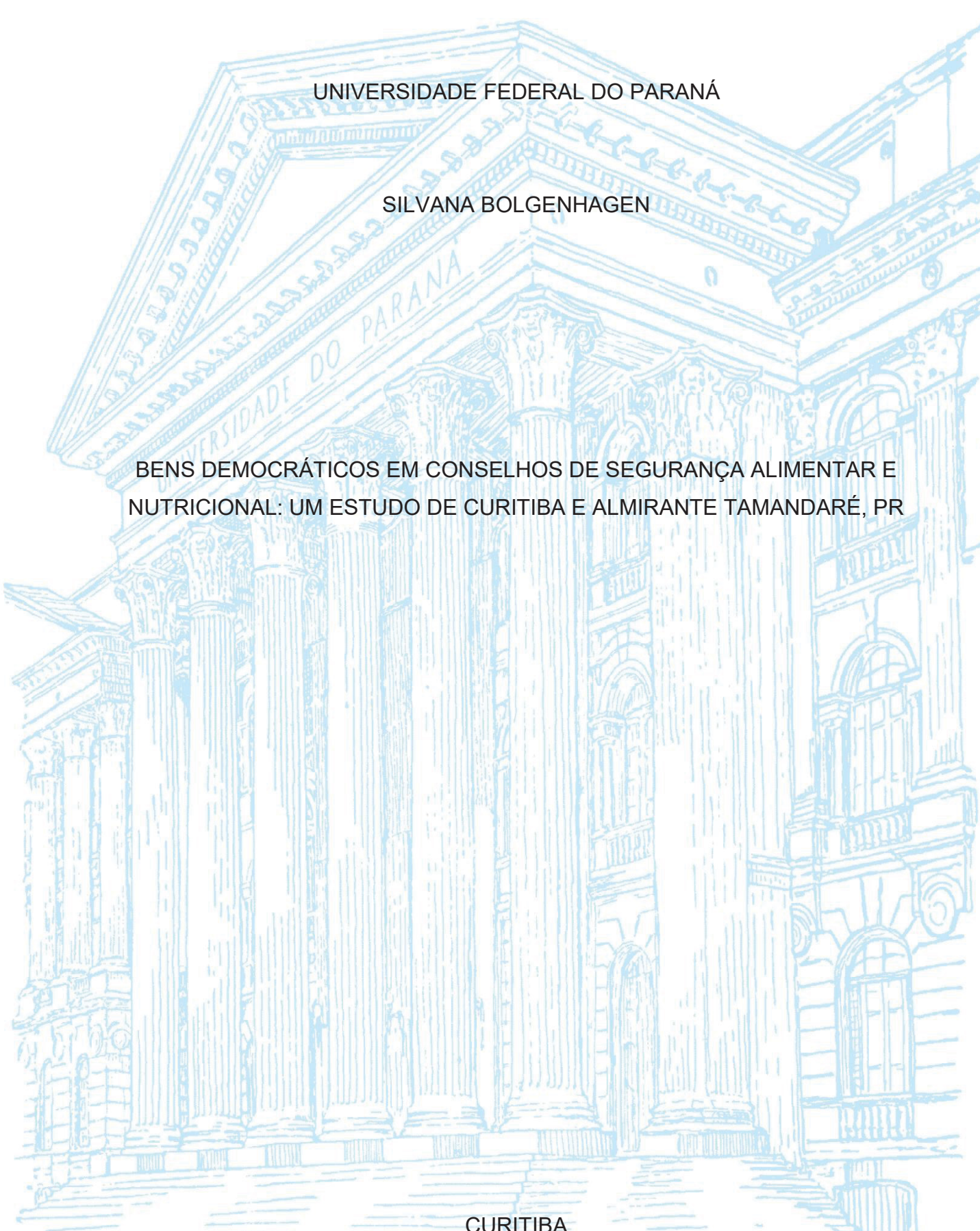




UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

SILVANA BOLGENHAGEN

BENS DEMOCRÁTICOS EM CONSELHOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL: UM ESTUDO DE CURITIBA E ALMIRANTE TAMANDARÉ, PR

CURITIBA

2025

SILVANA BOLGENHAGEN

BENS DEMOCRÁTICOS EM CONSELHOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL: UM ESTUDO DE CURITIBA E ALMIRANTE TAMANDARÉ, PR

Dissertação submetida para a obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas à Universidade Federal do Paraná; Área de Concentração: Estado, Economia e Políticas Públicas; Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas; Setor de Ciências Sociais Aplicadas.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Martins Augusto Gomes

CURITIBA

2025

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Bolgenhagen, Silvana

Bens democráticos em conselhos de segurança alimentar e nutricional: um estudo de Curitiba e Almirante Tamandaré, PR / Silvana Bolgenhagen - 2025.

1 recurso on-line: PDF.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

Orientador: Bruno Martins Augusto Gomes.

1. Políticas Públicas. 2. Conselhos de cidades. 3. Segurança alimentar. 4. Curitiba (PR). 5. Almirante Tamandaré (PR) I. Gomes, Bruno Martins Augusto. II. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. III. Título.

ATA Nº129

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

No dia quatorze de março de dois mil e vinte e cinco às 09:00 horas, na sala Virtual, , foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação da maestranda **SILVANA BOLGENHAGEN**, intitulada: **BENS DEMOCRÁTICOS EM CONSELHOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: UM ESTUDO DE CURITIBA E ALMIRANTE TAMANDARÉ, PR**, sob orientação do Prof. Dr. BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), RUBIA DANIELA THIEME (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), EXZOLVILDRES QUEIROZ NETO (UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO), HUASCAR FIALHO PESSALI (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestra está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 14 de Março de 2025.

Assinatura Eletrônica

14/03/2025 14:31:20.0

BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

17/03/2025 12:41:45.0

RUBIA DANIELA THIEME

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

17/03/2025 10:42:39.0

EXZOLVILDRES QUEIROZ NETO

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO)

Assinatura Eletrônica

14/03/2025 22:02:23.0

HUASCAR FIALHO PESSALI

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **SILVANA BOLGENHAGEN**, intitulada: **BENS DEMOCRÁTICOS EM CONSELHOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: UM ESTUDO DE CURITIBA E ALMIRANTE TAMANDARÉ, PR**, sob orientação do Prof. Dr. BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa. A outorga do título de mestra está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 14 de Março de 2025.

Assinatura Eletrônica

14/03/2025 14:31:20.0

BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

17/03/2025 12:41:45.0

RUBIA DANIELA THIEME

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

17/03/2025 10:42:39.0

EXZOLVILDRES QUEIROZ NETO

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO)

Assinatura Eletrônica

14/03/2025 22:02:23.0

HUASCAR FIALHO PESSALI

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Porque Deus amou o mundo de tal maneira, que deu o seu Filho Unigênito, para que todo aquele que nele crê não pereça, mas tenha a vida eterna. (João 3:16).

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar sou muito grata a Deus, agradeço a Deus pai, Deus filho, na pessoa do Senhor Jesus e Deus Espírito Santo, pois sem essa intervenção nada disso seria possível. Obrigada mesmo meu Deus, pois sem sua ajuda essa jornada seria fracassada.

Minha gratidão profunda a meus pais Julha Boneti Bolgenhagen e Bruno Bolgenhagen (*in memoriam*) que proporcionaram a minha criação e ajudaram-me em toda a minha vida.

Expresso minha gratidão às minhas irmãs, Neli e Célia Bolgenhagen, por sempre serem parceiras em tudo e por estarem presentes em minha vida, suportando meu mau humor enquanto eu trabalhava nesse projeto e ajudando-me nas tarefas diárias da casa, por me apoiarem nos momentos de cansaço, dedico a vocês minha gratidão. Louvo a Deus pela vida de cada uma de vocês.

Aos pastores Jarbas e Alex e aos demais irmãos da Primeira Igreja Batista do Sétimo Dia de Curitiba (1PIB7), que oraram por mim durante todas as etapas da minha dissertação.

Aos meus colegas da Auditoria Interna da UFPR (AUDIN/UFPR), que me apoiaram enquanto eu realizava as disciplinas do curso, principalmente ao meu chefe na AUDIN, Luiz Jenkins. Agradeço a Luciane Mialik da AUDIN/UFPR que leu o meu pré-projeto.

Quero agradecer também a todos os colegas da Superintendência de Agricultura e Pecuária do Estado do Paraná.

Expresso minha sincera gratidão ao meu orientador o prof. Dr. Bruno Martins Augusto Gomes. Sua orientação foi fundamental para o meu desenvolvimento e sucesso neste projeto. A maneira como me guiou e explicou cada passo fez com que eu aprendesse muito e conseguisse concluir este trabalho. Com toda certeza, sem a sua ajuda, isso não teria sido possível. Sou grata a Deus por ter colocado você em minha vida.

Não posso deixar de agradecer a todos os professores, coordenadores e equipe da secretaria do programa de pós-graduação em políticas públicas da UFPR, com agradecimento especial ao Prof. Dr. Huáscar Fialho Pessali, que me auxiliou nas disciplinas enquanto ainda não era aluna do programa.

Por fim, quero agradecer também aos demais colegas de curso, e a todas as pessoas que direta e indiretamente fizeram essa dissertação acontecer.

Louvo a Deus por todos que contribuíram para esse trabalho estar concluído.

Dedico este trabalho à memória de minha mãe Julha (1933-2020). Expresso minha mais sincera gratidão por nunca ter desistido de mim, por estar ao meu lado nos momentos mais difíceis, e por assegurar que eu recebesse consultas médicas e administrasse os medicamentos necessários ao meu tratamento de saúde. Sou eternamente grata por sua dedicação ao me ensinar a dar meus primeiros passos, por sua iniciativa ao me matricular na escola, e por ter sacrificado tanto de si mesma para cuidar de mim. Mãe, sei que, se você estivesse presente neste mundo, estaria radiante de alegria com mais esta conquista.

RESUMO

Com o advento a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a retomada do processo de redemocratização no Brasil, emergem os Conselhos de Políticas Públicas, que são instituições destinadas à participação da sociedade civil e do poder público engajados para a formulação de políticas públicas. As políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional também são caracterizadas pelas instituições de democracia participativa. Desde a redemocratização o Brasil adotou várias políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) para assegurar o direito de todos. Segundo a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional de 2006, a SAN representa o direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer a outras necessidades. Isso envolve práticas alimentares que promovem saúde, respeitam a diversidade cultural e são economicamente sustentáveis. Como parte da política pública, no estado do Paraná tem-se o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA/PR) e os Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional presentes em 336 municípios. Sob essa perspectiva, essa dissertação teve como objetivo analisar a produção de bens democráticos em conselhos de segurança alimentar e nutricional a partir de um estudo dos municípios paranaenses de Curitiba e Almirante Tamandaré, entre os anos de 2018 à 2024. Os objetivos específicos propostos foram: avaliar a inclusão, observando como nos conselhos os diferentes grupos sociais estão representados e possuem voz; examinar o controle popular, verificando a existência de influência nas decisões por parte dos participantes; investigar o julgamento ponderado a fim de averiguar qual a compreensão dos participantes acerca das pautas apresentadas; e investigar a transparência interna e externa nos conselhos, observando como é garantida a divulgação dos atos do conselho. Metodologicamente, a avaliação dos dados ocorreu a partir da análise quali-quantitativa das atas e das normas jurídicas selecionadas a partir dos 23 municípios que sediam as Comissões Regionais (CORESAN), que são órgãos colegiados vinculados ao CONSEA/PR no âmbito das diversas regiões do estado. O recorte temporal foi de 2018 à 2024. Utilizaram-se como critérios para seleção da amostra os municípios que estivessem no rol da sede do núcleo regional de Curitiba, maior e menor população e IDH assim como maior número de atas disponíveis. Curitiba foi selecionada enquanto município com maior população, maior IDH, e maior número de atas. Selecionou-se Almirante Tamandaré que possuía menores indicadores e mais atas publicadas disponíveis no período analisado. Foram utilizados os dados coletados em pesquisa realizada no Observatório dos Conselhos da Universidade Federal do Paraná (UFPR) a respeito dos conselhos de segurança alimentar, complementados por meio de pesquisa documental junto aos municípios. Com base nos elementos analisados, percebeu-se que ambos os conselhos são suficientes na produção dos bens democráticos da inclusão, do controle popular, do julgamento ponderado e da transparência, porém os níveis percentuais de suficiência desses bens são maiores em Curitiba. A partir das análises realizadas aprimorou-se ambas as metodologias utilizadas para mensurar os bens democráticos do julgamento ponderado e da transparência. Além disso os resultados da pesquisa trouxeram contribuições para analisar os bens democráticos em outros conselhos.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Segurança Alimentar; Inovações Democráticas; Bens Democráticos; Conselhos; Paraná.

ABSTRACT

With the advent of the Federal Constitution of 1988 (CF/88) and the resumption of the redemocratization process in Brazil, Public Policy Councils emerged, which are institutions designed to involve civil society and government authorities in formulating public policies. Public policies on Food and Nutrition Security are also characterized by participatory democracy institutions. Since redemocratization, Brazil has adopted several Food and Nutrition Security (FNS) policies to ensure the rights of all. According to the Organic Law on Food and Nutrition Security of 2006, FNS represents the right of all to regular and permanent access to quality food, in sufficient quantity, without compromising other needs. This involves dietary practices that promote health, respect cultural diversity and are economically sustainable. As part of public policy, the state of Paraná has the State Council for Food and Nutrition Security (CONSEA/PR) and the Municipal Councils for Food and Nutrition Security present in 336 municipalities. From this perspective, this dissertation aimed to analyze the production of democratic goods in food and nutrition security councils based on a study of the municipalities of Curitiba and Almirante Tamandaré, in the state of Paraná, between 2018 and 2024. The specific objectives proposed were: to evaluate inclusion, observing how different social groups are represented and have a voice in the councils; to examine popular control, verifying the existence of influence on decisions by participants; to investigate weighted judgment in order to ascertain participants' understanding of the agendas presented; and to investigate internal and external transparency in the councils, observing how the disclosure of the council's acts is guaranteed. Methodologically, the data evaluation was based on the qualitative and quantitative analysis of the minutes and legal norms selected from the 23 municipalities that host the Regional Commissions (CORESAN), which are collegiate bodies linked to CONSEA/PR within the various regions of the state. The time frame was from 2018 to 2024. The criteria for selecting the sample were municipalities that were on the list of the headquarters of the Curitiba regional center, with the largest and smallest population and HDI, as well as the largest number of available minutes. Curitiba was selected as the municipality with the largest population, highest HDI, and largest number of minutes. Almirante Tamandaré was selected, which had the lowest indicators and the most published minutes available in the period analyzed. Data collected in a survey carried out at the Observatory of Councils of the Federal University of Paraná (UFPR) regarding food security councils were used, supplemented by documentary research with the municipalities. Based on the elements analyzed, it was noted that both councils are sufficient in producing the democratic goods of inclusion, popular control, considered judgment, and transparency, but the percentage levels of sufficiency of these goods are higher in Curitiba. Based on the analyses carried out, both methodologies used to measure the democratic goods of considered judgment and transparency were improved. Furthermore, the research results brought contributions to analyzing democratic assets in other councils.

Keywords: Public Policies; Food Security; Democratic Innovations; Democratic Goods; Councils; Paraná.

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

FIGURA 1 - NÚCLEOS REGIONAIS (PR).....	73
TABELA 1 – MUNICÍPIOS NÚCLEO CURITIBA	74
TABELA 2 – QUANTITATIVO DE DOCUMENTOS COLETADOS.....	76
QUADRO 1 – PROPOSTA METODOLÓGICA PARA COLETA E ANÁLISE.....	80
QUADRO 2 – COMPOSIÇÃO DO COMSEA CURITIBA	83
TABELA 3 – QUANTITATIVO DE GRUPOS PARTICIPANTES – CURITIBA.....	84
TABELA 4 – DEBATES POR TEMA – COMSEA CURITIBA.....	88
QUADRO 3 – COMPOSIÇÃO DO COMSEA ALMIRANTE TAMANDARÉ.....	102
TABELA 5 – DEBATES POR TEMA – COMSEA ALMIRANTE TAMANDARÉ.....	107
TABELA 6 – RESULTADO DA ANÁLISE DA PESQUISA DOCUMENTAL.....	115
TABELA 7 – PERCENTUAIS DE SUFICIÊNCIA NO COMSEA DE CURITIBA E ALMIRANTE TAMANDARÉ.....	123

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

CAISAN	- Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAPES	- Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF/88	- Constituição Federal de 1988
COMSEA	- Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Municipais
CONSEA	- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COVID	- CoronaVirus Disease
DHAA	- Direito Humano à Alimentação Adequada
IPs	- Instituições Participativas
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LOSAN	- Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MESA	- Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
ODM	- Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	- Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONGs	- Organizações não governamentais
ONU	- Organização das Nações Unidas
OP	- Orçamento Participativo
PNSAN	- Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	- Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
TICs	- Tecnologias de informação e comunicação
UFPR	- Universidade Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	23
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR.....	23
2.1.1 Políticas Públicas como Campo de Conhecimento	23
2.1.2 Políticas Públicas de Segurança Alimentar pelo Mundo	26
2.1.3 Políticas Públicas de Segurança Alimentar no Brasil	30
2.2 INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS	40
2.2.1 Inclusão	48
2.2.2 Controle Popular	49
2.2.3 Julgamento Ponderado	51
2.2.4 Transparência	52
2.3 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ENFOQUE NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	54
2.3.1 Conselhos de Políticas Públicas	54
2.3.2 Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional	62
3 PERCURSO METODOLOGICO	72
4 RESULTADOS - A PRODUÇÃO DOS BENS DEMOCRÁTICOS NOS CONSELHOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE CURITIBA E ALMIRANTE TAMANDARÉ	81
4.1 CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE CURITIBA	81
4.1.1 Inclusão: presença e voz no COMSEA de Curitiba	81
4.1.2 Controle Popular no COMSEA de Curitiba.....	91
4.1.3 Julgamento Ponderado no COMSEA de Curitiba.....	95
4.1.4 Transparência (interna e externa) no COMSEA de Curitiba.....	97
4.2 CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE ALMIRANTE TAMANDARÉ.....	99
4.2.1 Inclusão (presença e voz) no COMSEA de Almirante Tamandaré.....	101
4.2.2 Controle Popular no COMSEA de Almirante Tamandaré.....	109
4.2.3 Julgamento Ponderado no COMSEA de Almirante Tamandaré.....	111
4.2.4 Transparência (interna e externa) no COMSEA de Almirante Tamandaré.....	112
4.3 BENS DEMOCRÁTICOS NOS CONSELHOS ESTUDADOS: RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	115

4.3.1 Inclusão (Presença e Voz) nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba e Almirante Tamandaré.....	117
4.3.2 Controle Popular nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba e Almirante Tamandaré.....	119
4.3.3 Julgamento Ponderado nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba e Almirante Tamandaré.....	121
4.3.4 Transparência (interna e externa) nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba e Almirante Tamandaré.....	122
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS.....	130

1 INTRODUÇÃO

De acordo com Fonseca (2011), a partir da década de 1980, o discurso internacional sobre a participação influenciou a participação em âmbito nacional: “Além disso, a ideia de participação, no Brasil, ganha grande impulso devido a características endógenas, tais como o ativismo dos movimentos sociais na redemocratização (AVRITZER, 2002) e os arranjos institucionais criados a partir da Constituição de 1988. (FONSECA, 2011, p. 159)”.

Conforme Santos e Avritzer (2002), algumas das experiências participativas em países do Sul que recentemente se democratizaram foram bem-sucedidas devido à habilidade dos atores sociais envolvidos. Pois conseguiram transferir boas práticas e informações do plano social para o administrativo. Assim, os autores sustentam que as inovações democráticas estão ligadas a novas diretrizes políticas que se fundamentam na criatividade dos atores sociais participantes (SANTOS; AVRITZER, 2002).

No contexto da redemocratização brasileira, os conselhos foram considerados expressões de uma nova institucionalidade, funcionando como espaços públicos ou esferas públicas, dedicados à divulgação de interesses e à mediação das relações entre o Estado e a sociedade civil. (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015).

Os Conselhos são formalizados como órgãos que fazem parte da Administração Pública e são compostos igualmente por membros da sociedade civil e do governo (CORREA; CLARK; CARVALHO, 2018). Segundo os autores citados, em 1993, dentro de um cenário político focado no combate à fome, foi instituído o Plano de Combate à Fome e à Miséria e, adicionalmente, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), com a função de coordenar as políticas nacionais nessa área, por meio do Decreto nº 807 de 24 de abril de 1993.

O CONSEA foi extinto e substituído pela Comunidade Solidária¹, conforme o Decreto nº 1.366 de 12 de janeiro de 1995. A partir de então, o tema passou a ser

¹ Art. 1º O Programa Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República, tem por objeto coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza (BRASIL, 1995).

abordado por um comitê especializado, que, no entanto, não foi formalmente instituído (CORREA; CLARK; CARVALHO, 2018).

Com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo federal em 2003, a questão da institucionalidade da SAN voltou à discussão na agenda política, resultando na recriação do CONSEA, por meio do Decreto n. 4.582 de 30 de janeiro de 2003, como órgão de assessoramento do Presidente da República (CORREA; CLARK; CARVALHO, 2018).

Com a edição da Lei Federal nº 11.346 de 2006 e em 2010 com o Decreto Federal nº 7.272, que regulamenta a referida lei, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN) é criado, assegurando o direito humano à alimentação adequada, e é instituída a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Assim as políticas públicas relacionadas à segurança alimentar e nutricional foram disciplinadas, de modo que o poder público, em conjunto com a sociedade civil, passou a desenvolver e implementar os programas e ações com o intuito de assegurar, no país, o direito à alimentação e nutrição adequados.

No âmbito do Estado do Paraná, uma das atribuições do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA/PR), é propor conferências Estaduais de Segurança Alimentar, além de projetos e ações para estabelecer a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, os quais deverão ser incluídos do Plano Plurianual de Governo. (PARANÁ, 2024).

A Lei Estadual nº 16.565/2010 estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN/PR). O Decreto Estadual nº 8.745/2010, instituiu a Câmara Governamental Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN/PR), instância do-SISAN/PR, com a finalidade de promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual afetos à área de Segurança Alimentar e Nutricional. Dentro do contexto das leis e normativos, o CONSEA/PR se apresenta como um espaço para deliberação de assuntos relativos ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) (PARANÁ, 2010).

No Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná (2020-2023), em seu marco operacional para o período, existem 10 eixos², 80 metas³ e 183 ações relacionadas. Uma das partes de composição do Plano é o marco Operacional, no qual estão apresentadas as metas e linhas de ação que deverão ser desenvolvidas pelos diversos órgãos do Governo que fazem parte da CAISAN/PR, além dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) relacionados com os eixos de ação que contemplam o Plano (PARANÁ, 2020).

Os dados do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná (2020-2023) mostram que houve um retrocesso nas políticas públicas, iniciado em 2016, e agravado na Pandemia de COVID-19. Diante desse contexto, os desafios da CAISAN Paraná eram implementar ações imediatas para garantir a segurança alimentar à população vulnerável, mas ao mesmo tempo em que seria necessário a implementação das ações estratégicas para o novo plano (PARANÁ, 2020).

O Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (2024-2027), que tem como uma de suas ações propostas estimular a consolidação das instituições relacionadas à segurança alimentar nos municípios, pois visa promover uma política voltada para a SAN, baseada no desenvolvimento sustentável e no fortalecimento da agricultura familiar (PARANÁ, 2024). O plano abrange não só o incentivo à produção e disponibilidade de alimentos, mas também a implementação de estratégias para reduzir perdas e desperdícios em todos os níveis de produção. Dessa forma, a SAN se torna um dos principais objetivos das políticas públicas necessárias para o desenvolvimento sustentável do Paraná, garantindo um futuro mais justo e equilibrado para todos os paranaenses (PARANÁ, 2024).

Durante as Conferências de SAN, os participantes foram incentivados a formular propostas visando assegurar o DHAA, fortalecer a democracia, promover a participação social, abordar determinantes estruturais e enfrentar os grandes desafios relacionados à soberania e SAN (PARANÁ, 2024).

Com base nesse lema, foram estabelecidos três eixos de discussão que guiaram a criação de propostas prioritárias, as quais foram enviadas à Conferência Nacional e apresentadas ao poder público estadual (PARANÁ, 2024).

² Agrupamento de temas/ações que auxiliam na orientação e no planejamento do trabalho.

