificada a utilização de observação direta e participante (n=5, 13,9%), estudos de caso (n=5, 13,9%), questionários (n=3, 8,3%), coleta de dados antropométricos (n=1, 2,7%), cartografia social (n=1, 2,7%) e *photovoice* (n=1, 2,7%). Alguns estudos, principalmente aqueles de caráter teórico, não realizaram a descrição dos processos metodológicos. Em relação às ferramentas de análise, poucos estudos detalhavam o processamento da etapa. Dois estudos utilizaram a análise participativa, outros dois estudos fizeram uso da análise de conteúdo, em um deles foi descrita a Análise do Discurso do Sujeito Coletivo e outro utilizou a Análise Crítica do Discurso. Vale pontuar a utilidade dos *softwares* de análise qualitativa de dados, referenciada em sete estudos (19,4%).

Foram identificados quatro grandes grupos de artigos conforme o foco de objetivos do estudo. No Quadro 1 são apresentadas as referências selecionadas, conforme seus objetivos e aspectos metodológicos principais.

Quadro 1 – Relação de bibliografias sobre a participação social na construção de ações de promoção de Segurança Alimentar e Nutricional, localizadas até outubro de 2020, de acordo com os grupos classificados.

Autores	Objetivo	Aspectos metodológicos
Exploração teórica do tema		
LANG (2005)	Explorar os termos em que a nutrição deve se engajar nos desafios globais futuros	Estudo teórico com base em análise de conjuntura

SUÁREZ-HERRERA (2006)	Enfatizar a importância da participação da população dos países em desenvolvimento nos programas de nutrição	Estudo teórico composto pela exploração de três temas principais
ANGARITA-RODRÍGUEZ (2010)	Descrever a nutrição comunitária	Estudo teórico que descreve: funções, áreas de investigação, aspectos fundamentais e desafios da nutrição comunitária
CANDEL (2014)	Explorar o papel da governança na abordagem da (in) segurança alimentar	Revisão sistemática da literatura
MCKEON (2017)	Identificar os desafios que o <i>multistakeholderismo</i> ⁸ representa para a legitimidade da governança, a proteção dos bens comuns e a defesa dos direitos humanos	Estudo teórico sem descrição dos métodos
Identificação das percepções dos atores sociais		
GALLINA et al (2012)	Conhecer as representações sobre SAN dos membros do Conselho de Alimentação Escolar de um município catarinense	Análise de conteúdo e Teoria das representações sociais. Entrevistas não estruturadas
FUSTER et al (2014)	Documentar perspectivas de SAN em comunidades vulneráveis; avaliar as ligações conceituais entre a SAN e alimentação saudável; e comparar as definições locais com o discurso nacional	Estudo qualitativo que envolveu a realização de grupos focais, entrevistas informais e observações não estruturadas, seguidas de codificação analítica
MACHADO et al (2015)	Identificar no discurso dos conselheiros a compreensão sobre as funções, os limites e os avanços da atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar	Aplicação da Análise do Discurso do Sujeito Coletivo sobre as entrevistas semiestruturadas realizadas através de grupos focais
NICOT et al (2018)	Compreender como o termo agroecologia é conceituado e utilizado por instituições de pesquisa e educação da Europa	Estudo descritivo com utilização da Análise do Discurso
AZPIROZ-MANERO (2018)	Analisar o discurso de alguns atores sociais na Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP21)	Descrição dos dados através de análise textual qualitativa das coletivas de imprensa
ALIAGA, SANTOS e TRAD (2020)	Explorar os significados do conceito de SAN atribuídos por moradores e líderes participantes de uma pesquisa-ação, e a evolução desses significados	Pesquisa-ação com análise apoiada em mapas conceituais e grupos focais
Desenvolvimento/Avaliação de metodologias		
PEDRAZA (2003)	Implementar um plano de ação para melhorar a SAN dos membros da comunidade	Aplicação e avaliação da metodologia "Avaliação Participativa Rápida" às condições específicas da comunidade de Cayo Hueso na cidade de Havana
PEDRAZA (2005)	Adaptar a metodologia de "Avaliação Participativa Rápida" às condições	Estudo observacional que utilizou técnicas de análise documental e

⁸ O estudo explora as diferenças entre duas abordagens de tomada de decisão política e alerta para as implicações da infiltração corporativa nos mecanismos de governança institucionalizados, caracterizada pelo 'multistakeholderismo' (tradução própria).

	específicas das comunidades de Havana, a fim de monitorar e melhorar a SAN dos membros da comunidade e desenvolver uma proposta de diretrizes metodológicas	entrevistas semi-estruturadas
TSUI et al (2012)	Aumentar a capacidade dos jovens urbanos de identificar e agir para reduzir as disparidades de saúde relacionadas com os alimentos	Avaliação da intervenção através de questionários, grupos focais, entrevistas e análise documental
MAGALHÃES (2014)	Revisar as perspectivas avaliativas tradicionais e discutir alternativas para avaliação da implementação de programas multiestratégicos, voltados à promoção da saúde, segurança alimentar e redução da pobreza	Proposta de matriz metodológica com base no referencial analítico da avaliação baseada na teoria (<i>theory driven evaluation</i>)
BURLANDY et al (2016)	Sistematizar a experiência do projeto Construindo capacidades em SAN no Brasil, Canadá e Angola (2004-2010)	A descrição da experiência teve como referencial analítico: conceito de educação alimentar e nutricional, conceito de segurança alimentar e nutricional e dimensões de análise: participação, contextualização das práticas educativas e intersectorialidade
HARPER et al (2017)	Identificar o conhecimento dos jovens sobre alimentos, saúde e sistemas alimentares comunitários; Explorar a evolução da pesquisa participativa e do envolvimento em políticas participativas voltadas para a juventude	Avaliação participativa através da pesquisa participação-ação, com uso da técnica <i>Photovoice</i> e análise participativa dos dados
Exploração dos fatores associados		
<i>Ao sucesso das intervenções ligadas à SAN</i>		
TONTISIRIN e WINICHAGOON (1999)	Apresentar os fatores que contribuíram para a implementação de programas públicos de nutrição conduzidos pela comunidade	Estudo descritivo para análise de intervenção
PELLETIER et al (2016)	Explorar a vulnerabilidade dos meios de subsistência rurais e as iniciativas propostas para construir resiliência, destacando os papéis desempenhados por contextos sociais, institucionais e de governança que afetam a SAN	Estudo descritivo que apresenta uma síntese dos temas chave que emergem da coleção de estudos de caso selecionados
<i>À eficácia e ao impacto de políticas e programas</i>		
CREMERS, OOIJEVAAR e BOELEN (2005)	Formular uma proposta de reforma institucional visando o fortalecimento dos direitos locais e da gestão da água, cruciais para melhorar os meios de subsistência rurais e a segurança alimentar nacional nos países andinos	Análise do atual quadro institucional para a gestão de recursos hídricos, especialmente irrigação, e apresentar alternativas viáveis. Proposta apresentada aos <i>stakeholders</i> para discussão
SANTOS e SANTOS (2007)	Descrever a adaptação de uma metodologia multidimensional ao contexto da avaliação de programas de segurança alimentar e combate à fome	Estudo avaliativo sobre cinco programas, com uso de pesquisa documental retrospectiva e entrevistas semi-estruturadas
YESUDIAN (2007)	Realizar uma auditoria social dos programas de alívio da pobreza	Estudo descritivo resultante de revisão bibliográfica

ROCHA (2009)	Examinar evidências de avaliação de duas iniciativas importantes nas políticas de SAN do Brasil	Estudo descritivo dos componentes principais da estratégia governamental para reduzir a fome e análise da participação social na política
PAULILLO E ALMEIDA (2011)	Comparar as principais características das redes de políticas públicas locais de SAN de três municípios do Estado de São Paulo	Estudo avaliativo participativo com uso de técnicas de Revisão bibliográfica, Observação participante, Questionários e Levantamento de dados secundários através da análise documental
SEED et al (2013)	Realizar uma análise política de integração da SAN na Saúde Pública	Estudo de caso com implementação de avaliação de política
CARVALHO et al (2013)	Analisar dois programas de SAN em municípios do nordeste do país	Pesquisa avaliativa participativa, com desenho transversal
KNEZEVIC et al (2014)	Avaliar o Projeto de Custeio Participativo de Alimentos	Abordagem da Análise Crítica do Discurso, Pesquisa de ação participativa e avaliação qualitativa
ARANGO-BAUTISTA, MUJICA-DUARTE e ESCOBAR-DIAZ (2017)	Avaliar a Política de SAN da Colômbia	Avaliação qualitativa formativa com validação de metodologia estabelecida pelas "Diretrizes metodológicas para avaliação e análise de políticas públicas de saúde"
<i>À dinâmica de envolvimento dos atores sociais</i>		
MARCHIONE (2005)	Explorar a relação entre programas de nutrição e assistência alimentar e as comunidades receptoras	Explora variáveis para o planejamento de um programa
SIQUEIRA et al (2011)	Avaliar o controle social do Conselho Estadual de SAN do Espírito Santo	Estudo avaliativo com utilização de Análise documental e análise quantitativa da situação das atas do Conselho
GÓMEZ-VARGAS e GIRALDO-CALDERÓN (2014)	Analisar, sob a perspectiva do sistema alimentar, a situação da SAN de dois municípios	Estudo quali-quantitativo, que utilizou a Análise relacional. Adotou-se o conceito de sistema alimentar e a abordagem conceitual e metodológica da análise de redes sociais
KLINKE e RENN (2014)	Analisar como as sociedades podem desenvolver instituições e processos deliberativos para governar os riscos no âmbito das políticas públicas de maneira mais eficaz	Estudo teórico que combina teoria, conceituação normativa e praticabilidade institucional
LIN (2017)	Analisar a influência das redes globais da sociedade civil sobre a sociedade civil chinesa na promoção do movimento local de soberania alimentar da China	Estudo de caso baseado na Teoria da sociedade mundial
GINIGE, AMARATUNGA e HAIGH (2018)	Explorar, a nível nacional (Reino Unido), o conceito de <i>stakeholder</i> no contexto dos desafios sociais associados à saúde, mudança demográfica e bem-estar; SAN,	Estudo descritivo que aplica a Análise de conteúdo às Entrevistas e grupos focais com especialistas

	agricultura sustentável, entre outras áreas	
BAHUA e SUPARWATA (2018)	Analisar o nível de participação social durante as fases de planejamento, implementação e avaliação de um programa de reabilitação de terrenos críticos (Indonésia) e analisar a correlação entre fatores internos e externos e o nível de participação	Estudo quantitativo, desenhado conforme abordagem <i>survey</i> , utilizando Entrevistas estruturadas e questionário
CLARK et al (2020)	Examinar como organizações de movimentos sociais e outros atores criam ativamente novos espaços de governança deliberativa	Análise post-hoc de nove casos com base no conceito de campos relacionais

Fonte: elaborado pela autora, 2020.

O primeiro grupo é uma coleção de cinco estudos que buscam a exploração teórica de temas relacionados à SAN e à participação social. Além da delimitação de conceitos e práticas, são apontadas diversas lacunas na exploração do tema, como a importância do papel protagonista da comunidade no desenvolvimento da ciência ou na execução de ações de promoção da SAN, assim como a necessidade de articulação entre a comunidade, Estado e instituições públicas e privadas nestes casos. Identifica-se como demanda principal a construção de uma deliberação participativa legítima no desenvolvimento destas ações (LANG, 2005; SUÁREZ-HERRERA, 2006; ANGARITA-RODRÍGUEZ, 2010; CANDEL, 2014; MCKEON, 2017).

Um segundo grupo identificado agrupa seis estudos que buscam evidenciar perspectivas e discursos de sujeitos alvo ou agentes de ações de SAN. Entre os achados, verifica-se a heterogeneidade de concepções, as quais contemplam, principalmente, as dimensões de acesso, higiene e qualidade nutricional e divergem quanto às dimensões de saúde, política, sustentabilidade e direito à alimentação. Percebe-se grande influência do contexto local sobre a evolução das concepções dos sujeitos, principalmente quando se trata da área de atuação destes. Em compensação, não foi identificada garantia de colaboração em casos de compartilhamento de conceitos. A sociedade civil se apresenta enquanto um ponto de inflexão, uma vez que revela questões omitidas pelos agentes públicos. Verificou-se que a frágil inserção do conceito de SAN e o baixo reconhecimento do direito à alimentação constituem importante desafio à participação social, havendo a necessidade de qualificação dos representantes e dos próprios equipamentos de

controle social no sentido da construção de uma participação comprometida e representativa (GALLINA *et al*, 2012; FUSTER *et al*, 2014; MACHADO *et al*, 2015; NICOT *et al*, 2018; AZPÍROZ-MANERO, 2018; ALIAGA, SANTOS, TRAD, 2020).

O terceiro grupo refere-se àqueles que buscaram desenvolver ou avaliar metodologias e contempla um total de seis trabalhos. Além de revelarem construções metodológicas que promovem a participação ativa da sociedade envolvida, estes estudos apresentam uma reunião de métodos úteis e sensíveis para a identificação de prioridades e atores sociais chave para o desenvolvimento, monitoramento e qualificação de ações de SAN. A análise deste grupo de artigos evidencia a complexidade metodológica do tema (PEDRAZA, 2003; 2005; TSUI *et al*, 2012; MAGALHÃES, 2014; BURLANDY *et al*, 2016; HARPER *et al*, 2017).

O quarto grupo reúne os estudos que buscam identificar, explorar e problematizar fatores associados: ao sucesso de intervenções ligadas à SAN; à eficácia e impacto de políticas e programas; e à dinâmica de envolvimento dos atores sociais. Este grupo abrange o maior número de trabalhos, totalizando um conjunto de 19 estudos descritos abaixo.

Quanto aos fatores de sucesso das intervenções baseadas na comunidade, identifica-se a construção coletiva de uma concepção ampla de SAN enquanto promotora da qualificação de ações e da visualização de limites e potencialidades da própria experiência. Além disso, o desenvolvimento de sistema de voluntários locais, a mobilização social, a inclusão da nutrição na agenda pública, a comunicação entre os atores sociais e a utilização de indicadores como elementos-chave se mostram importantes para o desenvolvimento eficaz das ações (TONTISIRIN; WINICHAGOON, 1999; PELLETIER *et al*, 2016).

Em relação aos fatores influentes na execução de políticas e programas, verifica-se destaque global da política brasileira pelo seu modelo participativo de governança, apesar da influência de aspectos históricos, como o desmonte institucional da política no período de 1995 a 2002 e a falta de planejamento e dados mensuráveis de avaliação. A manutenção de relações institucionais hierárquicas é apontada enquanto componente de marginalização da voz da sociedade civil na política. De forma agravante, evidencia-se a percepção de falta de poder por parte

da sociedade civil em relação ao governo. Em contrapartida, a participação dos sujeitos nos programas, por si só, parece promover empoderamento, estimular diálogo e promover participação ativa para intervir no panorama político. Assim como o envolvimento da comunidade, o alinhamento do plano de ação as necessidade e prioridades do território e a adequada apreensão da percepção dos diferentes atores sociais envolvidos está diretamente relacionado a um melhor alcance dos objetivos estipulados (CREMERS, OOIJEVAAR e BOELEN, 2005; SANTOS e SANTOS, 2007; YESUDIAN, 2007; ROCHA, 2009; PAULILLO e ALMEIDA, 2011; SEED et al, 2013; CARVALHO et al, 2013; KNEZEVIC et al, 2014; ARANGO-BAUTISTA, MUJICA-DUARTE e ESCOBAR-DIAZ, 2017).

Também foram identificados fatores importantes na dinâmica de envolvimento dos atores sociais. A própria identificação dos atores conforme suas competências e poder de influência sobre os desafios analisados indica melhor desenvolvimento de estratégias efetivas de engajamento. O planejamento de ações que permitam o envolvimento da comunidade, principalmente ao se tratar de ações com público definido, promove uma governança democrática. Ao mesmo tempo, as condições estruturais das instituições de controle social, assim como a socialização dos programas e o nível de conhecimento da comunidade influenciam na efetividade da participação. Fóruns sociais e canais de mídia social se apresentam enquanto instrumentos importantes de interação entre diferentes sociedades. Além disso, sugere-se que o sucesso na criação de novos espaços de governança deliberativa também pode ser medido pelo reposicionamento dos atores sociais, para além dos resultados em políticas (MARCHIONI, 2005; SIQUEIRA et al, 2011; GÓMEZ-VARGAS e GIRALDO-CALDERÓN, 2014; KLINKE e RENN, 2014; LIN, 2017; GINIGE, AMARATUNGA e HAIGH, 2018; BAHUA e SUPARWATA, 2018, CLARK et al, 2020).

No quadro 2 é possível visualizar uma síntese dos achados provenientes da análise que integra o conjunto de artigos selecionados nesta revisão.

Quadro 2 – Resumo dos achados nos estudos sobre a participação social na construção de ações de promoção de Segurança Alimentar e Nutricional em um panorama internacional.

Foco estudos	Exploração teórica	Identificar as percepções dos atores sociais	Desenvolver/ avaliar metodologias	Explorar fatores associados
n	5	6	6	19
Achados principais	Delimitação de conceitos e práticas; Lacunas na exploração do tema; Construção de uma deliberação participativa legítima no desenvolvimento das ações de SAN como demanda principal.	Heterogeneidade de concepções de SAN; Grande influência do contexto local sobre a evolução das concepções dos sujeitos; Sociedade civil enquanto um ponto de inflexão; Necessidade de qualificação dos representantes e dos próprios equipamentos de controle social.	Metodologias que promovem a participação ativa da sociedade envolvida; Métodos úteis e sensíveis para a identificação de prioridades e atores sociais chave para o desenvolvimento, monitoramento e qualificação de ações de SAN.	Ao sucesso de intervenções ligadas à SAN
				À eficácia e impacto de políticas e programas
				À dinâmica de envolvimento dos atores sociais

Fonte: elaboração da autora, 2020.

Em relação à exploração das teses e dissertações, também se encontra grande diversidade de objetivos e métodos. Pinto (2008b) analisa o processo de construção da política de segurança alimentar e da Rede da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar em Angola e mostra como a articulação da sociedade numa rede temática de SAN pode abrir novas perspectivas visando o aumento da participação social nessa matéria.

Rocha (2008), ao investigar a característica de uma política pública de SAN democrática e constitucional, aponta os direitos enquanto frutos do debate público contínuo sobre o que é ser livre e igual, sendo a participação o cerne da democracia, pois a criação de múltiplos canais participativos possibilita que as demandas sociais influenciem com maior facilidade a esfera pública.

Ghizelini (2010) tenta identificar a contribuição do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)⁹ para a reorganização das estratégias de produção e

⁹ O PAA tem como objetivo a aquisição de alimentos, por parte dos órgãos governamentais, diretamente dos agricultores familiares ou de suas organizações. A pesquisa em questão teve como foco o Programa de Compra Direta Local da Agricultura Familiar (GHIZELINI, 2010).

comercialização dos agricultores familiares, e como esta reorganização contribui para a afirmação e emergência destes agricultores enquanto atores. Os resultados indicam que a partir da participação no PAA, a lógica produtiva e as relações econômicas dos agricultores e suas organizações se diversificaram, afirmando um projeto coletivo e buscando autonomia e liberdade. Além disso, constata-se que o PAA contribui de forma estrutural para que este grupo se reconheça e seja reconhecido nos espaços locais enquanto atores.

Paludo (2015) propõe parâmetros para contribuir no aprimoramento do controle social sobre as compras da agricultura familiar do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e atesta que sua efetividade requer um constante e efetivo processo de capacitação dos agentes envolvidos.

Campos (2016) propõe-se a compreender a atuação dos movimentos sociais moçambicanos no contexto das relações Brasil-Moçambique nas áreas de alimentação e agricultura e observa fragilidade dos mecanismos de participação e controle social em Moçambique na área de SAN, assim como uma incorporação incipiente de aspectos relacionados à nutrição na agenda política dos movimentos e organizações sociais.

Por fim, Pismel (2018) investiga a atuação de organizações da sociedade civil na fase de implementação do PAA na Região Metropolitana de Campinas e verifica que o Programa produz efeitos positivos no fortalecimento das organizações de agricultores e dos tecidos associativos locais.

A variedade e heterogeneidade de abordagens para a exploração da temática reflete a complexidade metodológica apontada pelos estudos. As abordagens e técnicas qualitativas se mostraram úteis na pesquisa sobre o tema, gerando resultados inovadores e facilitando a análise crítica dos dados. Enfatiza-se a utilidade e sensibilidade de ferramentas específicas, como entrevistas, grupo focal e análise documental, e destaca-se a complexidade da análise de dados neste campo de pesquisa, que abrange diferentes áreas de conhecimento, com a necessidade de maior rigor metodológico para o detalhamento do processo de análise de dados.

A pesquisa no âmbito da participação social em SAN vem se fortalecendo, com destaque especial da produção científica brasileira e da América Latina e

Caribe. O desenvolvimento de abordagens participativas indica aproximação entre pesquisador e sujeito pesquisado. O aprofundamento dos aspectos envolvidos neste fenômeno aponta algumas lacunas ainda presentes na busca pela efetivação de uma participação democrática legítima.

Entre as principais demandas identificadas, estão: a instrumentalização da população para exercer papel protagonista tanto no desenvolvimento da ciência, quanto no planejamento e execução de ações coletivas; a qualificação e formação de atores sociais estratégicos, resgatando sua capacidade de intervenção política; o desenvolvimento de iniciativas que incluam a comunidade receptora; e a descentralização do exercício do poder sobre as políticas (LANG, 2005; SUÁREZ-HERRERA, 2006; ANGARITA-RODRÍGUEZ, 2010; GALLINA *et al*, 2012; FUSTER *et al*, 2014; MAGALHÃES, 2014; MCKEON, 2017).

De maneira geral, constata-se a necessidade de aprofundamento sobre alguns aspectos relacionados ao fenômeno, com destaque para a apreensão e compreensão do discurso cidadão, delimitação dos fatores determinantes da participação social nas ações de promoção de SAN, e apreensão dos conceitos trazidos pela sociedade civil para a qualificação das ações e políticas.

Ainda, a extensão e a variedade de estudos identificados nesta revisão bibliográfica apontam para a necessidade de análises mais aprofundadas e específicas quanto ao tipo de ação desenvolvida, assim como quanto às formas de participação contempladas. Mesmo assim, os resultados permitiram visualizar um quadro amplo sobre a participação no desenvolvimento de ações de promoção da SAN, revelando potencialidades e limites que atestam a complexidade da análise proposta.

3. MÉTODO

3.1. CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

Este estudo emerge de um projeto de pesquisa de maior amplitude que objetiva realizar estudo multimétodo sobre a PNSAN a partir de abordagens avaliativas, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Nutrição da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGN/UFSC). Desenvolveu-se no contexto do grupo de pesquisa e extensão TearSAN (<<http://www.tearsan.ufsc.br/>>), que estabelece parceria com o Núcleo de Extensão e Pesquisa em Avaliação em Saúde (NEPAS <<https://nepas.ufsc.br/>>).

Visto a escassez de estudos que explorassem a temática das conferências no contexto da SAN e o crescente interesse em estudar com maior profundidade este complexo mecanismo de participação popular de uma política suprassetorial, a presente pesquisa se configurou enquanto uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório e descritivo, buscando desvendar a trajetória dos conceitos de SAN emanados pelos participantes das CNSAN. Quanto aos procedimentos empregados, a pesquisa foi composta por uma pesquisa bibliográfica e documental (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Com o intuito de obter uma síntese da pesquisa sobre participação social na construção de ações de promoção de SAN, buscando o aprofundamento do conhecimento sobre o tema, foi realizada uma Revisão Bibliográfica do tipo integrativa (MENDES; SILVEIRA; GALVÃO, 2008).

A etapa correspondente à Pesquisa Documental responde pela característica histórica da pesquisa e pode ser definida como o exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam tratamento analítico, ou que podem ser reanalisados em busca de novas contribuições ao estudo do fenômeno (GODOY, 1995).

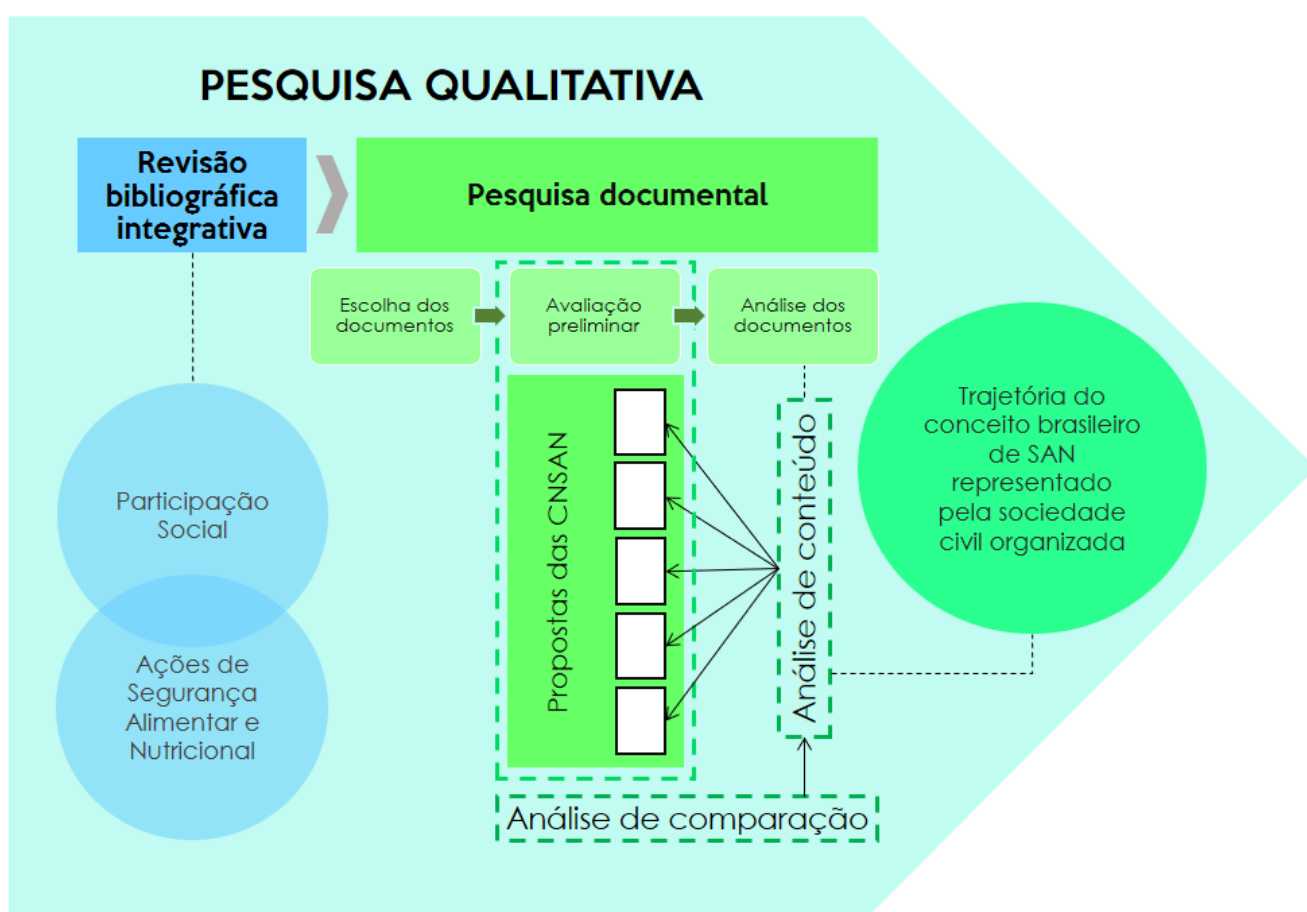
As fontes documentais incluem materiais escritos, fotográficos, artísticos e audiovisuais. O documento escrito – fonte essencial em qualquer reconstrução do passado – permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão dos fenômenos sociais, e por isso, permite a observação do processo de evolução de conhecimentos, conceitos, comportamentos, práticas, entre outros. Além disso, a

pesquisa documental constitui uma fonte não-reativa de informação e fornece dados sobre o contexto histórico, econômico e social do fenômeno em questão (GODOY, 1995; PATTON, 2001; CELLARD, 2008).

3.2. ETAPAS DA PESQUISA

Baseada em uma abordagem histórica e prospectiva, a pesquisa foi organizada em diferentes etapas, como apresentado na Figura 5.

Figura 5: Fluxograma das etapas de execução da presente pesquisa.



Fonte: elaboração da autora, 2020.

3.2.1. Revisão Bibliográfica Integrativa

A definição da estratégia de busca considerou como termo de interesse 'Participação Social' e como termo de contexto 'Segurança Alimentar e Nutricional',

e combinou os descritores correspondentes a cada termo classificados na Biblioteca Virtual em Saúde (BIREME, 2020). Quando aplicada às bases de dados Scielo, Scopus, PubMed e Web of Science, considerou-se a literatura publicada nas línguas português, inglês e espanhol. Os critérios de seleção, aplicados à leitura do título, resumo e palavras-chave de cada artigo foram:

a) Critérios de inclusão: presença de análise da participação social associada às ações de SAN ou de ferramentas de participação social em políticas públicas; análise da política de SAN com abordagem global; apontamento de indicadores para avaliação da participação social em políticas públicas; Revisão Sistemática.

b) Critérios de exclusão: realização de avaliação do nível de SAN nas dimensões individual, domiciliar ou territorial; avaliação de políticas e programas, indicadores e/ou medidas de SAN; análise de associação entre SAN e implicações biológicas ou participação em programas públicos; uso do termo 'participação social' sem relação com a participação da sociedade no desenvolvimento de ações públicas.

O *software* Endnote X7® foi utilizado para auxiliar no processo de organização das referências localizadas diretamente nas bases de dados. A identificação dos documentos duplicados, sem resumo e indisponíveis na forma completa foi realizada automaticamente pelo *software*. Em todas as bases de dados foram criados alertas de aviso sobre novas publicações acerca da temática, gerando novas inclusões ao longo da execução da pesquisa. Os resultados da etapa de revisão bibliográfica integrativa, assim como o fluxograma de busca de artigos e demais detalhes, encontram-se descritos no capítulo [2.2. Revisão bibliográfica](#).