³ Resultado final esperado nos anos de vigência do Plano, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa.

Nesse contexto, um dos objetivos do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (2024-2027) é a realização de Conferências regionais e da Conferência Estadual de SAN em 2027, por meio de ações que: forneçam suporte técnico e financeiro para que as 23 regionais da SEAB realizem as conferências regionais de SAN; organizem a Conferência Estadual de SAN, garantindo a participação de segmentos da sociedade civil e governamentais de todas as regiões do Paraná; e selecionem os representantes regionais por meio de um processo participativo, como conselheiros do CONSEA/PR (PARANÁ, 2024).

No âmbito do estado do Paraná, e de acordo com o relatório do Observatório dos Conselhos da UFPR, durante o período analisado (2018-2022), os conselhos de cidades médias e grandes se reuniram com mais frequência do que os das cidades pequenas, com variações percentuais entre 82 e 311 (PESSALI; ARAÚJO, 2024). Segundo os autores que isso ocorre porque cidades maiores têm mais itens na agenda, demandando decisões mais frequentes. Independentemente disso, ambos os grupos enfrentaram uma redução significativa em suas atividades em 2020, com uma diminuição de aproximadamente 65% nas reuniões. No entanto, os conselhos das cidades maiores se recuperaram de forma mais rápida e intensa em 2021 e 2022, superando os níveis de atividade de 2018 (103-122%). Por outro lado, os conselhos das cidades menores tiveram uma recuperação mais lenta e menos expressiva, com atividades variando de 66 a 84% em relação a 2018, como observado no núcleo regional de Curitiba, marcado pela desigualdade na institucionalização dos conselhos entre seus municípios (PESSALI; ARAÚJO, 2024).

Como parte dos municípios do núcleo regional de Curitiba que possuem Comsea em funcionamento, com atas disponíveis, mas com disparidade populacional considerável tem-se Curitiba e Almirante Tamandaré. Curitiba possui a maior população do Estado do Paraná, com 1.773.178 habitantes (IBGE, 2022), possui também um IDH de 0,823 (IBGE, 2022). Além disso é importante destacar que a capital do estado do Paraná, possui um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)⁴ de 0,823 (IBGE, 2022). Por outro lado, Almirante Tamandaré, é

⁴ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) adapta o IDH para refletir a realidade dos municípios, destacando as especificidades e desafios regionais no caminho para o desenvolvimento humano no Brasil. É calculado para todos os municípios brasileiros e para divisões intramunicipais (aproximações de bairros) dentro das regiões metropolitanas do país. Além disso, cerca de 200 indicadores sociais e econômicos são considerados em seu cálculo (BRASIL, 2025).

um município da região metropolitana de Curitiba, que faz parte da CORESAN de Curitiba, mas com maior vulnerabilidade. O município tem uma população de 119.825 habitantes e um IDH de 0,699 (IBGE, 2022) e um IDHM de 0,700.

Diante do exposto, fica evidente que há uma confluência de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional e de participação, ainda que nem sempre estejam bem articuladas. Nesse contexto, se destaca a institucionalização dos conselhos municipais de segurança alimentar no Paraná, aliada à uma fragilidade dessas instituições em municípios do núcleo regional de Curitiba.

Por outro lado, fica evidente a escassez de estudos que analisam o tema na perspectiva dos bens democráticos. Ao buscar por esses temas no Portal de Periódicos, nota-se uma escassez de estudos sobre conselhos e segurança alimentar (78 resultados) assim como sobre segurança alimentar e bens democráticos (0 resultados), o que revela uma oportunidade para aprofundar pesquisas e estimular debates que possam integrar essas áreas, especialmente em contextos locais como Curitiba

Dessa forma, considerando a importância atribuída à participação e aos conselhos para as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, surge a seguinte questão: como os bens democráticos contribuem para a compreensão da democracia em conselhos de segurança alimentar e nutricional em municípios de diferentes portes?

Para responder essa questão a presente dissertação tem como objetivo geral analisar a produção de bens democráticos em conselhos de segurança alimentar e nutricional a partir de um estudo dos municípios paranaenses de Curitiba e Almirante Tamandaré, entre os anos de 2018 à 2024. Como objetivos específicos são propostos:

- i. Avaliar a inclusão, observando como nos conselhos os diferentes grupos sociais estão representados e possuem voz.
- ii. Examinar o controle popular, verificando a existência de influência nas decisões por parte dos participantes;
- iii. Investigar o julgamento ponderado a fim de averiguar qual a compreensão dos participantes acerca das pautas apresentadas;
- iv. Investigar a transparência interna e externa nos conselhos, observando como é garantida a divulgação dos atos do conselho.

Assim, para analisar as instituições que aumentem e aprofundem a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão política foi adotada a proposta teórica de Smith (2009). Ele elaborou um quadro analítico a partir de quatro bens democráticos: a inclusão, o controle popular, o julgamento ponderado e a transparência. Ao aplicar esses quatro bens democráticos, o autor oferece por meio de seu estudo uma maneira estruturada de avaliar e fortalecer as instituições, promovendo uma participação cidadã mais inclusiva, efetiva e transparente.

Nesse contexto destacam-se os estudos de Xavier (2020) que fez uma análise dos resultados para as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil a partir dos planos plurianuais de 2004. O tema das instituições participativas e os bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba também foram tratados no livro organizado por Pessali e Gomes (2020). Destaca-se ainda a pesquisa de Rocha (2023) que estudou o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba sob a perspectiva da teoria de coalizões de defesa. Esses trabalhos foram utilizados para subsidiar parte do referencial teórico dessa dissertação.

A seguir, está apresentado o capítulo da fundamentação teórica desse trabalho, trazendo primeiramente as seções sobre políticas públicas enquanto campo de conhecimento e especificamente os estudos sobre as políticas públicas de segurança alimentar pelo mundo e no Brasil. Então, são abordadas as inovações democráticas, enfatizando os bens democráticos da inclusão, do controle popular, do julgamento ponderado e da transparência. O capítulo seguinte tratará do percurso metodológico da dissertação. Na sequência, serão apresentados os resultados abordando individualmente os conselhos de segurança alimentar e nutricional de Curitiba e de Almirante Tamandaré bem como a discussão das constatações da pesquisa, sendo estas expostas nas considerações finais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste estudo, a primeira seção é dedicada à exploração das políticas públicas, com um foco específico nas políticas de segurança alimentar e nutricional no contexto mundial e no Brasil. A revisão então, se expande para abordar o tema das inovações democráticas, elucidando como essas transformações estão reconfigurando o cenário político e auxiliando no desenvolvimento de políticas mais efetivas e inclusivas.

Na seção final, o foco se volta para os conselhos de políticas públicas, com uma ênfase particular nos conselhos de segurança alimentar e nutricional. Estes conselhos desempenham um papel importante na abordagem de questões relacionadas à segurança alimentar e nutricional da população.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR

2.1.1 Políticas Públicas como Campo de Conhecimento

Na metade do século XX, surgiram as políticas públicas como uma resposta à necessidade de uma metodologia analítica e gerencial independente das políticas governamentais (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019). Nasce como campo de estudo e disciplina acadêmica, tendo suas origens nos Estados Unidos onde desenvolveu-se de maneira diferente da tradição europeia (SOUZA, 2006; SOUZA, 2018).

Na Europa, a área de políticas públicas surgiu como uma extensão dos estudos baseados em teorias explicativas sobre o Estado e o papel do governo. O governo, uma das mais importantes instituições do Estado, é o principal responsável pela criação de políticas públicas (SOUZA, 2018). A autora esclarece que nos Estados Unidos, a área de políticas públicas emergiu no meio acadêmico sem se basear nas teorias sobre o papel do Estado, focando diretamente nos estudos sobre as ações dos governos. Para Souza (2018) a premissa é que, em democracias estáveis, as ações ou omissões do governo podem ser formuladas cientificamente e analisadas por pesquisadores independentes.

Nas últimas cinco décadas, as políticas públicas evoluíram graças a importantes contribuições teóricas. Herbert Simon⁵ destacou-se com sua teoria da racionalidade limitada, ressaltando a colaboração como chave para decisões políticas eficazes. Ele também impulsionou a administração pública, centrando-se na decisão como núcleo da análise administrativa (MINTROM, 2015).

No cenário da sociedade contemporânea, o ambiente político é caracterizado por uma gama de instituições formalmente estabelecidas que definem o contexto no qual a política e a governança são exercidas (MARCH; OLSEN, 2009). De acordo com o autor citado, essas instituições políticas desempenham um papel crucial ao estabelecer normas e responsabilidades fundamentais, bem como ao influenciar a distribuição de benefícios, encargos e oportunidades na sociedade.

Este papel muitas vezes gera debates intensos até que soluções sejam alcançadas. A gama de problemas públicos e as políticas para resolvê-los são amplas, abrangendo áreas como administração pública, meio ambiente, saneamento, educação, moradia, saúde, entre outros (SECCHI; COELHO; PIRES, 2020). Em essência, um problema público é aquele que, uma vez identificado e reconhecido, exige uma ação coletiva para sua resolução em benefício do interesse comum (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

Segundo Lima e Medeiros (2012), há diversas interpretações para políticas públicas. Uma dessas interpretações sugere que as políticas públicas podem ser compreendidas como uma área de estudo que investiga e põe o governo em prática simultaneamente, avaliando se a ação teve impacto e, se necessário, sugere aprimoramentos e alterações na direção dessas ações.

Uma política pública também pode ser entendida como uma diretriz criada para enfrentar um problema público (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019). A política pública apresenta-se como um conjunto de atos ou ações que realizam uma intervenção estatal, em resposta a determinados assuntos que estão em evidência, envolvendo diversos participantes da sociedade civil (LIMA E MEDEIROS, 2012). A política pública tem como objetivo principal abordar, atenuar e, idealmente, solucionar problemas que impactam o bem-estar coletivo (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019). Ao buscar por esses temas no Portal de Periódicos, nota-se uma escassez

⁵ Hebert Simon é o teórico precursor do modelo de ação racional com base no paradigma da racionalidade limitada.

de estudos sobre conselhos e segurança alimentar (78 resultados) assim como sobre segurança alimentar e bens democráticos (0 resultados), o que revela uma oportunidade para aprofundar pesquisas e estimular debates que possam integrar essas áreas, especialmente em contextos locais como Curitiba2020).

As políticas públicas são ações e decisões governamentais que emergem de processos complexos envolvendo diversos atores e contextos específicos, visando abordar questões públicas e distribuir recursos e poder (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017). Elas são estabelecidas como planos estratégicos intencionais para tratar de interesses coletivos e responder a problemas específicos (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

O avanço das políticas públicas no Brasil tem sido notável, com destaque para o sucesso de sistemas como o Sistema Único de Saúde e a variedade de iniciativas governamentais (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019). Nesse contexto foram criados, com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), os conselhos de políticas públicas, cujo objetivo era consolidar a jovem democracia brasileira, por meio do empoderamento (*empowerment*) das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas (SOUZA, 2018).

No Brasil, a partir da descentralização promovida em 1988, emergiram desafios notáveis na formulação e gestão de políticas públicas no nível local, o que tem sido um fator determinante para a definição dos temas de pesquisa e para os estudos na área de administração pública (FARAH, 2018). Após a promulgação da CF/88 e a partir de meados dos anos de 1990, o Governo Federal implementou uma série de ações para efetivar os preceitos constitucionais relacionados às políticas públicas e seus princípios orientadores: descentralização, participação e universalização (SOUZA, 2018).

O progresso dessas políticas foi amplificado pela crescente democratização da participação cidadã por meio de conselhos e audiências públicas, e contribuiu para aumentar a transparência e consolidar os princípios democráticos no país (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019). Dentro desse quadro de evolução, as políticas de segurança alimentar e nutricional emergem como um campo vital, cujos detalhes e desenvolvimentos estão explorados nas seções subsequentes.

2.1.2 Políticas Públicas de Segurança Alimentar pelo Mundo

Depois da Primeira Guerra Mundial, vários países, especialmente na Europa, tiveram suas economias devastadas. Anos depois, a Segunda Guerra Mundial eclodiu, trazendo destruição ainda maior e expandindo os conflitos além da Europa, com impactos devastadores no sistema econômico global. Este cenário se agravou com a bipolarização na disputa pela hegemonia política e econômica no pós-guerra (SILVA, 2014).

Nesse cenário, os Estados Unidos, precisou ampliar sua influência globalmente para conter a expansão do comunismo liderado pela União Soviética. Nessa guerra de posições, a fome e a pobreza deveriam ser combatidas com cooperações internacionais para evitar instabilidade social e política em países pobres, o que poderia desencadear revoluções. Assim, o combate à fome em escala internacional tornou-se uma estratégia importante na disputa pelo controle geopolítico mundial (SILVA, 2014).

Apesar das inúmeras iniciativas para combater a fome e a desnutrição ao longo do século XX, o problema persiste. O modelo agroalimentar hegemônico global apresenta fragilidades socioeconômicas, agrava a desigualdade, impacta o meio ambiente e cria uma interdependência entre os países e povos na produção de alimentos. Embora, em teoria, a revolução verde tenha gerado alimentos suficientes para a população mundial, milhões de pessoas ainda não têm acesso a eles (GARAVELLO, 2021).

No Brasil, a Segurança Alimentar e Nutricional diz respeito a garantia ao direito de todos ao acesso regular e contínuo a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer outras necessidades essenciais. Esse direito se baseia em práticas alimentares que promovam a saúde, respeitem a diversidade cultural e sejam ambientalmente, culturalmente, economicamente e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

Nesse contexto, a questão da segurança alimentar é uma prioridade a nível internacional. Em cada país, ela é analisada sob várias óticas, com o objetivo de encontrar soluções para garantir o acesso a alimentos saudáveis e justos de maneira sustentável para todos os grupos populacionais (RAMOS CRESPO; GONZÁLEZ PÉREZ, 2023).

A promoção do direito à alimentação e dos direitos humanos têm sido impulsionados pelas transformações estruturais globais e pelo compromisso político de atingir metas internacionais (GONZALEZ-NOLASCO; CORDERO-TORRES, 2019). O debate sobre alimentação e direitos humanos liga fome e desnutrição à falta de recursos básicos. A alimentação adequada, um direito humano, requer que os estados garantam o acesso a alimentos e promovam a autossuficiência alimentar (GONZALEZ-NOLASCO; CORDERO-TORRES, 2019).

Os desafios do século XXI para a Segurança Alimentar e Nutricional exigem uma visão sistêmica, superando as abordagens setoriais que dificultam a colaboração. Isso tem levado a debates sobre as consequências da fragmentação na produção, consumo de alimentos e nutrição (ZÚÑIGA-ESCOBAR; GRISA; COELHO DE SOUZA, 2020).

Em resposta às diferenças entre as metas e os resultados dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a Organização das Nações Unidas (ONU) lançou em 2015 a “Agenda 2030 - Transformando Nosso Mundo”. Esta nova iniciativa visa promover um desenvolvimento sustentável, com um plano de desenvolvimento econômico ecologicamente responsável, expresso nos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (ROTONDARO *et al.*, 2020).

De acordo com os dados da ONU-Brasil, a meta 2.1 é: “Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano” (ONU, 2024).

A questão da Insegurança Alimentar apresenta um desafio que está em constante crescimento. As estatísticas alarmantes sugerem que a desnutrição afeta uma em cada três pessoas, manifestando-se por meio de deficiências de micronutrientes e/ou condições como sobrepeso e obesidade (RAMIREZ; VARGAS; CARDENAS, 2020). Nos últimos dez anos, conflitos, crises climáticas e econômicas intensificaram a IA globalmente, especialmente em países de baixa e média renda. Tanto os conflitos, como as mudanças climáticas afetam a disponibilidade e preços dos alimentos, devastando recursos agrícolas e interferindo no comércio (FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO 2021).

Nesse contexto de Insegurança Alimentar pelo mundo, a África, em sua totalidade, suporta a maior carga global per capita de doenças transmitidas por alimentos, com contaminação microbiana e química dos alimentos levando a

aproximadamente 137.000 óbitos e 91 milhões de enfermidades agudas anualmente (ARIAS-GRANADA *et al.*, 2021). Os referidos autores destacam que o Plano de Política de Saúde (2014-2030) do Quênia mostra a Insegurança Alimentar como uma responsabilidade compartilhada entre 12 ministérios e departamentos governamentais. Os autores afirmam que o Comitê Nacional de Coordenação da Segurança Alimentar do país coordena todas as atividades relacionadas para aumentar a conscientização sobre a segurança alimentar.

O Senegal, por sua vez, implementou um sistema nacional de vigilância e alerta precoce em 2015 para melhorar a segurança alimentar, e na África do Sul, a segurança alimentar é focada na regulamentação rigorosa do manuseio e processamento de alimentos, bem como nas vendas e exportações de alimentos (ARIAS-GRANADA *et al.*, 2021). Os referidos autores complementam que na África Subsaariana, existe a necessidade de mais programas de educação em segurança alimentar devido à baixa conscientização do público e à capacidade institucional insuficiente em segurança alimentar.

No âmbito da Ásia, impulsionada pela urbanização e pelo surgimento de uma classe média mais robusta, a segurança alimentar na China tem sido uma preocupação crescente nas últimas décadas (ALITA; DRIES; OOSTERVEER, 2021). Para os referidos autores, os vegetais são alimentos essenciais para os consumidores chineses. Em 2017, o “Programa de Renovação de Mercado” foi implementado, incluindo a modernização de mercados, o registro de vendedores e testes rápidos para resíduos de pesticidas, o que resultou em uma melhoria na segurança dos vegetais.

Os autores Pérez Tamayo, Aguire Henao e Tamayo Castro (2020) enfatizam a importância da Segurança Alimentar e Nutricional no contexto das políticas públicas colombianas, destacando o direito humano à alimentação. Ao analisarem 36 documentos de políticas alimentares e nutricionais de 2000 a 2015, identificaram três recomendações técnicas. A primeira recomendação diz respeito à inclusão de perspectivas estruturais e do reconhecimento das mudanças globais que condicionam a Segurança Alimentar e Nutricional essas questões devem ser levadas em consideração no momento da análise do desenho e da formulação de políticas públicas (PÉREZ TAMAYO; AGUIRE HENAO; TAMAYO CASTRO, 2020).

A segunda está relacionada na redefinição do problema público, com foco nas propostas de novos elementos para enfrentá-los. Nessa perspectiva, é

importante que nos documentos analisados, sejam destacados os avanços na solução dos problemas públicos, considerando os diagnósticos da situação alimentar e nutricional nos processos de políticas públicas (PÉREZ TAMAYO; AGUIRE HENAO; TAMAYO CASTRO, 2020). Os autores argumentam que a última recomendação é sobre processos institucionais e desenho de instrumentos de políticas públicas. Nesse conjunto de recomendações, eles sugerem uma mudança no desenho institucional das políticas públicas e defendem transformações institucionais que permitam abordar o problema da Segurança Alimentar e Nutricional em uma perspectiva intersetorial e transversal.

No México, o Estado tem obrigações regulamentadas para garantir o direito à alimentação. Para proteger esses direitos, criaram-se regras para impedir que empresas ou indivíduos privem as pessoas de acesso a alimentos adequados. Para tanto o Estado facilita à população o exercício desse direito, reforçando o acesso a recursos para a subsistência, incluindo a segurança alimentar. (GONZALEZ-NOLASCO; CORDERO-TORRES, 2019).

Assim, como forma de enfrentar os principais fatores de Insegurança Alimentar e desnutrição, existe a proposta mundial de seis caminhos que visam garantir o acesso a dietas saudáveis a preços acessíveis para todos, de forma sustentável e inclusiva (FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO, 2021). O primeiro é a integração de políticas humanitárias, de desenvolvimento e de consolidação da paz em áreas afetadas por conflitos, isso visa abordar os desafios alimentares e nutricionais nessas regiões (FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO, 2021).

O segundo caminho é aumentar a capacidade de adaptação climática em todos os sistemas alimentares. O terceiro trata do fortalecimento da capacidade de adaptação dos grupos mais vulneráveis às dificuldades econômicas. O quarto caminho consiste em atuar em todas as etapas das cadeias de suprimento de alimentos para reduzir o custo dos alimentos nutritivos. O quinto é enfrentar a pobreza e as disparidades estruturais, assegurando que as intervenções sejam mais inclusivas, direcionadas aos mais necessitados. Por fim, o último diz respeito ao aprimoramento dos espaços alimentares, bem como estimular alterações comportamentais para fomentar dietas benéficas à saúde com garantia de um meio ambiente mais sustentável (FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO, 2021).

Concluindo essa seção sobre segurança alimentar no mundo, é importante destacar que, apesar dos desafios globais, diversas iniciativas e políticas têm sido

implementadas para melhorar a segurança alimentar em diferentes regiões. A conscientização e a educação são fundamentais para enfrentar esses desafios e promover um acesso mais equitativo aos alimentos. Agora, direcionando o olhar para o Brasil, é essencial discutir as políticas públicas que têm sido desenvolvidas para garantir a segurança alimentar no país. O Brasil possui uma série de programas e iniciativas voltadas para assegurar que todos os cidadãos tenham acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de forma sustentável. Assim, na próxima seção serão apresentadas essas políticas, a fim de entender como elas contribuem para a segurança alimentar no contexto brasileiro.

2.1.3 Políticas Públicas de Segurança Alimentar no Brasil

A questão da fome, é vista como um desafio global que requer a colaboração de todas as nações, ganhou maior relevância no começo do século XX. Depois da Segunda Guerra Mundial, a fome se tornou uma preocupação de escala mundial (SILVA, 2014). Nos anos de 1930, foi introduzido o tema do combate à fome no campo das políticas públicas governamentais brasileiras. Foram estabelecidas relações diretas entre alimentação, condições de trabalho e qualidade de vida da população (PELIANO, 2021, SILVA, 2014).

Os primeiros programas de alimentação do Brasil foram estabelecidos pelo Ministério do Trabalho por meio do Serviço de Alimentação da Previdência Social em 1940. O objetivo desses programas era aprimorar a dieta dos trabalhadores e racionalizar os hábitos alimentares. Essa iniciativa originou a política de alimentação e nutrição no Brasil, influenciando os atuais programas de assistência alimentar (PELIANO, 2021).

O objetivo da política pública com foco explícito na segurança da disponibilidade alimentar começou na década de 1950, evoluindo posteriormente para o conceito de segurança alimentar (MALUF; ZIMMERMANN; JOMALINIS, 2021). Nesse período o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição foi desenvolvido, chamado de “Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil”. Foi neste plano que, pela primeira vez, se estabeleceu um programa de alimentação escolar em nível nacional, sob a responsabilidade do setor público (BRASIL, 2024). Do plano inicial, somente o Programa de Alimentação Escolar persistiu, sendo financiado pelo Fundo Internacional de Socorro à Infância, hoje conhecido como

Unicef, que possibilitou a distribuição do excedente de leite em pó, que foi originalmente destinado à campanha de nutrição materno-infantil (BRASIL, 2024).

No começo da década de 1960, foram estabelecidas algumas organizações que desempenharam funções significativas na operacionalização de políticas de produção, armazenamento e fornecimento de alimentos pelo governo federal (SILVA, 2014). Entre elas estão a Companhia Brasileira de Alimentos e a Companhia Brasileira de Armazenamento. Juntamente com a Superintendência Nacional do Abastecimento, essas entidades formaram o Sistema Nacional de Abastecimento (SILVA, 2014).

Posteriormente, nos anos de 1960, a atenção voltou-se para o enriquecimento de produtos alimentícios e o apoio às indústrias de alimentos, especialmente os formulados com alto valor nutricional (PELIANO, 2021). De acordo com o autor citado, a suposição era de que a dieta básica da população precisava ser reforçada em termos de valor proteico, buscando enriquecer os alimentos, não a população em si.

Desde os anos 1980, a mobilização social no Brasil desempenhou um papel importante no desenvolvimento do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional. Isso abrange aspectos alimentares e nutricionais, apoiando políticas interdisciplinares e participativas, estabelecido na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Esses esforços visavam erradicar a fome, promover a Soberania Alimentar e ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) (MALUF; ZIMMERMANN; JOMALINIS, 2021).

O direito à Segurança Alimentar e Nutricional é garantido pela CF/88 (artigo 6º), a Emenda Constitucional nº 64/2010 incluiu a alimentação como um direito social fundamental. A Segurança Alimentar e Nutricional é definida como o direito de todos terem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, sem comprometer outras necessidades essenciais. Isso deve ser baseado em práticas alimentares que promovam a saúde, respeitem a diversidade cultural e sejam sustentáveis em termos ambientais, culturais, econômicos e sociais (BRASIL, 2006).