3.2.2. Pesquisa Documental

Com o intuito de compreender a trajetória do conceito brasileiro de SAN e o papel da participação social no fenômeno, este estudo está desenhado nos moldes da uma pesquisa documental. Neste contexto, a análise dos relatórios das CNSAN se apresenta como uma possibilidade de reconstrução das vivências e do vivido,

conforme Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) enfatizam sobre a utilidade das fontes documentais.

O delineamento metodológico da pesquisa se pautou por três momentos principais, consensuais entre vários autores (GODOY, 1995; MAY, 2004; SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009; KRIPKA; SCHELLER; BONOTTO, 2015):

- 1) Escolha dos documentos que correspondem à questão de pesquisa;
- 2) Seleção, classificação e avaliação preliminar dos documentos, conforme verificação da disponibilidade e de critérios de qualidade;
- 3) Análise dos documentos.

3.2.2.1. Escolha, seleção e avaliação preliminar dos documentos

Considerando que as conferências delineiam os rumos da política de SAN, que deve responder a todas as dimensões do conceito estabelecido em lei, desenvolveu-se a hipótese de que, ao expressar o conteúdo dos relatórios das CNSAN de forma abreviada, seria possível visualizar um conceito de SAN composto por diversas categorias. Ao comparar as análises de todos os relatórios, buscou-se a visualização das diferenças entre a composição destas categorias, verificando, assim, a existência de uma tendência de evolução do conceito – com o pressuposto de que, conforme a mudança do contexto social e o grau de implementação das ações, o conceito se torna mais complexo e mais amplo.

Assim, a amostragem e a seleção dos Relatórios Finais das CNSAN foram feitas de forma intencional, visando a seleção de casos ricos em informação. Segundo os grupos de classificação das fontes documentais mais utilizados na literatura (MAY, 2004), os relatórios são classificados enquanto documentos primários, públicos e de acesso livre, não-solicitados para execução de pesquisa científica.

Por terem sido produzidos com o propósito de publicizar o ocorrido e orientar o CONSEA sobre as prioridades da PNSAN, os materiais não foram produzidos com fins investigativos, o que pode acarretar viés relacionado à qualidade da informação

disponível (GODOY, 1995). Porém, a metodologia de aprovação das propostas e relatoria sistematizada contam positivamente para a elegibilidade dos relatórios.

Em relação à disponibilidade, todos os relatórios foram obtidos e encontravam-se com livre acesso no sítio eletrônico oficial do CONSEA, no endereço <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias>>, até o momento da submissão desta dissertação. Assim, a análise contemplou cinco relatórios oficiais, correspondendo ao período histórico entre 1994 e 2015.

A credibilidade e a representatividade deste *corpus* documental foram testadas através de uma avaliação crítica composta por cinco dimensões: o contexto histórico, o autor, a autenticidade e confiabilidade, a natureza do texto e conceitos-chave e a lógica interna (CELLARD, 2008), descritas no capítulo 4.1.

3.2.2.2. *Análise documental*

Visando analisar adequadamente o conteúdo dos relatórios das CNSAN, os documentos foram situados em uma estrutura teórica que contempla uma abordagem indutiva-dedutiva, a fim de evitar uma síntese simplista dos elementos acumulados no *corpus* documental (MAY, 2004; CELLARD, 2008). O envolvimento prévio com a elaboração dos relatórios, por meio da participação em etapas municipal, estadual e nacional da V CNSAN, permitiu constatar a complexidade de temas envolvidos, que não bastavam ser expressos quantitativamente, uma vez que a qualificação das propostas é elemento crucial na elaboração dos planos de SAN.

Assim, considerando a homogeneidade da forma de estruturação dos relatórios, a codificação e extração de dados do *corpus* foi sistematizada através da utilização de um método dirigido, fundamentalmente, ao conteúdo dos documentos: a análise de conteúdo, que permite medir o peso relativo de um determinado assunto em fontes textuais (PATTON, 2001; CHIZZOTI, 2006), mostrando-se útil para o alcance de uma descrição sistemática e objetiva das demandas e conceitos manifestos, permitindo sua interpretação. A análise manteve enfoque quantitativo e qualitativo, já que o enfoque quantitativo garante objetividade no momento descritivo dos dados e é capaz de revelar padrões de regularidade por repetição, enquanto um

olhar qualitativo busca a interpretação dos dados através da análise das características e estruturas subjacentes às mensagens explícitas, e possibilita visualizar tendências, sequências, padrões e ordens (GODOY, 1995; MAY, 2004).

Esta análise de conteúdo foi organizada nas seguintes etapas, exploradas nos capítulos subsequentes:

- a) Formulação da questão de pesquisa;
- b) Seleção da amostra;
- c) Definição do sistema de categorias ou modelo de análise;
- d) Delineamento do processo de codificação e de treinamento do codificador;
- e) Implementação do processo de codificação;
- f) Determinação da confiabilidade;
- g) Descrição, interpretação e análise dos resultados.

3.3. QUESTÃO DE PESQUISA E SELEÇÃO DA AMOSTRA

As questões de pesquisa que orientaram o processo de leitura, exploração e análise dos Relatórios das CNSAN indagam: *Qual o conceito de SAN emanado pelo conjunto de propostas aprovado em Conferência? Existe ênfase em alguma dimensão do conceito? Qual? É possível visualizar uma tendência de transformação do conceito de SAN ao comparar as análises de cada Relatório, cronologicamente?*

Visando conferir maior homogeneidade entre os documentos e qualificar a análise comparativa posterior, foi realizada uma amostragem considerando a natureza do conteúdo inserido no relatório. Neste caso, de cada relatório, selecionou-se como amostra a ser submetida à análise o capítulo que continha as propostas aprovadas na Plenária da respectiva Conferência.

Assim, o *corpus* documental da pesquisa foi composto por cinco unidades, contendo um capítulo de propostas de cada edição das CNSAN já realizadas no Brasil. As cinco unidades totalizam um volume de 198 páginas distribuídas de forma heterogênea. Com fins de padronização o fragmento selecionado de cada unidade foi transcrito e convertido para um documento padrão em formato *Portable Document Format* (PDF) para, então, ser submetido à análise.

3.4. CONSTRUÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE

Considerando a complexidade do conceito de SAN; a variedade de áreas de conhecimento envolvidas; a limitação temporal da pesquisa; e a extensão do *corpus* documental, optou-se pelo método dedutivo para construção inicial das categorias analíticas, com flexibilidade para a emergência de categorias das observações diretas, preservar a característica qualitativa do estudo (PATTON, 2001; CHIZZOTI, 2006).

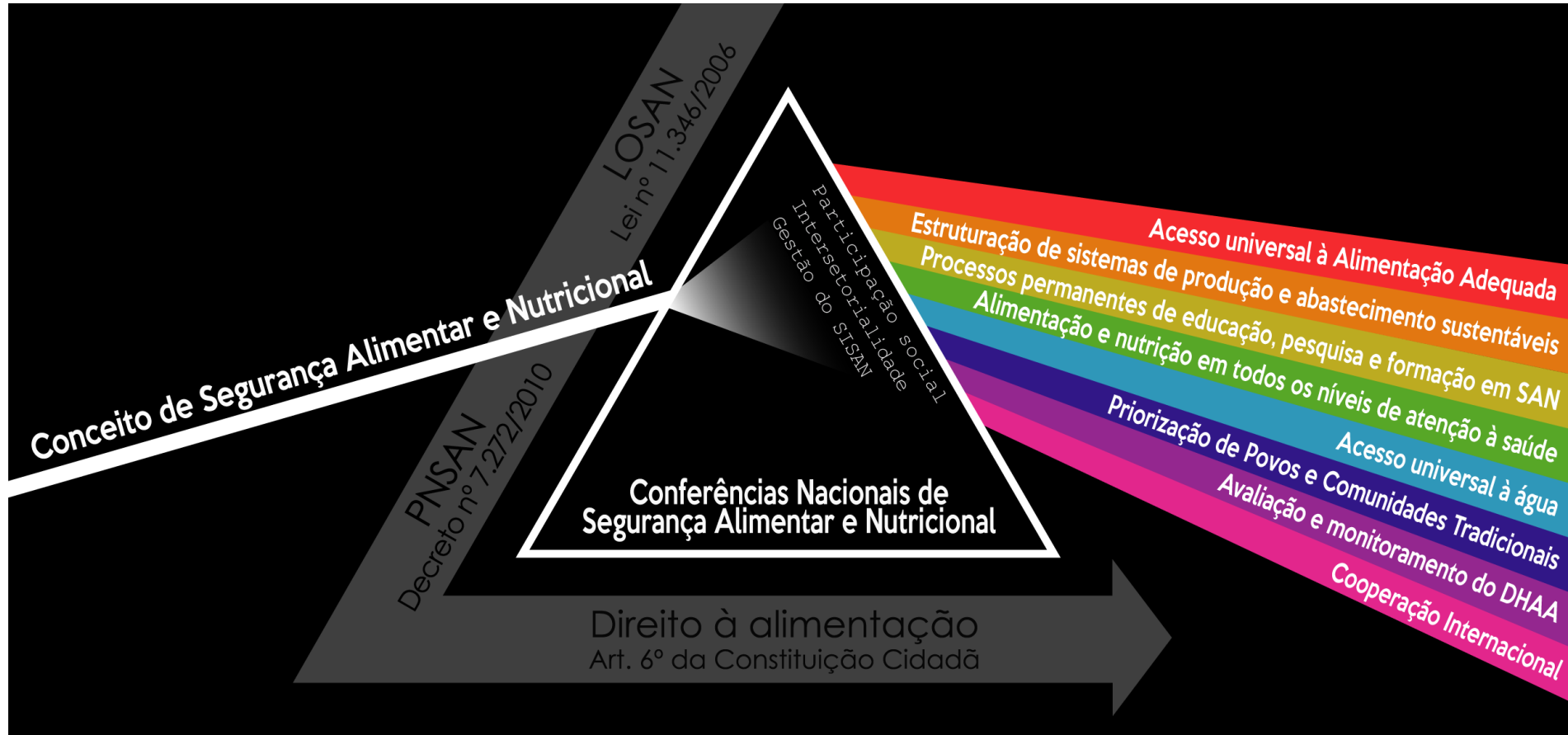
As categorias foram construídas com base no modelo avaliativo dos Planos Estaduais de SAN utilizado por Machado (2017), composto por sete dimensões, 16 subdimensões, 35 indicadores e 99 medidas, e pactuado internamente – no contexto do grupo de pesquisa TearSAN, criador da matriz avaliativa – e externamente – através de consenso coletivo entre especialistas por método Delphi. Sua versão completa pode ser visualizada no Anexo A da referida pesquisa.

O modelo se mostrou adequado para orientar a investigação do conceito em sua integralidade, por ser fundamentado nas diretrizes do Decreto 7.272/2010, que orientam a elaboração dos Planos, propondo a superação das análises setoriais, descritivas e normativas que predominam nos estudos de avaliação de ações e programas de SAN, para atingir a completude de dimensões que envolvem o respectivo conceito (BRASIL, 2006a; 2010a; MACHADO, 2017).

As categorias e subcategorias do modelo de análise foram definidas a partir das dimensões e subdimensões do modelo avaliativo selecionado. Optou-se pela exclusão dos indicadores e medidas para a construção do sistema de categorias, já que o excessivo desmembramento destas limitaria a objetividade e a sistematização da análise.

O modelo de análise inicial, então, foi composto por sete categorias temáticas, com 16 subcategorias. Com a implementação do processo de codificação, foi necessária a criação de mais uma categoria e a exclusão de seis subcategorias. Além disso, identificou-se a necessidade de criação de três códigos para responder às unidades de contexto, classificados como categorias transversais e descritos posteriormente. Assim, o modelo de análise final passou a conter 8 categorias e 10 subcategorias temáticas, e 3 categorias transversais (Apêndice A, Figura 6).

Figura 6: Modelo de análise dos Relatórios Finais das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional brasileiras.



Fonte: elaborado pela autora, 2020.

Legenda: DHAA = Direito Humano à Alimentação Adequada; LOSAN = Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional; PNSAN = Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; SAN = Segurança Alimentar e Nutricional.

A divisão das categorias em duas classes diferentes – temáticas e transversais – é baseada no exposto por Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), quando explicam que a análise de conteúdo dos documentos pode ser orientada pela busca de segmentos específicos do conteúdo – quando se procura determinar a frequência de determinado tema, estabelecendo a codificação de Unidades de Registro – ou pela priorização da exploração do contexto em que um determinado segmento do texto ocorre – estabelecendo a codificação de Unidades de Contexto. Por se fundamentar na ideia de complementaridade das análises qualitativa e quantitativa, a presente pesquisa preconizou a codificação tanto de unidades de registro quanto de contexto, propiciando assim, uma análise de relação entre as unidades.

A codificação das unidades de registro foi guiada pela identificação das dimensões do conceito de SAN nas propostas descritas nos relatórios. Para isso houve a transformação das categorias e subcategorias temáticas do modelo de análise em códigos e subcódigos (Apêndice A). O indicador de ordenamento das unidades de registro é a frequência de ocorrência do código. As subcategorias, neste contexto, têm a função de qualificar a descrição das categorias.

Considerando a importância da identificação de dimensões bem definidas do conceito de SAN para posterior comparação entre os relatórios, as unidades de registro neste estudo são classificadas como categorias exclusivas, ou seja: um segmento textual codificado em determinada categoria exclusiva não pode ser codificado em outra categoria exclusiva.

As unidades de contexto, por sua vez, foram identificadas nos segmentos textuais que descreviam os princípios do SISAN ou que propunham ações relativas à gestão ou administração do Sistema. Desta forma, foram definidos três códigos para a codificação das unidades de contexto, sendo eles: 1) Participação social; 2) Intersetorialidade; 3) Gestão do SISAN.

Tendo a presença como indicador, as unidades de contexto são analisadas qualitativamente e de forma conectada às unidades de registro, buscando uma visualização dos temas por meio dos quais se concretizam os princípios e a gestão

do SISAN. Desta forma, as unidades de contexto são classificadas, neste estudo, em categorias transversais, que podem ou não se sobrepor a outras codificações.

Buscando testar a aplicabilidade do sistema de categorias e realizar um treinamento prévio da pesquisadora, o modelo de análise foi primeiramente aplicado às cartas políticas de cada Conferência. Assim, foi possível: confirmar a composição de categorias do modelo de análise; testar as ferramentas ofertadas pelo *software* de análise de dados qualitativos, descrito posteriormente; e visualizar brevemente as hipóteses levantadas durante o período de elaboração do projeto – de que o conceito emanado pelas conferências se torna mais diverso em dimensões e mais amplo em conteúdo conforme a realização das edições e a mudança do contexto socioeconômico.

A aplicação do modelo de análise às Cartas Políticas indicou a necessidade de adaptações ao sistema de categorias, sendo elas:

I) Por se tratar de um estudo sobre eventos de âmbito nacional, algumas propostas emanadas nas Conferências referiam-se a articulações em âmbito internacional, demandando a criação de um código que correspondesse a esta categoria temática, denominado “Cooperação Internacional”.

II) As propostas que envolviam ações voltadas para gestão do SISAN, para a garantia da participação social na política e para a promoção da intersectorialidade do Sistema emergiram como indicadores do contexto de implementação do mesmo. Por outro lado, a coocorrência de alguma das categorias temáticas com estes temas pareceu indicar de forma mais objetiva os meios de promoção da SAN através da gestão e da concretização dos princípios estruturantes do SISAN. Assim, foram criadas três categorias que pudessem identificar as propostas de ações representativas da “Gestão do SISAN” e dos princípios da “Participação Social” e da “Intersectorialidade”. Estas novas categorias foram organizadas em uma nova classe categórica, denominada transversal, para possibilitar a sobreposição destes códigos aos demais, e assim, evidenciar as ações que propunham tanto a promoção da SAN, em alguma dimensão, como o cumprimento das responsabilidades institucionais do Estado relativas ao Sistema. A criação das categorias transversais, então, tem a intenção de revelar as ações que

indicam ao Estado como: 1) promover a justiça distributiva, no âmbito da SAN, ao gerir os recursos humanos, políticos, financeiros, orçamentários, estruturais e administrativos de forma adequada às demandas e ao contexto social, cultural e ambiental [Gestão do SISAN]; 2) promover a justiça participativa ao incluir a população no processo de formulação das políticas públicas e qualificar estes espaços [Participação Social]; e 3) superar uma estrutura segmentada do poder executivo, que burocratiza e limita o potencial de transformação das ações e programas de SAN [Intersetorialidade].

III) As propostas relativas ao tema “Saúde”, de forma geral, não se mostravam específicas o suficiente para serem classificadas nas subcategorias “Atenção Básica”, “Média complexidade” e “Alta complexidade”, o que foi confirmado na etapa de codificação dos relatórios. Visto que o estudo objetiva analisar a trajetória do conceito de SAN emanado nas conferências, incluindo as transformações das dimensões deste conceito, considerou-se desnecessária a manutenção de subcategorias representativas da estrutura administrativa do Sistema Único de Saúde (SUS). A exclusão destas subcategorias permitiu maior flexibilidade para análise do tema, em uma perspectiva interdisciplinar e integral da saúde.

IV) O teste das ferramentas de análise do *software* mostrou pouca utilidade dos códigos que continham apenas um subcódigo, sendo eles: “Água”, “Povos e Comunidades Tradicionais (PCT)” e “Avaliação e Monitoramento”. Assim, optou-se pela exclusão dos subcódigos “Saneamento básico”, “PCT” e “Avaliação e monitoramento”.

V) Os códigos que dispunham de subcódigos passaram a ser úteis somente para a codificação de segmentos que abrangiam propostas correspondentes a dois ou mais subcódigos ou que defendiam um aspecto teórico do tema em questão, mas que não indicavam ação ou iniciativa prática para alcance dos respectivos objetivos. Como exemplo, segue abaixo um segmento extraído do Relatório Final da IV CNSAN:

“Promover novas bases para um modelo de produção e consumo no Brasil, baseado nos princípios de soberania alimentar, sustentabilidade, justiça social e climática, equidade de gênero, geração, raça e etnia, participação social e economia solidária”.
(BRASIL, 2004, p. 33 e 34)

O segmento supracitado, por envolver mais de um subcódigo relativo a “Sistema Alimentar” e por extrapolar a categoria ao envolver uma imagem-objeto do sistema alimentar que se propunha, foi codificado como “Sistema Alimentar”, sem especificar subcódigos. Nas demais categorias, o mesmo aconteceu com os segmentos que apresentavam estas características. Ao fim da codificação de todos os relatórios, os segmentos codificados em códigos, mesmo dispendo de subcódigos, totalizaram 20 segmentos, representando apenas 1,3% do total de 1551 segmentos codificados. Considerando o baixo potencial de diferenciação destas propostas, optou-se pela exclusão destes segmentos da análise quantitativa. Assim, a frequência dos códigos que contém subcódigos foi calculada por meio da soma das frequências de seus respectivos subcódigos.

3.5. FERRAMENTAS E TÉCNICAS UTILIZADAS

O processo de codificação foi implementado por meio da leitura integral do capítulo de propostas de cada relatório, de forma sequencial, concomitantemente à codificação de cada proposta em, pelo menos, uma categoria exclusiva. Aquelas propostas que não corresponderam por nenhuma categoria em primeira codificação foram marcadas e discutidas em processo posterior de determinação de confiabilidade.

Considerando a diversidade de categorias e códigos pré-estabelecidos, a característica secundária dos dados e a extensão do *corpus* documental, optou-se pela utilização de um *software* para análise qualitativa de dados. Sabe-se que a utilização destas ferramentas de apoio possibilita o desempenho de múltiplas funções, incluindo a codificação de segmentos de texto e análise de conteúdo, além de promover economia de tempo e recursos, e um maior aprofundamento e enriquecimento das análises (SCHLOSSER et al, 2018).

O *software* selecionado para a análise foi o *MAXQDA Analytics Pro*®, versão 20.0.7, que apresenta recursos para a exploração qualitativa, quantitativa e de métodos mistos, incluindo, entre outras ferramentas: importação de documentos; transcrição de dados; criação de códigos, memorandos e resumos; comparação de

casos e análise de similaridades; mapas conceituais; quantificação de palavras e lematização; e análise estatística dos dados (VERBI, 2020).

A criação do projeto na interface do *software* se deu por meio da importação das Cartas Políticas e dos Relatórios Finais das CNSAN, organizados em dois grupos de documentos, seguida pela criação dos códigos e subcódigos, com adição de memorandos contendo os critérios de codificação para cada um deles.

Durante a etapa subsequente de leitura e codificação dos documentos também foram criados memorandos para registro e organização dos *insights*, das fontes de informação importantes, dos temas relevantes para aprofundamento e das dúvidas para tomada de decisão posterior.

3.6. DETERMINAÇÃO DE CONFIABILIDADE

A verificação sobre a adequação do sistema de categorias se deu pela aplicação dos critérios de homogeneidade interna, homogeneidade externa, inclusividade, coerência e plausibilidade (SÀ-SILVA, ALMEIDA, GUINDANI, 2009). Os critérios foram aplicados a todas as categorias, as quais apresentavam elementos homogêneos, eram mutuamente exclusivas e abrangiam a maior parte dos dados. O aprofundamento e a ampliação do sistema categórico foram realizados conforme o disposto na seção anterior, apresentando abrangência e delimitação suficientes para a saturação dos dados de todos os relatórios.

Buscando avaliar a qualidade e credibilidade da pesquisa qualitativa sob uma perspectiva tradicional, a confiabilidade do processo de codificação foi testada pela verificação da consistência de codificação entre pesquisadores diferentes (PATTON, 2001). Para isso, selecionou-se o Relatório Final da III CNSAN como amostra a ser codificada por uma segunda pesquisadora do grupo de pesquisa. O documento foi selecionado por apresentar grande quantidade de segmentos, variedade de categorias e dúvidas sobre a codificação.

A codificação em duplicata do relatório foi realizada por meio do mesmo *software* de análise, em projeto criado especificamente para tal atividade, o qual foi incorporado ao projeto principal para verificação de consistência. Verificou-se concordância de codificação em cerca de 60% dos segmentos. A análise das

discordâncias possibilitou visualizar as diferenças de compreensão sobre os códigos. Com base nisso, foram desenvolvidos critérios para a revisão da codificação de todos os relatórios, com melhor delimitação e diferenciação entre os códigos. A discussão gerada durante a revisão fundamentou a adequação dos critérios de cada código ou subcódigo, conforme o disposto no Apêndice A.

A revisão da codificação dos documentos se deu através da leitura integral de cada um, com ênfase para: definição de código ou subcódigo para os segmentos não codificados, definindo o código 'Intersetorialidade' como o mais adequado para a codificação das propostas relativas ao contexto macropolítico, superando a delimitação das categorias temáticas; codificação do máximo de segmentos possíveis em subcódigos, com exceção para aqueles descritos no item V da seção anterior; revisão dos destaques e solução dos memorandos que registravam dúvidas sobre a codificação; e busca de palavras-chave relativas aos temas de maior discordância como: 'alimentação escolar', 'rotulagem', 'fiscalização', 'publicidade', 'economia solidária', 'avaliação' e 'monitoramento'. Ao fim da revisão da codificação, se deu início ao processamento dos dados para análise posterior.

3.7. PROCESSAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

Uma vez finalizado o processo de revisão de todas as codificações, os dados foram extraídos do *software* para processamento e análise, com base em uma abordagem descritiva (PEREIRA, 2004). Os resultados são descritos por meio da proporção das categorias em cada documento; da frequência de coocorrência de categorias entre as classes; da frequência de palavras; e dos resumos qualitativos.

A matriz de códigos, contendo a ocorrência e a frequência das categorias em cada relatório, foi exportada no formato de tabelas do aplicativo Microsoft Excel® e de ilustrações geradas automaticamente pelo *software* de análise, como gráficos e figuras representativas denominadas "Retrato do documento". Os dados foram unificados em uma tabela única e serviram para a elaboração de gráficos representativos da proporção das categorias entre os relatórios.

As conexões entre categorias temáticas e transversais foram analisadas por meio da exportação de tabelas para o Excel® contendo os valores de frequência das

coocorrências de códigos. Além das figuras geradas automaticamente pelo *software*, as tabelas propiciaram a elaboração de figuras representativas destas conexões no próprio aplicativo Excel®.

As palavras mais frequentes de cada relatório foram identificadas pela exportação de tabelas de frequência de palavras para o Excel®, assim como pela representação gráfica gerada automaticamente no formato de nuvens de palavras. Estes dados foram úteis para complementar a análise dos temas mais importantes de cada relatório.

A análise qualitativa do texto procedeu-se por meio da elaboração de resumos para cada categoria em cada documento, os quais foram exportados para o Excel® no formato de uma tabela de resumos que serviu de base para a construção do resumo de cada categoria temática. Os resumos buscam evidenciar as dimensões mais importantes para cada evento, e as principais diferenças entre eles.

De acordo com os preceitos de Patton (2001), cada caso foi construído de forma independente, com implementação da análise comparativa em etapa posterior, através da exploração minuciosa e comparação entre os conteúdos de cada categoria. Assim, com base nas tabelas, gráficos e resumos gerados, procedeu-se a análise comparativa dos casos, buscando visualizar uma tendência de evolução conceitual entre os documentos. As inferências geradas nesta etapa fundamentaram a análise histórica do conceito de SAN emanado nas Conferências, considerando uma concepção de história enquanto disciplina que propicia sentido sobre a realidade presente através da revisitação do passado (MAY, 2004).

Os resultados e conclusões obtidos são descritos a seguir por meio de tabela, gráficos, figuras e resumos. Alguns segmentos textuais foram extraídos do *corpus* documental para melhor ilustrar as discussões propostas. Valores não mostrados nas tabela incluem a proporção de categorias temáticas e transversais em relação ao total de segmentos codificados em cada relatório.

4. RESULTADOS

4.1. AVALIAÇÃO PRELIMINAR

4.1.1. Natureza do texto, autenticidade e confiabilidade

Todos os documentos analisados são estruturados como relatórios oficiais, contendo detalhes sobre a organização da respectiva Conferência, os participantes, a contextualização histórica e as propostas aprovadas em plenária. Com exceção do Relatório Final da I CNSAN, os demais relatórios também contêm um capítulo com as moções elaboradas pelos participantes das Conferências.

A análise preliminar dos Relatórios das CNSAN indica que, além da determinação de um grupo de relatores e revisores responsáveis pelo registro das discussões durante o evento, as propostas contidas nos documentos passaram por processo de aprovação dos delegados e delegadas presentes – o que fortalece a ideia de representação precisa dos eventos.

A sistematização das propostas da I CNSAN foi implementada através da síntese dos relatórios das 26 Conferências Estaduais que antecederam o evento para aprovação dos 50 grupos de trabalho da Conferência. As alterações foram novamente encaminhadas aos Estados, cabendo à reunião de *Representantes dos Comitês Estaduais da Ação da Cidadania*¹⁰ a aprovação da redação final do Documento Programático (BRASIL, 1995).

Os participantes da II CNSAN contaram com um compilado das propostas originadas nas conferências municipais, regionais e estaduais, além de 17 textos de referência que ofereciam um panorama dos principais temas de discussão, para definição do conjunto de propostas nos 16 grupos de trabalho. Após a aprovação da plenária, a equipe de sistematização realizou alterações como síntese de propostas similares, ou desmembramento de propostas complexas (BRASIL, 2004).

Na III CNSAN os participantes foram divididos em 40 grupos de trabalho, munidos de um documento-base fruto das proposições estaduais, das contribuições do governo federal e de uma plenária do CONSEA, com o objetivo de discutir e

¹⁰ Responde à estrutura descentralizada da Ação da Cidadania, que, por meio dos Comitês Estaduais, incluem as lideranças locais no desenvolvimento de ações regulares nas áreas da saúde, educação, cultura e geração de emprego e renda (AÇÃO DA CIDADANIA, 2019).

elaborar propostas relativas aos eixos: 1) SAN nas Estratégias de Desenvolvimento; 2) Política Nacional de SAN; 3) Sistema Nacional de SAN (BRASIL, 2007a).

A elaboração das propostas da IV CNSAN foi orientada por um Documento-Base, elaborado a partir dos Documentos Finais das Conferências Estaduais e do Distrito Federal, dos Relatórios Finais dos Encontros Temáticos Nacionais e das Exposições de Motivos do CONSEA, além de documentos resultantes dos Seminários Nacionais do PAA, do PNAE e da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) do SUS. As propostas foram discutidas nos grupos de trabalho e aprovadas nas três subplenárias correspondentes a cada um dos Eixos Temáticos (BRASIL, 2011).

Durante a V CNSAN, as atividades foram orientadas pelo Caderno de Debates, no qual estavam sistematizadas as ideias e propostas resultantes das etapas anteriores à nacional. Os 30 Grupos de Trabalho da Conferência tiveram o apoio de um conjunto diversificado de voluntários para facilitação e relatoria das discussões e proposições a serem apresentadas e aprovadas em plenária (BRASIL, 2015).

Todas as edições da CNSAN contaram com a etapa de produção e aprovação de uma declaração política, aqui denominadas Cartas Políticas, onde os princípios e proposições da Conferência foram sintetizados em poucas páginas para informar à população sobre o tom e as demandas do evento. De forma distinta aos demais, o Relatório Final da V CNSAN descreve com detalhes uma metodologia inovadora, desenvolvida em três etapas, como estratégia para o aprofundamento dos debates de forma participativa, resultando na conceituação do termo 'comida de verdade'¹¹ por meio da construção coletiva de um Manifesto envolvendo todos os grupos de trabalho.

¹¹ O conceito é explorado ao longo do manifesto, e em resumo, representa o acesso físico e financeiro à água e aos alimentos *in natura* ou minimamente processados, oriundos de processos de produção, processamento, distribuição e consumo baseados em sistemas familiares, agroecológicos, sustentáveis e livres de contaminantes, que garantam a soberania alimentar, protejam os conhecimentos tradicionais e o patrimônio cultural e genético, que preservem e promovam hábitos alimentares saudáveis, o manejo adequado dos recursos naturais, e a conservação do meio ambiente, que reduzam os efeitos das mudanças climáticas, que respeitem os direitos humanos, o direito à terra e ao território, as mulheres e a diversidade dos povos e comunidades tradicionais, que garantam condições dignas de trabalho, e acima de tudo, que promovam justiça social sem se sujeitar aos interesses de mercado. O conceito 'comida de verdade' também considera a erradicação

4.1.2. Contexto histórico, autores, conceitos-chave e lógica interna

A primeira Conferência, realizada em Brasília no ano de 1994, trazia “Fome: uma questão nacional” como tema principal. Simbolizando uma ruptura nas formas de relação entre sociedade e estado, constituindo uma ação cidadã, a I CNSAN reuniu cerca de dois mil participantes de diversas regiões do país para sintetizar mais de 300 propostas visando combater a fome e construir uma sociedade de respeito aos direitos humanos. Nesta época, os números do Mapa da Fome elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apontavam 32 milhões de brasileiros vivendo na miséria. Juntamente à desnutrição e à mortalidade infantil, estes temas eram denunciados como problemas que não podiam mais ser ignorados, principalmente em um cenário de crescimento econômico.

A primeira edição foi convocada pelo CONSEA no ano seguinte à sua criação, a qual foi impulsionada pela Ação da Cidadania – também responsável pela organização da Conferência. Um *survey* desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), durante o evento, revelou a predominância de professores e bancários entre os delegados. As associações de bairro representaram mais da metade das entidades participantes dos Comitês da Ação, que tinham a distribuição de alimentos como principal ação, com maior benefício para o público infantil.

Apontando a concentração de renda e de terra como determinantes da insegurança alimentar, o Relatório Final da primeira Conferência foi um importante marco para a construção da agenda de SAN no Brasil (FBSSAN, 2020). O documento, que apresenta o combate à desigualdade social como principal elemento de união de diversos segmentos sociais, foi organizado em dois eixos: Condições e Requisitos para a Segurança Alimentar, composto por oito tópicos; e Propostas para uma Política de Segurança Alimentar, que divide as 333 propostas em nove temas – Questão Agrária e Desenvolvimento Rural; Políticas Agrícola e de Abastecimento Alimentar; Desenvolvimento Urbano; Assistência Social; Saúde;

da fome, a aproximação entre as etapas de produção e consumo e o atendimento das necessidades alimentares especiais (V CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2015).

Educação; Geração de Emprego e Renda; Participação Popular e Democratização da Gestão; e Alimentação e Nutrição (BRASIL, 1995).

Cerca de dez anos após a sua extinção, ao ser reconstituído como pauta prioritária da agenda política nacional, o CONSEA organizou a segunda edição da Conferência em parceria com entidades governamentais e não-governamentais, com destaque para o então Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, atual FBSSAN – movimento lançado em 1998 que estabelece um espaço permanente de debate e proposição de ações em prol da SAN (FBSSAN, 2020).

A II CNSAN ocorreu em Olinda, no ano de 2004, e reuniu cerca de 1400 pessoas com o tema “A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, constituindo um marco na mobilização nacional pela erradicação da fome e promoção da SAN, tanto por ter a criação da LOSAN como principal deliberação, como por referendar, pela primeira vez, o conceito brasileiro de SAN, oficializado pela LOSAN dois anos depois (BRASIL, 2004; BRASIL, 2006a).

Distintamente ao primeiro, o Relatório Final da segunda Conferência organiza as 153 propostas em ‘Prioritárias’ (n=47) e ‘Demais propostas’, divididas segundo as dimensões de SAN: Questões Institucionais; Aspectos relacionados à Produção; Aspectos relacionados ao Acesso; e Ações de Saúde e Nutrição. Quando comparado ao relatório precedente, o documento é mais sucinto e registra propostas mais objetivas e direcionadas à configuração institucional de um Sistema específico para a área de SAN, além de apresentar escassez de informações relacionadas ao contexto político, social, econômico e cultural (BRASIL, 2004).

A III CNSAN, por sua vez, foi realizada em Fortaleza no ano de 2007, um ano após a criação da LOSAN. Em um contexto de redução da desigualdade através da desconcentração da renda e da riqueza promovidas pela Estratégia Fome Zero, a Conferência reuniu cerca de dois mil participantes em torno do tema “Por um desenvolvimento sustentável, com soberania e segurança alimentar”. Dados do Ipea revelavam a redução de 26,2% no número de pessoas em pobreza extrema de 2001 a 2005. Os limites a serem superados para a atuação da SAN como construtora de um novo modelo de desenvolvimento abrangiam: os conflitos entre as políticas sociais e a política macroeconômica; a hierarquia entre as áreas responsáveis pela

formulação destas políticas; e a baixa participação da “área econômica” nesse processo (BRASIL, 2007a).

A organização do evento foi resultado de uma parceria entre o CONSEA e o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Uma importante inovação desta edição foi a adoção de um sistema de cotas para as delegações estaduais, visando garantir a participação de segmentos sociais em situação de insegurança alimentar e nutricional. Com base em dados estatísticos e informações dos órgãos responsáveis, foram definidos quantitativos de cotas para delegados dos povos indígenas, comunidades quilombolas, comunidades de terreiro e para a população negra, com orientação para participação de representantes de outros PCT, bem como de portadores de necessidades alimentares especiais e pessoas com deficiência. Entre os participantes estavam delegados da sociedade civil e de governos, convidados nacionais e internacionais oriundos de 23 países. O processo de realização das conferências preparatórias estaduais, regionais e municipais registrou mais de 70 mil pessoas envolvidas.

O Relatório Final da III CNSAN reuniu uma Declaração política, 145 propostas, uma seção de moções e uma Carta Aberta assinada pelas delegações quilombolas, comunidades de terreiros, comunidade negra, comunidade indígena, comunidade ribeirinha e outros PCT (BRASIL, 2007a). O capítulo de propostas se divide em três eixos, os quais contemplam uma contextualização seguida pelas propostas aprovadas. Cabe destacar que o Eixo 2 é dividido em seis diretrizes, que se aproximam das diretrizes de base da PNSAN, sendo elas: 1) Promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável; 2) Estruturar sistemas justos, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos; 3) Instituir Processos permanentes de educação e capacitação em SAN e Direito Humano à Alimentação Adequada; 4) Ampliar e coordenar as ações voltadas para povos indígenas e demais PCT definidos pelo Decreto 6.040, de 07/02/2007; 5) Fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde; 6) Promover a soberania e a SAN em âmbito internacional.

Em 2011 a IV CNSAN reuniu cerca de 2000 delegados em Salvador e teve como temática “Alimentação Adequada e Saudável: direito de todos”. Pela primeira

vez a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) passou a organizar a Conferência conjuntamente ao CONSEA. Além da regulamentação da CAISAN, a 4ª edição também celebrava o compromisso entre governo e sociedade com a promoção da SAN, por meio do Decreto 7.272/2010. Também buscava construir a efetivação da alimentação enquanto direito – previsto no artigo 6º da Constituição Federal desde 2010 – e promover a soberania alimentar por meio da implementação da Política e do SISAN com a participação da sociedade (BRASIL, 2011).

Entre as representações governamentais e da sociedade civil, a Conferência contou com ampla participação de mulheres (60,2%), e um total de 236 delegados(as) representantes de povos indígenas, quilombolas e de outros PCT. A ampla participação destes segmentos foi garantida pelo sistema de cotas nas delegações estaduais, adotado com sucesso durante a 3ª CNSAN. Participaram também 187 convidados(as) internacionais, representando 30 países. Considerando as etapas municipais, regionais e estaduais, este processo envolveu 75.237 pessoas, representantes de 3.206 municípios. Previamente à Conferência aconteceu o Encontro Preparatório de Delegados(as) Indígenas, que teve como objetivo ampliar e qualificar a capacidade de incidência destes na Conferência Nacional.

O Relatório Final da IV CNSAN inicia com uma apresentação, seguida pela Declaração Política, um capítulo de propostas e um de moções. As 166 propostas que fundamentaram a elaboração do 1º Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional são divididas em três eixos: 1) Avanços, ameaças e perspectivas para a efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar; 2) Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; 3) Sistema e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. As diretrizes que dividem as propostas do segundo eixo se aproximam ainda mais das diretrizes de base da PNSAN, avançando em relação ao relatório anterior por incluir uma diretriz de *“Promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar, pesca e aquicultura”*.

Por fim, a V CNSAN aconteceu em 2015, novamente em Brasília, com o tema “Comida de verdade, no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar”, visando democratizar os conceitos de soberania e SAN com suas várias dimensões. Um ano depois de o Brasil conquistar a saída do Mapa da Fome da FAO, a Conferência é palco de outros marcos para a SAN no Brasil, como: a assinatura do Decreto de regulamentação da Norma Brasileira para Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância, Bicos, Chupetas e Mamadeiras (NBCal), prevista na Lei nº 11.265/2006; o anúncio, pelos então Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e de Desenvolvimento Agrário, da Portaria Interministerial que cria o Programa Nacional de Sementes e Mudanças para a Agricultura Familiar; e a assinatura do Decreto que institui o Pacto Nacional pela Alimentação Saudável (BRASIL, 2015).

O evento, organizado pelo CONSEA e pela CAISAN, reuniu mais de 2000 pessoas, sendo a maioria (54%) mulheres. Participaram delegados natos e estaduais/distritais, sendo 888 da sociedade civil e 395 governamentais. Dentre os delegados da sociedade civil, 103 eram representantes da população negra, 55 de povos tradicionais de matriz africana/povos de terreiro, 46 de quilombolas e 45 de povos indígenas. Destaca-se a realização do Encontro Internacional previamente à Conferência, que reuniu representantes de 30 países de várias regiões do mundo, tendo esta edição o maior número de participantes internacionais.

O Relatório da V CNSAN é composto pela Carta Política, pelo Manifesto sobre Comida de Verdade, pela seção de propostas, de moções, pela Carta do Encontro Internacional e pela Carta da Tenda Josué de Castro, entre outros registros. As 384 propostas aprovadas, referência para a formulação do 2º Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, foram organizadas em dois eixos temáticos: Dinâmicas em curso, escolhas estratégicas e alcances da política pública no campo da soberania e SAN; e Fortalecimento do SISAN. Cada subtema dos eixos é iniciado pelas propostas prioritárias, que totalizam 83 proposições, seguidas pelas demais propostas aprovadas. Além do destaque das propostas prioritárias pelo recurso de cor, outra diferença deste relatório é o ordenamento decrescente das propostas, de acordo com a quantidade de pontos recebidos, os quais são descritos entre parênteses ao final de cada uma (BRASIL, 2015).

Ao longo das edições, cabe destacar a evolução das diretrizes construídas para embasar a Política de SAN no Brasil. Enquanto o primeiro relatório indicava três diretrizes que englobam: acesso à alimentação; garantia de saúde, alimentação e nutrição a grupos populacionais específicos; e garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, o quinto relatório divide a política em nove subtemas, abrangendo: desigualdade social; produção agroalimentar; abastecimento alimentar nos centros urbanos; direito à terra e território; desigualdades de gênero; acesso à água; atenção à saúde; educação alimentar e nutricional; e atuação internacional.

Por fim, o Quadro 3 resume as principais características das CNSAN, consideradas fundamentais para contextualizar e fundamentar a análise de conteúdo apresentada posteriormente.

Quadro 3: Caracterização das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas no Brasil.

Edição	I CNSAN	II CNSAN	III CNSAN	IV CNSAN	V CNSAN
Ano de realização	1994	2004	2007	2011	2015
Local	Brasília	Olinda	Fortaleza	Salvador	Brasília
Tema	Fome: uma questão nacional	A Construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Por um desenvolvimento sustentável, com soberania e segurança alimentar	Alimentação adequada e saudável: direito de todos	Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar
Cotas de representação	Não	Não	Sim	Sim	Sim
Participantes (n)	~1800	~1400	~2100	~2000	~2100
Grupos de Trabalho (n)	50	16	40	-	30
Propostas aprovadas (n)	333	153	145	166	384
Propostas prioritárias (n)	-	47	-	-	83
Ano de realização do Encontro +2	-	2006	2009	2014	2018

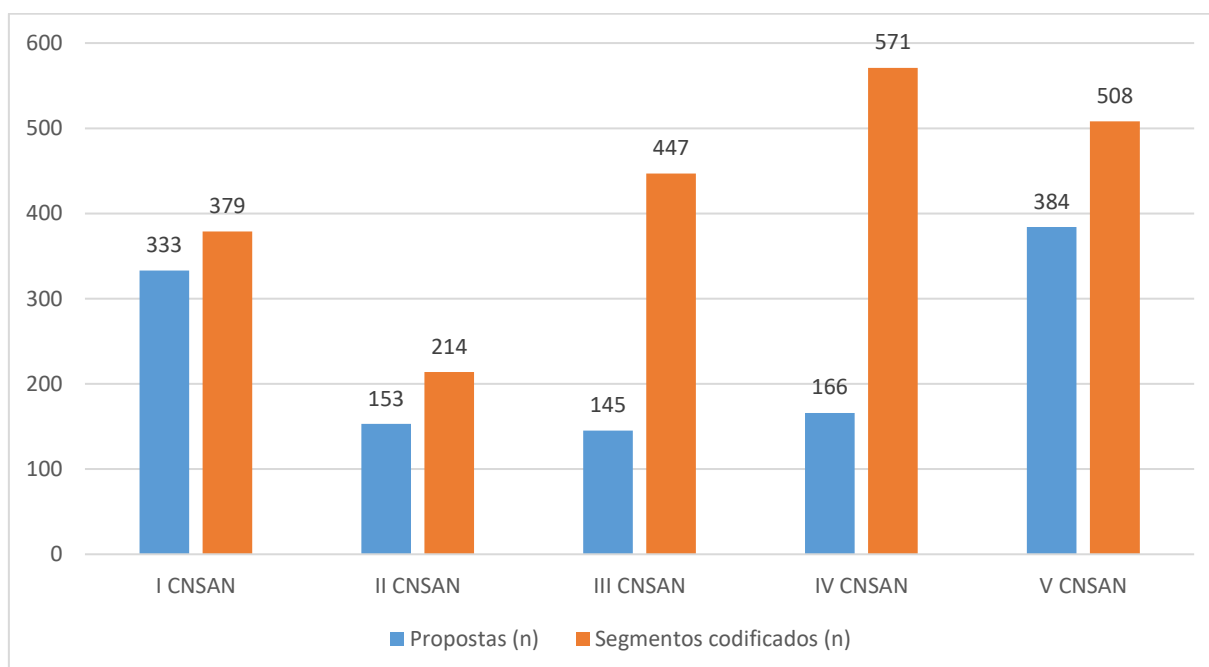
Fonte: Elaboração da autora, 2020. Relatórios disponíveis no sítio eletrônico oficial do CONSEA (<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias>).

4.2. ANÁLISE DE CONTEÚDO

O processo de codificação dos Relatórios Finais das CNSAN realizadas no Brasil rendeu um *corpus* de 198 páginas analisadas, as quais descrevem um total de 1181 propostas aprovadas nos respectivos eventos. Deste *corpus* foram codificados 2119 segmentos textuais, distribuídos de forma heterogênea entre os documentos, e classificados de acordo com as categorias temáticas e transversais (Tabela 1).

O Relatório Final da IV CNSAN foi o relatório com maior número de segmentos codificados (n=571), enquanto o Relatório da II CNSAN apresentou o menor número (n=214). A análise preliminar e a diferença entre o número de propostas e o número de segmentos codificados em cada relatório mostram que os Relatórios da I e II CNSAN apresentam um caráter mais sucinto, composto por propostas mais objetivas e restritas a uma categoria temática, enquanto os Relatórios das III e IV CNSAN apresentam propostas mais segmentadas, derivadas em subpropostas e, frequentemente, abrangendo mais de uma categoria temática (Gráfico 1).

Gráfico 1: Caracterização dos relatórios finais das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas no Brasil, segundo o número de propostas e de segmentos codificados.



Fonte: elaboração da autora, 2020.

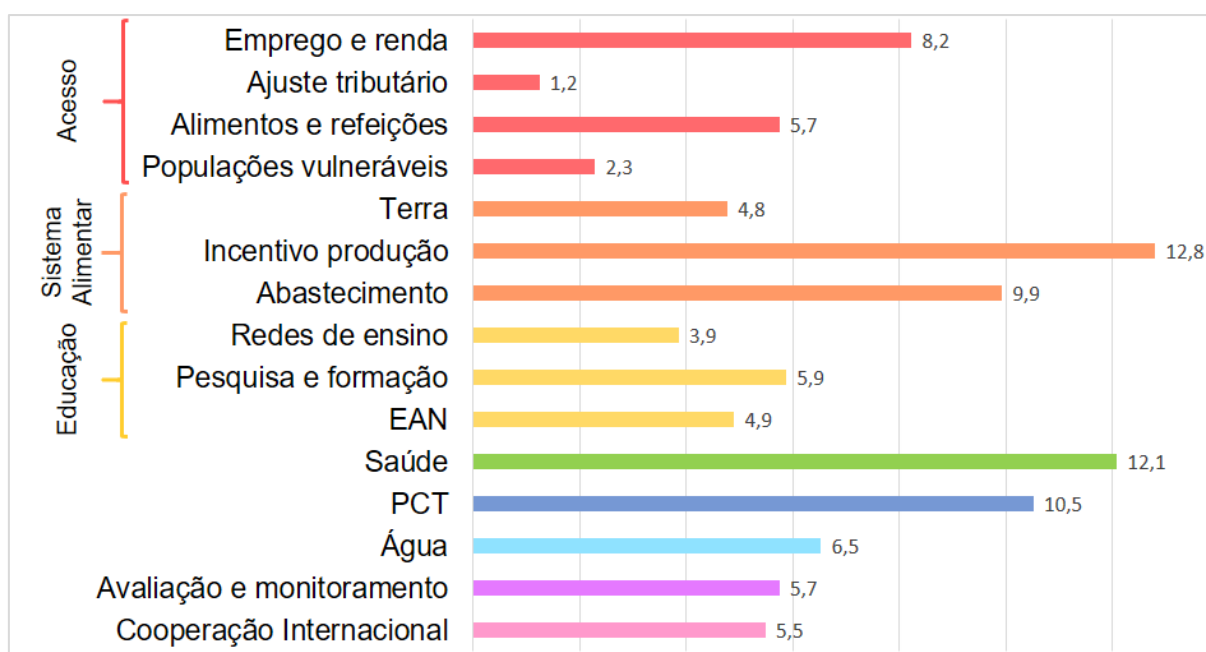
Tabela 1: Distribuição e frequência dos segmentos codificados nos Relatórios Finais das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas no Brasil, conforme categorias temáticas e transversais.

	I CNSAN		II CNSAN		III CNSAN		IV CNSAN		V CNSAN		Total	
Páginas analisadas (n)	30		22		44		61		41		198	
Propostas (n)	333		153		145		166		384		1181	
Segmentos codificados (n)	379		214		447		571		508		2119	
CATEGORIAS TEMÁTICAS	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Acesso	103	37,9	30	17,9	34	11,3	66	15,8	35	9,4	268	17,5
Emprego e renda	68	25,0	14	8,3	13	4,3	19	4,5	12	3,2	126	8,2
Ajuste tributário	7	2,6	2	1,2	1	0,3	6	1,4	3	0,8	19	1,2
Alimentos e refeições	17	6,3	7	4,2	13	4,3	36	8,6	15	4,0	88	5,7
Populações vulneráveis	11	4,0	7	4,2	7	2,3	5	1,2	5	1,3	35	2,3
Sistema Alimentar	71	26,1	42	25,0	87	28,8	127	30,4	94	25,3	421	27,5
Terra	21	7,7	8	4,8	16	5,3	18	4,3	10	2,7	73	4,8
Incentivo à produção	21	7,7	21	12,5	43	14,2	59	14,1	52	14,0	196	12,8
Abastecimento	29	10,7	13	7,7	28	9,3	50	12,0	32	8,6	152	9,9
Educação	40	14,7	38	22,6	43	14,2	48	11,5	55	14,8	224	14,6
Redes de ensino	28	10,3	7	4,2	9	3,0	5	1,2	10	2,7	59	3,9
Pesquisa e formação	6	2,2	16	9,5	21	7,0	22	5,3	25	6,7	90	5,9
EAN	6	2,2	15	8,9	13	4,3	21	5,0	20	5,4	75	4,9
Saúde	43	15,8	21	12,5	45	14,9	41	9,8	35	9,4	185	12,1
Água	11	4,0	3	1,8	17	5,6	22	5,3	47	12,7	100	6,5
PCT	3	1,1	6	3,6	28	9,3	72	17,2	52	14,0	161	10,5
Avaliação e Monitoramento	1	0,4	15	8,9	24	7,9	21	5,0	27	7,3	88	5,7
Cooperação Internacional	0	0,0	13	7,7	24	7,9	21	5,0	26	7,0	84	5,5
Total - categorias temáticas	272	100,0	168	100,0	302	100,0	418	100,0	371	100,0	1531	100,0
CATEGORIAS TRANSVERSAIS	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Participação Social	50	46,7	18	39,1	49	33,8	84	54,9	79	57,7	280	47,6
Intersetorialidade	52	48,6	13	28,3	34	23,4	49	32,0	32	23,4	180	30,6
Gestão do Sisan	5	4,7	15	32,6	62	42,8	20	13,1	26	19,0	128	21,8
Total - categorias transversais	107	100,0	46	100,0	145	100,0	153	100,0	137	100,0	588	100,0

Fonte: Elaboração da autora, 2020.

A categoria temática “Estruturação de sistemas de produção e abastecimento sustentáveis de alimentos” foi a mais frequente (27,5%) nos relatórios, com predominância da subcategoria “Incentivo à produção de base agroecológica” (12,8%), enquanto “Acesso à terra” apresentou baixa frequência (4,8%). “Acesso universal à alimentação adequada” foi a segunda categoria mais frequente (17,5%), mesmo que as subcategorias “Ajuste tributário” (1,2%) e “Priorização de populações socialmente vulneráveis” (2,3%) tenham sido as menos frequentes na análise geral, assim como as categorias “Cooperação Internacional” (5,5%), “Avaliação e monitoramento do Direito Humano à Alimentação Adequada” (5,7%) e “Acesso universal à água” (6,5%) (Tabela 1, Gráfico 2).

Gráfico 2: Distribuição das subcategorias temáticas nos Relatórios Finais das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, de acordo com a frequência (%).

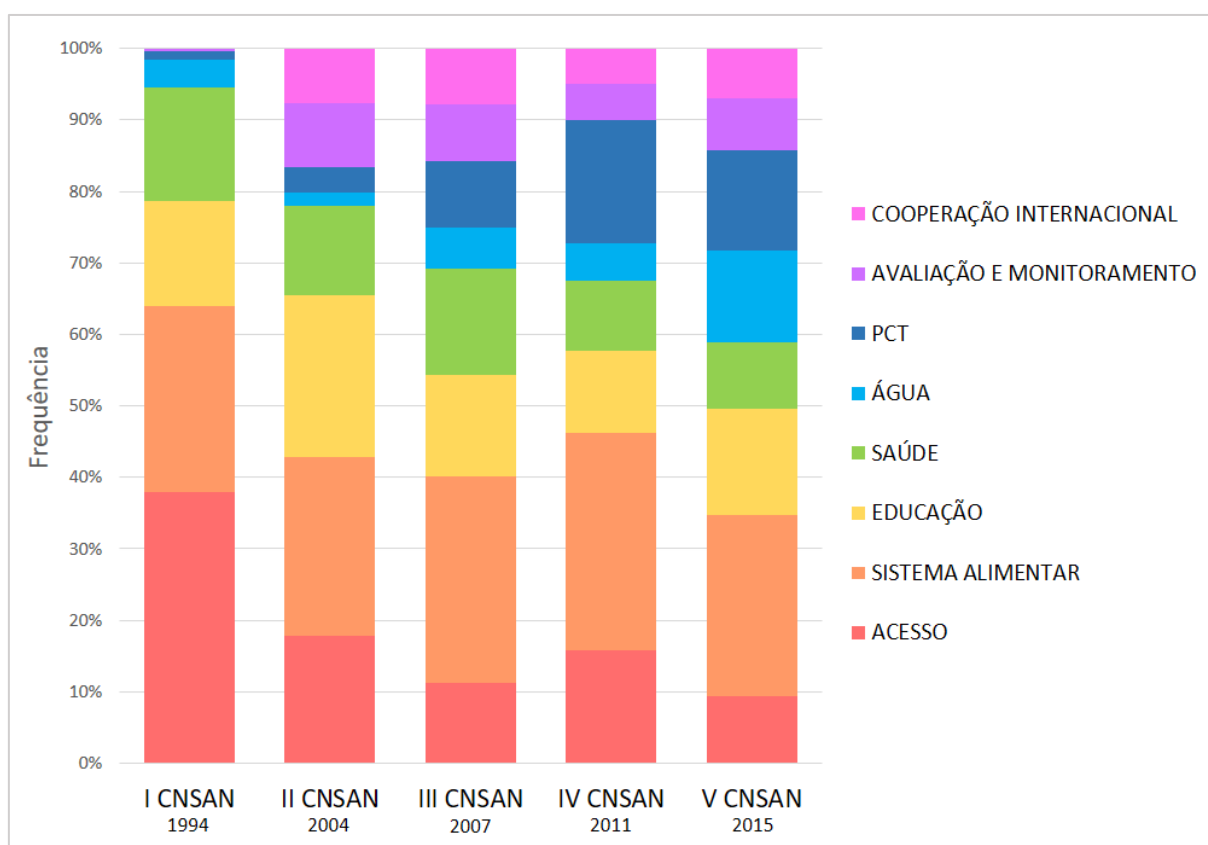


Elaboração da autora, 2020.

A comparação entre as análises de cada relatório (Tabela 1, Gráfico 3) permite visualizar uma trajetória das categorias temáticas ao longo das edições, indicando: redução da frequência de demandas relativas à categoria “Acesso universal à alimentação adequada”, sendo “Emprego e renda” e “Distribuição de alimentos e refeições” as subcategorias mais frequentes; predominância constante da categoria “Estruturação de sistemas de produção e abastecimento sustentáveis

de alimentos”, com aumento progressivo das demandas por “Incentivo à produção de base agroecológica”; consolidação das categorias “Ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde” e “Instituição de processos permanentes de educação, pesquisa e formação em SAN”, sendo que a predominância inicial da subcategoria “Redes de ensino” dá lugar à “Pesquisa e Formação” e “Educação Alimentar e Nutricional”; maior relevância da categoria “Acesso universal à água” na última edição; ampliação da categoria “Priorização de Povos e Comunidades Tradicionais” a partir da III CNSAN; surgimento e manutenção das categorias “Avaliação e Monitoramento do Direito Humano à Alimentação Adequada” e “Cooperação Internacional” com baixas frequências da segunda à última edição.

Gráfico 3: Distribuição das categorias temáticas de acordo com a edição da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

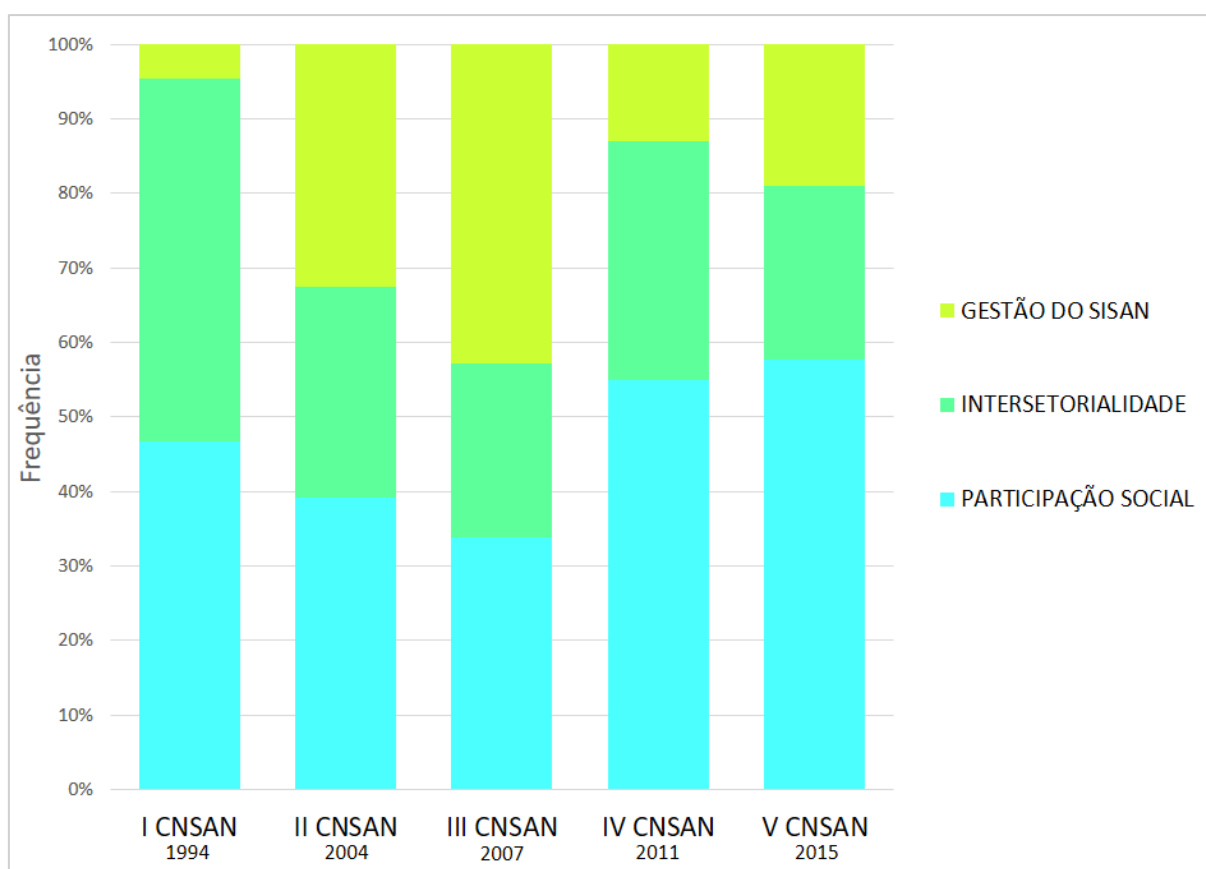


Fonte: elaboração da autora, 2020.