A CF/88 estabelece a necessidade de uma atuação proativa do Estado para garantir o acesso a serviços e bens essenciais aos cidadãos em situação de vulnerabilidade. Essa abordagem coloca o direito à vida, à saúde e à alimentação

digna como prioridades, fundamentais para a realização da justiça social (DE ALMEIDA; FROZI, 2023).

O direito à assistência às pessoas com vulnerabilidade sócio, também está previsto na CF/88, e de acordo com o parágrafo único afirma que todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar (BRASIL, 1988). A carta magna determina que este direito será garantido pelo poder público por meio de um programa permanente de transferência de renda. As normas e requisitos para acesso a este programa serão determinados por lei, sempre respeitando a legislação fiscal e orçamentária.

Após a redemocratização do país, houve um significativo avanço na área de alimentação, com a expansão dos espaços de participação e discussões relacionadas à fome e à desnutrição (PELIANO, 2021). A discussão sobre segurança alimentar serviu como pré-requisito para a posterior construção social da abordagem e das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional como um campo amplo e específico aberto para ação pública (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022).

Embora seja um debate de longa data, ganhou destaque na década de 1990, com a democratização institucional do país, a expansão do neoliberalismo e a imposição da globalização financeira e comercial aos países periféricos (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022). Os autores citados consideram que esses fatores estimularam uma reação e uma ampla disputa intelectual e política que envolveu a academia, movimentos sociais - como a Ação da Cidadania contra a Fome e pela Vida, do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - e organismos internacionais.

No contexto das mudanças acerca da responsabilidade da elaboração e coordenação de programas relativos à alimentação e nutrição, no âmbito do Brasil, Peliano (2021) destaca que a responsabilidade da área de saúde pela elaboração e coordenação dos programas de alimentação e nutrição perdurou até os anos de 1990, com modificações ao longo desse período (PELIANO, 2021).

No ano de 1992, o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes foi completamente desativado. Além deste, outros programas e estruturas governamentais relacionadas à alimentação também foram desativados ou sofreram cortes significativos em seus orçamentos, como parte do processo de redução da máquina pública (SILVA, 2014). Nesse mesmo contexto, a Lei nº 8.029 de 1990 deu origem à Companhia Nacional de Abastecimento, que surgiu da fusão de três

empresas públicas - a Companhia de Financiamento da Produção, Companhia Brasileira de Alimentos e a Companhia Brasileira de Armazenamento - que atuavam em diferentes áreas de apoio à atividade agrícola. (SILVA, 2014).

Assim, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), no qual ministros de Estado e diversos setores da sociedade civil participavam. O CONSEA foi estabelecido em 1993, e foi dissolvido no governo subsequente (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022). O CONSEA inaugurou uma nova maneira de articular políticas públicas, ampliando a participação social nas ações governamentais (PELIANO, 2021).

Em 1994, a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar ocorreu em Brasília, a criação do CONSEA e a realização desta conferência marcaram o início de uma colaboração entre o Estado e a sociedade civil para implementar e controlar as políticas públicas destinadas a erradicar a fome e a pobreza no Brasil (DE MOURAS; NICOLETTI, 2016). Em âmbito nacional, a criação do Fórum Brasileiro de Segurança e Soberania Alimentar, em 1998, foi um marco, pois essa organização tem sido uma força motriz na mobilização da sociedade civil em torno da segurança alimentar, influenciando significativamente a formulação de políticas públicas nessa área (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022).

Desde 2003, o Brasil tem testemunhado avanços notáveis na formulação e execução de políticas públicas, bem como no estabelecimento de um marco institucional para promover a Segurança Alimentar e Nutricional (MALUF; ZIMMERMANN; JOMALINIS, 2021). Os autores citados entendem que esses esforços têm contribuído para melhorar o acesso a alimentos e a qualidade nutricional da população brasileira. Ainda em 2003, a Segurança Alimentar e Nutricional recebeu nova ênfase nas políticas públicas do Brasil.

Destacam-se o início do Programa Fome Zero, a recriação do CONSEA, com maior participação social, e a realização de conferências nacionais (MALUF; ZIMMERMANN; JOMALINIS, 2021). De acordo com Peliano (2021), a estratégia do Programa Fome Zero foi organizada a partir de 4 eixos, os quais refletiam: “[...] Acesso aos alimentos; - Fortalecimento da agricultura familiar; - Geração de renda; - Articulação, mobilização e controle social” (PELIANO, 2021, p. 152).

Para apoiar o Programa Fome Zero e com a recriação do CONSEA Nacional, outros CONSEAS a nível estadual e municipal foram criados em 2004. O objetivo era formular diretrizes para a implementação de políticas de local e regional,

respectivamente, além de orientar a implementação de programas sociais relacionados à alimentação, estabelecendo diretrizes e prioridades (DE MOURAS; NICOLETTI, 2016).

A Segunda Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ocorreu em 2004 e recomendou a elaboração de uma Lei Orgânica com o objetivo de assegurar o direito progressivo a uma alimentação adequada. Este tema foi amplamente debatido em seminários e discussões em todo o Brasil. A Conferência foi um passo importante para a consolidação do direito à alimentação no país (DE MOURAS; NICOLETTI, 2016).

Durante o processo de emenda constitucional⁶ entre 2003 e 2010, a comunidade de especialistas em Segurança Alimentar e Nutricional conquistou um marco legal importante: a promulgação da LOSAN (XAVIER, 2020). Essa lei foi proposta durante a 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda, e o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, elaborado nesse contexto passou a ser adotado por acadêmicos, movimentos sociais e governos (XAVIER, 2020).

No primeiro Governo do Partido dos Trabalhadores, houve a criação, retomada, aprimoramento e fortalecimento de diversos programas historicamente considerados fundamentais para uma política de alimentação e nutrição familiar (PELIANO, 2021). O citado autor elenca o exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos, que foi fortemente defendido por aqueles envolvidos na proposta de associar os programas públicos de abastecimento alimentar com programas de apoio à agricultura familiar (PELIANO, 2021).

A criação do MESA⁷ e os comitês gestores municipais foram essenciais para estabelecer uma cooperação mais efetiva na formulação e implementação de políticas públicas, avançando na multissetorialidade, multidimensionalidade e na

⁶ Emenda Constitucional nº 64 de 04/02/2010 que altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social (<https://legis.senado.leg.br/norma/540667>).

Esta emenda é a norma jurídica da proposta de emenda à constituição nº 21 de 2001 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/47868>), que tramitou de agosto de 2001 até fevereiro de 2010 no Senado Federal.

⁷ Foi criado em 1º de janeiro de 2003 por meio da Medida Provisória nº 103 (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htm), posteriormente essa MP foi convertida na Lei nº 10.863/2003 em 28 de maio de 2003. (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm).

participação cidadã por meio do CONSEA e suas extensões descentralizadas (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022).

No ano de 2006, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) foi instituído por meio da Lei Federal nº 11.346/2006. É um sistema público, que tem por objetivo formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, incentivar a cooperação entre governo e sociedade civil, além de promover o acompanhamento, monitoramento e avaliação da segurança alimentar e nutricional do País (BRASIL, 2006).

Assim o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), e a Carta Magna brasileira de 1988 consagram o direito à alimentação no artigo 6º, junto a outros direitos sociais fundamentais. Esses direitos são garantidos pelo Estado e assegurados a todos os cidadãos, em conformidade com os princípios constitucionais estabelecidos (BRASIL, 1988)

De acordo com os artigos 2º e 3º da Lei nº 11.346/2006, todos têm o direito básico a uma alimentação adequada, que é fundamental para a dignidade humana e a realização dos direitos estabelecidos na CF/88. O Estado tem a responsabilidade de implementar políticas e medidas para garantir a segurança alimentar e nutricional da população (BRASIL, 2006).

O SISAN foi um marco na definição de Segurança Alimentar e Nutricional, abrangendo a disponibilidade de alimentos, a qualidade, o acesso, e as condições socioeconômicas relacionadas à alimentação (MALUF; ZIMMERMANN; JOMALINIS, 2021). Nesse contexto, houve um fortalecimento das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional com a recriação do CONSEA e a instituição do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), responsável pela gestão do Programa Fome Zero (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022).

Ainda em relação ao SISAN, destaca-se ainda que a ativa participação da sociedade civil, foi projetado para formular políticas, ações e programas mais eficazes no combate à fome e à pobreza (BRASIL, 2006; DE ALMEIDA; FROZI, 2023). Essas ações marcaram a consolidação da construção de uma estrutura política e social voltada para a Segurança Alimentar e Nutricional, promovendo a integração entre diferentes órgãos governamentais e a sociedade civil (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022).

Nesse contexto, a definição de Segurança Alimentar e Nutricional foi formalizada na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) em

2006, um marco crucial na construção social deste conceito (MALUF; ZIMMERMANN; JOMALINIS, 2021). Para os autores citados, este conceito abrange a quantidade e qualidade dos alimentos consumidos, as condições de acesso da população a esses alimentos, os aspectos de (in)segurança alimentar, pobreza e condições de vida das populações. Ele também enfatiza uma abordagem sistêmica e intersetorial, bem como os modelos de produção, distribuição e consumo de alimentos.

A LOSAN estabelece um CONSEA com funções consultivas e propositivas, definindo critérios para sua formação. A representação das populações negras e indígenas foi um passo significativo, garantindo a equidade social para grupos que tradicionalmente são excluídos das políticas públicas no Brasil (DE OLIVEIRA, 2018). O processo de negociação no grupo que redigiu a lei passou por momentos de tensão e impasses, levando aproximadamente um ano para que os trabalhos fossem concluídos (DE OLIVEIRA, 2018).

Desse modo, o entendimento brasileiro sobre Segurança Alimentar e Nutricional reconhece que promover a segurança alimentar e nutricional exige a implementação soberana de políticas públicas relacionadas à segurança alimentar e nutricional. Além disso a alimentação, assim como os alimentos, deve prevalecer sobre a lógica mercantil, garantindo assim a soberania e o direito humano à alimentação adequada (XAVIER, 2020).

O direito a uma alimentação adequada é visto como um direito humano básico, não apenas uma ação assistencial do Estado sujeita aos caprichos políticos dos governantes ou a arranjos favoráveis (SILVA, 2014). O autor citado entende que a própria definição do conceito foi um fator determinante na luta política pela inclusão do direito à alimentação adequada entre as obrigações do Estado, como uma condição de cidadania.

A Segurança Alimentar e Nutricional é a concretização do direito universal ao acesso contínuo e constante a alimentos de alta qualidade, em quantidade adequada, sem prejudicar o acesso a outras necessidades essenciais, baseia-se em práticas alimentares que promovem a saúde, respeitam a diversidade cultural e são sustentáveis do ponto de vista social, econômico e ambiental (IPEA, 2004).

De acordo com o Ipea (2004), o Direito Humano à Alimentação Adequada e a Soberania Alimentar estão fortemente relacionados ao de Segurança Alimentar e Nutricional:

O direito à alimentação é parte dos direitos fundamentais da humanidade, que foram definidos por um pacto mundial, do qual o Brasil é signatário. Esses Direitos referem-se a um conjunto de condições necessárias e essenciais para que todos os seres humanos, de forma igualitária e sem nenhum tipo de discriminação, existam, desenvolvam suas capacidades e participem plenamente e dignamente da vida em sociedade. Cada país, por sua vez, tem o direito de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população (soberania alimentar), respeitando as múltiplas características culturais dos povos (IPEA, 2004, p. 4).

Assim, para mitigar a fome no Brasil, e garantir que as pessoas tivessem acesso aos alimentos, a sociedade civil e o Estado juntaram-se para discutir as questões relacionadas à Insegurança Alimentar e Nutricional. De Mouras e Nicoletti (2016) entendem que o processo de inserção da discussão sobre Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil tem início a partir de atuações do Estado e de organizações da sociedade civil na luta contra a fome e a miséria.

Então, no ano de 2007, a Terceira Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional ocorreu em Fortaleza, Ceará. Sob o tema “Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional”, a Conferência discutiu o modelo de desenvolvimento do país. Além disso, foram apresentadas propostas para a criação e implementação do SISAN e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) (DE MOURAS; NICOLETTI, 2016).

No ano de 2010, foi instituído o Decreto nº 7.272, que definiu as diretrizes e objetivos PNSAN. Ele aborda a administração da PNSAN, os mecanismos de financiamento, monitoramento e avaliação, dentro do contexto SISAN. Além disso, o decreto define os critérios para a criação do PNSAN (BRASIL, 2010).

Em 2011, com a criação do Brasil sem Miséria, a questão da fome voltou a ser abordada no âmbito das políticas de combate à pobreza. É relevante destacar que, durante esse período, foram aprovados dois Planos Nacionais de Segurança Alimentar, com significativa participação da sociedade civil, abrangendo uma ampla gama de políticas públicas (PELIANO, 2021).

Entre 2011 e 2015, o Plano Brasil Sem Miséria expandiu as ações para incluir a extrema pobreza, com programas ligados à Segurança Alimentar e Nutricional (MALUF; ZIMMERMANN; JOMALINIS, 2021). Foram realizadas a IV e V Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional e criados os I e II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. No entanto, houve uma

mudança na participação social e no envolvimento presidencial em comparação aos anos anteriores, demonstrando uma abordagem diferente em relação à participação social e ao fortalecimento de avanços nessa área (MALUF; ZIMMERMANN; JOMALINIS, 2021).

Com a eleição de 2018, um governo de extrema-direita assumiu, intensificando o desmantelamento das políticas e estruturas de Segurança Alimentar e Nutricional. A extinção do CONSEA e a paralisação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) removeram espaços essenciais para o acompanhamento e controle social das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022).

Durante esse período, as políticas públicas se distanciaram do processo democrático, e o paradigma de Segurança Alimentar e Nutricional foi visto como um desafio político. A medida provisória nº 870/2019 trouxe reformas drásticas no SISAN, ocasionando reduções no orçamento, eliminação de órgãos fundamentais do governo, bem como a desarticulação de equipes técnicas especializadas. Além disso, o decreto nº 9.674 criou o Ministério da Cidadania, unindo os Ministérios do Esporte e do Desenvolvimento Social, alterando a administração das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no país (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022).

Em 2020, por ocasião da pandemia da COVID-19, intensificou-se a informalidade e a precarização dos empregos no país, uma tendência já agravada pela crise econômica e políticas de austeridade. A suspensão de várias atividades não foi acompanhada por apoio adequado aos trabalhadores afetados, comprometendo seu sustento e acesso a necessidades básicas, incluindo alimentação (RIBEIRO-SILVA, *et al.*, 2020).

Em meio à Pandemia da COVID-19, a Insegurança Alimentar e nutricional teve impactos negativos na saúde e qualidade de vida. Esses efeitos são ainda mais acentuados em grupos sociais marginalizados, como quilombolas, indígenas e comunidades tradicionais, que desempenham um papel essencial na diversidade da sociedade brasileira (RIBEIRO-SILVA, *et al.*, 2020). De acordo com os referidos autores, muitas famílias foram afetadas com a Insegurança Alimentar e Nutricional, como os trabalhadores assalariados que perderam seus empregos e enfrentaram ameaças à renda a curto prazo.

No decorrer da Pandemia da COVID-19, o governo brasileiro implementou medidas para mitigar a fome, mas os desafios logísticos atrasaram a entrega dos

benefícios aos mais necessitados (RIBEIRO-SILVA, *et al.*, 2020). Além disso, muitos negócios, especialmente os menores e ligados à cadeia alimentar, fecharam e precisaram de suporte para evitar a falência e reabrir após a crise sanitária (RIBEIRO-SILVA, *et al.*, 2020).

Durante a pandemia, a Ação da Cidadania, reconhecida como uma das principais Organizações não Governamentais (ONGs) brasileiras, juntamente com a Companhia Nacional de Abastecimento, promoveu um leilão para comprar alimentos para compor cestas básicas (RIBEIRO-SILVA, *et al.*, 2020). Ainda segundo os autores citados, essa iniciativa visava auxiliar indivíduos em condições de vulnerabilidade, cuja situação se deteriorou devido à crise sanitária. Contudo, existiam preocupações de que tal esforço poderia não ser suficientemente ágil para atender à urgência das necessidades do país.

As políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional representam um conjunto estratégico de iniciativas destinadas a garantir que todos tenham acesso a alimentos, promovendo assim uma nutrição adequada e a saúde da população (RIBEIRO ROCHA; FORMIGHIERI GIORDANI; DE PAULA, 2023). Nessa perspectiva, existem três componentes essenciais que devem ser incorporados na formulação de políticas públicas de alta qualidade. Primeiro, elas devem estar alinhadas com as necessidades nutricionais específicas de cada pessoa para promover um estilo de vida ativo e saudável (RIBEIRO ROCHA; FORMIGHIERI GIORDANI; DE PAULA, 2023).

Assim é importante valorizar as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, saúde e erradicação da pobreza para superar deficiências nutricionais evitáveis. Além disso, é relevante a promoção do DHAA, que não apenas melhora a saúde e o bem-estar da população, mas também contribui para a diminuição da desnutrição e mortalidade infantil, promovendo um desenvolvimento humano sustentável para as gerações atuais e futuras (DE ALMEIDA; FROZI, 2023).

E marcando um passo significativo para o fortalecimento da democracia, no ano de 2023, o governo brasileiro restabelece o CONSEA por meio da edição do Decreto nº 11.421. Nesse contexto foram implementadas/retomadas várias ações importantes que marcaram a segurança alimentar⁸, como por exemplo a retomada e modernização do Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Programa de aquisição de alimentos e Brasil sem fome. Por meio da edição do Decreto nº 11.421 de 28 de fevereiro de 2023, foi alterado o Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007, que dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do CONSEA (BRASIL, 2023).

A construção das políticas e outros instrumentos normativos no campo da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil tiveram como objetivos transformar essa área em um campo de política pública, impulsionado pela Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (MALUF; ZIMMERMANN; JOMALINIS, 2021). Assim, as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional têm desempenhado um papel importante na garantia do direito à alimentação adequada no Brasil. Por meio de leis, decretos e conferências nacionais, foram estabelecidos marcos importantes que moldaram o cenário da segurança alimentar no país. Na sequência, avançando para a próxima seção, foi explorado o tema das inovações democráticas. Foram demonstradas as várias formas de participação cidadã com destaque para os bens democráticos.

2.2 INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS

Na década de 1970, acreditava-se que instituições representativas resolveriam desafios políticos e sociais persistentes na região. Mesmo após longos períodos de autoritarismo, a democracia na América Latina criou seu próprio caminho, enfatizando instituições e participação cidadã (POGREBINSCHI, 2023).

⁸ Em 2023, o Brasil renovou seu compromisso com a assistência social, revitalizando e atualizando uma série de programas destinados a garantir a segurança alimentar, combater a fome, diminuir desigualdades e criar oportunidades. Iniciativas como o Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos, o projeto habitacional Minha Casa, Minha Vida, a implementação de cisternas, o plano Brasil sem Fome, além de esforços específicos em territórios indígenas e missões humanitárias em áreas impactadas por catástrofes naturais, foram algumas das ações prioritárias do Governo Federal no ano. Para saber mais: (<https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/no-social-resgate-de-politicas-retoma-prioridade-na-seguranca-alimentar-combate-a-fome-e-protecao-dos-mais-vulneraveis>).

A autora citada defende que foi a partir do final dos anos de 1980, quando a maioria dos países latino-americanos se tornou democrática, que novas experiências institucionais envolvendo cidadãos e Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no processo político começaram a surgir.

As novas democracias sul-americanas elaboraram ou reformaram suas constituições e leis, incluindo mecanismos de participação cidadã (POGREBINSCHI; ROSS, 2021). No Brasil, com a Constituição Federal de 1988, a participação da sociedade nas questões públicas foi instituída como um elemento da democracia, fortalecendo os diálogos entre Governo e Sociedade Civil (BITTENCOURT; SANTOS, 2020). Observou-se a existência de um sistema participativo institucionalizado, que inclui conselhos, conferências, comissões, consultas e audiências públicas. Esses mecanismos visam promover a participação dos cidadãos nas decisões sobre políticas públicas, especialmente no âmbito federal (MENEZES, 2018).

Os projetos participativos buscam resolver problemas que afetam a democracia. Eles usam a participação cidadã como forma de fortalecer a democracia (POGREBINSCHI, 2023), nesse sentido, a participação está se tornando mais transparente para criar um sistema mais participativo (SMITH, 2019).

Em diferentes democracias, uma das formas de participação, é a inclusão dos cidadãos nas instituições participativas, bem como por meio das organizações de movimentos sociais (ASENBAUM, 2020; 2022). No Brasil, a participação social adquiriu uma dimensão prática da democracia. Ela tornou-se uma categoria mobilizada para dar significado à ação coletiva dos atores populares (LAVALLE, 2011b; MARTINS, *et al.*, 2020). Para os autores citados, esse contexto possibilitou a institucionalização de diversas Instituições Participativas (IPs) na estrutura administrativa brasileira, como fóruns, audiências públicas e planos diretores com destaque para os conselhos gestores de políticas públicas. Essas iniciativas ampliam as possibilidades de concretizar o projeto de democratização da gestão pública (MARTINS, *et al.*, 2020).

As práticas participativas são todos os modelos institucionais que se baseiam em estratégias de deliberação⁹, voto direto,¹⁰ representação digital¹¹ e representação cidadã¹² (CRUZ-RUBIO; GARCIA-ASCOLANI, 2019; POGREBINSCHI, 2023). Elas buscam aprimorar a prestação de contas públicas, a capacidade do governo de atender aos seus cidadãos e fortalecer o Estado de direito, estimulando uma maior participação política e igualdade social, isso tudo, com o objetivo de melhorar a qualidade das democracias (CRUZ-RUBIO; GARCIA-ASCOLANI, 2019).

As instituições e suas práticas são democráticas quando guiadas por valores democráticos (ASENBAUM, 2020; 2022). Os processos de participação devem ser abertos a todos, com recursos adicionais centrados no incentivo à participação dos grupos menos favorecidos (DEAN, 2019). A participação popular é essencial para legitimidade da democracia, mas enfrenta desafios nas instituições e nos interesses envolvidos, pode não influenciar a opinião ou a decisão, mas é necessária para que os cidadãos sejam ouvidos e atendidos (BUTZLAFF, 2023; CHRISTENSEN, 2020).

Desse modo a participação cidadã é o aprimoramento da democracia, em outras palavras, pode-se dizer que é um meio para atingir um fim. Ela serve para buscar um objetivo mais elevado, que é a melhoria da democracia (POGREBINSCHI, 2023). A participação cidadã envolve três preferências: decisão coletiva, conhecimento e agonismo (DEAN, 2019). A primeira empodera o cidadão nas políticas públicas. A segunda melhora a qualidade e a transparência dessas políticas. A última valoriza a participação como expressão e como forma de resolver conflitos sociais (DEAN, 2019).

A participação pode ser de forma indireta e fora dos canais institucionais, com estratégias de confronto, como resultado do ativismo social e da pressão pública, com o objetivo de gerar uma opinião pública que tende a alterar a tomada

⁹ A deliberação é um elemento comum em inovações democráticas, aplicada na definição de agenda e formulação de políticas (POGREBINSCHI, 2023).

¹⁰ O voto direto permite aos cidadãos participarem em referendos, plebiscitos, propor legislação, rejeitar megaprojetos industriais e revogar mandatos de representantes eleitos (POGREBINSCHI, 2023).

¹¹ Representação digital envolve várias formas de engajamento, desde campanhas eletrônicas, petições eletrônicas, pesquisas eletrônicas e votação eletrônica até o ativismo online e sua contraparte além dos incontáveis “pequenos atos de participação” possibilitado pelas mídias sociais (POGREBINSCHI, 2023).

¹² Os projetos participativos buscam resolver problemas que afetam a democracia. Eles usam a participação cidadã como forma de fortalecer a democracia (POGREBINSCHI, 2023).

de decisão. A participação é considerada aberta quando qualquer pessoa interessada pode participar. Por outro lado, é considerada restrita quando apenas aqueles com características específicas são convidados a participar (DE OCA BARRERA, 2019).