As categorias temáticas correspondem, em média, por 72% dos segmentos codificados, enquanto as categorias transversais correspondem por uma média de

28% do corpus. Entre as categorias transversais, a “Participação Social” se destaca nas proposições das CNSAN, representando 47,6% dos segmentos, enquanto “Gestão do SISAN” representa apenas 21,8%. A comparação entre a distribuição das categorias transversais de cada relatório mostra a relevância da primeira em todos os relatórios, sendo que a segunda se destaca nos relatórios da I e II CNSAN. A categoria “Promoção do princípio da Intersetorialidade” se mostrou mais frequente no relatório da I CNSAN (Tabela 1, Gráfico 4).

Gráfico 4: Distribuição das categorias transversais de acordo com a edição da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.



Fonte: elaboração da autora, 2020.

A sobreposição de categorias temáticas e transversais sugere que as demandas relacionadas à “Promoção do princípio da Participação Social” estão mais associadas às categorias “Instituição de processos permanentes de educação, pesquisa e formação em SAN” (n=24), “Acesso universal à alimentação adequada” (n=22) e “Cooperação Internacional (n=21). A “Promoção do princípio da

Intersetorialidade” é identificada nas categorias “Estruturação de sistemas de produção e abastecimento sustentáveis de alimentos” (n=14) e “Instituição de processos permanentes de educação, pesquisa e formação em SAN” (n=14). A “Gestão do SISAN”, por sua vez, é frequentemente direcionada às ações de “Avaliação e monitoramento do Direito Humano à Alimentação Adequada” (n=17) (Figura 7).

Figura 7: Sobreposição entre categorias temáticas e transversais nos Relatórios Finais das CNSAN.

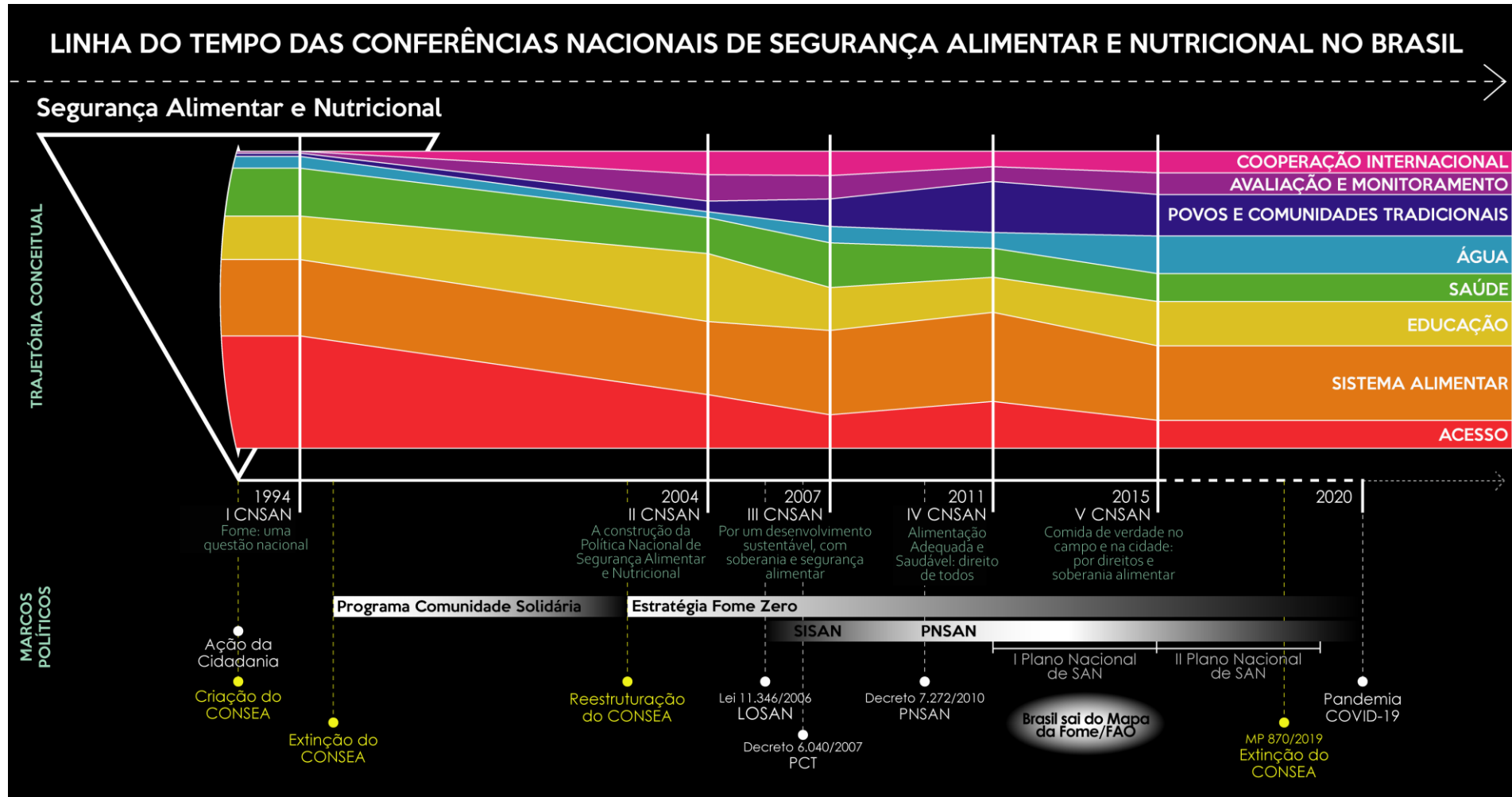
Lista de Códigos	Participação social	Intersetorialidade	Gestão/SISAN
> Acesso	■	■	■
> Sistema Alimentar	■	■	■
> Educação	■	■	■
Saúde	■	■	■
> Água	■	■	■
> PCT	■	■	■
> Avaliação e Monitoramento	■	■	■
Cooperação Internacional	■	■	■

Fonte: Gerada automaticamente pelo software *MAXQDA Analytics Pro*®, versão 20.0.7, 2020.

A codificação dos relatórios provenientes das cinco edições da CNSAN de acordo com as categorias temáticas e transversais, associada à análise qualitativa das categorias temáticas implementada por meio da elaboração de resumos qualitativos, permitiu a visualização da trajetória dos temas elencados, a partir de aspectos quantitativos e qualitativos. A avaliação preliminar implementada na etapa de análise documental complementou esta trajetória, com a associação de aspectos contextuais e históricos, possibilitando a construção de uma linha do tempo do conceito de SAN emanado nas conferências, descrita com detalhes a seguir.

Em uma perspectiva de educação popular, os dados da linha do tempo foram sistematizados de forma ilustrativa em um material gráfico, formatado como um cartaz de tamanho A2, reunindo aspectos teóricos, contextuais, históricos e analíticos, podendo ser utilizado em ações de formação nos espaços de participação social relacionados à SAN (Apêndice B). Uma versão resumida da linha do tempo é apresentada na Figura 8.

Figura 8: Linha do tempo do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional segundo as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional.



Fonte: elaboração da autora, 2020.

4.2.1 Linha do tempo do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional emanado nas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional entre 1994 e 2015

O primeiro relatório tem como as cinco palavras mais frequentes: ‘políticas’, ‘saúde’, ‘sociedade’, ‘renda e ‘trabalho’ (Apêndice C), e é condizente com o contexto de mobilização social contra a desigualdade e pela democracia, tendo o “Acesso universal à alimentação adequada” como a categoria mais frequente (37,9%). “Emprego e Renda” é a subcategoria que abrange o maior número segmentos textuais (25,0%) (Tabela 1), relacionada principalmente à defesa de uma *renda mínima* que permitisse o exercício da cidadania de forma plena. A “Promoção do princípio da Intersetorialidade” predomina isoladamente entre as categorias transversais, relacionada principalmente às propostas de desenvolvimento urbano e rural, como o exemplo a seguir:

“Defendemos uma Reforma Urbana cujos principais ideais são:

[...] c) eliminação das formas especulativas do capital imobiliário urbano que geram graves problemas de ordem social e ambiental nas cidades; [...]”

A “Estruturação de sistemas de produção e abastecimento sustentáveis de alimentos” também tem grande importância neste relatório (26,1%), demandando uma reforma agrária ampla e massiva, com taxaço de grandes propriedades e estímulo governamental à produção de *alimentos essenciais*. A subcategoria “Distribuição e abastecimento” se destaca nesta edição e defende a *desprivatização* e a popularização do abastecimento por meio de uma rede de estoques reguladores e estratégicos, de um papel ativo do mercado institucional, e do apoio aos equipamentos tradicionais de abastecimento alimentar, como feiras livres e centrais atacadistas.

Ainda, o relatório da I CNSAN é caracterizado por nenhuma ou poucas propostas relacionadas à “Cooperação Internacional” (0,0%); “Avaliação e Monitoramento do Direito Humano à Alimentação Adequada” (0,4%), “Priorização de Povos e Comunidades Tradicionais” (1,1%), “Água” (4,0%) e “Gestão do SISAN” (4,7%) (Tabela 1). Pelas características do texto, o relatório foi compreendido como uma denúncia das desigualdades sociais, cobrando de forma generalizada por

condições adequadas de trabalho, renda, moradia, educação e saúde para o alcance do direito à alimentação.

O Relatório Final da II CNSAN tem “nutricional”, “políticas”, “saúde”, “produção” e “alimentação” como as 5 palavras mais frequentes (Apêndice C). Assim como o primeiro, o segundo relatório também apresenta baixa frequência dos temas “Acesso Universal à Água” (1,8%) e “Priorização de Povos e Comunidades Tradicionais” (3,6%). Por outro lado, percebe-se uma distribuição mais homogênea das categorias, em comparação ao anterior, com maior importância das categorias “Cooperação Internacional” (7,7%) e “Avaliação e Monitoramento do Direito Humano à Alimentação Adequada” (8,9%) (Tabela 1).

Entre as categorias transversais, a “Gestão do SISAN” se destaca (32,6%) (Tabela 1), sugerindo que a II CNSAN também é coerente com o contexto social vivenciado, caracterizado pela mobilização social no sentido da construção participativa de uma política nacional de SAN. Identificam-se propostas fortemente voltadas à configuração institucional do SISAN, considerando a capacitação dos agentes de controle social para a defesa da *Soberania Alimentar* brasileira e o desenvolvimento de um sistema público de informações que incorporasse o componente nutricional ao alimentar, através de indicadores sobre miséria, fome, práticas alimentares e estado nutricional da população, para além de dados sobre produção, abastecimento, acesso e consumo de alimentos. A discussão sobre os *agrotóxicos* inaugura-se por meio destes temas, como nesta proposta:

“Ampliar os instrumentos de fiscalização, utilizando os conselhos e comitês ambientais, de saúde, segurança alimentar, desenvolvimento rural e outros, nas três esferas de governo: a) Para garantir o cumprimento da legislação pertinente ao uso dos agrotóxicos, por intermédio do Ministério Público e órgãos governamentais competentes [...]”.

A “Instituição de processos permanentes de educação, pesquisa e formação em SAN” também é uma categoria expressiva no segundo relatório (22,6%) (Tabela 1), e condiz com o contexto de formulação do SISAN devido a presença de propostas relativas à formação de uma *rede de multiplicadores locais em SAN*, através de capacitação permanente para promoção de uma *alimentação saudável e culturalmente referenciada*.

Ainda, a “Estruturação de sistemas de produção e abastecimento sustentáveis de alimentos” é o tema mais frequente neste relatório, dentro do qual destaca-se a subcategoria “Incentivo à produção de base agroecológica” (12,5%) (Tabela 1), baseada nos preceitos da *economia solidária*. O primeiro segmento codificado nesta subcategoria já indica uma ampliação do seu foco, por se tratar de uma proposta prioritária exigindo a construção da LOSAN de forma a promover o desenvolvimento da agricultura urbana, da aquicultura e da pesca com condições e incentivos fiscais equânimes aos já ofertados para a agricultura familiar - fortemente defendida no primeiro relatório.

No relatório final da III CNSAN – onde se destacam as palavras “política”, “comunidade”, “alimentação”, “povo(s)” e “produção” – a “Estruturação de sistemas de produção e abastecimento sustentáveis de alimentos” (28,8%) e sua subcategoria “Incentivo à Produção de base agroecológica” (14,2%) permanecem como os temas mais frequentes (Tabela 1), mas agora com ênfase nas demandas de incentivo à produção de *alimentos saudáveis* e de controle do uso de *agrotóxicos* e *transgênicos* em todas as etapas do sistema alimentar.

O destaque da terceira edição, porém, se dá pelo crescimento expressivo das categorias “Priorização de Povos e Comunidades Tradicionais” e “Acesso Universal à Água”, presentes em 9,3% e 5,6% dos segmentos, respectivamente (Tabela 1). De maneira distinta aos relatórios anteriores, este amplia o foco das ações direcionadas à regularização fundiária das terras e territórios indígenas e quilombolas para os demais povos e comunidades tradicionais definidos pelo Decreto 6.040/2007, considerando a preservação e conservação dos recursos naturais, a remuneração pelos serviços ambientais prestados, e o reconhecimento dos valores sociais, culturais, religiosos e ambientais agregados aos seus produtos.

Além disso, as categorias “Ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde” (14,9%) e “Instituição de processos permanentes de educação, pesquisa e formação em SAN” (14,2%) continuam sendo temas importantes de demanda (Tabela 1), e se articulam neste relatório em propostas para a realização contínua de pesquisas sobre o diagnóstico da SAN no país,

considerando a necessidade de articulação do SISAN com o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Como nos demais documentos, as subcategorias “Ajuste tributário” e “Priorização de populações socialmente vulneráveis”, relativas à categoria “Acesso universal à alimentação adequada”, são pouco demandadas, sendo que a primeira apresenta sua menor frequência no relatório da terceira edição, e a segunda se limita à priorização dos beneficiários do *Programa Bolsa Família* e dos *assentamentos* na destinação de recursos dos programas governamentais relacionados à SAN.

Ainda, o relatório da III CNSAN registra a maior frequência da categoria “Cooperação internacional” (7,9%) (Tabela 1), que aparece de forma mais sólida, visando o abastecimento interno pleno por meio de acordos de complementação produtiva e da *cooperação Sul-Sul*. Entre as categorias transversais, há destaque para a “Gestão do SISAN” (42,8%) (Tabela 1), principalmente relacionada às propostas da categoria temática “Avaliação e Monitoramento do Direito Humano à Alimentação Adequada” (n=9), de forma coerente com o contexto de regulamentação política e aprofundamento da institucionalização do SISAN.

No relatório da IV CNSAN destacam-se as palavras “alimentação”, “direito(s)”, “saudável”, “adequada” e “povos” (Apêndice C). A “Estruturação de sistemas de produção e abastecimento sustentáveis de alimentos” continua sendo o tema mais demandado (30,4%) (Tabela 1), associado a inúmeras propostas de fomento à *transição agroecológica*. Há uma maior proporção de propostas relativas à subcategoria de “Distribuição e abastecimento” (12,0%) (Tabela 1), as quais demandam, principalmente, o fortalecimento dos equipamentos públicos de abastecimento alimentar, como as *feiras públicas*, e a aproximação entre a produção e o consumo de alimentos, por meio do incentivo aos *circuitos curtos e diretos de abastecimento*. A “Promoção do princípio da Intersetorialidade” associa-se a esta categoria (n=8), como na proposta que demanda:

“Desburocratização dos processos de assentamentos e garantia da sua viabilidade [...] por meio da construção de compromissos intersetoriais no âmbito do Governo

Federal e de pactos federativos que assegurem a infraestrutura [...] e serviços básicos de saúde, educação, saneamento e preservação ambiental [...]

Além disso, o relatório apresenta a maior frequência de propostas relativas à subcategoria “Distribuição de alimentos e refeições” (8,6%) (Tabela 1), vislumbrando: uma gestão pública e não terceirizada da *alimentação escolar*, com priorização de cardápios regionais e aquisição mínima de 30% de alimentos da agricultura familiar; a revitalização dos Equipamentos Públicos de Abastecimento, Alimentação e Nutrição, incluindo os *Bancos de Leite Humano* enquanto equipamento público de SAN; e a qualificação do acesso ao *Programa de Alimentação do Trabalhador* (PAT).

A categoria “Priorização de Povos e Comunidades Tradicionais” se fortalece no quarto relatório, respondendo por 17,2% das demandas (Tabela 1) e trazendo o conceito do *etnodesenvolvimento* como fio condutor das propostas. Mesmo com a ampliação identificada na edição anterior, as populações indígenas e quilombolas, ainda se destacam entre as propostas da categoria, as quais localizam-se em seção específica para cada população. Além destes, os pescadores artesanais, as quebradeiras de coco babaçu e os povos de terreiro também foram identificados, em seção denominada “*Demais Povos e Comunidades Tradicionais*”.

Na quarta edição, ainda, a “Promoção do princípio da Participação Social” (54,9%) (Tabela 1) predomina entre as categorias transversais, sendo identificada em segmentos de todas as categorias temáticas, indicando transformação do foco até então voltado à institucionalização da SAN para a garantia do controle social durante a implementação e aprimoramento da PNSAN em todas as suas dimensões.

Por fim, o relatório da V CNSAN, caracterizado pelas palavras “Nutricional”, “política(s)”, “povo(s)”, “comunidade(s)” e “direito(s)” (Apêndice C), também tem “Estruturação de sistemas de produção e abastecimento sustentáveis de alimentos” como tema mais frequente (25,3%), com destaque para o “Incentivo à produção de base agroecológica” (14,0%) (Tabela 1), sugerindo o aprimoramento do sistema alimentar com base em preceitos *feministas*. Percebe-se ênfase no debate sobre as desigualdades de gênero ao longo de todo o relatório, havendo uma seção de propostas específica para o desenvolvimento do tema, denominado “*Desigualdades*

de gênero e implicações na produção e consumo da alimentação saudável". A categoria "Acesso universal à alimentação adequada" apresenta sua menor frequência neste relatório (9,4%) (Tabela 1), com foco na promoção de *ambientes alimentares saudáveis* e no atendimento às *necessidades alimentares especiais*.

O destaque da edição, em comparação com as demais, se dá pela proporção de demandas relacionadas ao "Acesso universal à água" (12,7%) (Tabela 1), trazendo propostas concretas de monitoramento e vigilância da qualidade da água, especialmente voltadas à *contaminação por agrotóxicos*.

Em relação às categorias transversais, a "Promoção do princípio da Participação Social" continua sendo fortemente demandada (57,7%) (Tabela 1), mas desta vez de forma mais concentrada em propostas relativas à "Cooperação Internacional" (n=14), visando o fortalecimento de uma governança global em SAN, como demonstrado na proposta:

"Reforçar os laços de cooperação entre as organizações da sociedade civil a nível global para uma atuação mais unificada sobre o sistema alimentar global, [...] tendo como perspectiva estimular [...]: i) construção e consolidação do conceito de soberania alimentar não apenas como instrumento de resistência, mas materializando o direito dos povos de decidir como vão produzir e consumir seus alimentos [...]; ii) incorporação do enfoque multidimensional e nutricional ao conceito de segurança alimentar como forma de superar a visão setorial baseada, sobretudo, na dimensão da produção; iii) aprimoramento das políticas públicas para a promoção da igualdade de gênero e raça".

A construção desta linha do tempo, baseada no conteúdo expresso nos relatórios das CNSAN, possibilita uma atualização do conceito de SAN formalizado na LOSAN (BRASIL, 2006a), podendo ser reinterpretado como: o acesso equânime, regular e permanente a alimentos de qualidade oriundos de cadeias produtivas agroecológicas, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas educativas e alimentares promotoras de saúde e justiça social, que respeitem a diversidade cultural, o etnodesenvolvimento e a soberania alimentar, e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

5. DISCUSSÃO

Os relatórios das CNSAN se mostraram fontes de informação ricas e eficazes para a exploração do conceito de SAN emanado pelos seus participantes. As diferenças entre os documentos possibilitaram a construção de uma linha do tempo que atualiza o entendimento sobre a evolução deste conceito, atestando seu caráter dinâmico, que reflete as disputas de interesses e narrativas do campo político, tendendo a ampliar-se à medida que os problemas são assumidos enquanto pautas políticas (AMARAL, BASSO, 2016; BURLANDY, 2009; MALUF, 2007).

A trajetória das categorias componentes do conceito de SAN, identificada nos relatórios das CNSAN (Apêndice B), sugere um movimento de aprofundamento e ampliação conceitual ao longo da linha histórica, principalmente a partir da II CNSAN. Percebe-se a incorporação de novos elementos à vários temas raízes, sendo que o maior contraste entre os conteúdos das categorias é percebido na transição entre a I e a II CNSAN. Isto pode ser explicado pela distância temporal entre os eventos, que carrega consigo diversas transformações nos contextos social, político, econômico e epidemiológico (AMARAL, BASSO, 2016; VASCONCELOS, 2005), as quais se apresentam, então, enquanto fatores determinantes para a compreensão das transformações identificadas.

O contexto que permeava a I CNSAN, caracterizado pela mobilização popular em defesa da ética na política, centrado no enfrentamento da fome e potencializado pela criação do CONSEA (MALUF, 2007; SILVA, 2014) reflete-se no seu relatório, que apresenta um conjunto textual amplo e denso para explorar a conjuntura política de forma detalhada e profunda. Mesmo que a responsabilidade do Estado pela garantia do direito à alimentação tenha sido a tônica dominante em todos os relatos do evento, suas propostas acabaram por ter pouca incidência política, visto a fragilização institucional observada nos anos seguintes (MARCON, 2017; SILVA, 2014).

Em resumo, os temas expressos para o alcance da SAN neste relatório contemplam: o acesso à condições adequadas de habitação, renda, trabalho e educação, considerando a oferta de assistência alimentar por meio de programas e equipamentos públicos, com a priorização de populações excluídas do processo

produtivo; a estruturação de sistemas alimentares pautada pelo direito do acesso à terra e pelo incentivo à produção e ao abastecimento pleno em alimentos essenciais; a inserção da SAN nos currículos escolares, visando a abordagem da Educação Alimentar e Nutricional (EAN) de forma regional e culturalmente referenciada; a atenção à saúde de forma universal e equânime, com foco no monitoramento da desnutrição; a universalização do saneamento básico; a demarcação de terras indígenas; e o monitoramento da disponibilidade de alimentos em função das necessidades alimentares da população brasileira.

A abordagem da EAN em uma perspectiva ampla, neste relatório, condiz com a consolidação conceitual promovida pelo Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as políticas públicas, implementado em 2012, que se guia por uma perspectiva dialógica, reflexiva e participativa de educação (BRASIL, 2012), o que sugere um grau avançado da discussão deste tema desde a primeira edição.

O relatório da II CNSAN, por sua vez, parece refletir o período de fragilização institucional supracitado, apresentando, em comparação aos demais, um caráter sintético. Além de disponibilizar poucas informações sobre o contexto de realização do evento e seus participantes, as propostas também carecem de contextualização, dificultando a visualização de uma imagem-objetivo uníssona e coesa. Mesmo assim, identificam-se várias transformações e incorporações de temas em todas as categorias temáticas, destacando-se o surgimento da categoria “Cooperação Internacional”, pautada principalmente em torno da necessária solidariedade e cooperação entre os países para o alcance da SAN. Este movimento incorpora uma noção ampliada da soberania alimentar – ainda que de forma descaracterizada – considerando a necessidade de cooperação entre os povos para o alcance da autonomia na definição de políticas e intervenções, para além da conformação de estoques estratégicos de alimentos demandada na I CNSAN – o que remetia às origens do conceito de SAN, associadas à segurança nacional sobre a capacidade de produção de alimentos (GONZÁLEZ, ROJAS, COELHO-DE-SOUZA, 2019).

A inserção deste tema é entendida como um reflexo da articulação de mais de 180 nações reunidas na Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em 1996.

Este evento é apontado como importante marco na definição de medidas emergenciais para o combate à fome e à insegurança alimentar e nutricional, sendo responsável pela retomada do debate no Brasil, frente ao enfraquecimento da pauta na agenda política (BURLANDY, 2009; HIRAI, ANJOS, 2007). Este movimento é consonante com o reconhecimento do importante papel desempenhado pelas organizações multilaterais e acordos internacionais na ampliação das dimensões do debate sobre a problemática da fome (IPEA, 2012; SILVA, 2014).

Ainda, a predominância das demandas relativas à configuração institucional do SISAN é coerente com o contexto de retomada do debate na agenda política brasileira. Mesmo caracterizado pela maior diversificação e menor aprofundamento dos temas, nota-se boa incidência política das propostas, formalizadas posteriormente por meio da LOSAN (BRASIL, 2006a).

O contexto de institucionalização do SISAN e da PNSAN, que permeia a realização da III e da IV CNSAN, parece conferir características parecidas aos seus respectivos relatórios. Nestas edições são observadas transformações temáticas associadas a aspectos contextuais. A construção participativa da LOSAN, por exemplo, é referenciada por oportunizar a formalização do conceito de SAN em âmbito legal, ampliando a questão alimentar para a dimensão qualitativa do acesso, sendo este indissociável dos demais direitos humanos, devendo respeitar a diversidade cultural e promover a sustentabilidade ambiental, cultural, econômica e social (RAHAL, GENTIL, MAGALHÃES, 2020).

O fortalecimento conceitual evidenciado, assim como a consolidação política da temática – representada pela instituição da PNSAN e pelo reconhecimento da alimentação enquanto direito na Constituição Federal (BRASIL, 2010a; 2010b) –, associam-se à identificação de grande aprofundamento conceitual nos 3º e 4º relatórios, destacando-se o avanço das dimensões relativas à produção e ao acesso aos alimentos, no sentido da incorporação da noção de alimento “saudável”. Dentro desta compreensão, destaca-se a identificação do uso de agrotóxicos como importante obstáculo para a garantia da alimentação enquanto direito.

O tema da estruturação de sistemas alimentares sustentáveis aparece de forma sólida em todos os relatórios, e se consolida nestes em torno da problemática

da agroecologia, principalmente relacionado às ações de incentivo à produção. Isto vai ao encontro do reconhecimento de que:

“(...) os principais problemas alimentares e nutricionais estão profundamente relacionados às características do atual sistema de produção de alimentos (uso de agrotóxicos, perda de biodiversidade, danos ambientais e sociais, entre outros)[,] [o que] foi fundamental para consolidar a intersectorialidade como princípio estratégico e até mesmo como princípio de identidade, da política de SAN” (BURLANDY et al, 2016, p. 931).

Além de evidenciar e fortalecer a necessidade da intersectorialidade para a promoção de transformações no sistema alimentar que o direcionem para a sustentabilidade, o desenvolvimento do tema também é voltado para transformação das condições de acesso e trabalho dos agricultores, que, submetidos às relações de poder e propriedade impostas pelo sistema capitalista, carecem de autonomia para decidir sobre as formas de produzir alimentos (OLIVEIRA, THEODORO, ARAÚJO, 2020). Assim, concordando com os autores, compreende-se que o tema da produção de alimentos aparece de forma tão estratégica em todos os relatórios por associar o conceito de SAN com a noção de autonomia, consolidando sua conexão com a soberania alimentar.

A tônica progressiva do ambiente político, que expressava fortalecimento dos programas e intervenções e apresentava avanços no combate à fome e à insegurança alimentar e nutricional (AMARAL, BASSO, 2016) pode ser indicada como um fator indutor da diversificação e transformação dos temas demandados. Ainda, estas podem ter sido potencializadas pela incorporação de novos atores sociais, estratégicos para o desenvolvimento da política de SAN, promovida pela instituição do sistema de cotas de representação, projetado para promover a participação de segmentos sociais em situação de insegurança alimentar e nutricional a partir da III CNSAN. Essas cotas incluíam povos indígenas, comunidades quilombolas, comunidades de terreiro e população negra, com orientação para participação de representantes de outros PCT, bem como de portadores de necessidades alimentares especiais e pessoas com deficiência (BRASIL, 2007a).

As vantagens da incorporação de novos atores para a qualificação dos conceitos e práticas (AMARAL, BASSO, 2016; OLIVEIRA, THEODORO, ARAÚJO, 2020; POGREBINSCHI, VENTURA, 2017) é atestada com a ampliação qualitativa do tema da “Priorização de populações socialmente vulneráveis”, pela incorporação da exclusão social nas condições da vulnerabilidade, para além da exclusão produtiva. Este aspecto ultrapassa a dimensão teórica, alcançando a dimensão política por meio da própria instituição de cotas, coincidindo com a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, operacionalizada por meio do Decreto 6.040/2007 (BRASIL, 2007b).

Esta diversificação de atores sociais é entendida como a continuidade do processo de proliferação de lutas em prol da dignidade humana identificado a partir da década de 1990, face à ausência de um projeto político emancipatório (FREITAS, 2008). Em contraposição às vantagens desta pluralidade, há que se destacar a paralela e progressiva redução da abordagem de temas relacionados ao acesso à terra e aos alimentos, principalmente das questões voltadas à garantia de emprego e renda, nos relatórios das CNSAN. Assim, a diversificação dos atores nas CNSAN parece promover, como explicado por Freitas (2008), a retirada de dimensões ontológicas relevantes da agenda de discussões, promovendo menor abrangência das reflexões políticas:

“(..) a quebra do Estado Social de Direito, em função de um novo modelo social, subordinado à acumulação de capital deu margem ao surgimento de um novo imaginário político onde a questão do trabalho passou a ser substituída por outras construções sociais e culturais que nos levam a supor um novo paradigma de lutas sociais e propostas políticas em defesa da Dignidade Humana” (p. 430).