Para Smith (2009), a participação ocorre por meio das inovações democráticas, que podem focar em diferentes etapas do ciclo de tomada de decisão, tem o propósito de fortalecer segmentos específicos da sociedade e contribuir nas decisões de formas distintas (SMITH, 2019). De acordo com Pogrebinski (2023) as inovações democráticas são formas de participação cidadã que envolvem instituições, processos e mecanismos para melhorar a democracia em alguma etapa do ciclo político.

Nesse sentido, as inovações democráticas são instituições criadas, explicitamente, com o propósito de ampliar e aprofundar a participação dos cidadãos nas decisões políticas (SMITH, 2019). Ademais, ultrapassa as instituições concebidas por especialistas, incluindo a reconstrução das estruturas que regem a vida cotidiana, interrompendo os modos tradicionais de governança e criando espaços para transformações sistêmicas (SMITH, 2009).

A inovação no setor público tem sido um tema de interesse constante para políticos e governantes ao longo da história da formação do Estado moderno, incluindo o Brasil. Essa atenção visa enfrentar os desafios socioeconômicos do território nacional e suas relações com outros países (EMMENDOERFER, 2019). Ainda, de acordo com o autor citado, no século XXI, a ISP emerge como uma necessidade para os gestores públicos lidarem com as novas demandas de uma sociedade cada vez mais conectada em rede, especialmente no que diz respeito às políticas e serviços públicos.

Para Brugué (2022), inovação é um processo relacional que emerge da observação e interação com outros, sendo o alicerce das instituições que aprendem. Ela não se limita a melhorias, mas envolve transformações fundamentais na operação dessas instituições, mudando não apenas como, mas o que fazemos. Além disso, a inovação requer a aceitação de que abordagens antigas podem não ser mais eficazes, o que nos leva a repensar a realidade de muitas pessoas que podem não ter acesso ao trabalho ou que permanecem na pobreza apesar de trabalharem (BRUGUÉ, 2022).

De acordo com Brugué (2022), para fomentar a inovação, é necessário cultivar ambientes em que a falta de conhecimento seja reconhecida. Mesmo que nossas instituições frequentemente usem seu conhecimento para organizar suas ações, os ambientes favoráveis à inovação devem começar pelo reconhecimento do desconhecido e das lacunas ao lidar com problemas complexos.

A inovação surge em ambientes de mescla, ou seja, em espaços que promovem a interação entre diversos atores com diferentes perspectivas. A necessidade de estimular a inovação por meio da participação diversificada de vários atores está ligada ao objetivo de promover inteligência, não apenas eficiência (BRUGUÉ, 2022).

Essa diversificação de atores é fundamental para a participação social, de modo a garantir uma democracia forte e de alta qualidade. Desde os primeiros registros de modelos democráticos, seja na Grécia Antiga ou em Roma, direta ou por meio de representação, a democracia é um sistema político que exige que os governantes ouçam os cidadãos para tomar decisões mais justas (MARTINS, *et al.*, 2020).

O termo inovações democráticas engloba todas as formas de envolvimento público institucional nos processos decisórios das autoridades públicas, independentemente do seu sucesso; em outros casos, a noção de ampliar e aprofundar a participação dos cidadãos ressalta uma classe mais restrita de processos participativos eficientes (SMITH, 2019).

A participação que ocorre nas inovações democráticas é inclusiva e capacitadora para a governança participativa, tem como objetivo ampliar e aprofundar a participação dos cidadãos nas decisões políticas (SMITH, 2009). Desse modo, o autor citado entende que as inovações democráticas são instituições projetadas com o objetivo específico de ampliar e aprofundar o envolvimento dos cidadãos. Elas representam uma ruptura com a arquitetura institucional tradicional.

Nos países latino-americanos e caribenhos, por meio do estudo de inovações democráticas digitais, Freitas (2021) argumenta que existem vários resultados sobre a aplicação desses instrumentos para o aprimoramento da democracia na região (FREITAS, 2021). Leis nacionais e locais determinam processos participativos em situações específicas. Por exemplo, no Peru e na República Dominicana, os municípios são obrigados por lei nacional a realizar o

orçamento participativo. No entanto, a implementação prática sob o rótulo de Orçamento Participativo (OP) varia consideravelmente (SMITH, 2019).

Para promover a participação cidadã, foram implementadas, na Colômbia, políticas públicas e leis. Um exemplo é o “Mi Senado”, um aplicativo colombiano que permite aos cidadãos assistir às sessões plenárias ao vivo, ver as decisões dos senadores, participar da votação de leis, expressar opiniões, compartilhá-las nas redes sociais e enviar mensagens aos parlamentares. Este processo de envolvimento cidadão na criação de leis é conhecido como *crowdlaw*.¹³ (FREITAS, 2021).

Cruz-Rubio e Garcia-Ascolani (2019) analisaram inovações democráticas do Projeto LATINNO¹⁴, que registrou 2.507 inovações, 94 no Paraguai e 47 focadas em responsabilização. Selecionaram 6 casos relevantes para análise, envolvendo cidadania na fiscalização e prestação de contas do governo local. Constataram que os casos de sucesso da sociedade civil são de alcance local e regional, surgiram sem apoio governamental e se consolidaram em redes de associações (CRUZ-RUBIO; GARCIA-ASCOLANI, 2019).

Na Cidade do México, em 2016, a constituição foi um marco para a democracia, pois a participação cidadã teve um papel positivo na constituinte, ampliando a participação de atores de diferentes níveis e interesses no processo, com o intuito de definir os objetivos, tornando o processo transparente e inclusivo. (CRUZ RUIZ, 2021).

No Brasil, com a descentralização do poder, os municípios puderam desenvolver inovações democráticas, nesse contexto, diversos conselhos de políticas públicas com participação de cidadãos e entidades da sociedade civil foram criados ou fortalecidos após 2003 (POGREBINSCHI; ROSS, 2021). Destacam-se as iniciativas ocorridas no município de Belo Horizonte, que implementaram inovações democráticas, que incluíram uma arquitetura participativa abrangente (orçamento

¹³ De acordo com Noveck, *crowdlaw* refere-se a “práticas adotadas por câmaras municipais, localmente, e parlamentos, regional e nacionalmente, para engajar cidadãos em todas as etapas do processo de elaboração de políticas e leis por meio das tecnologias disponíveis” (NOVECK, 2018, p. 359).

¹⁴ LATINNO é a primeira fonte abrangente e sistemática de dados sobre novas instituições para a participação cidadã em evolução na América Latina – as chamadas inovações democráticas. Disponível em: <https://latinno.net/en/project-information/>. Acesso em: 26 fev. 2024.

participativo, conselhos e conferências), e políticas sociais e urbanas com foco na inclusão social. (BRASIL; ANELLI; BECHTLUFFT, 2021).

Em 1989, também foi criado em Porto Alegre o orçamento participativo, tornando-se um marco de inovações democráticas. Este mecanismo, que permite aos cidadãos influenciar as prioridades de investimento dos governos locais, se espalhou rapidamente por centenas de cidades na América Latina. (POGREBINSCHI, 2023).

A participação política tem se diversificado e ampliado desde o começo do século XXI. Em contextos democráticos, esse fenômeno é importante para avaliar a qualidade, a eficiência e a solidez do sistema, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos (SORRIBAS; GUTIERREZ, 2021). Não existe uma solução mágica, nem formas de escapar das complicações, processos e regras, quando se trata do que pode aprimorar a vida política em democracias de qualidade (ZAREMBERG; WELP, 2020). Ainda que não se afirme que as inovações democráticas solucionem diretamente esses desafios, elas são aptas a combater, por meio da participação cidadã, os problemas reais que atrapalham a democracia, como, por exemplo, corrupção, falta de transparência, políticas pouco efetivas, falta de segurança pública, desigualdade de gênero ou discriminação racial (POGREBINSCHI, 2023).

As inovações democráticas podem fortalecer as estruturas de poder social e econômico, já presentes na sociedade, mas existe um receio entre os cientistas políticos de que as inovações sejam usadas ou manipuladas de forma indevida pelas autoridades públicas, prejudicando o processo político (SMITH, 2019). O citado autor explica que se um desenho participativo único quiser abordar diversas tarefas diferentes, pode sobrecarregar e confundir os participantes, ou abrir brechas para manipulação. As tarefas podem entrar em conflito entre si, portanto, para criar inovações democráticas, é preciso levar em conta o contexto, a tarefa e os objetivos que se quer alcançar.

Como forma de analisar, ampliar e/ou intensificar a participação cidadã nas instituições democráticas, Smith (2009) propõe uma abordagem analítica robusta para avaliar, expandir e intensificar a participação dos cidadãos. Para o autor citado a eficácia dessas instituições pode ser medida pelo grau em que elas concretizam quatro valores que são explicitamente democráticos. Smith (2009) chama a esses valores de “bens democráticos”: inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência.

Smith (2009) esclarece que esses bens democráticos podem ser alcançados por meio de inovações democráticas. Estas inovações são princípios e práticas que promovem valores como igualdade, liberdade, justiça, legitimidade e participação. O referido autor enfatiza que esses bens são valores realizados por meio de processos democráticos e não se limitam a um único aspecto. Portanto, de acordo com o citado autor, a promoção desses bens é fundamental para fortalecer a democracia e garantir uma sociedade mais justa e participativa. Esses quatro bens são essenciais para a legitimidade democrática das instituições.

Por meio da análise e aplicação desses bens democráticos e inovações democráticas, Smith (2009) oferece uma estrutura valiosa para melhorar a participação cidadã nas instituições democráticas. Ainda de acordo o autor citado, esses quatro bens são particularmente pertinentes para avaliar as características democráticas das inovações, pois são indiscutivelmente fundamentais para qualquer explicação teórica da legitimidade democrática das instituições.

Para Smith (2009) as interpretações de legitimidade em uma teoria democrática específica podem avaliar e equilibrar esses bens de maneiras diferentes. O autor entende que as teorias da democracia direta tendem a atribuir uma importância especial a interpretações específicas de inclusão e controle popular, enquanto as teorias da democracia deliberativa favorecem uma combinação distinta de inclusão, julgamento ponderado e transparência.

Independentemente de como esses bens são interpretados e ponderados, Smith (2009) argumenta que é desafiador conceber uma descrição apropriada das instituições democráticas que não considere esses bens. Em outras palavras, qualquer teoria democrática que negligencie algum desses bens provavelmente seria vista como seriamente deficiente.

Em seu trabalho, Smith (2009) aborda uma questão fundamental sobre os bens democráticos, reconhecendo que diferentes teorias democráticas podem oferecer interpretações variadas sobre quais desses bens, e outros, são intrínsecos e quais são instrumentais. O autor reflete sobre a natureza desses bens, e considera como diferentes teorias democráticas podem interpretá-las. Permitindo uma compreensão mais profunda da complexidade e da riqueza da democracia como um sistema político.

O citado autor argumenta que uma questão relevante consiste em avaliar como a participação dos cidadãos pode tornar-se uma prática constante em níveis

locais, nacionais ou globais/transnacionais, bem como qual é o impacto que essa participação pode exercer nas decisões políticas.

2.2.1 Inclusão

Se a desigualdade na participação é uma preocupação constante em diversos aspectos da participação política, então é evidente que a inclusão é um bem importante das instituições democráticas. Ao ponderar sobre como a inclusão, pode ser alcançada, Smith (2009) considera as diferentes características institucionais das inovações democráticas. Ele reflete que a mais notável das regras e procedimentos de seleção é a equidade.

Assim, o autor sugere que o bem democrático da inclusão está intrinsecamente relacionado à igualdade nas decisões políticas. A inclusão dos cidadãos é frequentemente vista como um componente essencial da cidadania e da governança democráticas, a inclusão ativa dos cidadãos é fundamental para a vitalidade democrática (MICHELS, 2011).

Desse modo, o bem democrático da inclusão, como definido por Smith (2009), é um conceito fundamental na democracia que se refere à participação de todos os cidadãos no processo democrático, independentemente de sua origem ou status socioeconômico. A inclusão é vista como um meio de alcançar a igualdade política, que é um pilar central da democracia.

Smith (2009) defende que a inclusão é a oportunidade que os cidadãos têm de se envolverem nas inovações democráticas. Reconhece que a participação desigual é um problema significativo para a participação política e, portanto, a inclusão é vista como um bem valioso das instituições democráticas. Segundo Michels (2011), as teorias da democracia participativa propõem que a inclusão, por meio da participação, confere aos cidadãos um meio de expressão mais imediato, amplificando as vozes dos indivíduos e grupos minoritários, promovendo habilidades e virtudes cívicas, conduzindo a decisões lógicas racionais, de modo a fortalecer os resultados do processo democrático.

Conforme destacado por Silva (2024), a inclusão democrática e suas facetas, presença e voz, compõem seis aspectos essenciais observados nos conselhos de políticas públicas. Segundo a autora, a primeira relaciona-se com a seleção dos membros, isto é, como se dá o acesso aos conselhos e sua

acessibilidade para os variados grupos sociais com interesse no tema. A trajetória dos conselheiros é considerada parte da inclusão, pois diz respeito às experiências de vida que moldaram sua atuação nos colegiados, incluindo envolvimento em movimentos sociais, partidos políticos, associações comunitárias, bem como sua educação, trabalho e identidade (SILVA, 2024).

A distribuição de cadeiras é outro aspecto, visando o equilíbrio entre membros do governo e da sociedade civil, o que pode afetar etapas cruciais das reuniões, como as votações (SILVA, 2024). A autora citada observa ainda que diversidade na composição dos grupos é mais um elemento, refletindo até que ponto a sociedade está representada nas decisões. Ainda segundo a autora, quanto à voz, a liberdade de expressão é fundamental, ou seja, a extensão da permissão para que os participantes, sejam eles conselheiros ou observadores externos, se manifestem. Por último, a inclusão também examina os processos de debate, analisando os incentivos e barreiras para a participação ativa dos membros nos conselhos em questão.

2.2.2 Controle Popular

O que geralmente está ausente no *design* da maioria das instituições democráticas é qualquer indicação de que os cidadãos têm controle efetivo sobre aspectos importantes da tomada de decisão (SMITH, 2009). O autor entende que a participação é frequentemente manipulada pelas elites políticas, um critério pelo qual seu *design* deve ser avaliado é o grau em que os cidadãos ganham mais influência e controle dentro do processo de tomada de decisão.

Nesse contexto, o controle popular é a medida que os cidadãos podem influenciar a pauta e o desfecho das inovações democráticas, de forma que essa influência na participação possa impactar os vários aspectos do processo decisório (SMITH, 2009). De acordo com o autor citado, o bem democrático do controle popular deve levar em conta o quanto os cidadãos estão envolvidos no processo, de forma a concentrarem-se no controle e na tomada de decisão.

Muitas instituições participativas (IPS) exercem influência indireta sobre o Estado ou seus agentes, alterando ou mobilizando a opinião pública. Suas discussões e decisões têm um impacto comunicativo sobre membros do público ou funcionários, que são influenciados pelo testemunho, pelas razões, pelas conclusões

ou pela integridade do próprio processo (FUNG, 2006). Nas IPS os mecanismos de participação podem influenciar áreas geralmente ligadas ao saber técnico e controladas por especialistas, nos quais o envolvimento social é comumente negligenciado (POGREBINSCHI; VENTURA, 2017).

A capacidade de influenciar os processos de tomada de decisão pode ser exercida diretamente, seguindo os canais institucionais e endossando mecanismos governamentais, por meio de estratégias de consulta, aconselhamento ou conselho (DE OCA BARRERA, 2019). O controle popular é a medida que os cidadãos podem influenciar a agenda e o resultado das inovações democráticas, de forma que essa influência na participação possa impactar os vários aspectos do processo decisório, de modo a moldar o curso e o resultado das decisões políticas (SMITH, 2009).

Smith (2009) enfatiza que o bem democrático do controle popular deve levar em conta o grau de envolvimento dos cidadãos no processo. Isso implica que o foco deve estar não apenas na participação, mas também no controle e na tomada de decisão democrática. Em outras palavras, o autor esclarece que os cidadãos devem ter a oportunidade não apenas de participar, mas também de exercer controle sobre o processo democrático.

Embora as definições de democracia geralmente destaquem os benefícios da inclusão e do controle popular, a legitimidade da participação dos cidadãos na tomada de decisões políticas, também se baseia na competência dos cidadãos em fazer escolhas ponderadas e julgamentos reflexivos (SMITH, 2009).

Nesse contexto, os debates nos conselhos gestores de políticas públicas desempenham um papel importante na análise da influência dos grupos. Essa análise concentra-se em quatro momentos do processo deliberativo: a apresentação inicial do tema, o estabelecimento da interlocução, o encaminhamento de proposta e o resultado da deliberação (aprovação ou não) (FUKS; PERISSINOTO, 2006).

Ao estudar os conselhos de políticas públicas, Silva (2024) entende que existem cinco elementos para realizar a análise do controle popular. A alternância de poder é o ponto de partida. Neste aspecto, são examinados os procedimentos formais e informais relativos a quem pode assumir a presidência, cargo que detém prerrogativas específicas como a concessão da palavra e o voto decisivo (SILVA, 2024). Para Pogrebinschi e Ventura (2017) o processo eleitoral, como um meio de alternância no poder, não assegura que minorias possam ser representadas, a menos que consigam se transformar em majorias.

Ademais, a negociação, é um elemento do controle popular, pois refere-se ao esforço de alcançar consenso para decisões, no qual observam-se dinâmicas de cooperação e negociação (SILVA, 2024). A autora afirma ainda que a frequência de interação, também se relaciona com o controle popular e diz respeito à regularidade das interações entre os conselheiros, indicando a tendência para a manutenção de relações e o nível de confiança mútua, que é proporcional à frequência dessas interações. O número de reuniões e a percepção dos conselheiros sobre a necessidade de aumentar ou reduzir essas interações são aspectos passíveis de análise.

A organização e mobilização social constituem outra categoria do controle popular, envolvendo a iniciativa dos indivíduos em ocupar espaços decisórios para influenciá-los por meio de suas decisões, de modo a pressionar o governo para a implementação dessas decisões (SILVA, 2024). Por fim, a autora afirma que responsividade do governo às preferências dos conselheiros contempla a integração das demandas expressas pelos conselheiros durante as reuniões.

2.2.3 Julgamento Ponderado

O julgamento ponderado, conforme definido por Smith (2009), sugere que as decisões em uma democracia devem ser o resultado de uma consideração cuidadosa e equilibrada dos fatos e opiniões. O autor defende que o bem democrático do julgamento ponderado envolve a exploração profunda do entendimento dos cidadãos tanto dos detalhes técnicos do assunto em questão quanto das visões de outros cidadãos.

Isso implica que os cidadãos devem ter a oportunidade e os recursos para se envolver e entender completamente os problemas em discussão, não apenas expressando suas opiniões, mas também entendendo do tema discutido, considerando as perspectivas de outros cidadãos antes de formar suas próprias opiniões (SMITH, 2009). Para o autor, o julgamento ponderado é importante para garantir que as decisões tomadas sejam informadas, justas e representativas das diversas perspectivas dentro de uma sociedade.

Pytlíkzillig *et al.* (2017) defendem que o entendimento de determinados elementos do processo tende a crescer com a participação. Por meio do debate ou engajamento social, frequentemente pode-se beneficiar potencialmente mais um

grupo em detrimento de outros. Smith (2009) vê o julgamento ponderado como uma medida da qualidade do envolvimento dos cidadãos nas questões públicas. Isso envolve o uso de razões públicas, compartilhamento de pontos de vista e busca de consenso.

Desse modo o autor argumenta que os cidadãos devem ser incentivados a participar ativamente do debate público, compartilhar suas perspectivas e trabalhar em direção a um consenso sempre que possível (SMITH, 2009). O autor afirma que o aumento das oportunidades de participação levará os cidadãos a ambientes institucionais desconhecidos, onde serão desafiados com demandas não convencionais, no sentido de que serão chamados a fazer julgamentos que podem ter um impacto público considerável.

Santos (2019) salienta que, no contexto do bem democrático do julgamento ponderado, ao examinar o componente decisório, nota-se uma frequência de decisões efetuadas sem discussão prévia ou mesmo sem registro de votação, o que complica a avaliação dos acordos e discordâncias estabelecidos no âmbito do conselho estudado por ela.

Já Silva (2024) defende que o julgamento ponderado tem divisões principais. A primeira refere-se à educação não-formal ou ao desenvolvimento da consciência cívica, que envolve treinamentos frequentemente oferecidos pelos conselhos. Para a autora citada, a segunda divisão contempla os procedimentos e impactos gerados pelo incentivo à reflexão entre os conselheiros, levando em conta os efeitos no nível pessoal (desenvolvimento de competências políticas e formação de coalizões), os impactos no domínio público (representação das diversidades e interesses comuns entre os participantes e a população em geral) e as consequências político-institucionais (expansão das bases representativas e consolidação das relações com o governo e outros integrantes da IP).

2.2.4 Transparência

Com a promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), tornou-se possível para qualquer cidadão requerer informações públicas, isto é, aquelas não sujeitas a classificação de confidencialidade, seguindo um procedimento que respeita normas, prazos, mecanismos de controle e recursos cabíveis (BRASIL, 2011). De acordo com a referida lei, esta norma marca uma

transição significativa no que tange à transparência pública, instituindo que o acesso às informações é o princípio padrão e o sigilo constitui uma exceção.

O direito ao acesso à informação pública está inserido no Capítulo I da CF/88, adicionalmente, o fundamento do acesso à informação está presente no artigo 37, caput, da Carta Magna, que estabelece a publicidade como um dos princípios basilares que orientam a Administração Pública (KLOSOWSKI *et al.*, 2020).

Nesse contexto, Smith (2009) entende que o bem democrático da transparência é importante para a clareza do processo decisório, de modo que seja aberto e acessível a todos, sendo importante para garantir que todos os cidadãos tenham a oportunidade de participar e influenciar o processo democrático (SMITH, 2009). O autor afirma que esse bem está direcionado para a reflexão e para a abertura dos procedimentos tanto para os participantes, quanto para o público em geral.

A transparência está relacionada com a clareza dos processos e os procedimentos das inovações democráticas, assim como a acessibilidade de informações pertinentes para os cidadãos e outros agentes políticos (SMITH, 2009). Para De Oca Barrera (2019), a transparência é analisada como um dos componentes que caracterizam uma nova forma de governo ou governança. Diz respeito à disponibilidade, aprovação e incorporação de informações de utilidade pública.

Ainda que a informação seja relativamente compreensível, ela não é considerada completa se não estiver facilmente acessível aos usuários. Portanto, a acessibilidade das informações é também um critério essencial para definir a transparência (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

A transparência pode ser vista sob duas perspectivas: interna e externa. A perspectiva interna se refere à medida em que as instituições estão cientes das circunstâncias nas quais estão envolvidas dentro do processo decisório (SMITH, 2009). A perspectiva externa, também conhecida como publicidade que para o autor citado, está relacionada ao grau de conhecimento que os atores não envolvidos no processo decisório possuem sobre o funcionamento da inovação democrática, seu papel no processo de tomada de decisão e como esses participantes formam uma opinião com base nessas informações.

Sob a perspectiva de Silva (2024), a transparência interna engloba o

entendimento das condições de participação e da dinâmica interna da IP para os seus membros. A autora entende que a transparência externa, diz respeito ao processo de divulgação de informações ao público geral, que não faz parte do conselho, considerando assim os canais pelos quais as informações são disponibilizadas e o tipo de dados disponibilizados que facilitam o entendimento dos interessados. Assim, a integridade da transparência externa é essencial para o propósito dos conselhos (KLOSOWSKI *et al.*, 2020).

Nessa seção, explorou-se a participação e os elementos das inovações democráticas e dos bens democráticos. Na sequência, o foco será no Conselho de Políticas Públicas, componente chave das inovações democráticas, que ganhou impulso com o processo de redemocratização do Brasil.

2.3 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ENFOQUE NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

2.3.1 Conselhos de Políticas Públicas

O Brasil, com suas vastas dimensões e mais de 5.000 municípios, apresenta desafios significativos para implementar e analisar como as Instituições Participativas (IPs) operam e tomam decisões em nível subnacional. A compreensão das mudanças ao longo do tempo na forma como essas entidades exercem suas responsabilidades legais também é desafiadora (ALMEIDA *et al.*, 2022).

Desde o final da década de 1980, em decorrência das disposições da CF/88 e do forte compromisso com a participação cidadã que caracterizou o processo de transição do regime militar para o democrático no Brasil, os espaços institucionais de participação tornaram-se elementos proeminentes no sistema político do país (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015). Nesse período, estabeleceram-se as fundações jurídicas e políticas do Estado Democrático de Direito no Brasil, com a CF/88 enfatizando a cidadania e a democracia (OLIVEIRA, 2022).