Assim, a construção de um projeto emancipatório comum entre os diferentes grupos sociais se apresenta como um importante desafio para a luta em prol da SAN no Brasil. Para isso, é necessário que o reconhecimento das diversidades supere a ênfase nas diferenças enquanto instrumento de libertação, e avance para a identificação e união dos movimentos sociais, os quais possuem uma identidade comum localizada na subalternidade decorrente de mecanismos de opressão e dominação (FREITAS, 2008).

Além de não contribuir para o alcance de uma visão abrangente das necessidades sociais, a secundarização de questões de natureza econômico-política que permeiam as injustiças (FREITAS, 2008), também é identificada nos relatórios, de forma que a ampliação progressiva da ênfase nas diferenças entre os grupos sociais das CNSAN é acompanhada por maior especificidade das ações em aspectos qualitativos, caracterizando um deslocamento foco econômico e político para aspectos sociais e culturais.

Este movimento merece atenção devido à facilidade de apropriação de valores socioculturais e religiosos pelos mercados agrícolas e alimentares, conforme demonstrado no estudo de Niederle e Cruz (2010), que explora a adaptação das redes de *fast food* às demandas dos movimentos sociais, através da incorporação de valores como 'tradicionais' e 'orgânicos' aos produtos comercializados.

Com base nisso, entende-se que a retomada da discussão da SAN pautada pelos mecanismos econômicos e políticos que delineiam a exclusão e a subalternidade comum entre os diferentes grupos sociais engajados pode se construir como uma forma de resistência à apropriação da crítica ética pela iniciativa privada, minando seu poder sobre a conformação dos sistemas alimentares e promovendo a democratização dos mesmos.

A complexidade técnica da abordagem de questões econômicas parece ser um fator limitante para esta retomada. O tema do ajuste tributário, por exemplo, aparece de forma incipiente em todos os relatórios, mesmo se caracterizando como um tema estratégico para o alcance da SAN no país (SOUZA, 2017). Assim, evidencia-se a importância da resistência social aos atuais desmontes políticos relacionados à SAN, principalmente voltada à proteção dos mecanismos de participação social. A partir daí, entende-se que o caráter educativo destes mecanismos precisa ser aprofundado na direção de qualificar as estratégias de formação e democratizar os conhecimentos técnicos que envolvem a conformação do sistema econômico e sua influência no acesso aos alimentos por parte da população.

Por fim, o relatório da V CNSAN apresenta maior objetividade das propostas, com aprofundamento suficiente para abordar as diferentes dimensões da SAN, e

sugere um movimento de amadurecimento e sedimentação das pautas no discurso social, avançando para o alcance de uma visão integral do conceito. A organização das propostas conforme a definição de prioridades indica um avanço na definição de problemas de forma mais estratégica. Porém, reconhece-se o limitado alcance político desta edição, visto que a redução da insegurança alimentar e nutricional promovida pelas políticas de combate à fome, as quais eram prioridade na agenda política da época, não foi acompanhada pela redução das desigualdades no Brasil (BEZERRA et al, 2020).

Em relação às categorias transversais correspondentes aos princípios da participação social e da intersetorialidade, percebe-se que estas ainda não estão completamente sedimentadas em todas as dimensões do conceito de SAN identificado. A concentração das ações de promoção da intersetorialidade em torno de propostas relacionadas à “Estruturação de sistemas de produção e abastecimento sustentáveis de alimentos” é entendida como um fator que limita seu potencial de combate às desigualdades sociais, afastando a PNSAN de uma produção de conhecimento unificada e do desenvolvimento de estratégias articuladas que respondam pelos problemas sociais em sua totalidade, conforme indica Mafra e Naves (2009).

Além disso, a concentração das propostas de promoção da participação social nas dimensões relativas à “Instituição de processos permanentes de educação, pesquisa e formação em SAN”, ao “Acesso universal à alimentação adequada” e à “Cooperação Internacional” também pode ser entendida como um cumprimento incipiente deste princípio. Mesmo que esta sobreposição ateste o caráter formativo da participação política (GUIZARDI, PINHEIRO, 2006), o controle social das ações e recursos públicos não deve se limitar aos processos formativos e assistencialistas. E, assim, entende-se que a expansão deste princípio à todas as categorias temáticas é fator fundamental para a construção democrática de políticas que sejam estruturantes e inclusivas, favorecendo também o cumprimento da intersetorialidade do Sistema.

Portanto, indica-se que a evolução do conceito de SAN evidenciada neste trabalho, a qual encontra-se estreitamente relacionada à evolução da estrutura do

SISAN (RAHAL, GENTIL, MAGALHÃES, 2020), deve ser aprofundada em novas análises conforme se consolidarem as mudanças atuais do contexto político, social, econômico e cultural brasileiro. Os resultados evidenciados atestam a multidimensionalidade do conceito de SAN, o qual tem sua qualificação condicionada às disputas de interesses e concepções exacerbadas pela sua inserção na arena política, não limitando-se aos dispositivos institucionais (GONZÁLEZ, ROJAS, COELHO-DE-SOUZA, 2019; OLIVEIRA, THEODORO, ARAÚJO, 2020)

Também é importante reconhecer que, apesar da sua utilidade para a identificação das nuances, a estratégia metodológica utilizada para explorar as diferentes dimensões da SAN ainda é limitada para compreensão do conceito em uma perspectiva sistêmica, tendo sido identificados diversos temas que integram e transpassam as barreiras categóricas. É o caso do tema da rotulagem, do uso de agrotóxicos, da EAN, da economia solidária, da cultura e do patrimônio alimentar.

Ainda, pontua-se que a crise política e econômica deflagrada a partir da última conferência (SOUSA et al, 2019), assim como o recente enfraquecimento da SAN na agenda política brasileira (RECINE et al, 2020), têm ameaçado a capacidade de controle social da população, devido à inversão de responsabilidades identificada na necessidade de articulação dos movimentos sociais para a garantia dos direitos humanos frente às ausências governamentais. No contexto da SAN, isto pode ser ilustrado pela atual articulação de diversos coletivos na tentativa de garantir assistência alimentar às populações vulneráveis mais afetadas pela pandemia da *Covid-19*, unidos em torno da organização da “Conferência Nacional, Popular, Autônoma: por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional” (FBSSAN, 2019).

Entende-se que esta eminente fragilização do controle social sobre a PNSAN, a exemplo do ocorrido entre a I e a II CNSAN, pode promover a deterioração da incorporação do conceito de SAN pela sociedade, tornando-o mais distante do cotidiano e aprofundando a marginalização e exclusão já promovidas pelos processos de dominação do Estado sobre os sujeitos subalternos (CONCEIÇÃO, TAVARES, 2020), principalmente se considerarmos que o controle social da PNSAN

ainda se apresenta de maneira insatisfatória em pelo menos 68,5% dos municípios brasileiros (MACHADO, 2020).

Assim, conclui-se que a evolução conceitual revelada atesta e reforça a importância da dimensão formativa da participação política na conformação de relações institucionais democráticas, assim como estas influenciam seu potencial (GUIZARDI, PINHEIRO, 2006), apontando para uma relação dialética que se retroalimenta, e exigindo, conforme aponta Freitas e Pena (2007) contínua mobilização social no desenvolvimento de mecanismos de escuta e inclusão dos sujeitos (FREITAS, PENA, 2007).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A caracterização dos estudos acerca da participação social na construção de ações de promoção da SAN, em um panorama internacional, revela destaque para a produção científica brasileira, e utilidade das abordagens qualitativas para exploração do tema, que apresenta problemas diversos e complexos, indicando a existência de lacunas e limites para o alcance de uma participação democrática e legítima. Entre estes, constata-se a necessidade de delimitação dos fatores indutores da participação nas ações e aprofundamento sobre as formas de apreensão dos conceitos trazidos pela sociedade civil, visando a qualificação das ações e políticas.

A caracterização das CNSAN já realizadas no país permitiu a visualização de aspectos favoráveis à inclusão de novos atores sociais no processo de formulação de problemas, como o sistema de cotas implementado a partir da 3ª edição. Além disso, os relatórios foram considerados como fontes ricas em informação, apresentando detalhamento e profundidade suficientes para identificação de aspectos contextuais importantes, por meio de capítulos de contextualização e definição de macrodesafios.

A análise de conteúdo implementada se mostrou sensível às transformações conceituais indicadas pela literatura, fundamentando uma análise histórica que indica a ampliação e a qualificação do que se demanda em relação à SAN como resultado de processos de institucionalização da Política e inclusão de novos atores e movimentos sociais na formulação de problemas, operacionalizada didática e metodologicamente por meio das CNSAN.

A imagem-objetivo “SAN”, identificada nos relatórios desses eventos por meio do sistema de categorias temáticas, parece se ampliar ao longo das edições, de forma que as pautas emanadas nas primeiras edições, de maneira geral, se enraízam e incorporam elementos que as tornam mais específicas e diversas nas edições seguintes. O conteúdo expresso sugere que o entendimento sobre as transformações políticas necessárias para o alcance da SAN no Brasil se aprofunda conforme o avanço da linha histórica (Apêndice B), confirmando e fortalecendo a importância do papel formativo das CNSAN, que respondem ao contexto social e

político de maneira sensível e podem ser úteis para a qualificação e adequação das políticas de alimentação e nutrição às demandas mais atuais e relevantes.

Os métodos implementados na pesquisa propiciaram caminhos inéditos para a exploração do objeto, revelando-se úteis para o alcance dos objetivos propostos, e evidenciando uma trajetória conceitual da SAN que se encontra em processo de transformação constante, sendo ampliada e qualificada graças a participação de atores sociais estratégicos e diversos, os quais também são construídos pelos espaços de interação onde ela se desenvolve.

Assim as CNSAN são entendidas como instrumentos estratégicos, tanto para o desenvolvimento teórico e científico do campo de conhecimento da SAN, quanto para ampliação da responsividade política e formação dos atores sociais. O atual contexto de crise política e desmonte da proteção social (RECINE et al, 2020, SOUSA et al, 2019) ameaçam a continuidade deste instrumento, alertando a necessidade de atenção e resistência aos retrocessos já identificados e projetados nos estudos mais atuais sobre o estado da SAN no Brasil e no mundo.

Esta atual disparidade entre a qualificação das demandas e o desmonte das políticas públicas que respondem pelas mesmas, indica que a inserção dos atores sociais no processo de formulação da PNSAN não garante a incorporação dos problemas na agenda política governamental. Assim, compreende-se que, mais que permitir que a sociedade civil emane suas demandas, esta precisa ser incorporada de maneira mais profunda nos processos de tomada de decisão, desde a formulação, até a implementação, o monitoramento e a avaliação da PNSAN, de forma a sincronizar a evolução das pautas com os resultados obtidos pelas intervenções em SAN.

Ou seja, a partilha de poder insuficiente não somente nega o alcance da justiça participativa enquanto virtude central da ética pública em uma sociedade democrática (CHAUÍ, 2019), como também impede o alcance da justiça distributiva, já que as ações, se não apropriadas para incorporar os discursos dos atores envolvidos, são incapazes de responder pelos problemas sociais.

A relevância do tema para o atual contexto político e utilidade dos métodos aqui empregados em revelar conceitos compartilhados – fundamentada no

reconhecimento da importância dos saberes populares para a construção de agendas políticas responsáveis e responsivas – se mostram como as principais fortalezas do estudo. Porém, mesmo que a análise documental permita acrescentar a dimensão do tempo à compreensão dos fenômenos sociais, possibilitando a observação do processo de evolução de conhecimentos, é importante reconhecer que a falta de domínio dos dados textuais por parte da pesquisadora, assim como a limitação das fontes documentais em representar fielmente as interações vivenciadas (CELLARD, 2008) são limitações metodológicas importantes, que não permitem a generalização dos resultados para a realidade local da PNSAN, construída e construtora de cotidianos dinâmicos.

Ainda, reconhecendo a limitação dos mecanismos institucionais, e do próprio método de análise empregado, em contemplar a diversidade de atores sociais envolvidos, aponta-se a importância de novas pesquisas que possibilitem a caracterização destes atores, assim como o aprofundamento sobre as especificidades e os conflitos mediadores da interação entre os grupos que constituem o coletivo social engajado na construção da SAN no Brasil, permitindo a identificação de mecanismos que possam potencializar a partilha de poder sobre a atuação do poder público.

Este estudo teve o intuito de aproximar a produção da ciência do saber popular, tanto para sistematizá-lo e aprofundá-lo, evidenciando os elementos centrais da sua trajetória, quanto para instigar, a partir destes elementos, o aprofundamento sobre os caminhos que fomentam a incorporação dos atores sociais voltada para a produção do conhecimento fundamentada na realidade, incluindo seus conflitos e limitações, e trazendo para o centro da mesa, onde se encontram técnicos, tomadores de decisão e acadêmicos, a população organizada e sua materialidade.

Portanto, tanto os resultados deste trabalho quanto suas limitações fortalecem a importância dos mecanismos de participação social para a defesa da Segurança Alimentar e Nutricional de forma localizada temporal e geograficamente, assim como para a efetividade do controle social sobre as obrigações do Estado na garantia dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

- AÇÃO DA CIDADANIA. **A Ação da Cidadania no Brasil**. Homepage. 2019. Disponível em: <<https://www.acaodacidadania.com.br/a-acao-no-brasil>>. Acesso em: 22 set 2020.
- ALEXANDRE, Marcos. O saber popular e sua influência na construção das representações sociais. **Comum**, Rio de Janeiro, v. 5, n.15, p.161-171, 2000.
- ALIAGA, Marie Agnès; SANTOS, Sandra Maria Chaves dos; TRAD, Leny Alves Bomfim. Segurança alimentar e nutricional: significados construídos por líderes comunitários e moradores de um bairro popular de Salvador, Bahia, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, e00169218, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2020000105015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 out. 2020.
- AMARAL Volmir Ribeiro do; BASSO David. Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma análise em perspectiva histórica. **COLÓQUIO - Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 13, n. 1, p. 181-200, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.26767/coloquio.v13i1.386>>. Acesso em: 11 out. 2020.
- ANGARITA-RODRÍGUEZ, Coromoto Elena. Challenges of research in community nutrition. **Revista Espanola de Nutricion Comunitaria**, v. 16, n. 1, p. 24-29, 2010.
- ARANGO-BAUTISTA, Carlos Humberto; MUJICA-DUARTE, Ana Lucia; ESCOBAR-DIAZ, Fabio Alberto. Aplicación de una guía metodológica para evaluar políticas públicas en salud y evaluación de la política de seguridad alimentaria y nutricional. **Revista de Salud Pública**, v. 19, n. 2, p. 268-275, abr. 2017.
- ARRUDA, Angela. Teoria das Representações Sociais e Teorias de Gênero. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, p. 127-147, nov. 2002.
- AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- AZPIROZ MANERO, María Luisa. Actores sociales en la Cumbre del Clima de París: el mensaje de pueblos indígenas, grupos religiosos, mujeres y jóvenes. **Revista mexicana de ciencias políticas y sociales**, v. 63, n. 233, p. 221-254, ago. 2018.
- BAHUA, Moh Ikbal; SUPARWATA, Dewa O. The level of society's participation in critical land rehabilitation in das Randangan Pohuwato Regency. 2018, 1: **Institute of Physics Publishing**.
- BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, p.12-20, jun. 2003.
- BEZERRA, Mariana Silva; JACOB, Michelle Cristine Medeiros; FERREIRA, Maria Angela Fernandes; VALE, Diôgo; MIRABAL, Isabelle Ribeiro Barbosa; LYRA, Clélia

de Oliveira. Insegurança alimentar e nutricional no Brasil e sua correlação com indicadores de vulnerabilidade. **Ciência & Saúde Coletiva**. v. 25, n. 10, 2020. p. 3833-46. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-812320202510.35882018>>. Acesso em: 15 out. 2020.

BIREME. Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde. **Descritores em Ciências da Saúde: DeCS/MeSH**. 2020. ed. rev. e ampl. São Paulo: Biblioteca Virtual em Saúde/OPAS/OMS, 2020. Disponível em: <<http://decs.bvsalud.org>>. Acesso em 24 de set. 2020.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 2013.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Brasília: Arquivo CONSEA, 1995. 201 p.

_____. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Relatório Final**. Olinda: 2004. 46 p.

_____. **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, Brasília, DF, 15 set. 2006a.

_____. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Documento Final do Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: Secretaria do CONSEA Nacional, 2006b. 44 p.

_____. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Documento Final**. Fortaleza: MDS, 2007a. 91 p.

_____. **Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União, DF, 07 fev. 2007b.

_____. **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. Diário Oficial da União, DF, 25 ago. 2010a.

_____. Constituição (2010). **Emenda Constitucional nº 64**, de 04 de fevereiro de 2010. Altera o Art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a Alimentação como Direito Social. Brasília, 04 fev. 2010b.

_____. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 3ª Conferência +2**: relatório final. Brasília: MDS, 2010c.

_____. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: Relatório Final. Salvador: CAISAN, 2011. 138 p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas**. Brasília: MDS; 2012. Disponível em: <https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2017/03/marco_EAN.pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.

_____. Nazareno Fonteles. Câmara dos Deputados (Comp.). **Relatório da Subcomissão destinada a avaliar Avanços e Desafios das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: Coordenação Edições Câmara, 2013. 106 p.

_____. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Encontro Nacional**: 4ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional +2. Relatório. Brasília: CONSEA, Presidência da República, 2014.

_____. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: Relatório Final. Brasília: 2015. 145 p.

_____. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Encontro Nacional 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional +2**: Relatório Final. Brasília: CONSEA, Presidência da República, 2018.

_____. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. 2019a.

_____. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Alimentação adequada**: veto à lei que estabelece funcionamento do Consea viola a Constituição, aponta PFDC. 2019. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/alimentacao-adequada-veto-a-lei-que-estabelece-funcionamento-do-consea-viola-a-constituicao-aponta-pfdc>>. Acesso em: 23 set. 2019b.

_____. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Coronavírus**: COVID-19. 2020. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BURITY, Valéria; FRANCESCHINI, Thaís; VALENTE, Flavio; RECINE, Elisabetta; LEÃO, Marília; CARVALHO, Maria de Fátima. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010. 204 p.

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, p. 851-860, 2009. Disponível

em: <<https://www.scielosp.org/article/csc/2009.v14n3/851-860/pt/>>. Acesso em: 11 out. 2020.

BURLANDY, Luciene; ROCHA, Cecília; MALUF, Renato Sérgio; ÁVILA, Maria Marlene Marques; FERREIRA, Daniele Mendonça; PEREIRA, Silvia Eliza Almeida. International cooperation for food and nutrition security: Systematization of the participatory, contextualized, and intersectoral educational practices. **Revista de Nutrição**, v. 29, n. 6, p. 929-946, dez. 2016.

CAMPOS, André Luzzi de. **Enlaces e entraves para a Soberania Alimentar e Nutricional**: movimentos sociais no contexto das relações Brasil-Moçambique nas áreas de alimentação e agricultura. 2016. 185 f. Tese (Doutorado) - Curso de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

CANDEL, Jeroen J. L. Food security governance: a systematic literature review. **Food Security**, v. 6, p. 585-601, 2014. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s12571-014-0364-2>>. Acesso em: 13 out. 2020.

CARVALHO, Alice Teles de; ALMEIDA, Erika Rodrigues de; NILSON, Eduardo Augusto Fernandes; UBARANA, Juliana Amorim; FERNÁNDEZ, Irela Mazar; IMMINK, Maarten. Métodos de análise em programas de segurança alimentar e nutricional: uma experiência no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 309-321, fev. 2013.

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. A extinção do conselho nacional de segurança alimentar e nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. 2, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-311X00009919>>. Acesso em: 24 set. 2020.

CELLARD, André. **A análise documental**. In: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; GROULX, Lionel-H.; LAPERRIERE, Anne; MAYER, Robert; PIRES, Álvaro. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

CHAUÍ, Marilena de Souza. O que é democracia? In: LOPEDOTE, Maria Luiza Galle; MAYORCA, Daniela Sevegnane; NEGREIROS, Dario de; GOMES, Marcela de Andrade; TANCREDI, Tomás. **Corpos que sofrem**: como lidar com os efeitos psicossociais da violência. Editora Elefante, 2019.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Vozes, 2006.

CLARK, Jill K.; LOWITT, Kristen; LEVKOE, Charles Z.; ANDRÉE, Peter. The power to convene: making sense of the power of food movement organizations in governance processes in the Global North. *Agriculture and Human Values*, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s10460-020-10146-1>>. Acesso em: 14 out. 2020.

CONCEIÇÃO, Cássio Henrique Oliveira; TAVARES, Breitner Luiz. Políticas Públicas: subalternidade como crítica a racionalidade linear. **Revista NAU Social**, v.11, n.20, p. 37-51, 2020.

V CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Manifesto da 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional à Sociedade Brasileira sobre Comida de Verdade no Campo e na Cidade, por Direitos e Soberania Alimentar**. In: BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Relatório Final**. Brasília: 2015. p. 28-29.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Que controle social? Os concelhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2000. 164 p.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Céticos e esperançosos: perspectivas da literatura sobre participação e governança na área da saúde. In: PINHEIRO, Roseni; MATTOS, Ruben Araujo de (Org.). **Gestão em Redes: práticas de avaliação, formação e participação na saúde**. 1 ed. Rio de Janeiro: CEPESC, 2006. 484 p.

CREMERS, Leontien; OOIJEVAAR, Marjolein; BOELEN, Rutgerd. Institutional reform in the Andean irrigation sector: Enabling policies for strengthening local rights and water management. **Natural Resources Forum**, v. 29, n. 1, p. 37-50, 2005.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FAO. 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.

FBSSAN. Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Conferência Nacional Popular e Autônoma: Por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional**. Carta Convocatória: Rio de Janeiro, 2019.

FBSSAN. Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Histórico**. Homepage. 2020. Disponível em: <<https://fbssan.org.br/sobre-o-fbssan/historico/>>. Acesso em: 22 set 2020.

FREITAS, Maria do Carmo Soares de; PENA, Paulo Gilvane Lopes. Segurança Alimentar e nutricional: a produção do conhecimento com ênfase nos aspectos da cultura. **Revista de Nutrição**, Campinas, v.20, n.1, p.69-81, jan./fev. 2007.

FREITAS, Riva Sobrado de. Aspectos do estado contemporâneo na formulação das políticas sociais. **Revista Seqüência**, n. 57, p. 31-46, dez. 2008.

FUSTER, Melissa; MESSER, Ellen; PALMA, Patricia; DEMAN, Hedi; BERMUDEZ, Odilia. Se considera la alimentación saludable parte de la seguridad alimentaria y nutricional?: perspectivas desde comunidades pobres de El Salvador. **Perspectivas en Nutrición Humana**, v. 16, n. 1, p. 11-24, jun. 2014.

GALLINA, Luciana Souza; TEO, Carla Rosane Paz Arruda; MUNARO, Patrícia Stubinski; OLIVEIRA, Viviane Santolin Henrique de. Representações sobre segurança alimentar e nutricional nos discursos de um Conselho de Alimentação Escolar. **Saúde e Sociedade**, v. 21, n. 1, p. 89-102, mar. 2012.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GHIZELINI, André Augusto Michelato. **Atores sociais, Agricultura Familiar Camponesa e o Espaço local: uma análise a partir do Programa de Aquisição de Alimentos**. 2010. 267 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

GINIGE, Kanchana; AMARATUNGA, Dilanthi; HAIGH, Richard. **Mapping stakeholders associated with societal challenges: A Methodological Framework**. **Procedia Engineering**, v. 212, p.1195-1202, 2018.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n.3, p.20-29, mai./jun. 1995.

GÓMEZ-VARGAS, Alix B.; GIRALDO-CALDERÓN, Patricia Elena. Análisis relacional del sistema alimentario en los municipios de Andes y Santa Fe de Antioquia: relación entre actores, agentes e instituciones. **Cuadernos de Desarrollo Rural**, v. 11, n. 73, p. 191-210, jun. 2014.

GONZÁLEZ, Shirley Rodríguez; ROJAS, Elena Fernández; COELHO-DE-SOUZA, Gabriela. Evolução da multidimensionalidade da segurança alimentar e nutricional (SAN) nos países latino-americanos Costa Rica e Brasil: uma proposta de um sistema de indicadores. **Desenvolvimento Rural Interdisciplinar**, v.1, n.2, 2019.

GUARESCHI, Pedrinho A.; ROSO, Adriane; AMON, Denise. A atualidade das teorias críticas e a revitalização da categoria analítica “ideologia” na psicologia social. **Psicologia & Sociedade**, v.28, n.3, p.552-561, 2016.

GUIZARDI, Francini Lube; PINHEIRO, Roseni. Participação política e cotidiano da gestão em saúde: um ensaio sobre a potencialidade formativa das relações institucionais. In: PINHEIRO, Roseni; MATTOS, Ruben Araujo de (Org.). **Gestão em Redes: práticas de avaliação, formação e participação na saúde**. 1 ed. Rio de Janeiro: CEPESC, 2006. 484 p.

HARPER, Krista; SANDS, Catherine; ANGARITA HOROWITZ, Diego; TOTMAN, Molly; MAITÍN, Monica; ROSADO, Jonell Sostre; COLON, Jazmin; ALGER, Nick. Food justice youth development: using Photovoice to study urban school food systems. **Local Environment**, v. 22, n. 7, p. 791-808, 2017.

HIRAI, Wanda Griep; ANJOS, Flávio Sacco dos. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. **Revista Textos & Contextos**, v. 6, n. 2, p. 335-353, jul./dez. 2007.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na Visão de seus Conselheiros**. Brasília: Ipea, 2012.

KLINKE, Andreas; RENN, Ortwin. Expertise and experience: a deliberative system of a functional division of labor for post-normal risk governance. **Innovation-the European Journal of Social Science Research**, v. 27, n. 4, p. 442-465, Out 2014.

KNEZEVIC, Irena; HUNTER, Heather; WATT, Cynthia; WILLIAMS, Patricia; ANDERSON, Barbara. FOOD INSECURITY AND PARTICIPATION: A critical discourse analysis. **Critical Discourse Studies**, v. 11, n. 2, p. 230-245, 2014.

KRIPKA, Rosana Maria Luvezute; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa de Lara. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de Investigaciones Unad**, Bogotá, v. 14, n. 2, p.55-73, dez. 2015.

LANG, Tim. Food control or food democracy? Re-engaging nutrition with society and the environment. **Public Health Nutrition**, v. 8, n. 6A, p. 730-737, Set. 2005.

LIN, Scott Y. The Evolution of Food Security Governance and Food Sovereignty Movement in China: An Analysis from the World Society Theory. **Journal of Agricultural and Environmental Ethics**, v. 30, n. 5, p. 667-695, 2017.

MACHADO, Mick Lennon. **Avaliação do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina**. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: Programa de Pós-Graduação em Nutrição, 2017. 178 p.

MACHADO, Mick Lennon. **A implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no contexto dos municípios brasileiros**: uma pesquisa avaliativa com enfoque no ciclo das políticas públicas. Tese de Doutorado. Florianópolis: Programa de Pós-Graduação em Nutrição, 2020. 217 p.

MACHADO, Patrícia Maria de Oliveira; SCHMITZ, Bethsáida de Abreu Soares; CORSO, Arlete Catarina Tittoni; CALDEIRA, Gilberto Veras; VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Conselhos de Alimentação Escolar em Santa Catarina, Brasil: uma análise do Discurso do Sujeito Coletivo. **Revista de Nutrição**, v. 28, n. 3, p. 305-317, jun. 2015.

MAFRA, Luiz Antonio Staub; NAVES, Flavia Luciana. Gestão de políticas sociais: a importância das articulações institucionais e setoriais em programas de segurança alimentar e nutricional. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 7, n. 1, p. 35-49, mar. 2009.

MAGALHÃES, Rosana. Implementação de programas multiestratégicos: uma proposta de matriz avaliativa. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, n. 7, p. 2115-2123, jul. 2014.

MALUF, Renato Sérgio Jamil. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MARCHIONE, Thomas J. Interactions with the recipient community in targeted food and nutrition programs. **Journal of Nutrition**, v. 135, n. 4, p. 886-889, 2005.

MARCON, Maria Cristina. **Avaliação da participação social em Segurança Alimentar e Nutricional**. 2017. 194 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

MAY, Tim. Pesquisa documental: escavações e evidências. In: MAY, Tim. **Pesquisa Social: Questões, métodos e processos**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004. Cap. 8. p. 205-229.

MCKEON, Nora. Are Equity and Sustainability a Likely Outcome When Foxes and Chickens Share the Same Coop? Critiquing the Concept of Multistakeholder Governance of Food Security. **Globalizations**, v. 14, n. 3, p. 379-398, 2017.

MENDES, Karina Dal Sasso; SILVEIRA; Renata Cristina de Campos Pereira; GALVÃO, Cristina Maria. Revisão Integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. **Texto Contexto Enferm.**, Florianópolis, v. 17, n. 4, p. 758-64, dez. 2008.

MORAES, Vinícius de. **O operário em construção**. Rio de Janeiro: 1959. Disponível em: <<http://www.viniciusdemoraes.com.br/pt-br/poesia/poesias-avulsas/o-operario-em-construcao>>. Acesso em: 16 out. 2020.

CORDANO, José Alberto Mujica. Que seria deste mundo sem militantes? Disponível em: <https://waltersorrentino.com.br/2016/04/06/que-seria-deste-mundo-sem-militantes-por-pepe-mujica/>. Acesso em: 12 nov. 2020.

NASCIMENTO-SCHULZE, Clélia Maria; CAMARGO, Erigido Vizeu. Psicologia social, representações sociais e métodos. **Temas em psicologia**, Ribeirão Preto, v. 8, n. 3, p. 287-299, dez. 2000.

NICOT, Rose; BELONN, Stéphane; LOCONTO, Allison; OLLIVIER, Guillaume. The European networks of research, education and training stakeholders in agroecology. **Open Agriculture**, v. 3, n. 1, p. 537-552, Jan. 2018.

NIEDERLE, Paulo André; CRUZ, Fabiana Thomé da. O que muda quando a tradição se torna fast food? As reações dos consumidores italianos e franceses aos hamburgers 'McParmegianoReggiano' e 'Quick Hallal'. **V Encontro Nacional da Anppas**, Florianópolis, 2010. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT13-98-53-20100902105401.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2020.

OLIVEIRA, Regina Rodrigues de; THEODORO, Hildelano Delanusse; ARAÚJO, Melissa Luciana de. Segurança alimentar e nutricional no Brasil: uma (re) construção apoiada por políticas públicas e pela agroecologia. In: VARGAS, Annabelle de Fátima Modesto; SOUZA, Carlos Henrique Medeiros de; CAMPOS, Mauro Macedo (Org.). **Tendências e controvérsias nas pesquisas em Ciências Sociais e Saúde**. Campos dos Goytacazes: Brasil Multicultural, 2020. p. 141-154.

PADRÃO, Susana Moreira; TREVISANI, Jorginete de Jesus Damião; CALDEIRA, Francisco. Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: caminhos para a garantia do direito humano à alimentação adequada. **Advir**, Rio de Janeiro, v. 34, p. 63 a 74, dez. 2015.

PALUDO, André Carlos. **Controle social e Políticas públicas**: contribuições para aprimorar o controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar. 2015. 236 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

PATTON, Michael Quinn. **Qualitative Research & Evaluation Methods**. 3 ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2001.

PAULILLO, Luiz Fernando Oriani e; ALMEIDA, Luiz Manoel Moraes Camargo. Gestão de redes de políticas públicas locais de segurança alimentar: uma análise comparativa dos municípios de Campinas, Araraquara e Catanduva. **Gestão & Produção**, v. 18, n. 4, p. 853-868, 2011.

PEDRAZA, Dixis Figueroa. Mejorando la seguridad alimentaria a través de los procedimientos participativos de apreciación rápida: un estudio de caso. **Revista Costarricense de Salud Pública**, v. 12, n. 22, p. 67-77, jul. 2003.

_____. Vigilancia participativa de la seguridad alimentaria, en una comunidad de Cuba. **Revista de Salud Pública**, v. 7, n. 1, p. 39-55, mar. 2005.

PELLETIER, Bernard; HICKEY, Gordon M.; BOTHI, Kimberly L.; MUDE, Andrew. Linking rural livelihood resilience and food security: an international challenge. **Food Security**, v. 8, n. 3, p. 469-476, jun. 2016.

PEREIRA, Júlio Cesar Rodrigues. **Análise de dados qualitativos**: estratégias metodológicas para as ciências da saúde, humanas e sociais. 3. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004.

PINHEIRO, Anelise Rizzolo de Oliveira. Reflexões sobre o processo histórico / político de construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 15, n. 2, p. 1-15, 2008.

PINHEIRO, Anelise Rizzolo de Oliveira; CARVALHO, Maria de Fátima Cruz Correia de. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 121-130, Jan. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000100018&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 Out. 2020.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**, v. 12, n. 1, 2008a.

PINTO, João Nuno da Silva. **A construção da política de segurança alimentar e nutricional em Angola**. 2008. 161 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências

Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008b.

PISMEL, Adriana Cattai. **Atuando nas fronteiras**: as organizações da sociedade civil e a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos na Região Metropolitana de Campinas. 2018. 162 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

POGREBINSCHI Thamy; VENTURA Tiago. Mais Participação, Maior Responsividade? As Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a Qualidade da Democracia no Brasil. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, 60(1): 7-43, 2017. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21851643001>>. Acesso em: 13 out. 2020.

RAHAL, Lilian dos Santos; GENTIL, Patrícia Chaves; MAGALHÃES, Élcio de Souza. A política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. In: PREISS Potira V.; SCHNEIDER Sergio; COELHO-DE-SOUZA Gabriela (Org.). **A Contribuição Brasileira à Segurança Alimentar e Nutricional sustentável**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS; 2020. p. 17-26.

RECINE, Elisabetta; FAGUNDES, Andhressa; SILVA, Barbara Leone; GARCIA, Giselle Silva; RIBEIRO, Rita de Cássia Lisboa; GABRIEL, Cristine Garcia. Reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security and the confrontation of Covid-19 in Brazil. *Revista de Nutrição*, v. 33, e200176, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rn/v33/1678-9865-rn-33-e200176.pdf>>. Acesso em: 02 out 2020.

RECINE, Elisabetta; GARCIA, Giselle Silva. A sociedade civil e a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional. In: PREISS Potira V.; SCHNEIDER Sergio; COELHO-DE-SOUZA Gabriela (Org.). **A Contribuição Brasileira à Segurança Alimentar e Nutricional sustentável**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS; 2020. p. 107-23.

ROCHA, Eduardo Gonçalves. **Direito à alimentação**: políticas públicas de segurança alimentar sob uma perspectiva democrática e constitucional. 2008. 159 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

ROCHA, Cecilia. Developments in national policies for food and nutrition security in Brazil. **Development Policy Review**, v. 27, n. 1, p. 51-66, 2009.

ROCHA, Cecilia; BURLANDY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana (Org.). **Segurança Alimentar e Nutricional**: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

ROMÃO, Wagner; MONTAMBEAULT, Françoise; LOUAULT, Frédéric. Participação institucional e ativismo no Brasil contemporâneo. **Cad. CRH**, Salvador, v.33, e020001, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792020000100400&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 Nov. 2020.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, p.1-15, jul. 2009.

SANTOS, Adriana Rodrigues dos. **Monitoramento e avaliação de programas no setor público** [monografia]: a experiência do PPA do Governo Federal no período 2000-2011. 2012. 69 f.

SANTOS, Sandra Maria Chaves dos; SANTOS, Leonor Maria Pacheco. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002: 1 - Abordagem metodológica. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23, n. 5, p. 1029-1040, mai. 2007.

SCHLOSSER, Diego Fabricio; FRASSON, Antonio Carlos; PILATTI, Luiz Alberto. Softwares Livres para análise de dados qualitativos. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE ENSINO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 6., 2018, Ponta Grossa. **Anais**. Ponta Grossa: PPGECT, 2018.

SEED, Barbara; LANG, Tim; CARAHER, Martin; OSTRY, Aleck. Integrating food security into public health and provincial government departments in British Columbia, Canada. **Agriculture and Human Values**, v. 30, n. 3, p. 457-470, set. 2013.

SILVA, Sandro Pereira; NAGEM, Fernanda Abreu. A economia solidária na agenda das políticas públicas nacionais: uma análise do programa economia solidária em desenvolvimento. **Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, Rio de Janeiro, dez. 2011.

SILVA, Sandro Pereira. Trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda Política Nacional: Projetos, descontinuidades e consolidação. **Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, Rio de Janeiro, abr. 2014.

SIPIONI, Marcelo Eliseu; SILVA, Maria Zorzal e. Reflexões e interpretações sobre a participação e a representação em conselhos gestores de políticas públicas. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v.21, n.46, jun. 2013.

SIQUEIRA, Renata Lopes de; FONSECA, Débora de Andrade; VIANA, Mariana Nogueira; JUNQUEIRA, Túlio da Silva; RIBEIRO, Rita de Cássia Lanes; COTTA, Rosângela Minardi Mitre. Conselho de segurança alimentar e nutricional: análise do controle social sobre a política estadual de segurança alimentar e nutricional no Estado do Espírito Santo. **Saúde e Sociedade**, v. 20, n. 2, p. 470-482, jun. 2011.

SOUSA, Luna Rezende Machado; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria; VILLE, Arlette Saint; MELGAR-QUIÑONEZ, Hugo. Food security status in times of financial and political crisis in Brazil. **Cad. Saúde Pública**. v. 35, n. 7, e00084118, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000905008&lng=en>. Acesso em: 16 out. 2020.

SOUZA, Rodrigo Mendonça de. **Os incentivos fiscais como mecanismo de desenvolvimento das políticas agrícolas**: a utilização dos benefícios fiscais no fomento à produção agropecuária e a garantia da Segurança Alimentar. Dissertação de Mestrado. Franca: Programa de Pós-Graduação em Direito, 2017. 94p.

STOTZ, Eduardo Navarro. Democracia representativa e participativa no Brasil: da Constituinte ao governo Lula, **mimeo**, 2007.

SUÁREZ-HERRERA, José Carlos. Community nutrition programmes, globalization and sustainable development. **British Journal of Nutrition**, v. 96, n. SUPPL. 1, p. S23-S27, 2006.

TONTISIRIN, Kraisid; WINICHAGOON, Pattanee. Community-based programmes: Success factors for public nutrition derived from the experience of Thailand. **Food and Nutrition Bulletin**, v. 20, n. 3, p. 315-322, 1999.

TSUI, Emma; BYLANDER, Kim; CHO, Milyoung; MAYBANK, Aletha; FREUDENBERG, Nicholas. Engaging youth in food activism in New York city: Lessons learned from a youth organization, health department, and university partnership. **Journal of Urban Health**, v. 89, n. 5, p. 809-827, 2012.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. Rumo à realização plena do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas. In: CORRÊA, Leonardo (Org.). **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**. Juiz de Fora: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2019. p. 91-116.

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

VERBI GmbH (Alemanha). **MAXQDA Products**: Detailed Feature Comparison. Disponível em: <https://www.maxqda.com/products>. Acesso em: 13 jun. 2020.

WHO. WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Coronavirus disease (COVID-19) pandemic**. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>. Acesso em: 12 nov. 2020.

YESUDIAN, C. A. K. Poverty alleviation programmes in India: A social audit. **Indian Journal of Medical Research**, v. 126, n. 4, p. 364-373, 2007.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Modelo de análise e critérios de codificação dos relatórios das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas no Brasil.

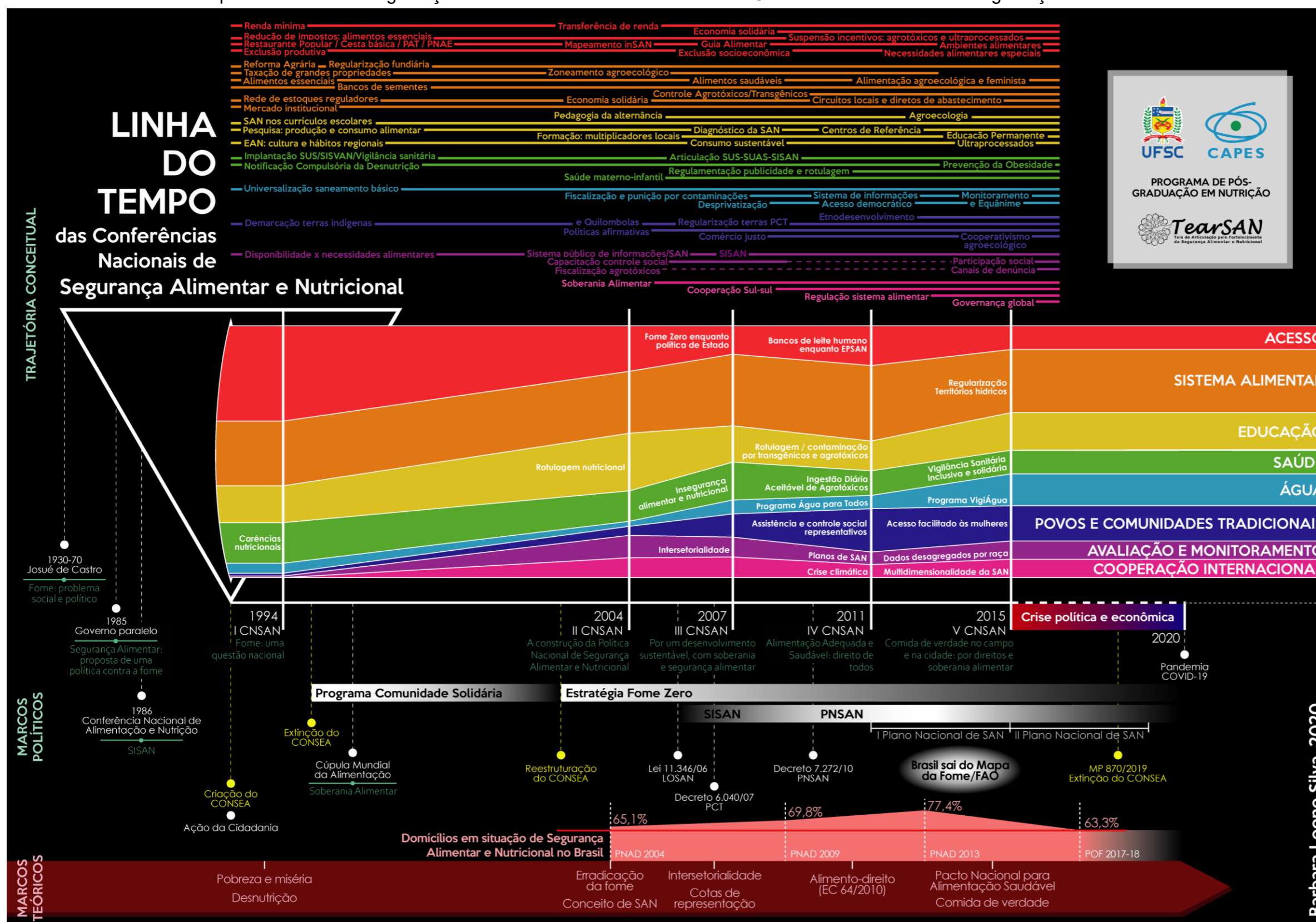
Modelo de análise		Critérios de codificação	
Categoria Subcategoria	Código Subcódigo		
Acesso universal à alimentação adequada	Acesso	Compreende a efetivação do direito de todos ao acesso à alimentos adequados de forma ininterrupta, o que está fortemente relacionado às iniquidades sociais, pois famílias em vulnerabilidade social possuem maior dificuldade de acesso a alimentos de qualidade, especialmente os alimentos frescos ou in natura.	
Emprego e Renda	<i>Emprego e renda</i>	Ações com o objetivo de combater a desigualdade de renda entre famílias, etnias e gênero, além de promover a geração de emprego e renda para a população.	
Ajuste tributário	<i>Ajuste tributário</i>	Ações que influem nos preços mediante aplicação de impostos, a concessão de subvenções ou a fixação direta de preços como meio para promover e favorecer o acesso à uma alimentação adequada.	
Distribuição de alimentos e refeições	<i>Alimentos e refeições</i>	Ações que ampliem o foco dos programas de alimentação e nutrição na gestão pública, respeitando as necessidades nutricionais, e contribuindo para o alcance de uma dieta saudável e de cadeias de produção de alimentos sustentáveis, incluindo os equipamentos públicos de SAN.	
Priorização de populações socialmente vulneráveis	<i>Populações vulneráveis</i>	Ações que preveem o atendimento prioritário às populações em situação de vulnerabilidade social, incluindo às populações de baixa renda, das grandes periferias, população rural, população de rua, LGBT, mulheres e as populações de povos e comunidades tradicionais.	
Temáticas	Estruturação de sistemas de produção e abastecimento sustentáveis de alimentos	Sistema Alimentar	Compreende ações de promoção do abastecimento e de estruturação de sistemas de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos sustentáveis, descentralizados e de base agroecológica, com prioridade aos povos e comunidades tradicionais.
	Acesso à terra	<i>Terra</i>	O acesso à terra pressupõe a reforma agrária e a regularização fundiária, executando de forma contínua a desapropriação ou compra de áreas para o assentamento rural e a mediação da regularização de terras em conflito.
	Incentivo à produção de base agroecológica	<i>Incentivo à produção</i>	Ações que promovam sistemas de produção e distribuição de alimentos de base agroecológica, tradicionais, ligados à agricultura urbana e rural, agricultura orgânica ou sistemas agroflorestais que respeitem a biodiversidade e a variedade cultural do país, bem como, fortaleçam a agricultura familiar e os PCT.
	Distribuição e abastecimento	<i>Abastecimento</i>	Compreende a promoção de sistemas de abastecimento regionais, locais, sustentáveis e descentralizados, considerando processos de extração, processamento, distribuição e comercialização de alimentos de base agroecológica e base familiar. Deve favorecer a produção local e a redução de custos relacionados ao transporte e à logística de armazenamento.
	Instituição de processos permanentes de educação, pesquisa e formação em SAN	Educação	Compreende a garantia de acesso universal à educação pública, ao PNAE e aos processos permanentes de educação alimentar e nutricional, contribuindo para a construção do conhecimento em SAN, como a valorização da cultura alimentar, a sustentabilidade ambiental, a promoção de hábitos alimentares saudáveis, promoção da cidadania e a participação social nas políticas.
Redes de ensino público	<i>Redes de ensino</i>	Envolve a garantia do acesso à educação em todo o território de forma equânime, com valorização da rede de ensino público e indicação da necessidade da SAN nos projetos políticos pedagógicos, transformando-a	

		em elementos pedagógicos.
	Pesquisa e formação	Pesquisa e formação Compreende ações que estimulem a pesquisa científica com a produção de novos conhecimentos, que orientem a construção, o monitoramento e avaliação de estratégias para a garantia do DHAA e da SAN; e que promovam a formação permanente de gestores e sociedade civil sobre SAN, SISAN e a PNSAN.
	Educação Alimentar e Nutricional	EAN Ações que fortaleçam a compreensão da alimentação adequada enquanto direito humano, promovam cidadania a partir dos temas intersetoriais, valorizem a cultura alimentar e tradicional, reflitam sobre a relação entre a cadeia alimentar e sustentabilidade ambiental, estimulem hábitos alimentares promotores de saúde e discutam o papel da publicidade de alimentos sobre a construção de hábitos alimentares.
Temáticas	Ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde	Saúde Compreende a incorporação do conceito de SAN nas estratégias de promoção, prevenção e assistência nos três níveis de atenção à saúde do Sistema Único de Saúde, incluindo: a valorização das ações da atenção básica; a priorização das ações de vigilância alimentar e nutricional com enfoque no consumo alimentar e estado nutricional; a promoção da alimentação adequada; a prevenção de doenças carenciais, crônicas e outros fatores de risco ligados à má-alimentação; o estímulo à atuação da vigilância sanitária e ambiental para além do caráter fiscalizatório, englobando também a promoção da saúde, da alimentação adequada e saudável e da educação alimentar e nutricional; o atendimento especializado aos portadores de agravos relacionados à alimentação e nutrição; a promoção da alimentação adequada e saudável na prescrição dietoterápica, orientação alimentar e distribuição de refeições no ambiente hospitalar.
	Acesso universal à água	Água Compreende a promoção do acesso universal à água em qualidade e quantidade adequadas, enquanto parte indissociável do DHAA, através de medidas de estruturação dos sistemas de distribuição de água e esgotamento sanitário, de manejo de resíduos sólidos, coleta e tratamento de esgoto, adequação da rede pluvial, preservação de rios e nascentes, monitoramento do consumo e volume de água disponível, e implantação de programas de prevenção aos períodos de seca e voltados à agricultura.
	Priorização de Povos e Comunidades Tradicionais	PCT Compreende a priorização dos PCT visando a valorização e o fortalecimento cultural de organizações sociais historicamente marginalizadas, assim como o desenvolvimento de ações que minimizem a exclusão histórica, rompam com os ciclos de desigualdades impostas a estas populações e garantam a melhoria das suas condições de vida, com destaque para as condições de reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica transmitidas por meio de suas tradições.
	Avaliação e monitoramento do Direito Humano à Alimentação Adequada	Avaliação e Monitoramento Ações que indicam as formas de acompanhamento da execução das políticas públicas, programas, planos e ações governamentais ligados à SAN, a fim de possibilitar sua adequação, assim como sua modificação e melhoria contínuas. A avaliação e o monitoramento devem ser entendidos como parte integrante do planejamento e gestão, pois os mesmos têm se revelado um instrumento de suporte na definição de prioridades, na tomada de decisão e na alocação de recursos, tanto orçamentários quanto humanos.

	Cooperação Internacional	Cooperação internacional	Contempla a atuação internacional pela defesa do princípio da soberania alimentar, que reconhece o direito de cada país definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o DHAA para toda a população, respeitando as múltiplas características culturais dos povos, de modo que o exercício da soberania alimentar não comprometa ou coloque em risco a SAN de outros países. Além disso, envolve o desenvolvimento, a ampliação e o aperfeiçoamento de mecanismos de cooperação internacional que promovam a SAN e a produção local de alimentos nos países em cooperação.
Transversais	Promoção do princípio da Participação Social	Participação social	Contempla as proposições para criação de mecanismos de participação social, ou inclusão, ampliação, aprimoramento e qualificação da participação social já implementada na política ou em programas associados à SAN.
	Promoção do princípio da Intersetorialidade	Intersetorialidade	Contempla ações e mecanismos de aprimoramento ou criação de parcerias entre setores estratégicos no desenvolvimento de ações, programas e da própria política de SAN.
	Gestão do SISAN	Gestão do SISAN	Contempla ações ou mudanças voltadas à gestão do SISAN, visando a qualificação do Sistema, o aprimoramento das ações e programas e o alcance dos objetivos traçados.

Fonte: Adaptado pela autora, 2020, do Modelo avaliativo dos Planos de SAN de Machado, 2017.

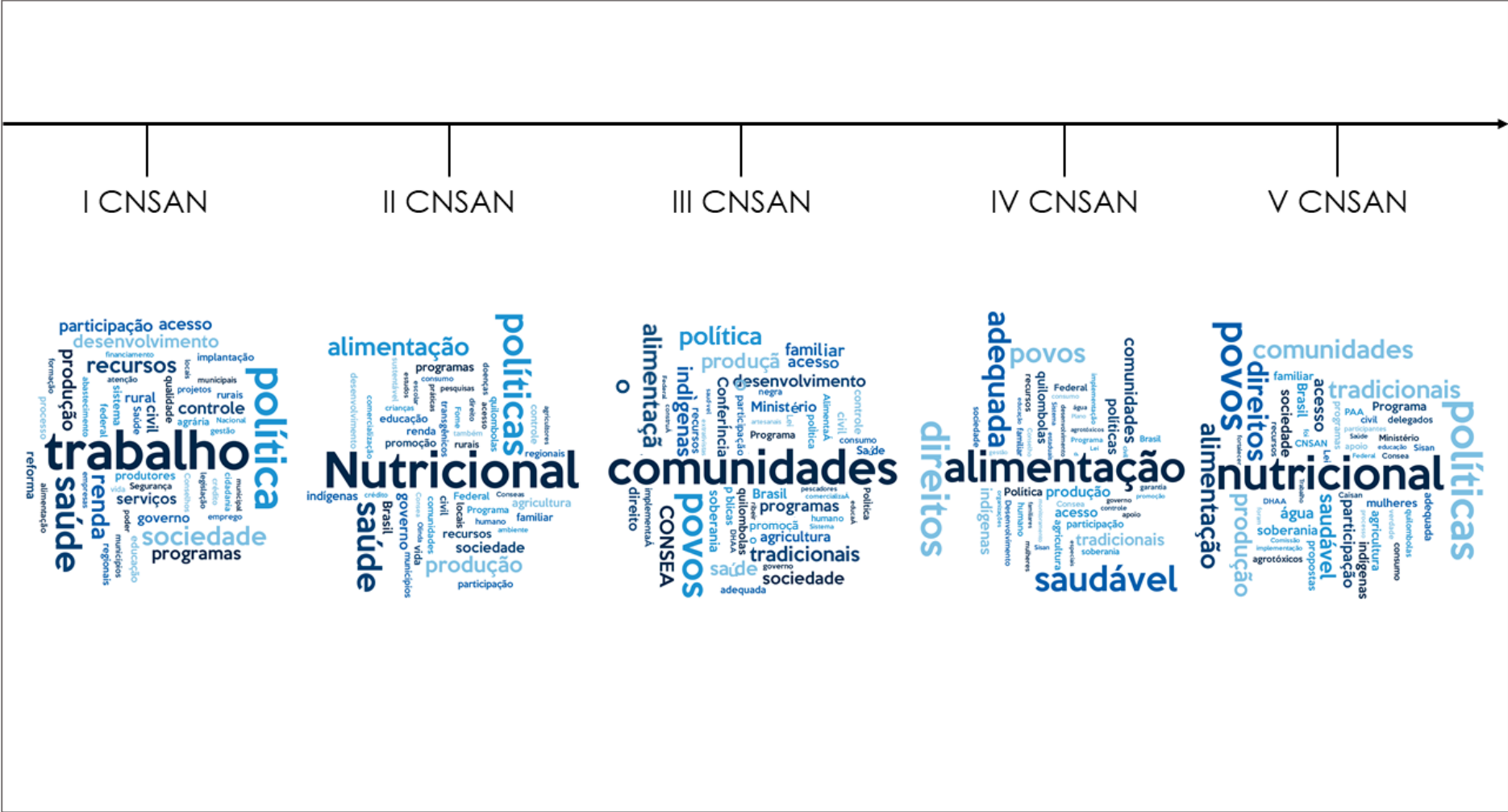
APÊNDICE B – Linha do tempo do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional emanado nas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas no Brasil.



Fonte: elaboração da autora, 2020.

Nota: material produzido para reprodução em tamanho A2 ou maior.

APÊNDICE C - Nuvens de palavras dos Relatórios das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas no Brasil.



Legenda: CNSAN = Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

APÊNDICE D - Artigo original

O artigo apresentado a seguir resume os principais achados da pesquisa e está formatado segundo as regras do periódico Cadernos de Saúde Pública, ao qual será submetido. As instruções de formatação podem ser acessadas no seguinte endereço: <<https://www.scielo.br/revistas/csp/pinstruc.htm>>.

A trajetória das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma análise histórica e conceitual de 1994 a 2015

Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional

Barbara Leone Silva (Silva, BL)^a

Cristine Garcia Gabriel (Gabriel, CG)^b

Daniela Alba Nickel (Nickel, DA)^c

^aPrograma de Pós-graduação em Nutrição, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, Santa Catarina, Brasil – CEP: 88040-900. E-mail: ba.leonesilva@gmail.com.

^bPrograma de Pós-graduação em Nutrição, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, Santa Catarina, Brasil – CEP: 88040-900. E-mail: cristine.gabriel@ufsc.br.

^c Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, Santa Catarina, Brasil – CEP: 88040-900. E-mail: danielanspb@gmail.com.

Autor correspondente: Cristine Garcia Gabriel.

Fontes de financiamento: Programa de Pós-Graduação em Nutrição/UFSC - Programa de Bolsas Demanda Social / Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Campus Universitário – Trindade – 88040-900 – Florianópolis - SC.

Colaboração dos autores: BLS trabalhou na concepção, desenho, análise e redação final, CGG e DAN contribuíram com o desenho, a revisão crítica e aprovação da versão final.

RESUMO

A redução da insegurança alimentar e nutricional observada no Brasil nas últimas décadas credita-se à institucionalização de mecanismos de incorporação das demandas sociais na agenda governamental. O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional define suas prioridades e diretrizes com base nas deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN). O desafio da adequada compreensão dos conceitos compartilhados entre os diferentes atores sociais motivou o desenvolvimento do trabalho, que analisou a trajetória do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) emanado nos relatórios das CNSAN, compreendendo o período entre 1994 e 2015. Implementou-se pesquisa documental com análise de conteúdo sobre as propostas. O *corpus* de 198 páginas contemplou 1181 propostas, sistematizadas por meio de 3 categorias transversais e 8 categorias temáticas. Os 2119 segmentos textuais codificados foram analisados quantitativa e qualitativamente. Identificou-se ampliação e aprofundamento conceitual associados à institucionalização do SISAN e à diversificação de atores sociais representados. A temática relativa à *estruturação de sistemas de produção e abastecimento sustentáveis de alimentos* predominou entre as categorias. O aumento das demandas relacionadas à *priorização de povos e comunidades tradicionais* a partir da III CNSAN foi associado à instituição de cotas de representação. A compreensão aprofundada sobre as demandas sociais relativas à SAN, e as atuais ameaças ao princípio da participação social apontam a urgência da mobilização social em prol do direito à alimentação.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional, Participação social, Conferências, Pesquisa qualitativa.

INTRODUÇÃO

Os dados atuais sobre o monitoramento global da segurança alimentar e nutricional (SAN) revelam o aumento da subalimentação no mundo desde 2014¹. Após um período de redução significativa, o Brasil alcança os piores níveis de insegurança alimentar e nutricional desde o início do monitoramento em 2004², ameaçando uma das principais conquistas responsáveis pelo seu reconhecimento internacional no combate à fome, representada pela saída, em 2014, do Mapa da Fome elaborado pela FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura)³.

A conquista refletia avanços associados à redução da extrema pobreza e à consolidação de políticas públicas voltadas às diversas dimensões da SAN, resultantes da vocalização das demandas sociais pela sociedade civil organizada, combinada com a responsabilização por parte do Estado, principalmente através da construção participativa da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)⁴. Fundamentado nos princípios da equidade, intersetorialidade e da participação social, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) foi construído de forma que o planejamento, a gestão e a execução da Política fossem operacionalizadas através dos Planos de SAN, composto por diretrizes e prioridades indicadas pelas deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) - precedidas das etapas municipais, distritais e estaduais - sistematizadas em Relatórios que registram as propostas aprovadas em plenária, assim como as moções e demais debates ocorridos durante os eventos^{5 6}.

Um dos marcos dessa construção participativa é a realização da II CNSAN, em 2004, por fundamentar a instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) em 2010, e referendar o conceito brasileiro de SAN, reconhecido na Lei Orgânica de SAN como:

“[a] realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”⁵ (art. 3º).