Esse movimento de redemocratização trouxe a ideia de compartilhar o poder de gerir a “coisa pública” (Res-publica) com indivíduos de cidadania e participação social no planejamento, execução e supervisão das políticas, entre outros princípios (OLIVEIRA, 2022). A participação social, ou o controle público sobre a administração das políticas públicas, implica reconhecer a importância de o Estado envolver

ativamente a sociedade civil, criando oportunidades para formas emergentes de solidariedade social (COHN, 2011).

Dado que o âmbito estatal e o público não se confundem, o fortalecimento da sociedade civil implica diretamente a democratização do Estado. É nessa reconfiguração das relações entre Estado e sociedade civil que reside à possibilidade de emergência das condições para a recriação da cidadania política e a expansão da cidadania social (COHN, 2011).

Com o processo de retomada das regras democráticas no Brasil, a CF/88 é caracterizada pela implementação de uma estrutura institucional que promove a gestão participativa das decisões políticas e regras para a participação cidadã, que inclui além dos conselhos gestores, presentes em muitos setores governamentais e em todos os níveis de governo, outras estruturas institucionais como os orçamentos participativos, planos diretores municipais, conferências públicas, que são mecanismos de engajamento cívico para fomentar a democracia participativa (PERISSINOTTO; FUKS; SOUZA, 2011; OLIVEIRA, 2022; GOMIDE; PIRES, 2014; AVRITZER, 2011; ALMEIDA *et al.*, 2021; OLIVEIRA, 2022; BARDDAL; TORRES, 2020).

Desse modo, o processo de democratização no Brasil foi caracterizado pela ascensão da sociedade civil na esfera política, ampliando uma série de movimentos sociais que buscavam políticas de distribuição e envolvimento (GOULART, 2019). Assim a gestão participativa representou um reflexo claro dos anseios sociais durante esse período tanto no Brasil, quanto internacionalmente, inclusive alguns desses modelos tiveram alcance global, como é o caso do orçamento participativo (LÜCHMANN, 2020; OLIVEIRA, 2022; ALMEIDA *et al.*, 2022).

Os modelos participativos baseiam-se no critério de legitimidade, sustentando que as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que serão afetados por elas, por meio do debate público (LÜCHMANN, 2007). Ainda de acordo com a autora citada, teoricamente, esses modelos diferem significativamente do modelo de democracia representativa, pois incorporam a participação da população no processo de discussão e tomada de decisões políticas.

A participação social, quando bem estruturada e institucionalizada como uma ampla estratégia governamental, tem o potencial de maximizar a energia social oriunda dos processos deliberativos (DA SILVA, 2020). Embora a criação de espaços públicos para encontros entre representantes da sociedade e diversos

atores não assegure uma coordenação governamental eficaz, a autora citada afirma que esses espaços são fundamentais para o fortalecimento da democracia participativa.

Assim a participação social cada vez é mais fortalecida, permitindo políticas públicas mais eficazes para garantir os direitos dos cidadãos, pois são eles que podem falar com precisão sobre as ações públicas em seu benefício (ZERMIANI *et al.*, 2019). Surge assim uma nova visão de interação entre o Estado e a sociedade civil, em que a supervisão social da administração pública não se limita apenas aos órgãos de controle governamentais (BARDDAL; TORRES, 2020).

A regulação das disposições constitucionais que exigiam a participação em setores específicos de políticas públicas e a expansão do escopo de sua implementação para áreas mais abrangentes contribuíram para definir a participação como uma característica distintiva do Estado brasileiro (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016). Nesse contexto democrático, os conselhos gestores de políticas públicas representam uma das principais formas de democracia participativa no Brasil contemporâneo (BORBA, 2011).

Assim, os Conselhos de Políticas Públicas visam fomentar a participação dos cidadãos na implementação, supervisão e fiscalização das políticas públicas, são parte integrante da democracia participativa (BRASIL, 1988). A CF/88, em seu artigo 1º, parágrafo único, e nos artigos 14, 198 e 206, destaca a relevância da participação cidadã, ressaltando as áreas de saúde, assistência social e educação, por meio de entidades representativas, para assegurar o controle social. A disposição constitucional fortaleceu a formação dos conselhos de políticas públicas, concedendo autonomia aos estados e municípios para estabelecerem tais conselhos para a participação ativa dos cidadãos (BRASIL, 1988).

De acordo com Lavallo, Voigt e Serafim (2016), durante os anos 1990, na primeira década de expansão dos conselhos, a principal preocupação da primeira geração de estudos era avaliar o funcionamento dessas instituições sob a perspectiva de seu potencial democratizante. Segundo os autores citados, a condição essencial para efetiva participação era a existência de mecanismos que permitissem a ampliação do exercício da cidadania, a inclusão de setores tradicionalmente excluídos da política formal e a melhoria da responsividade das políticas públicas às necessidades desses setores.

Os conselhos gestores fomentam a participação cidadã, pois são órgãos permanentes estabelecidos para integrar a perspectiva dos cidadãos na formulação de políticas públicas. Os governos, especialmente prefeituras, têm promovido participação cidadã em diversas áreas, incluindo planejamento urbano, meio ambiente e desenvolvimento econômico (SANFELIU; BRUGUÉ, 2015).

São encontrados na maioria dos municípios brasileiros e articulados desde o nível federal e estadual, abrangem uma ampla variedade de temas, como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, criança e adolescente, entre outros. A criação dos conselhos de políticas públicas incentivou a multiplicação de outros, em várias áreas de atuação (TATAGIBA, 2006; LÜCHMANN, 2006; LAVALLE, 2011a; AVRITZER, 2011).

Os conselhos promovem o diálogo entre governo e sociedade civil por meio de canais públicos e plurais, visando a uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos (TATAGIBA, 2006; PESSALI; GOMES, 2020). Muitos conselhos têm representação paritária, embora existam outros formatos (PESSALI; GOMES, 2020). De acordo com os autores citados, em alguns casos, os usuários de um serviço público têm metade da representação. Leis, decretos e regimentos internos definem a composição dos conselhos, resultando em uma grande variedade.

Nesse contexto, a representação por entidades ou organizações da sociedade civil está amplamente ancorada na legitimidade dessas organizações para defender causas sociais diversas e atender às demandas e interesses de grupos historicamente excluídos dos processos de decisão política (LÜCHMANN, 2007). Assim, contribuem para a emergência de novos atores sociais no contexto do processo decisório (COHN, 2011). Essas experiências têm demonstrado uma notável capacidade de abrangência para diferentes áreas de políticas públicas (como meio ambiente, educação, saúde) representando uma conquista significativa na construção de uma institucionalidade democrática (LÜCHMANN, 2006).

Os Conselhos Gestores fruto de uma história de mobilização de diversos grupos sociais, possuem uma base jurídica que confere um caráter legal ao seu papel deliberativo na formulação, decisão e monitoramento das principais políticas e ações governamentais em diversas áreas sociais (LÜCHMANN, 2007). Quanto ao formato institucional dos conselhos gestores, são estruturados primordialmente pela representação de entidades e/ou organizações da sociedade civil.

Durante a formalização dos conselhos, é habitual estabelecer o objetivo

específico e o escopo de sua atuação. Portanto, em relação à sua natureza e responsabilidades, os conselhos geralmente são categorizados como consultivos, deliberativos, fiscalizadores, normativos e propositivos (PESSALI; GOMES, 2020).

Os conselhos consultivos respondem às propostas de políticas públicas dos poderes públicos, fornecendo orientação para as decisões a serem tomadas. No entanto, não existe um mecanismo que obrigue o poder executivo a seguir as posições do conselho (PESSALI; GOMES, 2020). Conforme citado pelos autores, os conselhos deliberativos tomam decisões sobre políticas públicas e a alocação de recursos, com suas decisões sendo diretamente vinculadas à ação do poder executivo.

Os conselhos fiscalizadores verificam e, se necessário, sancionam o cumprimento de políticas específicas e o uso de recursos públicos. Os conselhos normativos interpretam e estabelecem normas para o funcionamento de uma política ou entidades públicas. Os propositivos são responsáveis pela elaboração de propostas de ação e políticas para o poder público (PESSALI; GOMES, 2020).

Alguns conselhos administram fundos específicos para ações públicas, com alguns originados da criação de um fundo. Outros ajudaram a criar fundos ou canalizaram recursos, expandindo seu escopo de ação. Muitos conselhos possuem mais de uma natureza ou têm funções específicas em cada uma delas (PESSALI; GOMES, 2020). Ainda de acordo com os referidos autores, outros conselhos se organizam em uma única plenária para discussões e decisões. Muitas vezes, os conselhos estão vinculados a um órgão público municipal relacionado à sua área de atuação, o que facilita sua operação regular (PESSALI; GOMES, 2020). A representação nos conselhos possui um nível mais elevado de autonomia, uma vez que está diretamente ligada à elaboração de políticas públicas e, portanto, fundamentada na perspectiva de representar interesses amplos (LÜCHMANN, 2007).

É certo que de maneira bastante direta, ninguém se auto representa nos conselhos. A exigência para fazer parte deles é estar associado a um movimento ou entidade que endosse sua indicação. Então, a participação é individual, com possibilidade de representação de entidades. (GOULART, 2019).

Na realidade brasileira, especialmente desde a promulgação da CF/88 até o final do governo de Dilma Rousseff, surgiram diversos mecanismos de interação no âmbito das estruturas governamentais (LÜCHMANN, 2020). Para a autora, esses

modelos incluem ouvidorias, *sites* na internet e programas governamentais como os orçamentos participativos, consultas públicas, conselhos, conferências e audiências públicas. Essas iniciativas concretizaram diferentes formas de relação entre o Estado e a sociedade, criando um cenário multifacetado com vários pontos de acesso e propósitos distintos.

Ao longo das últimas três décadas, os conselhos gestores de políticas públicas se consolidaram como instituições que materializam o princípio da participação, previsto na CF/88. O que eram disposições abstratas, foram concretizadas por meio da introdução do princípio da participação em setores específicos da política (LAVALLE; GUICHENEY; VELLO, 2021).

A partir dos anos 2000, o conceito de ‘inovação democrática’ tem sido amplamente aceito e popularizado, servindo como um termo abrangente para descrever o conjunto de novas práticas participativas (HERRANZ, 2021). Dentro desse panorama, os conselhos são percebidos como inovações democráticas que, segundo Smith (2009), constituem instituições projetadas para enriquecer a qualidade da participação popular nas decisões governamentais (SMITH, 2009). Smith (2009) defende que elementos como inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência são fundamentais para inovações democráticas.

Embora esses bens democráticos sejam considerados individualmente para fins de clareza conceitual e análise, eles também podem ser considerados em conjunto (PESSALI; GOMES, 2020). De acordo com Santos (2019) seja qual for a inovação democrática, não importando a qual teoria democrática se fundamente, deve produzir algum bem democrático do quadro comparativo proposto por Smith (2009), mesmo que minimamente

Assim, na primeira década do século XXI ocorreu uma transformação no cenário institucional da democracia brasileira. Os canais de participação da sociedade na formulação de políticas públicas, já amplamente disseminados nos governos locais e estaduais, foram fortalecidos no âmbito federal (FONSECA et al., 2021).

Destaca-se como essa transformação o exemplo de participação cidadã no estudo realizado nos conselhos de saúde das capitais brasileiras por Santos *et al.* (2020), que consideram os Conselhos de Saúde como espaços públicos destinados à participação e ao controle social das ações de saúde que impactam a comunidade. Nesse contexto, os autores identificaram que o acesso à informação é um elemento

crucial para a promoção da democracia participativa. Esse acesso é indispensável não apenas para os conselheiros, mas também para a sociedade civil em geral, permitindo que proponham, monitorem e avaliem as ações realizadas na área saúde.

Esse estudo reforça o contido na CF/88 quando afirma que os conselhos de políticas públicas buscam implementar, monitorar e supervisionar as políticas públicas de acordo com a CF/88, sendo uma ferramenta importante para garantir que as políticas públicas sejam efetivas e atendam às necessidades dos cidadãos (BRASIL, 1988).

Em Curitiba, os conselhos de políticas públicas exemplificam um vasto grupo de instituições similares estabelecidas no Brasil com o objetivo de aumentar a participação dos cidadãos na política municipal (PESSALI; GOMES, 2020). Nesse contexto, a Prefeitura da Cidade, mantém ativo o Portal dos Conselhos de Curitiba¹⁵ que compõe o conjunto de conselhos municipais locais. Esse endereço eletrônico reúne informações relativas aos conselhos Municipais de Curitiba (CURITIBA, 2024).

O Portal representa um espaço para o diálogo e a transparência pública ao disponibilizar informações relativas aos conselhos como legislação, composição, câmaras temáticas, atas, editais, eventos, notícias e outros documentos de forma padronizada. Os Conselhos de Curitiba são organizados em quatro áreas: cidade e meio ambiente, administrativa, fiscal e social (CURITIBA, 2024).

Os conselhos de cidade e meio ambiente atuam na formulação, elaboração e acompanhamento das políticas públicas urbanas, e têm o foco na gestão democrática da cidade (CURITIBA, 2024). Ainda de acordo com os dados do Portal, a área administrativa tem os conselhos formados por grupos técnicos da Prefeitura de Curitiba, com membros eleitos ou designados que trabalham na proposição, acompanhamento e avaliação de ações dos órgãos.

O segmento fiscal tem como atribuição, entre outras, a fiscalização dos atos administrativos a fim de verificar o correto cumprimento dos deveres legais e estatutários. No que diz respeito à área social o objetivo principal visa no aperfeiçoamento da tomada de decisões voltadas às políticas públicas sociais (CURITIBA, 2024).

Os conselhos de políticas públicas realizam reuniões regulares com seus

¹⁵ <https://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br>

membros, que podem ser abertas ou não ao público ou a convidados. As reuniões são organizadas com base em pautas pré-definidas e normas internas, geralmente estabelecidas pelos próprios conselheiros ou em conferências (PESSALI; GOMES, 2020). Ainda, segundo os mesmos autores, alguns conselhos se organizam em comissões temáticas para lidar de forma mais eficaz com questões específicas.

No âmbito da América Latina, a implementação de ambientes participativos representa um desafio em aberto para a maioria dos países da América Latina. O funcionamento otimizado desses espaços dependeria de elementos que vão além da administração institucional (ARAVENA; SILVA, 2020). Na Colômbia, foi somente no ano de 2000 que uma regulamentação voltada para a participação cidadã no planejamento local foi criada, conhecida como Acordo 13 de 2000. Esta norma, emitida pelo Conselho de Bogotá, estabeleceu um marco legal para a participação local na cidade. (VÁSQUEZ GONZÁLEZ; RUEDA RODRÍGUEZ; SERRANO CÁRDENAS, 2020).

Por meio desse acordo, foram criados os Conselhos Locais de Planejamento (CPL). São formados por representantes de diversos setores sociais e têm a tarefa de identificar e priorizar as necessidades locais, sugerir soluções, coordenar a discussão sobre o Plano de Desenvolvimento Local (PDL), monitorar sua implementação e fornecer recomendações ao prefeito local com base nos resultados das reuniões dos cidadãos (VÁSQUEZ GONZÁLEZ; RUEDA RODRÍGUEZ; SERRANO CÁRDENAS, 2020). Os autores destacam que desde sua criação, a CPL tornou-se um dos principais mecanismos de participação local em Bogotá, com um papel direto no planejamento de investimentos nas localidades da cidade.

No Chile, em 2011, foi promulgada a Lei 20.500 sobre Associações e Participação Cidadã na Gestão Pública. Essa lei sistematizou diversos instrumentos e experiências desenvolvidas em nível setorial e territorial, estabelecendo um quadro regulatório relacionado ao acesso à informação e à associatividade cidadã. Reconheceu especificamente o direito dos cidadãos de participar em políticas, planos, programas e ações (ARAVENA; SILVA, 2020).

Essa lei promulgada no Chile, resultou na criação de um novo órgão local, o Conselho Comunal das Organizações da Sociedade Civil (COSOC). A implementação do COSOC a nível comunal é um fenômeno interessante a ser analisado, principalmente devido ao papel atribuído aos mecanismos de participação

local. Esses mecanismos são vistos como uma estratégia para enfrentar a crise de representação que afeta a maioria das comunidades (ARAVENA; SILVA, 2020).

É certo que as decisões continuarão sendo tomadas pelo governo. O crucial é que, antes dessas decisões serem tomadas, as pessoas sejam informadas e um diálogo coletivo seja estabelecido para enriquecer essas decisões com perspectivas diversificadas (SANFELIU; BRUGUÉ, 2015). Assim, os conselhos, como instituições, têm fomentado e sustentado interações nas quais os participantes estabelecem hábitos, padrões, regras e normas, tanto formais quanto informais, para abordar questões públicas, buscando soluções que satisfaçam todas as partes envolvidas (PESSALI; GOMES, 2020).

Nessa perspectiva de envolvimento nos conselhos de políticas públicas, surgiram diversos conselhos com a finalidade de promover a participação cidadã, além de debater e implementar as políticas públicas solicitadas pela comunidade. Nesse cenário, os conselhos de segurança alimentar e nutricional se destacam, com o propósito de aperfeiçoar a democracia e abordar as questões relacionadas à segurança alimentar e nutricional da população. Assim, a seção seguinte introduziu os conceitos e exemplos de conselhos de segurança alimentar e nutricional, bem como algumas políticas debatidas nesse contexto.

2.3.2 Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional

A garantia da Segurança Alimentar e Nutricional é um desafio global, dada a sua complexidade e natureza multidimensional (RAMOS; SOUSA; SANTOS, 2022). A garantia do DHAA está prevista no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (BRASIL, 1948).

Em 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que constituem o cerne da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Esses objetivos estão subdivididos em metas associadas para orientar a estratégia global de desenvolvimento até 2030 (BREUER; JANETSCHEK; MALERBA, 2019). Esses objetivos e metas estão relacionadas à implementação de políticas de saúde, saneamento, educação, habitação, promoção da igualdade de gênero e preservação do meio ambiente, além de ações para estabelecer uma parceria global visando o desenvolvimento sustentável (ROMA,

2019).

Como forma de erradicar a Insegurança Alimentar e seus derivados, um dos ODS foi adotado na Agenda 30: ODS 2 (Fome zero e agricultura sustentável), cujo objetivo é “erradicar a fome, alcançar a Insegurança Alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável” (BRASIL, 2024). Esse objetivo visa combater a fome, a desnutrição, a pobreza, aumentar a produtividade agrícola entre outras medidas, de modo que a Insegurança Alimentar seja reduzida, a nutrição melhorada e a agricultura sustentável promovida.

No Brasil, o direito à alimentação surgiu indiretamente na Constituição brasileira de 1934, que assegurou aos cidadãos o direito de prover sua própria subsistência e a de sua família, além de prever auxílios à educação e alimentação para alunos carentes (CORREA; CLARK; CARVALHO, 2018). De acordo com os autores citados, as Constituições brasileiras de 1937 e 1946 abordaram o direito à alimentação de maneiras diferentes, com a primeira permitindo que pais em condições precárias solicitassem auxílio ao Estado, e a segunda representando um avanço no reconhecimento dos direitos sociais. No entanto, a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1/1969 não trouxeram inovações significativas, como a inclusão explícita do direito à alimentação, apesar do cenário global de expansão dos direitos humanos (CORREA; CLARK; CARVALHO, 2018).

O CONSEA desempenha um papel importante na realização DHAA, tendo como principal função sugerir ações, medidas e diretrizes governamentais, no âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional em todo o país (RODRIGUES; SANTANA; SHINOHARA, 2024). O DHAA tem sido reconhecido internacionalmente em vários acordos e declarações, e no Brasil, foi reafirmado com a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) (CASEMIRO, *et al*, 2010).

Atuando como um conselho consultivo para o Presidente da República, o CONSEA é formado por membros da sociedade civil e do governo, escolhidos por meio de critérios de representação, aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), cuja aprovação é submetida ao Presidente da República. No conselho ainda é comportado a presença de observadores convidados. (RODRIGUES; SANTANA; SHINOHARA, 2024; SILVA, 2020).

A criação do CONSEA é o resultado de uma série de fatores e do desenvolvimento das discussões sobre a Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil

e no mundo. Um componente chave para a concepção do conselho foi a participação da sociedade civil, que já estava envolvida no debate sobre a fome, junto ao governo (RODRIGUES; SANTANA; SHINOHARA, 2024). Os autores destacam que a partir da década de 1970, um número crescente de organizações populares começou a surgir no Brasil, evidenciando uma maneira de pressionar o governo e o interesse da população em resolver o problema.

Em 1993, foi estabelecido o CONSEA por meio do Decreto 807/1993. Originalmente constituído por representantes de diversos ministérios¹⁶ e organizações sociais, surgindo no âmbito do Plano de Combate à Fome e à Miséria, sua missão era articular as esferas governamentais, municipal, estadual e federal, e a sociedade civil, por meio de representantes de movimentos sociais e Organizações não governamentais (ONGs), a fim de desenvolver uma estratégia emergencial de combate à fome (SILVA, 2020).

Em 1985, o Ministério da Agricultura propôs uma política nacional de segurança alimentar, que incluía a criação do CONSEA. No ano seguinte, a I Conferência de Alimentação e Nutrição abriu caminho para a consagração do direito à alimentação, que foi incorporado ao Plano Nacional de Direitos Humanos em 1996 (CORREA; CLARK; CARVALHO, 2018). Foi nessa conferência que se mencionou pela primeira vez a proposta de estabelecer um conselho consultivo dedicado às políticas públicas de combate à fome (RODRIGUES; SANTANA; SHINOHARA, 2024).

Em 06 de julho de 1992, o Brasil, por meio do Decreto Federal nº 591, oficializou o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Este pacto, que foi reconhecido em 1966, estabeleceu no seu artigo 11 o DHAA, além disso, destacou a responsabilidade do Estado em promover e garantir este direito a todos os cidadãos (BRASIL, 1992).

Em 1993, em um contexto político focado no combate à fome, foi estabelecido o Plano de Combate à Fome e à Miséria e o CONSEA, como órgão

¹⁶ De acordo com o Decreto 807/1993 o CONSEA foi constituído originalmente por representantes de vários ministérios: Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministro de Estado da Fazenda; pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República; Ministro de Estado da Saúde; Ministro de Estado da Educação e do Desporto; Ministro de Estado do Trabalho; Ministro de Estado do Bem-Estar Social; Ministro de Estado da Agricultura; e por 21 representantes de entidades ou personalidades da sociedade civil, designados pelo Presidente da República.

coordenador das políticas nacionais do setor, por meio do Decreto nº. 807 de 24 de abril de 1993 (CORREA; CLARK; CARVALHO, 2018). Esse decreto tinha como objetivos a coordenação aos programas relativos à Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Brasil, bem como assessorar à Presidência da República nas questões pertinentes à saúde e alimentação (BRASIL, 1993; RODRIGUES; SANTANA; SHINOHARA, 2024). A formação do CONSEA representou um avanço significativo para a Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. O CONSEA é um espaço em que a sociedade civil tem uma participação ativa (RODRIGUES; SANTANA; SHINOHARA, 2024). O CONSEA foi responsável pela organização da primeira CNSAN em 1994. (RAMOS; SOUSA; SANTOS, 2022).

Entretanto, o CONSEA foi extinto pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Esse decreto estabeleceu o Programa Comunidade Solidária e tinha um conselho consultivo próprio que absorveu as funções do então CONSEA (BRASIL, 1995; CORREA; CLARK; CARVALHO, 2018; RAMOS; SOUSA; SANTOS, 2022). Em 2003 o CONSEA foi restabelecido como órgão de assessoramento à Presidência da República, por meio da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2003). Seu restabelecimento, juntamente com a implementação de outros programas governamentais como o Fome Zero e o Bolsa Família, desempenharam um papel crucial na remoção do Brasil do Mapa da Fome em 2014 (RODRIGUES; SANTANA; SHINOHARA, 2024). Por ocasião da retomada dos trabalhos do CONSEA, ocorreu a segunda CNSAN, no ano de 2004 (RAMOS; SOUSA; SANTOS, 2022).

Posteriormente, em 2006, o artigo 2º da Lei Federal nº 11.346 de 2006 reconheceu o direito de cada indivíduo à alimentação adequada. Esta lei, conhecida como LOSAN, resultou na criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que integra conselhos e conferências de entidades governamentais de vários níveis e incentiva a colaboração interdepartamental com a formação de uma Câmara Interministerial encarregada pela formulação de políticas de segurança alimentar em âmbito nacional (CORREA; CLARK; CARVALHO, 2018).