A despeito dos avanços conquistados, o quadro de regressão dos índices de SAN associado à crise política e econômica⁷ é ainda mais ameaçado em 2019, com o anúncio da

extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) - principal mecanismo de participação da sociedade civil organizada na formulação, gestão e execução da PNSAN. Comprometendo os objetivos fundamentais da Constituição, e promovendo a desorganização do SISAN⁸, o impacto da ausência do CONSEA exacerba-se em 2020 devido a pandemia da *Covid-19*, levando diversos conselhos, entidades, movimentos sociais e organizações da sociedade civil a protagonizarem a articulação de ações emergenciais de combate à fome, e a organização da “Conferência Nacional, Popular, Autônoma: por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional”^{9 10}.

A disputa de interesses evidenciada reflete-se na literatura como potencialidades e limites da participação democrática legítima na governança da SAN, demandando: instrumentalização da população para exercício de seu papel protagonista; formação qualificada de atores sociais estratégicos, resgatando sua capacidade de intervenção política; e descentralização do exercício do poder sobre as políticas públicas através de estruturas deliberativas^{11 12 13 14 15 16}. As conferências nacionais são apontadas como instrumentos pertinentes para a inclusão de novas vozes no processo de discussão das políticas públicas¹⁷, favorecendo o desenvolvimento de agendas políticas mais responsivas¹⁸, e qualificando o conceito de SAN¹⁹.

Diante dos atuais retrocessos democráticos e dismantelamentos dos programas de SAN no Brasil, aponta-se a necessidade a exploração de conteúdos e significados que permeiam o tema para o fortalecimento da sua base social de luta²⁰. Reconhecendo a contribuição desta construção na qualificação das políticas voltadas à realização do direito humano à alimentação adequada, e considerando os limites e lacunas relacionados à apreensão e incorporação das demandas sociais por SAN na atuação do poder público²¹, a análise sistemática dos documentos provenientes das CNSAN apresenta-se como uma possibilidade para evidenciar a transformação deste conceito complexo, que se amplia conforme os problemas são assumidos enquanto pautas políticas^{19 22}.

Partindo de uma perspectiva da participação social vinculada ao conceito de justiça participativa enquanto virtude central da ética pública²³, traça-se a hipótese de que, ao se destacarem os principais temas registrados nos relatórios finais das Conferências será possível visualizar um conceito composto por diversas categorias. Portanto, questiona-se: *Qual a trajetória desse conceito? Houve transformação do conceito ao longo do tempo?*

MÉTODOS

Esta pesquisa é caracterizada como qualitativa, fundamentada na perspectiva da interação simbólica^{24 25} e no modelo teórico (Figura 1) construído com base nos princípios e nas diretrizes da Política e do Sistema Nacional de SAN^{5 6}. Utiliza a pesquisa documental como estratégia metodológica para acrescentar a dimensão do tempo à compreensão dos fenômenos sociais, e observar a evolução de conceitos, comportamentos e práticas^{26 27}, por meio de três etapas principais: 1) Escolha dos documentos; 2) Seleção, classificação e avaliação preliminar; e 3) Análise^{28 29 30}.

Os relatórios finais das CNSAN descrevem processos sistemáticos para aprovação de propostas e relatoria, tornando todos os exemplares disponíveis no sítio eletrônico oficial do CONSEA³¹ elegíveis para análise. Contemplando as cinco CNSAN já realizadas no Brasil, entre 1994 e 2015, a credibilidade e a representatividade do *corpus* documental foram testadas através de avaliação preliminar composta por cinco dimensões: contexto histórico, autor, autenticidade e confiabilidade, natureza do texto e conceitos-chave, e lógica interna²⁶.

A codificação e extração de dados do *corpus* foi sistematizada através da análise de conteúdo^{24 25}, com enfoque quantitativo e qualitativo, já que o primeiro garante objetividade no momento descritivo dos dados e é capaz de revelar padrões de regularidade por repetição, enquanto o segundo busca a interpretação dos dados através da análise das características e estruturas subjacentes às mensagens explícitas, possibilitando visualizar tendências, sequências, padrões e ordens²⁶.

Questão de pesquisa e seleção da amostra

As questões que orientaram o processo de leitura, exploração e análise dos relatórios foram: Qual o conceito de SAN emanado pelo conjunto de propostas aprovado em Conferência? Existe ênfase em alguma dimensão do conceito? Qual? É possível visualizar uma tendência de transformação do conceito de SAN ao comparar as análises de cada Relatório, cronologicamente?

Visando conferir maior homogeneidade entre os documentos e qualificar a análise comparativa posterior, selecionou-se para análise, em cada relatório, a seção que contivesse as propostas aprovadas na Plenária da respectiva Conferência. As cinco unidades totalizaram um volume de 198 páginas distribuídas de forma heterogênea.

Modelo de análise e implementação do processo de codificação

Considerando a complexidade do conceito de SAN, a variedade de áreas de conhecimento envolvidas e a extensão do *corpus* documental, optou-se pelo método dedutivo para construção inicial das categorias analíticas, com flexibilidade para permitir a emergência de novas categorias a partir das observações diretas^{24 25}.

As categorias de análise foram baseadas nas dimensões e subdimensões da matriz avaliativa dos Planos Estaduais de SAN³². Os indicadores da matriz foram desconsiderados, já que o excessivo desmembramento das categorias limitaria a objetividade e a sistematização da análise. A matriz se mostrou adequada para orientar a investigação uma vez que considera as múltiplas dimensões envolvidas no conceito de SAN e seu arcabouço legal⁶, visando a superação das análises setoriais, descritivas e normativas que predominam nos estudos de avaliação de ações de SAN³³.

O modelo inicial, então, foi composto por sete categorias temáticas e 16 subcategorias. Uma nova categoria temática emergiu durante o processo de codificação do texto - denominada *cooperação internacional* -, quando também foram excluídas seis subcategorias, por apresentarem pouca inclusividade dos dados. Além disso, foram criados três códigos para responder às características de contexto, classificados como categorias transversais.

A codificação do *corpus* textual conforme as categorias temáticas e transversais foi guiada por critérios descritivos (Quadro 1). As categorias temáticas foram utilizadas para codificar os segmentos do texto que expressassem dimensões do conceito de SAN, permitindo medir sua frequência. Visando uma melhor delimitação das dimensões do conceito, visto que muitas propostas tratavam de temas complexos e relacionados a mais de uma categoria, as categorias temáticas têm caráter exclusivo, ou seja: um segmento textual codificado em determinada categoria temática não poderia ser codificado em outra categoria temática.

As categorias transversais, por sua vez, serviram para codificar os segmentos do texto que expressassem os princípios do SISAN ou ações relativas à gestão do Sistema, denominadas desta forma por permitirem se sobrepor a outras codificações. Assim, as categorias *participação social*, *intersetorialidade*, e *gestão do SISAN*, permitiram a visualização dos temas por meio dos quais estas são direcionadas. Assim, o modelo de análise final foi composto por 8 categorias com 10 subcategorias temáticas e 3 categorias transversais (Quadro 1).

Com o intuito de testar a aplicabilidade do sistema de categorias e dos procedimentos metodológicos, o modelo de análise foi primeiramente aplicado às cartas políticas das

CNSAN. A etapa, não apresentada neste artigo, possibilitou a operacionalização do modelo de análise e das ferramentas oferecidas pelo *software* de análise de dados qualitativos MAXQDA Analytics Pro®, versão 20.0.7³⁴. A aplicação dos critérios de homogeneidade interna e externa, inclusividade, coerência e plausibilidade²⁹ atestou a adequação do modelo de análise aos objetivos do estudo por apresentar abrangência e delimitação suficientes para a saturação dos dados.

A confiabilidade do processo de codificação foi testada por meio da verificação de consistência entre pesquisadores diferentes²⁴. A comparação das codificações realizadas, por duas pesquisadoras, sobre o Relatório Final da III CNSAN revelou um processo consistente e possibilitou a melhor diferenciação dos critérios de codificação.

Processamento e análise dos dados

Para explorar a transformação do conceito de SAN implementou-se análise de conteúdo sobre o *corpus* de 198 páginas, composto por um total de 1181 propostas aprovadas em plenária. Foram codificados 2119 segmentos textuais, distribuídos de forma heterogênea entre os documentos, e classificados de acordo com as categorias temáticas e transversais. Com base em uma abordagem descritiva³⁵, os dados foram extraídos para processamento e análise em planilha Microsoft Excel®, sendo descritos por resumos, valores absolutos e de frequência organizados em tabelas, e em figura representativa da proporção das categorias em cada documento, com destaque para os aspectos contextuais considerados mais relevantes.

A análise qualitativa foi implementada por meio da elaboração de um resumo dos segmentos codificados nas categorias temáticas de acordo com o documento, com posterior elaboração de resumo comparativo para cada categoria temática, buscando evidenciar as dimensões mais frequentes em cada um deles, assim como as principais diferenças entre eles.

RESULTADOS

O Quadro 2 caracteriza as CNSAN analisadas, que contam com a participação de milhares de atores representantes de grupos sociais diversos, estabelecendo sistema de cotas de representação a partir da 3ª edição, pautado pela inclusão de segmentos sociais em situação de insegurança alimentar e nutricional. A comparação dos temas de cada conferência indica a incorporação de novos elementos à discussão da fome enquanto questão nacional. Os relatórios apresentam um movimento de redução e posterior ampliação do número de

propostas registradas, sendo que apenas os documentos relacionados à II e à V CNSAN organizam as propostas de acordo com a prioridade de intervenção.

Além disso, as diretrizes propostas para compor a PNSAN ao longo das edições, não mostradas no quadro, também sugerem ampliação do conceito de SAN utilizado, visto que o primeiro relatório indicava três diretrizes - acesso à alimentação; garantia de saúde, alimentação e nutrição a grupos populacionais específicos; e garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos - enquanto o quinto divide as propostas em nove subtemas: desigualdade social; produção agroalimentar; abastecimento alimentar nos centros urbanos; direito à terra e território; desigualdades de gênero; acesso à água; atenção à saúde; educação alimentar e nutricional; e atuação internacional.

A tabela 1 apresenta a distribuição e a frequência das categorias e subcategorias temáticas e das categorias transversais nos relatórios das CNSAN, de acordo com a edição do evento.

A categoria temática “Estruturação de sistemas de produção e abastecimento sustentáveis de alimentos” foi a mais frequente (27,5%) entre os relatórios, com predominância da subcategoria “Incentivo à produção de base agroecológica” (12,8%), enquanto “Acesso à terra” apresentou baixa frequência (4,8%). “Acesso universal à alimentação adequada” foi a segunda categoria mais frequente (17,5%), mesmo que suas subcategorias “Ajuste tributário” (1,2%) e “Priorização de populações socialmente vulneráveis” (2,3%) tenham sido as menos frequentes, assim como as categorias “Cooperação Internacional” (5,5%), “Avaliação e monitoramento do Direito Humano à Alimentação Adequada” (5,7%) e “Acesso universal à água” (6,5%) (Tabela 1).

As demandas relacionadas à “Promoção do princípio da Participação Social” se sobrepõem mais frequentemente às categorias “Instituição de processos permanentes de educação, pesquisa e formação em SAN” (n=24), “Acesso universal à alimentação adequada” (n=22) e “Cooperação Internacional (n=21). A “Promoção do princípio da Intersetorialidade” é identificada nas categorias “Estruturação de sistemas de produção e abastecimento sustentáveis de alimentos” (n=14) e “Instituição de processos permanentes de educação, pesquisa e formação em SAN” (n=14). A “Gestão do SISAN”, por sua vez, é frequentemente direcionada às ações de “Avaliação e monitoramento do Direito Humano à Alimentação Adequada” (n=17) (dados não apresentados na tabela).

A Figura 2 apresenta uma linha do tempo que ilustra a trajetória conceitual emanada ao longo das edições das CNSAN e os marcos políticos associados. Observa-se: redução da frequência de demandas relativas à categoria “Acesso universal à alimentação adequada”, sendo “Emprego e renda” a subcategoria com maior redução de ocorrência passando de 68 segmentos identificados na I CNSAN para 12 na V CNSAN. Ocorreu predominância ao longo do tempo da categoria “Estruturação de sistemas de produção e abastecimento sustentáveis de alimentos”, com aumento progressivo das demandas da subcategoria “Incentivo à produção de base agroecológica”. As categorias “Ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde” e “Instituição de processos permanentes de educação, pesquisa e formação em SAN” se consolidaram no período. Em relação à segunda, a predominância da subcategoria “Redes de ensino” dá lugar à “Pesquisa e Formação” e “Educação Alimentar e Nutricional”. Também observa-se: maior frequência da categoria “Acesso universal à água” na última edição, ampliação da categoria “Priorização de Povos e Comunidades Tradicionais” a partir da III CNSAN, assim como o surgimento e a manutenção das categorias “Avaliação e Monitoramento do Direito Humano à Alimentação Adequada” e “Cooperação Internacional” com baixas frequências da segunda à última edição.

DISCUSSÃO

Este estudo identificou transformações na trajetória do conceito de SAN ao longo das CNSAN, possibilitando a construção de uma linha do tempo (Figura 2) que atualiza o entendimento sobre sua evolução. A trajetória das categorias temáticas sugere um movimento de aprofundamento e ampliação conceitual ao longo da linha histórica, principalmente a partir da II CNSAN. Percebe-se a incorporação de novos elementos à vários temas raízes, sendo que o maior contraste entre os conteúdos das categorias é percebido na transição entre a I e a II CNSAN, o que pode ser explicado pela distância temporal entre os eventos, que carrega consigo diversas transformações nos contextos social, político, econômico e epidemiológico¹⁹

35.

O contexto que permeava a I CNSAN, caracterizado pela mobilização popular em defesa da ética na política, centrado no enfrentamento da fome e potencializado pela criação do CONSEA^{36 37} reflete-se no seu relatório, que explora profundamente vários aspectos da conjuntura política vigente. Mesmo que a responsabilidade do Estado pela garantia do direito à alimentação tenha sido a tônica dominante em todos os relatos do evento, suas propostas

acabaram por ter pouca incidência política, visto a fragilização institucional observada nos anos seguintes^{37 38}.

Em resumo, o alcance da SAN neste relatório contempla: a necessidade de acesso à condições adequadas de habitação, renda, trabalho e educação, considerando a assistência alimentar prioritária às populações excluídas do processo produtivo; a estruturação de sistemas alimentares pautada pelo direito do acesso à terra e pelo incentivo à produção e ao abastecimento pleno em alimentos essenciais; a inserção da SAN nos currículos escolares, visando a abordagem da Educação Alimentar e Nutricional (EAN) de forma regional e culturalmente referenciada; a atenção à saúde de forma universal e equânime, com foco no monitoramento da desnutrição; a universalização do saneamento básico; a demarcação de terras indígenas; e o monitoramento da disponibilidade de alimentos em função das necessidades alimentares da população brasileira.

O relatório da II CNSAN, por sua vez, parece refletir o período de fragilização institucional supracitado. Em comparação aos demais, este documento disponibiliza poucas informações sobre o contexto de realização do evento e seus participantes. Além disso, a carência de contextualização das propostas dificulta a visualização de uma imagem-objetivo uníssona e coesa. Mesmo assim, identificam-se transformações e incorporações de temas em todas as categorias temáticas, destacando-se o surgimento da categoria “Cooperação Internacional”, pautada principalmente em torno da solidariedade entre os países para o alcance da SAN. Este movimento incorpora uma noção ampliada da soberania alimentar – ainda que de forma descaracterizada – considerando a necessidade de cooperação entre os povos para o alcance da autonomia na definição de políticas e intervenções, para além da conformação de estoques estratégicos de alimentos demandada na I CNSAN – o que remetia às origens do conceito de SAN³⁹.

A inserção deste tema é entendida como um reflexo da articulação de mais de 180 nações reunidas na Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em 1996. Este evento é apontado como importante marco na definição de medidas emergenciais para o combate à fome e à insegurança alimentar e nutricional, sendo responsável pela retomada do debate no Brasil, frente ao enfraquecimento da pauta na agenda política^{22 40}. Este movimento é consonante com o reconhecimento do importante papel desempenhado pelas organizações multilaterais e acordos internacionais na ampliação das dimensões do debate sobre a problemática da fome³⁷.

A predominância das demandas relativas à configuração institucional do SISAN no relatório da II CNSAN é condizente com a retomada do debate na agenda política brasileira. Mesmo caracterizado pela maior diversificação e menor aprofundamento dos temas, nota-se boa incidência política das propostas, formalizadas posteriormente por meio da LOSAN⁵.

O contexto de institucionalização do SISAN e da PNSAN, que permeia a realização da III e da IV CNSAN, parece conferir características parecidas aos seus respectivos relatórios. Nestas edições também são observadas transformações temáticas associadas a aspectos contextuais. A construção participativa da LOSAN, por exemplo, é referenciada por oportunizar a formalização do conceito de SAN em âmbito legal, ampliando a questão alimentar para a dimensão qualitativa do acesso, sendo este indissociável dos demais direitos humanos, devendo respeitar a diversidade cultural e promover a sustentabilidade ambiental, cultural, econômica e social⁴¹.

O fortalecimento conceitual evidenciado, assim como a consolidação política da temática associam-se ao aprofundamento conceitual identificado nos 3º e 4º relatórios, destacando-se o avanço das dimensões relativas à produção e ao acesso aos alimentos, no sentido da incorporação da noção de alimento saudável. Dentro desta compreensão, aponta-se o uso de agrotóxicos enquanto importante fator limitante.

O tema da estruturação de sistemas alimentares sustentáveis aparece de forma sólida em todos os relatórios, e se consolida nestes em torno da problemática da agroecologia, principalmente relacionado às ações de incentivo à produção, indo ao encontro da afirmação de Burlandy e colaboradores⁴², quanto à profunda relação entre as características do sistema de produção de alimentos e os principais problemas alimentares e nutricionais. Os autores apontam que esse reconhecimento “foi fundamental para consolidar a intersectorialidade como princípio estratégico e até mesmo como princípio de identidade, da política de SAN” (p.931).

Além de enfatizar a importância da intersectorialidade para a transformação dos sistemas alimentares no sentido da sustentabilidade, o tema também volta-se para transformação das condições de acesso e trabalho dos (as) agricultores (as), que, submetidos às relações de poder e propriedade impostas pelo sistema capitalista, carecem de autonomia para decidir sobre as formas de produzir alimentos⁴³. Assim, compreende-se que o tema da produção de alimentos aparece de forma estratégica em todos os relatórios por associar o conceito de SAN com a noção de autonomia, consolidando sua conexão com a soberania alimentar.

A tônica progressiva do ambiente político, que expressava fortalecimento dos programas e intervenções e apresentava avanços no combate à fome e à insegurança alimentar e nutricional¹⁹ pode ser indicada como um fator indutor da diversificação e transformação dos temas demandados na III e IV CNSAN. Ainda, estas podem ter sido potencializadas pela incorporação de novos atores sociais promovida pela instituição do sistema de cotas de representação. Projetadas para promover a participação de segmentos sociais em situação de insegurança alimentar e nutricional, as cotas instituídas a partir da III CNSAN incluíam povos indígenas, comunidades quilombolas, comunidades de terreiro e população negra, com orientação para participação de representantes de outros PCT, bem como de portadores de necessidades alimentares especiais e pessoas com deficiência.

Este aspecto, que ultrapassa a dimensão teórica, coincide com a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, operacionalizada por meio do Decreto 6.040/2007⁴⁴. As vantagens da incorporação de novos atores para a qualificação dos conceitos e práticas^{18 19} são expressas na ampliação qualitativa do tema da “Priorização de populações socialmente vulneráveis”, que incorpora a exclusão social nas condições da vulnerabilidade, para além da exclusão produtiva.

Há que se destacar que a diversificação de temas supracitada é acompanhada pela paralela e progressiva redução da abordagem de temas relacionados ao acesso à terra e aos alimentos, principalmente das questões voltadas à garantia de emprego e renda. Além disso, a diversificação dos atores sociais é entendida como a continuidade do processo de proliferação de lutas em prol da dignidade humana identificado a partir da década de 1990, face à ausência de um projeto político emancipatório⁴⁵. Assim, em contraposição às vantagens reconhecidas, a diversificação dos atores nas CNSAN parece promover, como explicado por Freitas⁴⁵, uma menor abrangência das reflexões políticas, visto que:

“(..) a quebra do Estado Social de Direito, em função de um novo modelo social, subordinado à acumulação de capital deu margem ao surgimento de um novo imaginário político onde a questão do trabalho passou a ser substituída por outras construções sociais e culturais que nos levam a supor um novo paradigma de lutas sociais e propostas políticas em defesa da Dignidade Humana” (p. 430).

Esta constatação posiciona a construção de um projeto emancipatório comum entre os diferentes grupos sociais enquanto um desafio central para a luta em prol da SAN no Brasil, a

qual depende que o reconhecimento das diversidades supere a ênfase nas diferenças, e avance para a união dos movimentos sociais em torno de uma identidade comum, localizada na subalternidade decorrente de mecanismos de opressão e dominação⁴⁵.

A facilidade de apropriação de valores socioculturais e religiosos pelos mercados agrícolas e alimentares chama atenção para a questão, conforme demonstrado por Niederle e Cruz⁴⁶, que explora a adaptação das redes de fast food às demandas dos movimentos sociais, através da incorporação de valores como ‘tradicionais’ e ‘orgânicos’ aos produtos comercializados. Com base nisso, entende-se que a retomada da discussão da SAN pautada pelos mecanismos econômicos e políticos que delineiam a exclusão e a subalternidade comum entre os diferentes grupos sociais engajados e centrada no problema da fome, apresenta-se como condição de resistência à apropriação da crítica ética pela iniciativa privada.

Visto a complexidade técnica da abordagem de questões econômicas como um fator limitante para esta retomada, evidencia-se a importância da proteção dos mecanismos de participação social, e do aprofundamento da sua dimensão formativa, visando qualificar as estratégias de formação e democratizar os conhecimentos técnicos que envolvem a conformação do sistema econômico e sua influência no acesso aos alimentos por parte da população.

Por fim, o relatório da V CNSAN apresenta maior objetividade das propostas, com aprofundamento suficiente para caracterizar as diferentes dimensões da SAN, sugerindo amadurecimento e sedimentação das pautas no discurso social. A organização das propostas de acordo com a prioridade das intervenções indica um avanço na definição de problemas de forma mais estratégica. Porém, constata-se limitado alcance político desta edição, visto que a redução da insegurança alimentar e nutricional promovida pelas políticas de combate à fome, as quais eram prioridade na agenda política da época, não foi acompanhada pela redução das desigualdades no Brasil⁴⁷.

Pelos aspectos levantados, indica-se que a evolução do conceito de SAN identificada encontra-se estreitamente relacionada à evolução da estrutura do SISAN⁴¹, devendo ser aprofundada em novas análises que contemplem as mudanças atuais do contexto político, social, econômico e cultural brasileiro. Porém, é importante reconhecer que, apesar da sua utilidade para a identificação das nuances, a estratégia metodológica utilizada para explorar as diferentes dimensões da SAN ainda é limitada para compreensão do conceito em uma perspectiva sistêmica, tendo sido identificados diversos temas que integram e transpassam as

barreiras categóricas, como a rotulagem, o uso de agrotóxicos, a economia solidária, a cultura e o patrimônio alimentar, entre outros.

Ainda, pontua-se que a crise política e econômica deflagrada a partir da última conferência⁷, assim como o recente enfraquecimento da SAN na agenda política brasileira⁹, têm ameaçado a capacidade de controle social da população, devido a necessidade de articulação dos movimentos sociais para compensar as ausências governamentais na garantia do direito à alimentação¹⁰. O alarme da situação decorre da eminente deterioração da incorporação do conceito de SAN pela sociedade, o que, por afastar a compreensão do conceito do cotidiano social, pode promover e aprofundar a marginalização e exclusão já existentes devido aos processos de dominação do Estado sobre os sujeitos subalternos⁴⁸.

Os resultados e análises aqui trabalhados também podem ser aprofundados e qualificados através da incorporação dos atores sociais no processo de investigação científica, reconhecendo o valor inestimável da sabedoria popular para a construção do tema. Conclui-se que a evolução conceitual revelada atesta e reforça a importância da dimensão formativa da participação política na conformação de relações institucionais democráticas, assim como estas influenciam seu potencial, apontando para uma relação dialética que se retroalimenta.

CONCLUSÃO

A caracterização das CNSAN permitiu a visualização de aspectos favoráveis à inclusão de novos atores sociais no processo de formulação de problemas, como o sistema de cotas implementado a partir da 3ª edição. A análise de conteúdo implementada se mostrou sensível às transformações conceituais, indicando a ampliação e a qualificação do que se demanda em relação à SAN como resultado de processos de institucionalização da Política e inclusão de novos atores e movimentos sociais na formulação de problemas, operacionalizada didática e metodologicamente por meio das CNSAN.

O conceito explorado sugere que o entendimento sobre as transformações políticas necessárias para o alcance da SAN no Brasil se aprofunda conforme o avanço da linha histórica, confirmando e fortalecendo a importância do papel formativo das CNSAN, que respondem ao contexto social e político de maneira sensível e podem ser úteis para a qualificação e adequação das políticas de alimentação e nutrição às demandas mais atuais e relevantes.

O atual contexto de crise política e desmonte da proteção social ameaçam a continuidade deste instrumento, alertando a necessidade de atenção e resistência aos retrocessos já identificados e projetados nos estudos mais atuais sobre o estado da SAN no Brasil e no mundo. Além disso, a disparidade entre a qualificação crescente das demandas e o desmonte das políticas públicas que respondem pelas mesmas, indica que a inserção dos atores sociais no processo de formulação da PNSAN não garante a incorporação dos problemas na agenda política governamental.

Assim, compreende-se que a partilha de poder preconizada pela justiça participativa, para além de permitir que a sociedade civil emane suas demandas, precisa aprofundar sua incorporação nos processos de tomada de decisão, desde a formulação, até a implementação, o monitoramento e a avaliação da PNSAN, de forma a sincronizar a evolução das pautas com os resultados obtidos pelas intervenções em SAN, qualificando, conseqüentemente, o alcance da justiça distributiva.

A relevância do tema para o atual contexto político e utilidade dos métodos aqui empregados se mostram como as principais fortalezas do estudo. Porém, a limitação das fontes documentais em representar fielmente as interações vivenciadas são limitações metodológicas importantes, que não permitem a generalização dos resultados para a realidade local da PNSAN. Ainda, reconhecendo a limitação dos mecanismos institucionais em contemplar a diversidade de atores sociais envolvidos, aponta-se a importância de novas pesquisas que possibilitem a caracterização dos mesmos, permitindo analisar as especificidades e os conflitos mediadores da interação entre os grupos que constituem o coletivo social engajado na construção da SAN no Brasil.

REFERÊNCIAS

1. FAO; IFAD, UNICEF, WFP, WHO. The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets. Rome: FAO; 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.4060/ca9692en>>.
2. IBGE. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: Análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: Coordenação de Trabalho e Rendimento; 2020.
3. Maluf RS. Tempos sombrios de pandemia e fome. *Segur. Aliment. Nutr.* 2020; 270:e020020. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/san.v27i0.8659993>.
4. Recine E, Garcia G. A sociedade civil e a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional. In: Preiss PV, Schneider S, Coelho-de-Souza G, organizadores. *A Contribuição Brasileira à Segurança Alimentar e Nutricional sustentável*. 1st ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS; 2020. p. 107-23.
5. 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. Brasília: Diário Oficial da União; 2006.
6. 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. Brasília: Diário Oficial da União; 2010.
7. Sousa LRM, Segall-Corrêa AM, Ville AS, Melgar-Quinonez H. Food security status in times of financial and political crisis in Brazil. *Cad. Saúde Pública.* 2019; 35(7): e00084118. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000905008&lng=en>.
8. Castro IRR. The dissolution of the Brazilian National Food and Nutritional Security Council and the food and nutrition agenda. *Cad. Saúde Pública.* 2019; 35(2): e00009919. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000200101&lng=en>.
9. Recine E, Fagundes A, Silva BL, Garcia GS, Ribeiro RCL, Gabriel, CG. Reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security and the confrontation of Covid-19 in Brazil. *Rev. Nutr.* 2020; 33: e200176. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rn/v33/1678-9865-rn-33-e200176.pdf>>.
10. Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Conferência Nacional Popular e Autônoma: Por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Carta Convocatória. Rio de Janeiro: FBSSAN; 2019.

11. Lang T. Food control or food democracy? Re-engaging nutrition with society and the environment. *Public Health Nutrition*. Cambridge University Press; 2005;8(6a):730–7.
12. Suárez-Herrera JC. Community nutrition programmes, globalization and sustainable development. *British Journal of Nutrition*. Cambridge University Press; 2006;96(S1):S23–S27.
13. Gallina LS, Teo CRPA, Munaro PS, Oliveira VSHD. Representações sobre segurança alimentar e nutricional nos discursos de um Conselho de Alimentação Escolar. *Saúde e Sociedade*. 2012; 21, 89-102.
14. Klinke A, Renn O. Expertise and experience: a deliberative system of a functional division of labor for post-normal risk governance. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 2014; 27(4): 442-65.
15. Magalhães R. Implementação de programas multiestratégicos: uma proposta de matriz avaliativa. *Ciência & Saúde Coletiva*. 2014, 19 (7): 2115-23. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232014197.08482013>>.
16. McKeon N. Are Equity and Sustainability a Likely Outcome When Foxes and Chickens Share the Same Coop? Critiquing the Concept of Multistakeholder Governance of Food Security. *Globalizations*, 2017; 14(3): 379-98.
17. Petinelli V. A quem servem as conferências de políticas públicas? Desenho institucional e atores beneficiados. *Opinião Pública*, 2017; 23(3): 612-46. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1807-01912017233612>>.
18. Pogrebinski T, Ventura T. Mais Participação, Maior Responsividade? As Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a Qualidade da Democracia no Brasil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 2017; 60(1): 7-43. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21851643001>>.
19. Amaral VR, Basso D. Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma análise em perspectiva histórica. *Colóquio*, 2016; 13(1): 181-200. Disponível em: <<https://doi.org/10.26767/coloquio.v13i1.386>>.
20. Aliaga MA, Santos SMC, Trad LAB. Segurança alimentar e nutricional: significados construídos por líderes comunitários e moradores de um bairro popular de Salvador, Bahia, Brasil. *Cad. Saúde Pública*, 2020; 36(1), e00169218. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2020000105015&lng=en&nrm=iso>.
21. Knezevic I, Hunter H, Watt C, Williams P, Anderson B. Food Insecurity and Participation: a critical discourse analysis. *Critical Discourse Studies*, 2014; 11(2): 230-45. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/17405904.2013.866590>>.
22. Burlandy L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo.

Ciência & Saúde Coletiva, 2009; 14: 851-60. Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/csc/2009.v14n3/851-860/pt/>>.

23. Chauí MS. O que é democracia? In: Lopedote MLG, Mayorca DS, Negreiros D, Gomes MA, Tancredi T, organizadores. *Corpos que sofrem: como lidar com os efeitos psicossociais da violência*. São Paulo: Editora Elefante; 2019. p. 82-101.

24. Patton MQ. *Qualitative Research & Evaluation Methods*. 3 ed. Thousand Oaks: Sage Publications; 2001.

25. Chizzotti A. *Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais*. Petrópolis: Vozes, 2006.

26. Cellard A. A análise documental. In: Poupart J, Deslauriers J, Groulx L, Laperriere A, Mayer R, Pires A. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

27. Gerhardt TE, Silveira DT, Organizadoras. *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

28. May T. Pesquisa documental: escavações e evidências. In: May T. *Pesquisa Social: Questões, métodos e processos*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004. p. 205-29.

29. Sá-Silva JR, Almeida CD, Guindani JF. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, 2009; 1(1): 1-15.

30. Kripka RML, Scheller M, Bonotto DL. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. *Revista de Investigaciones Unad*, 2015; 14(2): 55-73.

31. CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Conferências. 2020. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias>>.

32. Machado ML, Gabriel CG, Lacerda JT, Machado PMO. Strategic evaluation of the Food and Nutrition Security Plan of the State of Santa Catarina, Brazil. *Rev. Nutr.* 2018; 31(6): 617-630. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732018000600617&lng=en>.

33. Machado ML. Avaliação do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: Programa de Pós-Graduação em Nutrição, Universidade Federal de Santa Catarina, 2017. 178 p.

33. MAXQDA Products: Detailed Feature Comparison [software]. Versão 20.0.7. Alemanha: VERBI GmbH; 2020. Disponível em: <<https://www.maxqda.com/products>>.

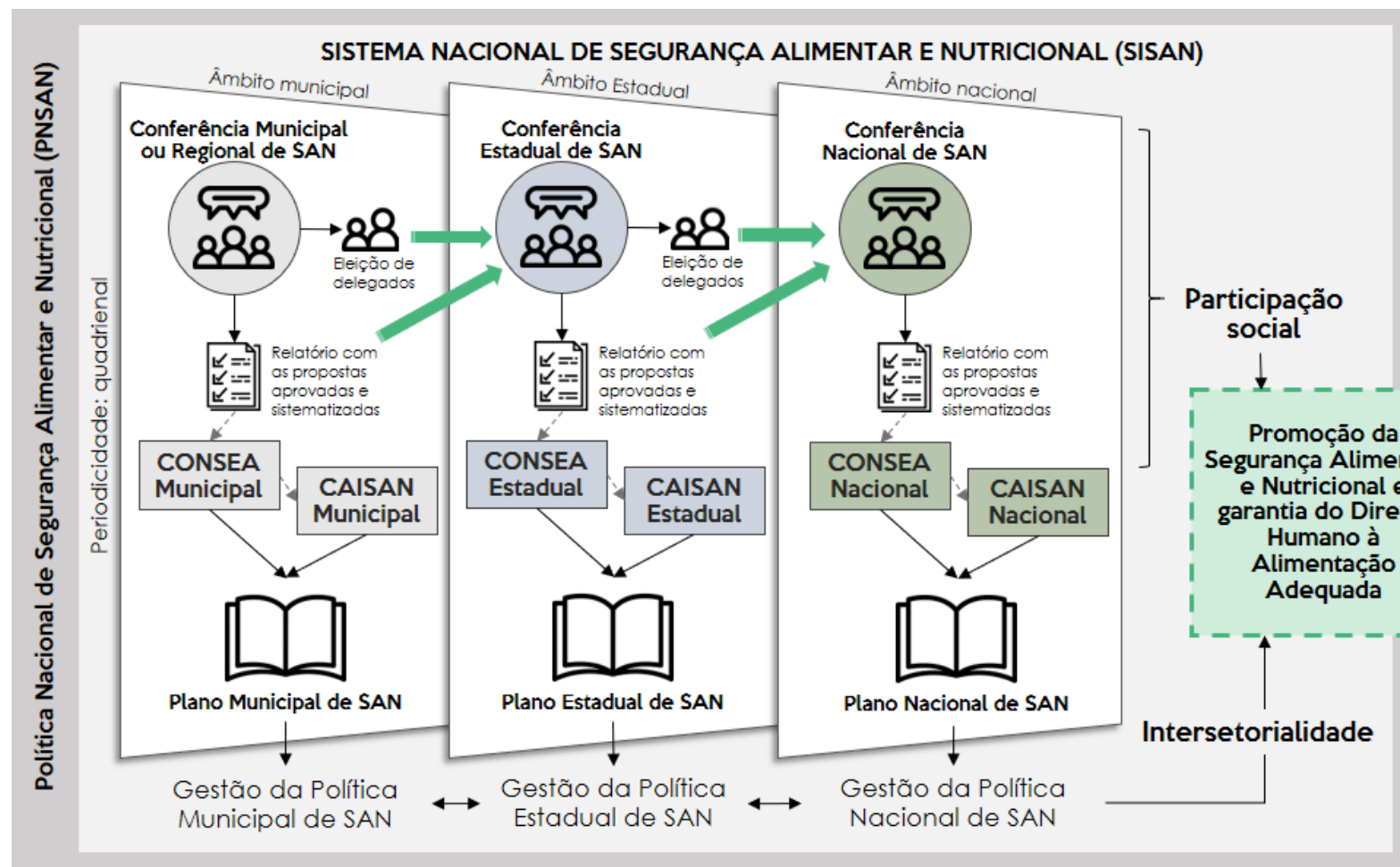
34. Pereira JCR. *Análise de dados qualitativos: estratégias metodológicas para as ciências da saúde, humanas e sociais*. 3.ed. São Paulo: USP, 2004.

35. Vasconcelos, FAG. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Rev. Nutr.*, 2005; 4(18), p.439-457.

36. Maluf RSJ. *Segurança Alimentar e Nutricional*. Petrópolis: Vozes, 2007.

37. Silva SP. Trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda Política Nacional: Projetos, descontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.
38. Marcon MC. Avaliação da participação social em Segurança Alimentar e Nutricional. Tese de Doutorado. Florianópolis: Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva, Universidade Federal de Santa Catarina, 2017. 194 f.
39. González SR, Rojas EF, Coelho-de-Souza G. Evolução da multidimensionalidade da segurança alimentar e nutricional (SAN) nos países latino-americanos Costa Rica e Brasil: uma proposta de um sistema de indicadores. *Desenvolvimento Rural Interdisciplinar*, 2019, 1(2), p. 203-237.
40. Hirai WG, Anjos FS. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. *Revista Textos & Contextos*, 2007, 6(2), p. 335-353.
41. Rahal LS, Gentil PC, Magalhães ES. A política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. In: Preiss PV, Schneider S, Coelho-de-Souza G, organizadores. *A Contribuição Brasileira à Segurança Alimentar e Nutricional sustentável*. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS; 2020. p. 17-26.
42. Burlandy L, Rocha C, Maluf RS, Ávila MMM; Ferreira DM, Pereira SEA. International cooperation for food and nutrition security: Systematization of the participatory, contextualized, and intersectoral educational practices. *Rev. Nutr.*, 2016, 29(6), p. 929-946.
43. Oliveira RR, Theodoro HD, Araújo ML. Segurança alimentar e nutricional no Brasil: uma (re) construção apoiada por políticas públicas e pela agroecologia. In: Vargas AFM, Souza CHM, Campos MM, organizadores. *Tendências e controvérsias nas pesquisas em Ciências Sociais e Saúde*. Campos dos Goytacazes: Brasil Multicultural, 2020. p. 141-154.
44. Brasil. Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007: Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: Diário Oficial da União; 2007.
45. Freitas RS. Aspectos do estado contemporâneo na formulação das políticas sociais. *Revista Seqüência*, 2008, (57), p. 31-46.
46. Niederle PA, Cruz FT. O que muda quando a tradição se torna fast food? As reações dos consumidores italianos e franceses aos hamburgers ‘McParmegianoReggiano’ e ‘Quick Hallal’. V Encontro Nacional da Anppas, Florianópolis, 2010.
47. Bezerra MS, Jacob MCM, Ferreira MAF, Vale D, Mirabal IRB, Lyra CO. Insegurança alimentar e nutricional no Brasil e sua correlação com indicadores de vulnerabilidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, 2020, 25(10), p. 3833-46.
48. Conceição CHO, Tavares BL. Políticas Públicas: subalternidade como crítica a racionalidade linear. *Revista NAU Social*, 2020, 11(20), p. 37-51.

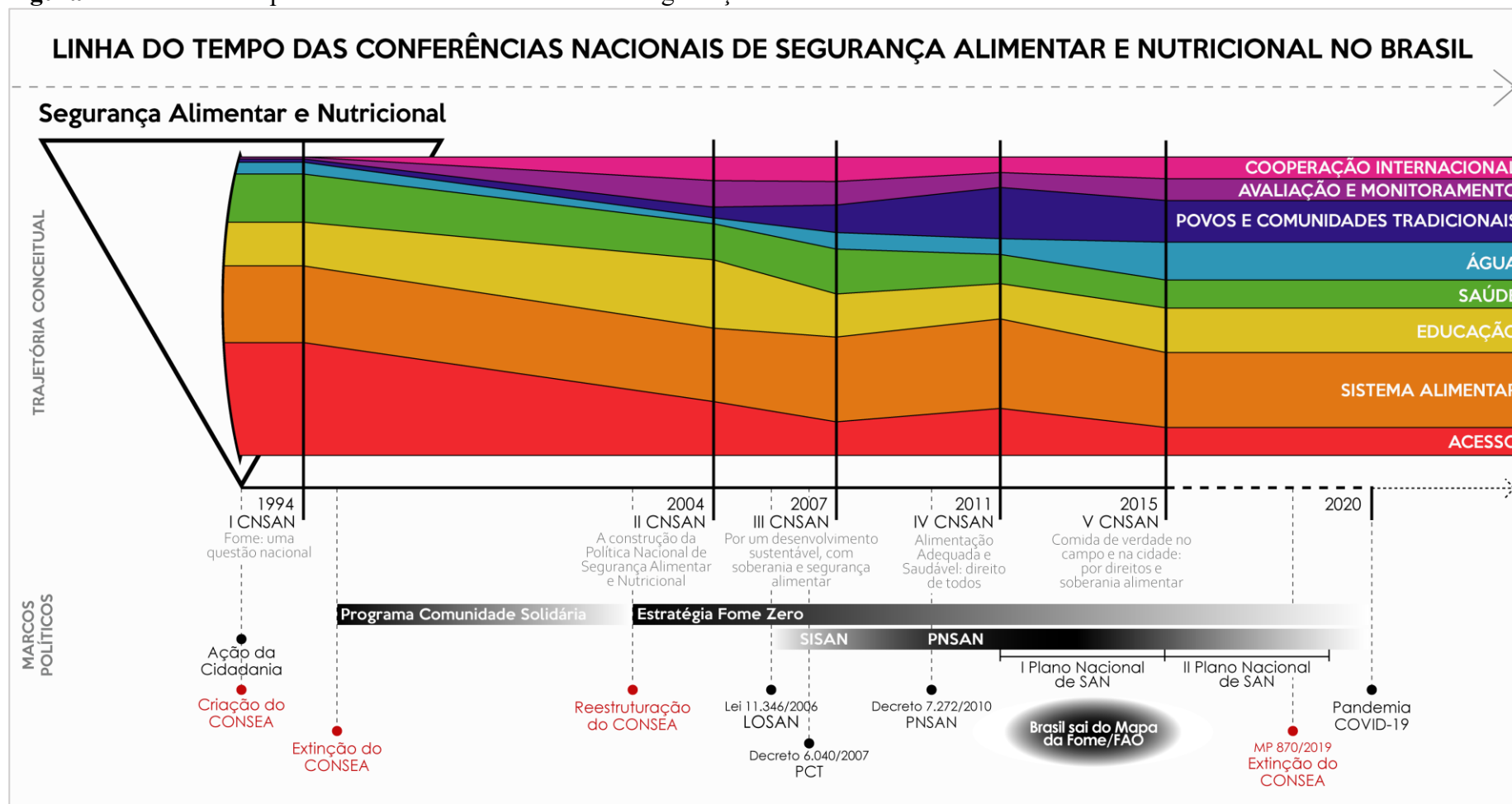
Figura 1 – Modelo teórico das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN).



Fonte: elaboração das autoras, 2020.

Legenda: SAN = Segurança Alimentar e Nutricional; CONSEA = Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional; CAISAN = Câmara Intersetorial ou Intersecretarias de Segurança Alimentar e Nutricional.

Figura 2 – Linha do tempo das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.



Fonte: elaboração das autoras, 2020.

Legenda: CNSAN = Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; CONSEA = Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional; LOSAN = Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional; SISAN = Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; PNSAN = Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; MP = Medida Provisória; SAN = Segurança Alimentar e Nutricional; COVID-19 = Coronavirus Disease 2019.

Quadro 1: Modelo de análise e critérios de codificação dos relatórios finais das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas no Brasil.

Modelo de análise			
Categoria Subcategoria	Código Subcódigo	Crítérios de codificação	
Temáticas	Acesso universal à alimentação adequada	Acesso	Compreende a efetivação do direito de todos ao acesso à alimentos adequados de forma ininterrupta, o que está fortemente relacionado às iniquidades sociais, pois famílias em vulnerabilidade social possuem maior dificuldade de acesso a alimentos de qualidade, especialmente os alimentos frescos ou in natura.
	Emprego e Renda	<i>Emprego e renda</i>	Ações com o objetivo de combater a desigualdade de renda entre famílias, etnias e gênero, além de promover a geração de emprego e renda para a população.
	Ajuste tributário	<i>Ajuste tributário</i>	Ações que influem nos preços mediante aplicação de impostos, a concessão de subvenções ou a fixação direta de preços como meio para promover e favorecer o acesso à uma alimentação adequada.
	Distribuição de alimentos e refeições	<i>Alimentos e refeições</i>	Ações que ampliem o foco dos programas de alimentação e nutrição na gestão pública, respeitando as necessidades nutricionais, e contribuindo para o alcance de uma dieta saudável e de cadeias de produção de alimentos sustentáveis, incluindo os equipamentos públicos de SAN.
	Priorização de populações socialmente vulneráveis	<i>Populações vulneráveis</i>	Ações que preveem o atendimento prioritário às populações em situação de vulnerabilidade social, incluindo às populações de baixa renda, das grandes periferias, população rural, população de rua, LGBT, mulheres e as populações de povos e comunidades tradicionais.
	Estruturação de sistemas de produção e abastecimento sustentáveis de alimentos	Sistema Alimentar	Compreende ações de promoção do abastecimento e de estruturação de sistemas de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos sustentáveis, descentralizados e de base agroecológica, com prioridade aos povos e comunidades tradicionais.
	Acesso à terra	<i>Terra</i>	O acesso à terra pressupõe a reforma agrária e a regularização fundiária, executando de forma contínua a desapropriação ou compra de áreas para o assentamento rural e a mediação da regularização de terras em conflito.
	Incentivo à produção de base agroecológica	<i>Incentivo à produção</i>	Ações que promovam sistemas de produção e distribuição de alimentos de base agroecológica, tradicionais, ligados à agricultura urbana e rural, agricultura orgânica ou sistemas agroflorestais que respeitem a biodiversidade e a variedade cultural do país, bem como, fortaleçam a agricultura familiar e os PCT.
	Distribuição e abastecimento	<i>Abastecimento</i>	Compreende a promoção de sistemas de abastecimento regionais, locais, sustentáveis e descentralizados, considerando processos de extração, processamento, distribuição e comercialização de alimentos de base agroecológica e base familiar. Deve favorecer a produção local e a redução de custos relacionados ao transporte e à logística de armazenamento.
	Instituição de processos permanentes de educação, pesquisa e formação em SAN	Educação	Compreende a garantia de acesso universal à educação pública, ao PNAE e aos processos permanentes de educação alimentar e nutricional, contribuindo para a construção do conhecimento em SAN, como a valorização da cultura alimentar, a sustentabilidade ambiental, a promoção de hábitos alimentares saudáveis, promoção da cidadania e a participação social nas políticas.
Redes de ensino público	<i>Redes de ensino</i>	Envolve a garantia do acesso à educação em todo o território de forma equânime, com valorização da rede de ensino público e indicação da necessidade da SAN nos projetos políticos pedagógicos, transformando-a em elementos pedagógicos.	
Pesquisa e formação	<i>Pesquisa e formação</i>	Compreende ações que estimulem a pesquisa científica com a produção de novos conhecimentos, que orientem a construção, o monitoramento e avaliação de estratégias para a garantia do DHAA e da SAN; e que promovam a formação permanente de gestores e sociedade civil sobre SAN, SISAN e a PNSAN.	

Temáticas	Educação Alimentar e Nutricional	<i>EAN</i>	Ações que fortaleçam a compreensão da alimentação adequada enquanto direito humano, promovam cidadania a partir dos temas intersetoriais, valorizem a cultura alimentar e tradicional, reflitam sobre a relação entre a cadeia alimentar e sustentabilidade ambiental, estimulem hábitos alimentares promotores de saúde e discutam o papel da publicidade de alimentos sobre a construção de hábitos alimentares.
	Ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde	<i>Saúde</i>	Compreende a incorporação do conceito de SAN nas estratégias de promoção, prevenção e assistência nos três níveis de atenção à saúde do Sistema Único de Saúde, incluindo: a valorização das ações da atenção básica; a priorização das ações de vigilância alimentar e nutricional com enfoque no consumo alimentar e estado nutricional; a promoção da alimentação adequada; a prevenção de doenças carenciais, crônicas e outros fatores de risco ligados à má-alimentação; o estímulo à atuação da vigilância sanitária e ambiental para além do caráter fiscalizatório, englobando também a promoção da saúde, da alimentação adequada e saudável e da educação alimentar e nutricional; o atendimento especializado aos portadores de agravos relacionados à alimentação e nutrição; a promoção da alimentação adequada e saudável na prescrição dietoterápica, orientação alimentar e distribuição de refeições no ambiente hospitalar.
	Acesso universal à água	<i>Água</i>	Compreende a promoção do acesso universal à água em qualidade e quantidade adequadas, enquanto parte indissociável do DHAA, através de medidas de estruturação dos sistemas de distribuição de água e esgotamento sanitário, de manejo de resíduos sólidos, coleta e tratamento de esgoto, adequação da rede pluvial, preservação de rios e nascentes, monitoramento do consumo e volume de água disponível, e implantação de programas de prevenção aos períodos de seca e voltados à agricultura.
	Priorização de Povos e Comunidades Tradicionais	<i>PCT</i>	Compreende a priorização dos PCT visando a valorização e o fortalecimento cultural de organizações sociais historicamente marginalizadas, assim como o desenvolvimento de ações que minimizem a exclusão histórica, rompam com os ciclos de desigualdades impostas a estas populações e garantam a melhoria das suas condições de vida, com destaque para as condições de reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica transmitidas por meio de suas tradições.
	Avaliação e monitoramento do Direito Humano à Alimentação Adequada	<i>Avaliação e Monitoramento</i>	Ações que indicam as formas de acompanhamento da execução das políticas públicas, programas, planos e ações governamentais ligados à SAN, a fim de possibilitar sua adequação, assim como sua modificação e melhoria contínuas. A avaliação e o monitoramento devem ser entendidos como parte integrante do planejamento e gestão, pois os mesmos têm se revelado um instrumento de suporte na definição de prioridades, na tomada de decisão e na alocação de recursos, tanto orçamentários quanto humanos.
	Cooperação Internacional	<i>Cooperação Internacional</i>	Contempla a atuação internacional pela defesa do princípio da soberania alimentar, que reconhece o direito de cada país definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o DHAA para toda a população, respeitando as múltiplas características culturais dos povos, de modo que o exercício da soberania alimentar não comprometa ou coloque em risco a SAN de outros países. Além disso, envolve o desenvolvimento, a ampliação e o aperfeiçoamento de mecanismos de cooperação internacional que promovam a SAN e a produção local de alimentos nos países em cooperação.
Transversais	Promoção do princípio da Participação Social	<i>Participação Social</i>	Contempla as proposições para criação de mecanismos de participação social, ou inclusão, ampliação, aprimoramento e qualificação da participação social já implementada na política ou em programas associados à SAN.
	Promoção do princípio da Intersetorialidade	<i>Intersetorialidade</i>	Contempla ações e mecanismos de aprimoramento ou criação de parcerias entre setores estratégicos no desenvolvimento de ações, programas e da própria política de SAN.
	Gestão do SISAN	<i>Gestão do SISAN</i>	Contempla ações ou mudanças voltadas à gestão do SISAN, visando a qualificação do Sistema, o aprimoramento das ações e programas e o alcance dos objetivos traçados.

Fonte: Elaboração das autoras, 2020.

Quadro 2 - Caracterização das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas no Brasil.

Edição	I CNSAN	II CNSAN	III CNSAN	IV CNSAN	V CNSAN
<i>Ano</i>	1994	2004	2007	2011	2015
<i>Local</i>	Brasília	Olinda	Fortaleza	Salvador	Brasília
<i>Tema</i>	Fome: uma questão nacional	A Construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Por um desenvolvimento sustentável, com soberania e segurança alimentar	Alimentação adequada e saudável: direito de todos	Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar
<i>Cotas de representação</i>	Não	Não	Sim	Sim	Sim
<i>Participantes (n)</i>	~1800	~1400	~2100	~2000	~2100
<i>Grupos de Trabalho (n)</i>	50	16	40	-	30
<i>Propostas aprovadas (n)</i>	333	153	145	166	384
<i>Propostas prioritárias (n)</i>	-	47	-	-	83
<i>Ano de realização Encontro +2</i>	-	2006	2009	2014	2018

Fonte: Elaboração das autoras, 2020. Relatórios disponíveis no sítio eletrônico oficial do CONSEA (<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias>).

Tabela 1 – Distribuição (n) e frequência (%) das categorias temáticas e transversais nos Relatórios Finais das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas no Brasil, de acordo com a edição.

	I CNSAN		II CNSAN		III CNSAN		IV CNSAN		V CNSAN		Total	
Páginas analisadas (n)	30		22		44		61		41		198	
Propostas (n)	333		153		145		166		384		1181	
Segmentos codificados (n)	379		214		447		571		508		2119	
CATEGORIAS TEMÁTICAS	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Acesso	103	37,9	30	17,9	34	11,3	66	15,8	35	9,4	268	17,5
Emprego e renda	68	25,0	14	8,3	13	4,3	19	4,5	12	3,2	126	8,2
Ajuste tributário	7	2,6	2	1,2	1	0,3	6	1,4	3	0,8	19	1,2
Alimentos e refeições	17	6,3	7	4,2	13	4,3	36	8,6	15	4,0	88	5,7
Populações vulneráveis	11	4,0	7	4,2	7	2,3	5	1,2	5	1,3	35	2,3
Sistema Alimentar	71	26,1	42	25,0	87	28,8	127	30,4	94	25,3	421	27,5
Terra	21	7,7	8	4,8	16	5,3	18	4,3	10	2,7	73	4,8
Incentivo à produção	21	7,7	21	12,5	43	14,2	59	14,1	52	14,0	196	12,8
Abastecimento	29	10,7	13	7,7	28	9,3	50	12,0	32	8,6	152	9,9
Educação	40	14,7	38	22,6	43	14,2	48	11,5	55	14,8	224	14,6
Redes de ensino	28	10,3	7	4,2	9	3,0	5	1,2	10	2,7	59	3,9
Pesquisa e formação	6	2,2	16	9,5	21	7,0	22	5,3	25	6,7	90	5,9
EAN	6	2,2	15	8,9	13	4,3	21	5,0	20	5,4	75	4,9
Saúde	43	15,8	21	12,5	45	14,9	41	9,8	35	9,4	185	12,1
Água	11	4,0	3	1,8	17	5,6	22	5,3	47	12,7	100	6,5
PCT	3	1,1	6	3,6	28	9,3	72	17,2	52	14,0	161	10,5
Avaliação e Monitoramento	1	0,4	15	8,9	24	7,9	21	5,0	27	7,3	88	5,7
Cooperação Internacional	0	0,0	13	7,7	24	7,9	21	5,0	26	7,0	84	5,5
Total - categorias temáticas	272	100,0	168	100,0	302	100,0	418	100,0	371	100,0	1531	100,0
CATEGORIAS TRANSVERSAIS	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Participação Social	50	46,7	18	39,1	49	33,8	84	54,9	79	57,7	280	47,6
Intersectorialidade	52	48,6	13	28,3	34	23,4	49	32,0	32	23,4	180	30,6
Gestão do Sisan	5	4,7	15	32,6	62	42,8	20	13,1	26	19,0	128	21,8
Total - categorias transversais	107	100,0	46	100,0	145	100,0	153	100,0	137	100,0	588	100,0

Fonte: Elaboração das autoras, 2020.

APÊNDICE E - Nota de imprensa

A TRAJETÓRIA DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE HISTÓRICA E CONCEITUAL DE 1994 A 2015

A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada no dia 1º de janeiro de 2019, por meio da Medida Provisória nº 870, é apontada como importante fator de risco para a desarticulação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que havia sido instituído em 2006 por meio da Lei nº 11.346/2006, visando responder às demandas sociais pela garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Um dos impactos da ausência deste Conselho foi o cancelamento da VI Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, programada para 2019.

As Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional são os principais canais de participação da sociedade civil na formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a qual foi regulamentada em 2010, por meio do Decreto nº 7.272/2010. A legislação define que as Conferências são responsáveis pela definição prioridades e diretrizes da política, desde o âmbito local. A etapa estadual reúne delegados das etapas municipal e regional, e a etapa nacional reúne delegados eleitos na etapa estadual, agregando as propostas advindas dos estados para fundamentar as diretrizes nacionais a serem debatidas e registradas em um relatório final.

Diante da importância dos eventos na atualização das diretrizes da Segurança Alimentar e Nutricional, e visto a riqueza de informações expressa em seus relatórios, a nutricionista Barbara Leone Silva desenvolveu uma pesquisa documental sobre os relatórios de todas as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional já realizadas no Brasil, sob orientação da Profª. Drª. Cristine Garcia Gabriel e coorientação da Profª. Drª. Daniela Alba Nickel, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Nutrição da Universidade Federal de Santa Catarina.

Visando compreender profundamente o que a sociedade civil organizada têm demandado em relação à Segurança Alimentar e Nutricional no país, a pesquisa buscou responder: *Qual a trajetória do conceito de Segurança Alimentar Nutricional emanado nas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional? Houve transformação do conceito ao longo do tempo?*. Para isso, realizou análise de conteúdo sobre os 5 relatórios disponíveis no site oficial do CONSEA (<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias>), compreendendo o período de 1994 a 2015.

A análise foi guiada pela classificação do texto em 8 categorias e 10 subcategorias temáticas, definidas de acordo com as dimensões do conceito de SAN, e pela identificação de 3 categorias transversais. A frequência e o conteúdo das categorias ao longo da linha histórica, associados a aspectos importantes do contexto social e político, permitiu traçar a trajetória conceitual da Segurança Alimentar e Nutricional segundo as Conferências, a qual foi ilustrada de forma inovadora no formato de uma linha do tempo, podendo ser útil para subsidiar ações de formação e mobilização em torno do tema.

Entre os resultados, constata-se a ampliação e o aprofundamento do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional ao longo da linha histórica, os quais são associados ao processo de institucionalização do Sistema e da Política correlata, e potencializados pela inclusão e diversificação de atores sociais representados nas Conferências. A trajetória conceitual apresentada mostra alterações conceituais importantes, revelando a relevância destes eventos para a atualização do conceito. Identifica-se a *estruturação de sistemas de produção e abastecimento sustentáveis de alimentos* como tema predominante desde a realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2004, apontando a importância dos sistemas alimentares para o desenvolvimento de intervenções voltadas ao manejo dos principais problemas alimentares e nutricionais no Brasil.

Os resultados alertam para a redução das demandas em torno do problema do *acesso universal à alimentação adequada*, e indicam benefício da incorporação de novos atores sociais por meio de sistema de cotas de representação na consolidação do tema relativo à *priorização de povos e comunidades tradicionais* a partir da III CNSAN. Além disso, identificam-se temas em fase de construção, pouco frequentes nos relatórios, como o *acesso universal à água, a avaliação e monitoramento do Direito Humano à Alimentação Adequada e a cooperação internacional*.

A construção desta linha do tempo, baseada no conteúdo expresso nos relatórios das CNSAN, possibilita uma atualização do conceito de SAN formalizado na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, podendo ser reinterpretado como: o acesso equânime, regular e permanente a alimentos de qualidade oriundos de cadeias produtivas agroecológicas, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas educativas e alimentares promotoras de saúde e justiça social, que respeitem a diversidade cultural, o etnodesenvolvimento e a soberania alimentar, e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Espera-se que os resultados revelados possam contribuir para a atualização do tema e para o aprofundamento da compreensão sobre as demandas sociais relativas à SAN. Ainda, considera-se que o contexto político atual apresenta ameaças ao princípio da participação social, alertando para a urgência da

resistência social na defesa dos mecanismos participativos, visto sua essencialidade na luta pela garantia do direito humano à alimentação.

Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Nutrição (PPGN-UFSC)

Pós-graduanda: Barbara Leone Silva

Orientadora: Profa. Dra. Cristine Garcia Gabriel

Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Daniela Alba Nickel

Pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, por meio da bolsa CAPES-DS.