Por meio do SISAN, governo, em colaboração com a sociedade civil organizada, ficam encarregados de formular e implementar políticas, planos, programas e ações que garantam o direito mencionado (BRASIL, 2006; CORREA; CLARK; CARVALHO, 2018). O SISAN é encarregado da gestão intersetorial de políticas públicas e da articulação entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) e com a participação ativa da sociedade, para a

implementação e execução das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2023).

Por intermédio de CNSAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), e o CONSEA, além de outras entidades públicas e privadas que aderem aos critérios, princípios e diretrizes devem ser reproduzidas nos estados e municípios para efetivar os princípios do SISAN (RABELLO *et al.*, 2021). O CONSEA, como parte integrante do SISAN, tem a função de assessorar o Presidente da República na formulação de políticas públicas em âmbito nacional, estabelecendo diretrizes que garantam a Segurança Alimentar e Nutricional, incentivem o atendimento das necessidades básicas e combatam a fome (RIBEIRO ROCHA; FORMIGHIERI GIORDANI; DE PAULA, 2023).

No ano de 2010, por meio do Decreto Federal nº 7.272/2010, que regulamenta a LOSAN, estabeleceu-se a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Esta política tinha como objetivo não só garantir o acesso à alimentação adequada para aqueles que enfrentassem Insegurança Alimentar e nutricional, mas também promover a soberania alimentar. Isso é feito incentivando a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, o que também contribuiu para o desenvolvimento econômico (BRASIL, 2010).

Esse decreto deu efetividade à Lei Federal nº 11.346 de 2006, estabelecendo o SISAN¹⁷. A partir de 2010, a Emenda Constitucional nº 64 introduziu o DHAA ao artigo 6º da Constituição Federal. Por conta dessa emenda o DHAA passou a fazer parte dos direitos sociais e deve ser assegurado a todos os cidadãos pelo Estado: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Desde a reconstrução do CONSEA, sua agenda tem estado fortemente relacionada às ações sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Ao CONSEA foi atribuída a competência de exercer o controle social e atuar na formulação, monitoramento e avaliação do SISAN, em

¹⁷ A Medida Provisória nº 870/2019 retirou o CONSEA do rol dos componentes do SISAN. As consequências foram significativas para os cidadãos brasileiros, especialmente os mais fragilizados. Com a extinção do CONSEA ocorreu redução das políticas de SAN, fazendo com que a sociedade se mobilizasse em favor dos direitos e da soberania alimentar e em favor da democracia.

coordenação com os entes federados (estados, Distrito Federal e municípios) e entidades da sociedade civil engajadas nessa causa (SILVA, 2020).

Em âmbito estadual, especificamente no estado do Estado do Paraná, o Ministério Público do Paraná, por intermédio do Centro de Apoio das Promotorias de Justiça de Proteção aos Direitos Humanos, monitora desde o ano de 2016 o projeto intitulado “Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN”. O projeto está em andamento, e tem SISAN. Esse monitoramento é realizado por meio do Painel SISAN, e para dar subsídio e efetividade ao direito fundamental à alimentação adequada (PARANÁ, 2024).

No contexto da pandemia causada pela COVID-19, ocorreram perdas de diversas naturezas: vidas humanas, empregos e falências de comércio e serviços. Isso gerou uma crise econômica, de crescimento, aumento da pobreza e desigualdade, ampliando a desigualdade entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como internamente em seus respectivos territórios (ACOSTA, *et al.*, 2022).

No Brasil, os impactos da pandemia da COVID-19 destacam de forma dramática as decisões tomadas pelo país ao longo de sua trajetória. A partir da ratificação da Emenda Constitucional 95 em 2016¹⁸, que definiu um limite para os gastos públicos federais, antecipou-se o declínio do financiamento dos sistemas de saúde, educação e proteção social (RECINE *et al.*, 2020). Ainda, os autores destacam que da mesma forma, a implementação das reformas trabalhistas e previdenciárias nacionais exacerbou a condição de milhões de trabalhadores em situação precária.

O SISAN proporcionou a oportunidade de aprimorar a colaboração entre diferentes setores e níveis federativos, mantendo as prioridades necessárias para assegurar a Segurança Alimentar e Nutricional na pauta pública (RECINE *et al.*, 2020). Posteriormente, com a posse de um novo governo no Brasil em 2019, a desestruturação das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional ganhou força. O governo que assumiu, teve como uma de suas primeiras medidas a

¹⁸ A Emenda Constitucional nº 95/2016 estabeleceu um Novo Regime Fiscal para os orçamentos fiscais e da Seguridade Social da União, com validade de vinte exercícios financeiros. Esta emenda acrescentou nove artigos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), especificamente os artigos 106 a 114.

extinção do CONSEA (RIBEIRO ROCHA; FORMIGHIERI GIORDANI; DE PAULA, 2023). Essa extinção foi cancelada pela Medida Provisória nº 870/2019 e posteriormente convertida na lei nº 13.844 de 18 de junho de 2019 (BRASIL, 2019a; 2019b).

A Pandemia da COVID-19 teve um impacto significativo na população brasileira, contribuindo para uma crise sanitária e socioeconômica, particularmente aqueles em condições vulneráveis. Além disso, a extinção do CONSEA contribuiu para o agravamento dessa crise (RODRIGUES; SANTANA; SHINOHARA, 2024; RECINE *et al.*, 2020).

A Lei 13.844/2019 excluiu o CONSEA do rol do SISAN. Nesse sentido, a PNSAN - que é responsável pela promoção da Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Brasil – foi incorporada ao Ministério da Cidadania, e uma de suas atribuições foi: “orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos às áreas de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de renda, de cidadania e de assistência social” (BRASIL, 2019a).

Em decorrência dessa mudança, ocorreram ações como a redução do orçamento e a desestruturação das equipes, também nesse período, não houve sequer uma reunião da CAISAN, isso resultou em um retrocesso nas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. Significou a eliminação do principal fórum de participação popular contínua na política de Segurança Alimentar e Nutricional, limitando assim a interação entre a sociedade civil e o governo, a definição de objetivos acordados e o controle social (RECINE *et al.*, 2020).

Como consequência dessa lei, desencadeou a desestruturação de um processo de formação de um sistema coordenador de políticas nacionais (RECINE *et al.*, 2020). Os autores destacam que os efeitos causados pelo estabelecimento da Lei 13.844/2019 trouxeram consequências severas aos grupos mais vulneráveis, particularmente durante a crise de saúde pública. Os autores afirmam que a falta dessa coordenação entre o governo e a sociedade aumentou o distanciamento do poder público da realidade, sua fragmentação e a diminuição do poder institucional e finalístico. Isso afetou as relações no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional.

Após a pandemia da COVID-19, houve um aumento na Insegurança Alimentar no Brasil. Pesquisas revelaram que quase metade da população brasileira, ou seja, 125 milhões de brasileiros enfrentou Insegurança Alimentar leve, moderada

ou aguda (ACOSTA, et al., 2022). O II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar, realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania Alimentar entre novembro de 2021 e abril de 2022, revelou que cerca de 33 milhões de pessoas no Brasil estavam enfrentando fome, indicando um estado de Insegurança Alimentar grave (RODRIGUES; SANTANA; SHINOHARA, 2024). Além disso, um total de 125,2 milhões de pessoas estavam vivenciando algum grau de Insegurança Alimentar, seja leve, moderada ou grave, representando mais da metade (58,7%) da população brasileira (RODRIGUES; SANTANA; SHINOHARA, 2024).

Posterior à extinção do CONSEA, o Congresso brasileiro acolheu a proposta de ajuste no projeto de lei referente à estrutura federal para a recriação do Conselho, evidenciando a importância da sociedade civil no monitoramento e controle social das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. No entanto, o presidente brasileiro da época vetou a recriação do CONSEA (MORAES; MACHADO; MAGALHÃES, 2021a). Apesar do veto, o congresso e a sociedade civil continuaram comprometidos na batalha para a recriação do CONSEA, que é fundamental para a participação social e a interseção na formulação e implementação das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (MORAES; MACHADO; MAGALHÃES, 2021a).

No ano de 2023, com a posse de um novo governo no Brasil, o CONSEA foi restabelecido por meio do Decreto nº 11.421 de 28 de fevereiro de 2023. Esse decreto trata das competências, a composição e o funcionamento do CONSEA (BRASIL, 2023). O referido decreto estabeleceu que o CONSEA deve ser formado majoritariamente por representantes da sociedade civil, que compõem dois terços do conselho, enquanto o restante é composto por representantes governamentais. A liderança do conselho é exercida por um membro da sociedade civil, escolhido pelos pares e nomeado pela Presidência da República (BRASIL, 2023).

Sendo assim, os CONSEAS têm como objetivo auxiliar na elaboração de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. Eles estão estruturados em três níveis: nacional, estadual e municipal, cada um com suas respectivas funções e responsabilidades (RIBEIRO ROCHA; FORMIGHIERI GIORDANI; DE PAULA, 2023). Os conselhos, enquanto espaços públicos não estatais e desempenham um papel fundamental na definição da agenda pública, que é elaborada para atender aos interesses da sociedade (BARROS; COSTA, 2019). Os autores citados afirmam que os conselhos servem como plataformas para a participação política, deliberação e controle público das ações do Estado, além de desempenharem um papel na

divulgação das ações governamentais.

Nesse contexto, os conselhos de segurança alimentar são mecanismos institucionais importantes que representam o modelo de participação social adotado pelas políticas sociais, bem como contribuem para a descentralização do SISAN (VASCONCELLOS; MOURA, 2018). Os autores destacam que a presença de conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional se estende a um terço dos municípios brasileiros. Esse resultado pode ser atribuído ao modelo de democracia participativa, delineado pela CF/88 e aprofundado pelo Governo Federal nos últimos dez anos. Ainda segundo os autores, é considerável o número de conselhos municipais implantados que evidenciam essa mobilização, e que pode refletir em uma expressão da sensibilidade da sociedade civil em relação ao tema da segurança alimentar e nutricional.

Os Conselhos são um exemplo de Instituições Participativas (IP) respaldadas pela legislação brasileira, estão presentes em todos os níveis governamentais: nacional, estadual e municipal (RIBEIRO ROCHA; FORMIGHIERI GIORDANI; DE PAULA, 2023). De acordo com os autores citados, os conselhos desempenham um papel direto na proteção dos direitos humanos universais e são legalmente encarregados de tarefas como formulação, planejamento, implementação e fiscalização de ações.

Os movimentos da sociedade civil, acadêmicos e alguns governos estão cada vez mais questionando como melhor envolver os cidadãos e as partes interessadas do sistema alimentar na formulação de políticas alimentares, com o objetivo de criar intervenções mais eficazes e legítimas (CANDEL, 2022). O autor enfatiza que aumentar a participação de cidadãos e partes interessadas no sistema alimentar pode impulsionar inovações democráticas, como os conselhos de políticas alimentares, que melhoram a qualidade e a legitimidade da formulação de políticas alimentares.

De acordo com Rocha (2023), a participação ativa da sociedade civil é importante para os processos e progressos nas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. É por meio da formação desta rede de diversos participantes, provenientes de várias áreas e setores, presentes nos níveis municipais, estaduais e federais, que as políticas são debatidas, formuladas e promovidas (ROCHA, 2023).

Ao longo dos anos, por meio das conferências, que são instituições participativas, também são proporcionados fóruns de debate sobre a Segurança

Alimentar e Nutricional e a elaboração de propostas de políticas públicas nesta área (RAMOS; SOUSA; SANTOS, 2022). Os autores destacam que este processo tem se esforçado para assegurar espaços de decisão e abrir a arena de participação para indivíduos que normalmente são excluídos dos processos decisórios. Para Candel (2022) o desenvolvimento e o estudo de novas formas de participação e tomada de decisão conjunta são vistos como parte da busca pela democracia alimentar. Isso refere-se ao nível de controle que indivíduos e comunidades têm sobre o funcionamento dos sistemas alimentares locais, nacionais ou transnacionais.

Nesse contexto democrático, o CONSEA é um espaço participativo, com o objetivo discutir as políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional. Desse modo, o CONSEA estabeleceu-se como um local importante para a formulação de políticas na área de Segurança Alimentar e Nutricional, promovendo o diálogo e a coordenação entre vários departamentos governamentais e organizações da sociedade civil (MORAES; MACHADO; MAGALHÃES, 2021a).

A contribuição do Conselho foi significativa para a consolidação do direito à alimentação e a criação de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional destinadas a vários grupos populacionais, em particular os mais vulneráveis, destacando sua relevância para a proteção social (MORAES; MACHADO; MAGALHÃES, 2021a). Os referidos autores destacam que a trajetória da política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil envolve a construção de estratégias de governança para promover a participação social e a coordenação entre diferentes setores. Nesse processo, destacam-se as Conferências Nacionais, a CAISAN e o CONSEA. Nas últimas três décadas, os conselhos deram forma institucional ao que eram apenas disposições abstratas na Constituição de 1988. Eles incorporaram o princípio da participação em certos setores políticos, um processo também conhecido como administração pública participativa (LAVALLE; GUICHENEY; BEZERRA, 2023).

A participação ativa dos cidadãos é crucial para assegurar que políticas públicas sejam efetivas e atendam às reais necessidades da população. Essa inclusão garante que as vozes da sociedade sejam ouvidas e contempladas. O estudo segue apresentando a metodologia utilizada para a coleta e análise dos dados, detalhando o processo de sua execução.

3 PERCURSO METODOLOGICO

Nesta seção estão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, a saber: tipo da pesquisa; forma da coleta de dados; técnica de análise. Esta pesquisa é de abordagem qualitativa e quantitativa.

Conforme Marconi e Lakatos (2003), a metodologia quantitativa é uma abordagem empírica que se fundamenta na quantificação dos dados. De acordo com autoras citadas a pesquisa científica representa um processo formal que demanda um tratamento com rigor científico. De acordo com Gil (2002) a análise dos dados é um processo como uma série de atividades, o qual pode reduzir os dados, a sua categorização, a interpretação, bem como a redação do produto final.

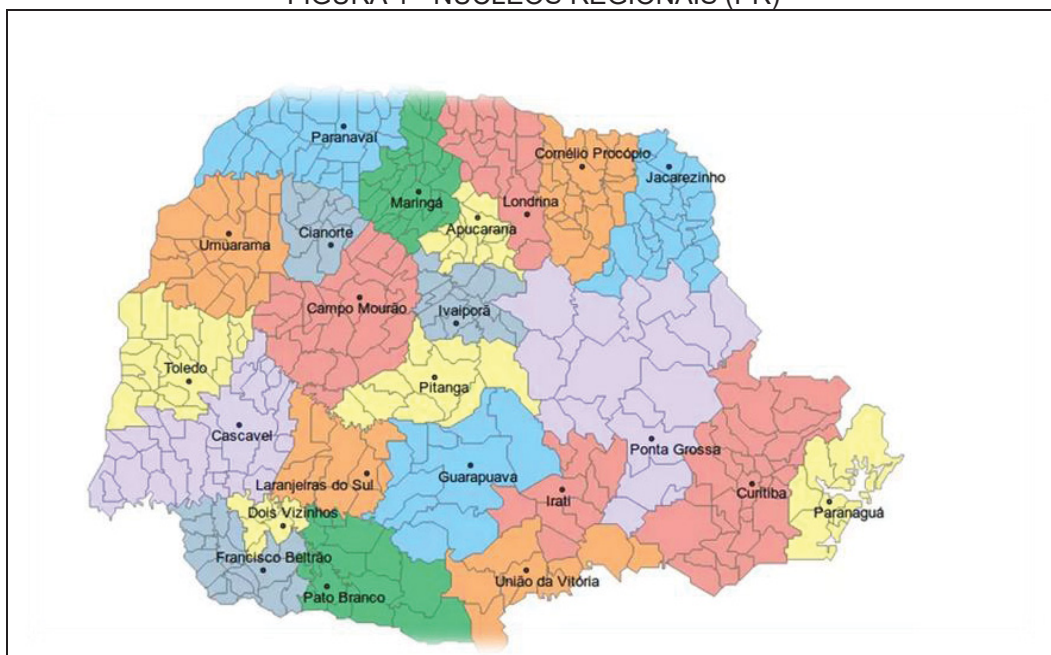
A pesquisa bibliográfica que serviu de base para elaborar o referencial teórico dessa dissertação ocorreu entre os meses de dezembro de 2023 à maio de 2024. Foram buscados documentos no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), *Scielo* e *Google Acadêmico*.

Selecionaram-se as publicações de documentos entre os anos de 2016 à 2024. Ainda foram utilizadas teses e dissertações do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR), relacionados à proposta teórica de Graham Smith, tendo em vista o referido Programa se destacar na produção do conhecimento sobre o tema.

Na etapa de coleta de dados foi realizada uma pesquisa documental utilizando as normas vigentes, como leis de criação, decretos regulamentares e regimentos internos, além de atas de reuniões, que segundo Silva (2024) são consideradas fontes primárias. A relevância desses dados está na identificação e caracterização do desenho institucional dos conselhos.

O levantamento dos municípios que serviram de amostra para a pesquisa, inicialmente foi realizado a partir da página da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento do Paraná. Na página consta um mapa do Estado do Paraná, destacando os 23 municípios que sediam os núcleos regionais do estado, conforme figura 1 a seguir:

FIGURA 1 - NÚCLEOS REGIONAIS (PR)



FONTE: SEAB (2024)

Conforme demonstrado na Figura 1, são 23 municípios que sediam os núcleos regionais¹⁹ do Estado do Paraná, a saber: Apucarana, Campo Mourão, Cascavel, Cianorte, Cornélio Procopio, Curitiba, Dois Vizinhos, Francisco Beltrão, Guarapuava, Irati, Ivaiporã, Jacarezinho, Laranjeiras do Sul, Londrina, Maringá, Paranaguá, Paranavaí, Pato Branco, Pitanga, Ponta Grossa, Toledo, Umuarama e União da Vitória (SEAB, 2024).

Fazem parte do Núcleo Regional de Curitiba 29 municípios a saber: Adrianópolis, Agudos do Sul, Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo do Tenente, Campo Largo, Campo Magro, Cerro Azul, Colombo, Contenda, Curitiba, Doutor Ulysses, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Lapa, Mandirituba, Piên, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Quitandinha, Rio Branco do Sul, Rio Negro, São José dos Pinhais, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná (SEAB, 2024). Para a escolha dos municípios elencados no rol do Núcleo Regional de Curitiba, estabeleceram-se os seguintes critérios:

- i. municípios com maior população e maior IDH;

¹⁹ Núcleos Regionais são denominados CORESANs – que segundo o Art. 18 do Regimento Interno do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA/PR são as Comissões Regionais. São órgãos colegiados vinculados ao CONSEA/PR no âmbito das diversas regiões do estado, objetivando a busca da descentralização de suas ações e o princípio da participação social e atuando de forma a concretizar as deliberações do CONSEA/PR, visando assegurar a política de SAN na sua região.

ii. municípios com menor população e menor IDH.

Os dados populacionais foram obtidos a partir do Censo do ano de 2022 (IBGE, 2022). Os dados do índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foram buscados na página do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, porém a base disponível foi do ano de 2010 (IBGE, 2010). Com base em ambos os critérios, elaborou-se a tabela 1 listada a seguir:

TABELA 1 - MUNICÍPIOS NÚCLEO CURITIBA

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO (IBGE, 2022)	IDH (IBGE, 2010)
CURITIBA	1773178	0,823
SÃO JOSE DOS PINHAIS	329628	0,758
COLOMBO	232212	0,733
ARAUCARIA	151666	0,740
FAZENDA RIO GRANDE	148873	0,720
CAMPO LARGO	136327	0,745
PINHAIS	127019	0,751
ALMIRANTE TAMANDARÉ	119825	0,699
PIRAQUARA	118730	0,700
CAMPINA GRANDE DO SUL	47825	0,718
LAPA	45003	0,706
RIO BRANCO DO SUL	37558	0,679
RIO NEGRO	31324	0,760
ITAPERUCU	31217	0,637
CAMPO MAGRO	30160	0,701
MANDIRITUBA	27439	0,655
QUATRO BARRAS	24191	0,742
CONTENDA	19128	0,681
QUITANDINHA	18398	0,680
TIJUCAS DO SUL	17621	0,636
CERRO AZUL	16134	0,573
PIEN	13655	0,694
BALSA NOVA	13395	0,696
BOCAIUVA DO SUL	13299	0,640
AGUDOS DO SUL	10233	0,660
CAMPO DO TENENTE	7508	0,686
ADRIANOPOLIS	6256	0,667
TUNAS DO PARANA	6219	0,611
DOCTOR ULYSSES	5697	0,546

FONTE: A Autora (2025)

Curitiba e Almirante Tamandaré foram selecionadas para o estudo da presente pesquisa, isso porque Curitiba, a capital do estado do Paraná, possui a maior população e maior população e IDH da categoria do (1.773.178/ 0,823). Por outro lado, Almirante Tamandaré, município que faz parte da CORESAN de Curitiba, apresenta população e IDH baixos (119.825/0,699).

Além dos critérios estabelecidos (população e IDH) para a escolha dos casos, foram considerados os quantitativos de atas publicadas pelo conselho de segurança alimentar de cada município nos portais dos Conselhos e/ou disponibilizados por outros meios de consulta.

A consulta e coleta de dados do conselho de Curitiba ocorreu a partir do Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba²⁰. Os documentos localizados (normas jurídicas e atas) foram extraídos durante os meses de abril/2023 à janeiro/2025. Já os dados sobre Almirante Tamandaré foram buscados a partir dos dados do Observatório dos Conselhos e posteriormente complementada na página da Prefeitura da Cidade²¹. Os documentos localizados (normas jurídicas e atas) foram extraídos durante os meses de novembro e dezembro/2024.

Antes de optar pelo município de Almirante Tamandaré cogitou-se a possibilidade de escolha dos seguintes municípios, também considerando os critérios mencionados: Doutor Ulysses; Tunas do Paraná; Cerro Azul e Bocaiúva do Sul). Esses municípios embora tivessem os critérios de baixa de população e baixo IDH, não apresentaram atas publicadas no período estudado. Corroborou-se a informação por meio de consulta às páginas de internet das prefeituras das cidades e posteriormente em ligação telefônica, o que ocorreu no mês de novembro/2024.

O quantitativo de documentos dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional dos municípios de Curitiba e Almirante Tamandaré (atas e normas jurídicas) levantados para dar suporte aos resultados da presente pesquisa está elencado na tabela 2 a seguir:

²⁰ <https://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/>

²¹ <https://tamandare.pr.gov.br/sisan>

TABELA 2 - QUANTITATIVO DE DOCUMENTOS COLETADOS

	CURITIBA		ALMIRANTE TAMANDARÉ	
	NORMAS JURÍDICAS	ATAS	NORMAS JURÍDICAS	ATAS
ANTERIORES A 2018	3	0	4	0
2018	0	0	1	0
2019	1	10	1	0
2020	1	12	0	0
2021	1	9	0	10
2022	0	12	1	9
2023	2	10	0	8
2024	1	9	0	4
TOTAL POR MUNICÍPIO	9	62	7	31

FONTE: A Autora (2025)

Para a coleta de dados foi contatado o Observatório dos Conselhos da Universidade Federal do Paraná (UFPR)²², para obter a base de dados pesquisada pelos membros do referido grupo, uma vez que o grupo já havia feito uma pesquisa de levantamento de dados nos conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional nos 399 municípios do Paraná. Os dados faltantes e/ou complementares foram buscados nos portais de transparência das Prefeituras das cidades e em outras fontes abertas. E na ausência desses, as informações documentais foram buscadas a partir de contato via telefone e/ou por *email*.

A coleta dos documentos considerou o recorte temporal referente ao período de 2018 à 2024, para que o período abrangesse a fase anterior, durante e posterior da Pandemia da COVID-19. Dessa forma, caso ocorressem, possíveis influências da Pandemia na institucionalização e funcionamento dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional dos municípios do Estado do Paraná poderiam ser detectadas.

Na etapa de coleta e análise dos dados, a presente pesquisa adotou os processos metodológicos de Bassani (2019) e Silva (2024). Ambas trabalharam com as categorias teóricas relacionadas aos bens democráticos e partir deles construíram subcategorias. Na presente pesquisa também serão adotados os bens democráticos, mas serão utilizadas apenas as subcategorias teóricas indicadas pelas autoras que forem passíveis de serem obtidas por meio de pesquisa

²² <https://observatoriodosconselhos.weebly.com/>

documental. Bassani (2019) utilizou para a coleta de dados de seu trabalho, decretos, leis ordinárias, leis complementares, além dos regimentos internos (que fazem parte das normas jurídicas que criaram e regulamentam os Conselhos que estudou). Silva (2024), a partir da análise de atas, normas jurídicas e entrevistas, propôs uma teoria fundamentada para a análise do êxito participativo de conselhos de políticas públicas. Por isso, foi utilizada a proposta de Silva (2024) em conjunto com a de Bassani (2019), conforme detalhado nos parágrafos seguintes.

A fim de coletar e analisar os dados das normas jurídicas referentes ao bem democrático da inclusão, no que diz respeito à presença, Bassani (2019) propõe o procedimento detalhado a seguir. A partir dos artigos da lei que dispõem acerca da composição dos membros dos Conselhos, a autora identifica se os membros com poder de decisão estão representados por diferentes grupos sociais (membros da sociedade civil, bem como os membros do setor público), com mecanismos de seleção dos envolvidos de modo a refletir a diversidade presente na sociedade (Bassani, 2019).

Foi adotada a proposta metodológica de Silva (2024) a respeito do bem democrático da inclusão, em seu aspecto presença, nas normas jurídicas e nas atas: os mecanismos de seleção de membros, a troca de conselheiros a cada gestão, a relação de presença nas reuniões entre setor público e sociedade civil e a presença de cidadãos e grupos externos nas reuniões.

A respeito da coleta de dados da voz nas normas jurídicas, Bassani (2019) propõe que o significado dessa categoria seja avaliado pelas competências dos conselhos no que diz respeito a voz ativa (deliberação e influência direta nos processos de decisão do poder executivo), identificadas por meio das palavras: opinar, emitir parecer, apoiar, solicitar, zelar, divulgar, coordenar, organizar, eleger, fiscalizar, planejar, propor e aprovar. De forma complementar, observando o proposto por Silva (2024) adotou-se as subcategorias que dizem respeito à possibilidades de fala e processos de debate, com um foco nas manifestações de conselheiros e cidadãos externos registradas nas atas, e também a contemplação dos respectivos critérios nas normas jurídicas.

Sobre a coleta de dados do controle popular nas normas jurídicas, Bassani (2019) argumenta que está relacionado às disposições que definem a competência deliberativa e fiscalizatória do conselho, permitindo que seus membros tomem decisões significativas no planejamento das atividades e garantindo que os

discursos desses membros sejam considerados na tomada de decisões relevantes. A autora destaca em sua pesquisa que por meio da análise das normas jurídicas, é possível identificar as palavras: propor, fiscalizar, aprovar, eleger zelar e solicitar (competência deliberativa/fiscalizatória); e opinar, apoiar e emitir parecer (competência consultiva/assessoramento).

Para a coleta de dados sobre o controle popular foi adotada a proposta de Silva (2024) para normas jurídicas e atas. A autora propõe a adoção da categoria teórica alternância de poder entre setor público e sociedade civil na presidência. Essa categoria identifica a possibilidade da divisão do poder, especialmente em prerrogativas como o voto de desempate e a concessão da palavra nas reuniões. A autora aponta ainda a importância da existência do fundo e das prestações de contas para o êxito participativo em relação ao controle popular. O fundo, conforme a autora citada, reduz a dependência do colegiado em relação ao setor público para a materialização de suas decisões.

Em relação à coleta de dados do julgamento ponderado nas normas jurídicas Bassani (2019) entende que o bem democrático do julgamento ponderado quando incorporado às leis destaca a importância de incluir comissões técnicas, apresentações de especialistas e/ou a participação de representantes de instituições de ensino superior como membros do conselho.

Silva (2024) propõe que o julgamento ponderado nas normas jurídicas e nas atas seja analisado considerando a educação não-formal, ou seja, a realização frequente de capacitações. No entanto, a institucionalização formal e isolada não garante esses processos. Por isso, é importante verificar a existência real de programas de educação não-formal para conselheiros, visando aprofundar o êxito participativo.

A respeito da coleta de dados relacionados à transparência interna, Bassani (2019) entende que no âmbito dos conselhos, a transparência interna se manifesta por meio da existência de regimento interno, de Secretaria Executiva que coordene as atividades e da previsão para a elaboração de atas das reuniões. A proposta de Silva (2024) para a análise da transparência interna também contempla a existência de secretaria executiva, critério que pode ser coletado observando as normas jurídicas.

Quanto a coleta de dados relacionados à transparência externa, Bassani (2019) ressalta a importância da disponibilização de informações fornecidas aos

cidadãos em geral, podendo ser identificada pela existência de uma Secretaria Executiva e pela previsão legal para a divulgação das atas e demais decisões tomadas e para a prestação de contas.

Sobre a coleta de dados relacionados à transparência externa Silva (2024) coletou os dados nas normas jurídicas utilizando como critério a existência de portais dedicados à divulgação das atividades dos conselhos e as informações neles disponibilizadas, sendo importantes para o êxito participativo. A publicação de atas, legislações e detalhes sobre eventos e reuniões dos conselhos, o que contribui para êxito participativo. Além disso, outros meios de divulgação, como perfis em redes sociais, e a realização de reuniões em diferentes locais, podem melhorar a transparência e, conseqüentemente, o êxito participativo nos conselhos.

A análise dos dados foi realizada por meio de análise de conteúdo, que para Bardin (1977) é uma metodologia de pesquisa qualitativa que envolve a sistematização e interpretação de dados a partir do exame detalhado de textos, imagens ou outros materiais. Para o referido autor, para a análise do conteúdo, exploração do material deve ocorrer a partir de um exame minucioso, identificando padrões, temas e significados.

Na fase de pré-análise Bardin (1977) destaca que devem ser definidos os objetivos, selecionados os materiais a serem analisados, e estabelecidas as subcategorias relevantes para o trabalho. Nessa dissertação os referidos aspectos foram estabelecidos nos parágrafos anteriores. A fase de pré-análise compreende a exploração minuciosa do conteúdo, a seleção de indicadores pertinentes e a definição de categorias/subcategorias ou temas a serem investigados. Bardin (1977) afirma que é a partir desse processo, que o pesquisador está preparado para avançar para a etapa de tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

A metodologia proposta por Bardin (1977) abrange várias etapas que têm como objetivo transformar dados brutos em informações compreensíveis e significativas. Para o referido autor, essa abordagem é essencial para a análise de dados qualitativos, pois durante o processo os dados são organizados, categorizados e interpretados, permitindo que o pesquisador obtenha conclusões significativas. A partir do exposto pelo referido autor os dados foram interpretados, relacionando-os às categorias previamente definidas no referencial teórico e presentes no roteiro de análise documental (BARDIN, 1977).

Para avaliar os itens delineados nas metodologias de Bassani (2019) e Silva (2024), foi estabelecido um sistema de pontuação durante a análise dos dados. Cada elemento avaliado recebia 1,0 (um) ponto quando atendido plenamente pelas duas metodologias. Caso o item atendesse apenas uma delas, era atribuída uma pontuação de 0,5 (meio) ponto, sendo classificado como parcialmente atendido. No entanto, se nenhuma das metodologias fosse contemplada no elemento avaliado, a pontuação atribuída era 0 (zero) pontos, caracterizando-o como insuficiente.

Ao final os dados foram analisados considerando se cumpre os bens democráticos de forma suficiente (60% ou mais do total de pontos), parcialmente (entre 40% e 59,9%) e insuficiente (abaixo de 40%), permitindo identificar o êxito participativo nos conselhos analisados, como sintetizado no quadro seguinte:

QUADRO 1 – PROPOSTA METODOLÓGICA PARA COLETA E ANÁLISE

Bens Democráticos		Fonte de dados e Modelo Adotado para a Coleta e Análise		
		Bassani (2019)	Silva (2024)	
Inclusão	Presença	Normas Jurídicas	Normas Jurídicas Atas	Suficiente
	Voz			Cumpre Parcialmente
Controle Popular				
Julgamento Ponderado				
Transparência	Interna			
	Externa			

FONTE: A Autora (2025)

O quadro anterior sintetiza a proposta de coleta e análise dos dados, destacando que ao final da análise ao classificar os conselhos a respeito do cumprimento dos bens democráticos. No capítulo seguinte estão apresentados os resultados obtidos a partir da metodologia proposta aqui.

4 RESULTADOS - A PRODUÇÃO DOS BENS DEMOCRÁTICOS NOS CONSELHOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE CURITIBA E ALMIRANTE TAMANDARÉ

As seções a seguir apresentam os resultados obtidos a partir da análise das normas jurídicas e atas nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba e Almirante Tamandaré, respectivamente nas seções 4.1 e 4.2. A seção 4.3 apresenta os resultados e as discussões do estudo realizado.

4.1 CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE CURITIBA

O Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba (COMSEA) se apresenta como um espaço para deliberação de assuntos relativos ao Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA. A Lei nº 10.698, de 12 de junho de 2003, criou o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e o Fundo Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, com alteração posterior em 04 de julho de 2006 por meio da Lei nº 11.832. Em 07 de outubro de 2006 ficou criado o Regimento do COMSEA.

Curitiba apresenta Plano de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo o primeiro o plano formulado para as ações de 2016-2019 e o segundo referente aos anos de 2020-2023. O plano vigente foi elaborado para os anos de 2024 a 2027.

4.1.1 Inclusão: presença e voz no COMSEA de Curitiba

Ao refletir sobre a implementação da inclusão, Smith (2009) avalia as diversas características institucionais das inovações democráticas. Ele destaca que a equidade é a característica mais importante das regras e procedimentos de seleção. O autor associa o bem democrático da inclusão à presença e à voz. Para Smith (2009), a presença está vinculada ao modo de seleção dos cidadãos, enquanto a voz diz respeito à capacidade dos cidadãos de participar dos processos.

Ao desenvolver a metodologia de sua dissertação, Bassani (2019) incluiu subcategorias para medir a participação nos conselhos de políticas públicas. Ela analisou as normas jurídicas e concluiu que, para a participação ser eficaz nessas instituições, deveria haver previsão de presença nas reuniões entre o setor público e

a sociedade civil. A metodologia de Silva (2024) incluiu a participação em reuniões entre o setor público e a sociedade civil, a presença de grupos externos nas reuniões, os mecanismos de seleção de membros e a troca de conselheiros a cada gestão. Além das normas jurídicas, a autora citada também considerou a avaliação das atas.

Na subcategoria Presença nas Reuniões entre Setor Público e Sociedade Civil, as normas jurídicas preveem que o COMSEA de Curitiba é constituído por 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 de representantes governamentais. O COMSEA de Curitiba é presidido por um dos seus membros, representantes da sociedade civil, eleito pelos próprios conselheiros, e secretariado pelo Presidente da Fundação de Ação Social (FAS).

No item presença, a partir da análise das normas jurídicas no COMSEA de Curitiba, identificou-se que está prevista a presença de sete representantes do Setor Público, com destaque para as áreas de Segurança Alimentar e Nutricional; Saúde; Educação; Esporte e Lazer; Ação Social e Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Ao avaliar as normas jurídicas, os membros da sociedade Civil tem composição prevista no COMSEA com 14 integrantes, distribuídos em entidades do terceiro setor organizadas legalmente constituídas, com atuação no âmbito da segurança alimentar e nutricional; instituições de ensino superior de curso relativo à área da segurança alimentar e nutricional; representante de instituições empresariais com atuação no âmbito da segurança alimentar; associações de produtores rurais; representante de agricultura urbana e representantes de entidades do terceiro setor organizadas legalmente constituídas, com atuação no âmbito da segurança alimentar e nutricional.

Outro achado identificado no Regimento Interno refere-se à relação de presença nas reuniões entre o setor público e a sociedade civil. Foi mencionada a previsão de participação em primeira convocação com a presença mínima de 1/3 de seus membros titulares ou de seus respectivos suplentes, e em segunda convocação, 15 minutos após, com qualquer número de presentes.

A presença de grupos externos nas reuniões está prevista no regimento interno do COMSEA de Curitiba, com a participação, na condição de convidados sem direito a voto, titulares de outros órgãos ou de entidades públicas, além de pessoas que representem a sociedade civil. As atas documentam a inclusão de observadores e convidados permanentes, como por exemplo a Câmara de

Vereadores de Curitiba, que participam com direito a voz, mas sem direito a voto, como previsto no regimento interno.

Com base na leitura das normas e do regimento interno do COMSEA de Curitiba, elaborou-se o quadro a seguir que demonstra a atual composição dos membros:

QUADRO 2 – COMPOSIÇÃO DO COMSEA CURITIBA

Conselheiros Governamentais	Conselheiros Não Governamentais	Convidados Observadores
(1) Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	(2) Categoria profissional com atuação no âmbito da segurança alimentar e nutricional;	(1) Conselho Municipal de Saúde
(1) Secretaria Municipal da Saúde	(3) Instituições de ensino superior de curso relativo à área da segurança alimentar e nutricional	(1) Conselho Municipal de Emprego e Relações do Trabalho de Curitiba
(1) Secretaria Municipal da Educação	(1) Instituições empresariais com atuação no âmbito da segurança alimentar e nutricional	(1) Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
(1) Secretaria Municipal do Esporte e Lazer	(1) Associações de produtores rurais	(1) Conselho Municipal de Assistência Social
(1) Fundação de Ação Social	(1) Agricultura urbana	(1) Conselho Municipal de Alimentação Escolar
(1) Companhia de Desenvolvimento de Curitiba	(6) Entidades do terceiro Setor legalmente constituída atuação na segurança alimentar e nutricional	(1) Câmara Municipal de Curitiba
(1) Secretaria Municipal do Meio Ambiente		

FONTE: A autora (2025)

De acordo com a avaliação das leis e do regimento interno do COMSEA de Curitiba, o quadro anterior reflete o número previsto de participantes por cada grupo. A área governamental conta com um representante para cada secretaria mencionada, somando um total de sete conselheiros. No grupo dos conselheiros não

governamentais, a quantidade prevista de conselheiros varia conforme a categoria profissional de cada um. Esse sistema de distribuição resulta em um total de quatorze conselheiros, garantindo uma representação diversificada e equitativa dos diferentes grupos. Em relação aos convidados e observadores, há cinco conselhos participantes. Além disso, há também previsão de representante da câmara municipal de Curitiba, totalizando no mínimo seis participações.

A análise da participação nas reuniões do COMSEA de Curitiba, conforme registrado nas atas, revelou a presença de vários grupos: setor público, sociedade civil, cidadãos, grupos externos, convidados e observadores. As atas indicam uma distinção clara entre esses grupos, em que observadores e convidados permanentes participam com direito a voz, mas sem direito a voto, conforme estipulado no regimento interno e destacado anteriormente. O levantamento quantitativo da participação desses grupos, realizado entre 2018 e 2024. As atas utilizadas nesse trabalho foram disponibilizadas no Portal dos Conselhos de Curitiba a partir do ano de 2019, conforme demonstrado na tabela a seguir.

TABELA 3 - QUANTITATIVO DE GRUPOS PARTICIPANTES - CURITIBA						
GRUPOS	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Representantes Governamentais	7	7	6	7	6	6
Representantes não Governamentais	8	26	17	15	13	11
Convidados/Observadores	14	26	17	15	13	11

FONTE: A Autora (2025)

De acordo com a Lei 1.575/2020, e como exposto anteriormente, os representantes governamentais são representados por sete conselheiros, os não governamentais quatorze, entre titulares e suplentes, quanto aos convidados e observadores, a norma prevê a participação de seis segmentos.

Conforme a mencionada lei e os dados da tabela 3, a participação dos grupos representantes governamentais permaneceu estável ao longo dos anos, indicando um comprometimento contínuo desse segmento com o COMSEA de Curitiba. Por outro lado, a participação dos grupos representantes não governamentais foi mais variável, com um aumento significativo em 2020. A maior participação desse grupo nas reuniões ocorreu durante a pandemia da COVID-19, quando os encontros foram realizados virtualmente.

De igual modo, a participação de convidados e observadores também aumentou nesse período. Entre 2020 e 2021, o maior envolvimento demonstra que o formato virtual foi bem aceito e incentivou a participação, o que impulsionou as demandas de pautas relacionadas à SAN, conforme demonstrado na Tabela 4, que trata das pautas.

O Decreto 1221/2021 trata da nomeação dos conselheiros titulares e suplentes das áreas governamental e não governamental para o período de dezembro de 2020 a dezembro de 2022 no âmbito do COMSEA de Curitiba. Em 2023, a nomeação dos conselheiros para o período de janeiro de 2023 a dezembro de 2024 foi realizada com a publicação do Decreto 47/2023. Desta forma, observa-se que há a troca de conselheiros a cada gestão.

Segundo o regimento interno do COMSEA de Curitiba, os membros do COMSEA podem ser substituídos em casos de ausência ou impedimento, mediante requerimento à Presidência, o que indica a existência de mecanismos para manter a efetividade da participação.

De acordo com o regimento interno do COMSEA de Curitiba, a eleição para a área não-governamental deve ser convocada com uma antecedência mínima de sessenta dias antes do término do mandato dos atuais Conselheiros. A resolução disciplinará o processo eleitoral de escolha dos representantes mencionados.

No ano de 2024, a comissão responsável pelo processo eleitoral foi designada por meio do Decreto 02/2024. Essa comissão é responsável por organizar e conduzir todo o processo eleitoral, desde a convocação dos candidatos até a apuração dos votos.

Ao analisar as atas foi identificada a necessidade de formar uma Comissão Eleitoral composta por três membros, sendo dois da sociedade civil e um da administração municipal. Como método de seleção dos membros do COMSEA, as atas mencionam o processo de eleição da área não governamental, com a participação de 2/3 de conselheiros da sociedade civil e 1/3 de conselheiros da área governamental, sendo obrigatório que o presidente seja da área não governamental, conforme destacada em uma ata do ano de 2022: “Felipe chamou a atenção de todos os conselheiros quanto às eleições para o biênio 2023-2025 e a necessidade da constituição de uma Comissão Eleitoral que teve ser composta de 03 (três) membros, sendo 02 deles da sociedade civil e 01 da administração municipal”.

Esse processo é importante para que haja a troca de conselheiros em cada gestão, ainda que sozinha a existência de eleição não garante a troca de conselheiros, visto que os candidatos podem ser as mesmas pessoas já estão em exercício.

De acordo com o regimento do COMSEA de Curitiba, no processo eleitoral, o vice-presidente será um conselheiro escolhido do segmento governamental e deverá substituir o presidente em suas ausências e impedimentos. O método de seleção dos membros inclui a participação de conselheiros da sociedade civil e governamentais

A análise atas revelaram a ocorrência de trocas de conselheiros. Foi mencionada a substituição de membros da Fundação de Ação Social, assim como dos membros titular e suplente da SMSAN. Também se constatou a substituição de conselheiros das seguintes secretarias e conselhos: SMELJ, FAS, Conselho Regional de Medicina Veterinária do Paraná (CRMV-PR) e CMS. Destaca-se trecho de uma ata do ano de 2022: “A Presidente comunicou a substituição dos membros das seguintes secretarias e conselhos: SMELJ, FAS, CMRV-PR , CMS”.

Observou-se ainda que foi solicitada a renúncia da entidade Associação Mãos Invisíveis, e, que seria avaliada a possibilidade de convidar a próxima entidade do segmento para compor o Conselho, ou seja, a Associação Nossa Revolução É o Amor.

Para avaliar a voz nas normas jurídicas e atas no COMSEA de Curitiba, utilizou-se a metodologia baseada em Bassani (2019) e em Silva (2024). A primeira autora considerou as seguintes palavras para a análise das normas jurídicas: opinar, emitir parecer, apoiar, solicitar, zelar, divulgar, coordenar, organizar, eleger, fiscalizar, planejar, propor e aprovar. Bassani (2019) entende que essas subcategorias são fundamentais para avaliar a inclusão nos conselhos de políticas públicas. Por outro lado, Silva (2024) enfatiza que, para que a voz seja efetiva nos conselhos de políticas públicas, é necessário proporcionar a possibilidade de fala e processos de debate, conforme avaliado nas normas jurídicas e atas.

Ao analisar as normas jurídicas, no item da voz, identificaram-se, os verbos opinar; solicitar, eleger e aprovar. Observou-se que estão previstos no regimento interno do COMSEA de Curitiba que o conselho pode opinar sobre matéria técnica ou jurídica, no âmbito de assuntos de sua competência. É permitido ainda solicitar e aprovar a substituição dos conselheiros governamentais e dos Conselhos Municipais

faltantes. Consta a previsão no regimento interno de eleger o Presidente e Vice-Presidente do COMSEA, em reunião Plenária.

Por meio das normas jurídicas identificou-se a previsão do direito à voz nas reuniões plenárias, as quais são abertas à participação pública, enfatizando a possibilidade de fala.

Na análise do regimento interno do COMSEA de Curitiba, encontrou-se menção acerca dos processos de debate. Os conselheiros devem participar do plenário e das Câmaras Temáticas para as quais forem designados, manifestando-se sobre as matérias em discussão e elaborando propostas de deliberação ou pareceres de relatório, conforme o caso.

A fim de demonstrar os temas que foram discutidos, durante o período avaliado, no âmbito do COMSEA de Curitiba, e com base na análise das atas, elaborou-se a tabela a seguir:

TABELA 4 - DEBATES POR TEMA - COMSEA DE CURITIBA

PAUTAS	2019	2020	2021	2022	2023	2024	TOTAL
Acessibilidade à sociedade			1				1
Ações da Prefeitura de Curitiba em Segurança Alimentar pós-pandemia				1			1
Ações de SAN	2	1					3
Adesão dos municípios ao SISAN				1			1
Adiamento do Processo de Recondução		1					1
Agricultura Urbana		1	1		1		3
Alimentação escolar		1					1
Alimentação transgênica						1	1
Alimento Solidário		1	1				2
Alterações no Projeto da COOPAFI		2					2
Apoio e revitalização de hortas institucionais			1				1
Apresentação das Entidades e Representantes		1		1			2
Apresentação das Entidades Inscritas		1					1
Apresentação do COMSEA		1					1
Apresentação do Plano de Governo da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional			1				1
Apresentação dos dados do SISAN	1						1
Apresentação Projeto Miringuava		2					2
Armazém da Família		2				4	6
Atuação do Ministério Público do Paraná				1			1
Auxílio emergencial para agricultores e modalidades de compras coletivas			1				1
Banco de Alimentos	1	1		2			4
Banquete	1				1		2
CADÚNICO			1				1
CAISAN			1	4	1		6
Câmaras Temáticas	3	3	5	4	2	1	18
Carta às Nações Unidas			1				1
Casa de Passagem e situação indígena				2			2
Certificados aos participantes do evento 'DA TERRA AO PRATO						1	1
CONAB				1		1	2
Conferência Municipal de SAN	3			1	3		7
CORESAN				1	1	1	3
Cozinha Comunitária/Solidária			2			1	3
CRN-8 – Ofício			2				2
Cronograma de reuniões	1	1	2	1	1		6
Decreto Federal nº 11.936/2024 - Cesta básica no âmbito da Política Nacional de SAN e Política Nacional de Abastecimento Alimentar.						1	1
Dia Mundial da Alimentação		1	2	3	1	1	8
Discussão sobre assistência nutricional			1				1
Disque Solidariedade		1					1
Distribuição de alimentos pelo Ministério da Cidadania			1				1
Doações de alimentos e pandemia		1		1			2
Eleições	1	5		5	1	2	14

Evento Terra do Prato					1		1
Extinção do Fundo Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (FUMSAN)	2						2
Fazenda Urbana		1					1
Feiras		2					2
Fortalecimento das Políticas Públicas		1					1
Horta Urbana		1	1				2
Inauguração da Horta Coqueiros no Bairro Sítio Cercado			1				1
Insegurança Hídrica		1					1
Manifesto contra a Extinção do CONSEA-Nacional	2						2
Medidas econômicas sobre o COVID-19		1					1
Mercado Comum Metropolitano		1	1				2
Merenda Escolar Orgânica			1				1
Mesa Solidária				2			2
Moradia e Fome			1				1
Moradores de Rua				1			1
Orçamento Municipal		1	1				2
Plano de SAN	2	3	2		3	6	16
Plano de Governo e monitoramento			1				1
Programa Compra Direta		1					1
Programa de Aquisições de Alimentos (PAA)			1	3	1	1	6
Programa de desenvolvimento Alimentar Metropolitano (PRODAM)	1						1
Programa Leite das Crianças (PLC)				1		2	3
Programa Mesa Solidária		5	5				10
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	2		1				3
Projeto Mesa Fraterna			1				1
Proposta de alteração da composição do conselho		1					1
Proposta de reuniões itinerantes	1						1
Questões relacionadas ao sobrepeso e elevado consumo de ultraprocessados			1				1
Recursos do Fundo de Assistência Alimentar da Cidade (FAAC)		3					3
Recursos públicos			1				1
Regimento Interno do Conselho				2		1	3
Relatório Anual/Relatório de Ações		1	1				2
Relatório de Presenças/Ausências			1				1
Restaurantes Populares		1		2			3
Reuniões presenciais versus online			1				1
Semana Mundial de Alimentação	2						2
SESC - banco de Alimentos				1			1
SESC-Mesa Brasil		1		1		1	3
Soberania e Segurança Alimentar			1				1
Substituição dos conselheiros		3					3
Terceirização das merendas nas escolas estaduais			1				1
Visita guiada ao Lar dos Idosos Recanto Tarumã				1			1

FONTE: A Autora (2025)

A tabela apresenta uma lista de temas debatidos pelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba, distribuídos anualmente de 2019 a 2024. Cada linha corresponde a um tema específico, e as colunas mostram a quantidade de debates ocorridos para cada ano, culminando na última coluna que apresenta o total de debates sobre aquele tema ao longo dos anos. Dessa forma, a tabela proporciona uma visão geral e comparativa das principais ações e discussões ocorridas ao longo dos anos, permitindo identificar as áreas de maior foco e interesse do COMSEA de Curitiba.

O Plano de Segurança Alimentar e Nutricional foi discutido em vinte debates nas reuniões do COMSEA de Curitiba. O tema das Câmaras Temáticas foi mencionado dezoito vezes durante o período avaliado. As eleições foram um tópico abordado em dezesseis ocasiões. O Programa Mesa Solidária apareceu em dez debates do Conselho. O Dia Mundial da Alimentação foi debatido onze vezes ao longo do período.

Em 2019, os temas mais discutidos foram as Câmaras Temáticas e a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, com três debates cada. No ano de 2020, os temas mais relevantes foram as eleições e o Programa Mesa Solidária, com cinco debates cada, seguido pelo Plano de Segurança Alimentar e Nutricional, que teve três debates ao longo do ano.

No ano de 2021, as discussões com maior repercussão foram as Câmaras Temáticas e o Programa Mesa Solidária, com cinco debates cada. Em 2022, o tópico mais tratado foram as eleições, com cinco debates ao longo do ano, seguido pelas Câmaras Temáticas com quatro debates, e pelo Dia Mundial da Alimentação e o Programa de Aquisições de Alimentos (PAA), ambos com três debates cada no decorrer do ano.

Em 2023, os temas de maior destaque discutidos nas reuniões foram o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional e a Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, com três debates cada. O segundo tema mais discutido durante esse ano foram as Câmaras Temáticas, com duas discussões. Em 2024, os temas mais discutidos foram o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional, com seis debates, e o Armazém da Família, com quatro debates.

No decorrer de 2019, foram abordados vinte e três temas. Em 2020, discutiram-se um total de cinquenta e um temas. Já em 2021, o COMSEA de Curitiba tratou de cinquenta e dois assuntos. Em 2022, debateram-se quarenta e

cinco temas. No ano de 2023, foram tratados de dezesseis assuntos e, em 2024, até o fechamento deste trabalho, os tópicos principais abordados nas reuniões do COMSEA de Curitiba somaram vinte e seis

Os debates no COMSEA de Curitiba destacam um comprometimento contínuo com a promoção da segurança alimentar e nutricional, a participação democrática e a implementação de políticas eficazes e inclusivas. A frequência de discussões sobre temas como o Plano de SAN, as Câmaras Temáticas, o Programa Mesa Solidária e o Dia Mundial da Alimentação, entre outros, reflete que a participação ativa dos conselheiros nesses debates tem sido crucial, permitindo a troca de experiências e a construção coletiva de soluções.

Desse modo, a voz, como bem democrático, é garantida por meio da possibilidade de opinar, solicitar, eleger e aprovar, propostas na subcategoria de Bassani (2019). Além dos processos de fala e debate, destacados na metodologia de Silva (2024), os quais estão promovidos nesse espaço. No entanto, a ausência de algumas subcategorias, como emitir parecer, apoiar, zelar, divulgar, coordenar, organizar, fiscalizar, planejar e propor, podem limitar a plena efetividade da voz no COMSEA de Curitiba.

4.1.2 Controle Popular no COMSEA de Curitiba

O controle popular exige uma análise aprofundada da capacidade dos participantes em moldar e influenciar os diversos aspectos do processo decisório. De acordo com Smith (2009), é fundamental considerar como essa capacidade de influência é distribuída entre os participantes, levando em conta fatores como acesso à informação, poder de comunicação e envolvimento nas discussões. Somente por meio de um entendimento completo dessas dinâmicas, é possível assegurar uma participação genuína e efetiva no processo de tomada de decisões.

Bassani (2019) propõe a análise do controle popular pode ser realizada considerando a previsão nas normas jurídicas das palavras propor, fiscalizar, aprovar, eleger, zelar e solicitar. Essas subcategorias estabelecem a competência deliberativa e fiscalizatória dos conselhos. A autora citada ressalta ainda que para a competência consultiva e de assessoramento nos conselhos de políticas públicas é importante que haja previsão nas normas jurídicas das palavras opinar, apoiar e emitir parecer.

Silva (2024) argumenta a importância em adotar os itens de alternância de poder entre o setor público e a sociedade civil na presidência, no contexto das normas jurídicas e atas. Além disso, ele enfatiza a importância de haver um fundo e a prestação de contas para garantir o sucesso do êxito participativo nos conselhos de políticas públicas.

Desse modo, a partir da leitura e análise do regimento interno identificou-se que existe a previsão de o COMSEA de Curitiba propor a instituição de grupos de trabalho de caráter temporário, de Comissões Permanentes e de Câmaras Temáticas, com posterior encaminhamento de discussões a fim de elaborar as propostas de ação no âmbito da SAN.

De acordo com o regimento interno, o COMSEA de Curitiba tem a prerrogativa de fiscalizar e avaliar a realização de direito humano de alimentação adequada em Curitiba, de modo a garantir a sua elegibilidade, ou seja, assegurando que todas as pessoas que têm direito a esse benefício sejam consideradas aptas e cumpram os critérios necessários para ter acesso a ele.

Conforme a leitura e análise das normas jurídicas, no âmbito de sua competência o COMSEA de Curitiba tem a competência de aprovar o Regimento Interno e o Regimento Eleitoral. Compete também a ele aprovar os termos para as substituições de grupos faltantes, além de solicitar a substituição de conselheiros governamentais e municipais faltantes.

Consoante com a metodologia de Bassani (2019), embora o COMSEA de Curitiba possua competências deliberativas, fiscalizatórias e consultivas, a ausência de previsões claras das subcategorias eleger e zelar podem limitar a abrangência do controle popular.

Embora os verbos propor, fiscalizar, aprovar e solicitar remetam ao caráter deliberativo e fiscalizatório do conselho, está explícito no regimento interno que o COMSEA de Curitiba é “órgão colegiado de assessoramento permanente do Poder Executivo Municipal, de caráter consultivo no âmbito de suas competências, e deliberativo, no que se referir às suas diretrizes, planos de ação, projetos e regimento interno” (CURITIBA, 2009).

Ainda, conforme mencionado no Regimento Interno, no âmbito do COMSEA de Curitiba é aprovado o Planejamento Estratégico, bem como a sua execução. As câmaras temáticas, além de discutir podem opinar e fazer proposições sobre assuntos pertinentes. Neste ambiente, são incentivadas colaborações que

promovam a mobilização dos setores envolvidos e a otimização do uso dos recursos disponíveis, além de emitir pareceres, resoluções e recomendações, no âmbito de sua competência.

Com base na leitura das atas, confirmou-se a alternância de poder entre setor público e sociedade civil na presidência do COMSEA de Curitiba, sendo a presidência exercida por membro da sociedade civil organizada e a vice-presidência por representante do município.

Identificou-se pela leitura das atas que em 2019-2020 o presidente do COMSEA de Curitiba era integrante do Serviço Social do Comércio (SESC-PR) e como vice-presidente o representante da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN). Em 2020-2021, o presidente do COMSEA de Curitiba eleito foi o representante da Ação Social do Paraná (ASP) e como vice-presidente do COMSEA de Curitiba foi designado o representante da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN).

Na gestão 2021-2022, como presidente assumiu o representante da Ação Social do Paraná (ASP) e como vice-presidente assumiu representante da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN). Na gestão 2022-2023 o representante Associação para o Desenvolvimento da Agroecologia (AOPA) foi eleito presidente e como vice-presidente foi indicado o representante da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN). Em 2023-2024 o presidente era o representante da Associação para o Desenvolvimento da Agroecologia (AOPA) e como vice-presidente, representante da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN).

No contexto do COMSEA de Curitiba, e de acordo com o regimento interno, são propostas e monitoradas as ações do Governo Municipal e da Sociedade Civil Organizada nas áreas de segurança alimentar e nutricional. Existe a previsão de cooperação na articulação entre as áreas do governo municipal e a sociedade civil organizada, visando à implementação de ações direcionadas ao combate das causas dos distúrbios nutricionais no município.

No regimento interno do COMSEA de Curitiba, encontrou-se a previsão da adoção de formas de colaboração na definição das diretrizes para o Plano de Aplicação do Fundo Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Também foi identificado o monitoramento e a execução orçamentária e financeira de seus recursos, além da previsão para a avaliação da proposta orçamentária de segurança

alimentar e nutricional para integrar o orçamento municipal. Entretanto, não houve menção na norma acerca da existência de um fundo próprio administrado pelo conselho.

Acerca da prestação de contas à sociedade, identificou-se nas leituras e análises das atas, que os grupos participantes do conselho apresentaram a prestação, por meio de resumo das ações desenvolvidas no âmbito do COMSEA, nesse sentido a prestação de contas aqui relatada diz respeito somente às ações desenvolvidas no COMSEA de Curitiba e não a fundos financeiros, pois o Conselho não apresenta fundo monetário. Destaca-se trecho de ata do ano de 2022: “A seguir, a convidada do IMAP tendo como representante Simone realizou uma explanação muito bem elaborada sobre o programa FALA CURITIBA lançado há 06 anos pela atual gestão da Prefeitura Municipal de Curitiba, programa esse de abordagem e escuta dos cidadãos curitibanos, que indicam demandas que acham necessárias priorizar na gestão da cidade e que diretamente tem ligação com o orçamento municipal (LDO/LOA/PPA), sendo que o programa por sua vez coleta as informações, reconhece as demandas e procura dar um feedback a população”.

A leitura das atas revelou que em 2021, a diretoria apresentou um relatório detalhado das atividades realizadas pelo COMSEA de Curitiba ao longo do ano anterior. O documento, lido na reunião, incluía uma descrição das atividades do Conselho, destacando o trabalho das diversas câmaras temáticas. A Câmara da Legislação enfatizou seu esforço intenso na criação e discussão da Lei do COMSEA de Curitiba, enquanto a Câmara de Acesso conduziu um questionário direcionado a todas as instituições beneficiadas pelo Compra Direta, com o objetivo de avaliar a eficácia do processo. Um dos conselheiros solicitou que o relatório fosse disponibilizado a todos os membros do conselho e sugeriu a contratação de um assessor de imprensa para divulgar as informações de forma mais acessível à sociedade civil.

Conforme as metodologias de Bassani (2019) e Silva (2024), o COMSEA de Curitiba atende às seguintes subcategorias: propor, fiscalizar, aprovar e solicitar, bem como opinar, apoiar e emitir parecer. A alternância de poder entre o setor público e a sociedade civil é praticada, e há prestação de contas das ações desenvolvidas. No entanto, o COMSEA de Curitiba não atende às subcategorias eleger e zelar e não possui um fundo próprio administrado pelo conselho, conforme destacada na metodologia de Bassani (2009).

4.1.3 Julgamento Ponderado no COMSEA de Curitiba

Segundo Smith (2009), o julgamento ponderado envolve investigar a compreensão dos cidadãos sobre os aspectos técnicos da questão em pauta e as visões de outros cidadãos. Bassani (2019) aponta que o julgamento ponderado nas normas jurídicas pode ser analisado pela previsão de convites externos para esclarecer aspectos técnicos, presença de comissões técnicas e representantes de instituições de ensino superior nos conselhos. Por outro lado, Silva (2024) propõe que o estudo do julgamento ponderado, tanto em normas jurídicas quanto em atas, deve considerar a educação não-formal, como capacitações regulares, para alcançar uma participação mais efetiva.

Diante da análise as normas jurídicas no COMSEA de Curitiba, percebeu-se a previsão de existência de estímulo à capacitação permanente dos servidores das instituições governamentais e não governamentais envolvidas na prestação de serviços de Segurança alimentar e nutricional no município de Curitiba. Constatou-se que existe a previsão de comissões temáticas, além da previsão da existência de membros de Instituições de ensino superior atuantes nesse conselho. Está previsto também nas normas e jurídicas o estímulo para a realização de estudos que fundamentem propostas ligadas à SAN, promovendo assim a educação não formal no âmbito do COMSEA.

Ao avaliar as atas no COMSEA de Curitiba, identificou-se que a não estava explícita a promoção da educação não formal nesse conselho.

Apesar de a metodologia inicialmente não prever a análise dessas subcategorias nas atas, essa abordagem foi adotada para complementar a análise do bem democrático no julgamento ponderado no COMSEA de Curitiba. Para tanto foram revisadas as atas com um foco nas subcategorias propostas por Bassani (2019), a saber: presença de convites externos para esclarecer aspectos técnicos, presença de comissões técnicas e representantes de instituições de ensino superior nos conselhos, estavam sendo promovidas no âmbito desse conselho.

Durante a avaliação das atas, verificou-se que houve a presença de convites externos para esclarecer aspectos técnicos. Um exemplo disso foi a participação do Secretário Executivo do Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional da Secretaria de Agricultura e do Abastecimento do Estado do Paraná – DESAN/SEAB, em uma reunião do COMSEA de Curitiba, onde ele elucidou aspectos relacionados

aos dados do SISAN, abordando o tema: O Direito Humano à Alimentação Adequada.

Por meio da análise das atas, constatou-se a presença de comissões técnicas. Inserir trecho da ata como citação direta. Em uma reunião do COMSEA de Curitiba, nas câmaras temáticas, houve discussões sobre os programas do governo municipal relacionados à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e suas propostas. Também foi abordado o programa de Agricultura Urbana, explicando seu funcionamento e quem são os beneficiários. Ficou esclarecido que este programa inclui a Horta nas Escolas, Horta Comunitária e Horta Institucional, iniciativas que muitos membros do COMSEA desconheciam. Além disso, foi decidido realizar o mapeamento das iniciativas de Agricultura Urbana, Nutrição e Saúde. Destaca-se trecho de uma ata do ano de 2021 que trata desse assunto: “A presidente Daniele tomou a palavra e enfatizou a agricultura urbana e periurbana, demonstrada talvez com barraca da casa das sementes, com a presença de técnicos e até mesmo com oficinas sobre a importância das sementes”.

Durante a análise das atas, constatou-se a presença e participação de conselheiros representantes de instituições de ensino superior no COMSEA de Curitiba. De 2019 a 2024, a Universidade Federal do Paraná (UFPR) e a Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) marcaram presença nas reuniões. Em 2023, houve a participação de conselheiro representante do Centro Universitário UniDomBosco. Além disso, durante o período avaliado, estiveram presentes como observadores externos representantes da Universidade Positivo e da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA).

Além de estarem presentes, no período avaliado nas atas, os conselheiros também participaram ativamente das reuniões do COMSEA de Curitiba. Por exemplo, a conselheira da UFPR destacou a importância da participação de representantes das pessoas em situação de rua no COMSEA para compartilhar suas experiências durante o final do ano e a realidade que enfrentam em relação à alimentação. A conselheira da PUCPR enfatizou a importância de marcar presença nas redes sociais e no site específico do COMSEA.

Ocorreu um debate entre representante da PUCPR e do SMSAN sobre os detalhes do funcionamento do Mesa Solidária, incluindo as regras operacionais, como os alimentos chegam ao projeto e o preparo dos mesmos. A conselheira representante titular da Rede de Mulheres Negras do Paraná, enfatizou a

necessidade de estabelecer uma conexão entre as Câmaras, destacando a importância de um trabalho unificado, com pontos em comum e parâmetros. Na sequência, a conselheira titular da PUCPR, afirmou que o Conselho deve ser ativo e fez alguns questionamentos.

Diante do exposto, as normas jurídicas preveem o estímulo à capacitação permanente dos servidores das instituições governamentais e não governamentais envolvidas na prestação de serviços de Segurança Alimentar e Nutricional. Também preveem a existência de comissões temáticas no âmbito do COMSEA de Curitiba, bem como a previsão da atuação de membros de instituições de ensino superior no conselho.

As normas jurídicas estimulam a realização de estudos que fundamentem propostas ligadas à SAN, promovendo a educação não formal no âmbito do COMSEA de Curitiba. Apesar da previsão nas normas jurídicas, a análise das atas não evidenciou a promoção da educação não formal no conselho.

A análise das atas do COMSEA de Curitiba, revisada com o objetivo de complementar a teoria de Bassani (2019), revelou que a inclusão de convites externos, comissões técnicas e representantes de instituições de ensino superior são boas práticas para garantir a qualidade do julgamento ponderado no âmbito desse conselho. Essa abordagem, que não estava inicialmente prevista, reforça a metodologia de Bassani (2019) e assegura a qualidade democrática discutida por Smith (2009), ao incorporar uma diversidade de perspectivas e investigar a compreensão dos cidadãos sobre os aspectos técnicos da questão em pauta e as visões de outros cidadãos.

4.1.4 Transparência (interna e externa) no COMSEA de Curitiba

Smith (2009) enfatiza a importância da transparência, que se divide em interna e externa. A transparência externa, ou publicidade, envolve a divulgação das informações sobre a instituição e suas decisões ao público em geral. Já a transparência interna refere-se ao nível de informação que os participantes possuem sobre as condições em que estão envolvidos nos processos.

Quanto à transparência interna, Bassani (2019) argumenta que, no contexto dos conselhos e em relação às normas jurídicas, ela evidencia-se pela Secretaria Executiva, a existência de um regimento interno, pela previsão de elaboração de

atas das reuniões. Silva (2024) propõe que a análise da transparência interna também inclua a existência de uma Secretaria Executiva.

No que concerne à transparência externa, Bassani (2019) ressalta a relevância de tornar as informações acessíveis aos cidadãos em geral. Isso pode ser observado na previsão legal para a divulgação das atas, na existência de uma secretaria executiva e na transparência das decisões tomadas para prestação de contas. Silva (2024) sugeriu critérios para garantir a transparência externa, como a publicação de atas e outros documentos, a previsão de uma secretaria executiva, a realização de reuniões em diversos locais, a existência de portais dos conselhos e a presença de páginas nas redes sociais.

Constatou-se por meio da leitura do regimento interno do COMSEA de Curitiba que os temas apresentados por qualquer conselheiro, cidadão ou instituição da sociedade para inclusão na pauta de trabalho das reuniões devem ser encaminhados, preferencialmente, à Secretaria Executiva para que sejam apreciados pela diretoria executiva.

A Secretaria Executiva deve ainda promover o registro, expedição, controle e guarda dos processos e documentos do Conselho, além de receber relatórios e documentos a serem apresentados na reunião para processamento e inclusão na pauta.

A fim de mensurar a existência do bem democrático da transparência interna no âmbito do COMSEA de Curitiba, percebeu-se pela leitura do regimento interno que é uma atribuição da Secretaria Executiva convocar a Conferência Municipal da SAN, na qual deverá conter os critérios para a sua composição, organização e funcionamento.

No regimento interno está previsto que a pauta das reuniões deve ser preparada pela Secretaria Executiva, de acordo com a orientação do Presidente e enviada aos conselheiros titulares e suplentes, junto com a documentação a ser analisada pelas comissões e pelo Plenário, com pelo menos 10 dias de antecedência.

Ao realizar a leitura do regimento interno do COMSEA de Curitiba, constatou-se que a Secretaria Executiva é responsável por controlar a frequência dos conselheiros. Anualmente, deve apresentar relatórios das atividades do Conselho. Constatou-se também que a Secretaria Executiva deve elaborar atas, resoluções e manter a documentação do Conselho atualizada.

De acordo com o regimento interno do COMSEA de Curitiba, a Secretaria Executiva tem a incumbência de observar o controle da frequência dos conselheiros, a apresentação dos relatórios anuais das atividades do Conselho e a atualização das atas, resoluções e demais documentações do Conselho.

Está previsto no regimento interno do COMSEA de Curitiba a divulgação dos atos e outras deliberações do plenário, mantendo os sumários das deliberações e observando sua efetivação, vigência, descumprimento e arquivamento quando concretizadas. Além disso, a Secretaria Executiva deve providenciar a publicação das Resoluções do COMSEA de Curitiba no Diário Oficial do Município, executar as demandas indicadas pelas câmaras e atualizar a página eletrônica do Conselho.

Em relação à transparência externa, foi identificado que tanto as atas quanto os demais documentos publicados estão disponíveis na página do Portal dos Conselhos de Curitiba. A identificação ocorreu a partir de observação na página da internet. Em consulta à internet, verificou-se ainda a existência de página no *Facebook*, porém sem atualizações recentes.

A análise das atas e normas jurídicas do COMSEA de Curitiba, baseada nas metodologias de Bassani (2019) e Silva (2024), destaca a previsão de publicação dos atos na página da transparência, a atualização do portal do COMSEA e a realização de reuniões em diferentes locais. A presença da Secretaria Executiva fortalece a organização e a divulgação das atividades. Existe também a previsão de elaboração de regimento interno e das atas de reunião.

Contudo, identificou-se a necessidade de formalizar a prestação de contas no regimento interno e engajamento nas redes sociais. Esses aprimoramentos ajudariam a fortalecer ainda mais a transparência externa e a aplicação da metodologia de Silva (2024) no contexto do COMSEA de Curitiba.

4.2 CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE ALMIRANTE TAMANDARÉ

No ano de 2009, foi editada a Lei nº 1419/2009, que criou o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do município de Almirante Tamandaré (COMSEA). De caráter consultivo, esse espaço constitui-se como um local de articulação entre o governo do município e a sociedade civil para a formulação de diretrizes para as políticas públicas e ações na área de SAN.

De acordo com a referida lei, o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Almirante Tamandaré tem por competências propor e pronunciar-se acerca das diretrizes de SAN a serem implementadas no âmbito do município; propor projetos e ações nas políticas de SAN; indicar prioridades nas formas de articular e mobilizar os grupos nas políticas de SAN; realizar estudos que fundamentem as propostas ligadas à SAN; e organizar e implementar as Conferências Municipais de SAN.

Em 2017, por meio da Lei nº 1972/2017, foram instituídos os componentes municipais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Esses componentes incluem a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); o COMSEA Municipal, a Câmara, além dos órgãos e entidades de Segurança Alimentar e Nutricional.

Essa mesma lei também estabelece como componentes do SISAN as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que demonstrem interesse em aderir e que cumpram os critérios, princípios e diretrizes do SISAN, conforme regulamentado pela CAISAN Nacional. No Município de Almirante Tamandaré, a referida lei definiu os parâmetros para a elaboração e implementação do Plano Municipal de Segurança Alimentar.

O primeiro Plano de Segurança Alimentar e Nutricional de Almirante Tamandaré foi aprovado para as ações relativas aos anos de 2021-2023. O segundo plano que está vigente prevê as ações para os anos de 2024-2027. Nesse plano estão elencadas, ações a serem realizadas por representações da sociedade civil com distribuição de alimentos e outros itens de necessidade básica; parcerias com o Programa Mesa Brasil do Sesi; Programa Sopa Solidária, entre outras.

A fim de buscar os documentos (atas, normas jurídicas) para subsidiar essa pesquisa, recorreu-se primeiramente ao Observatório dos Conselhos da UFPR, posteriormente, a fim de complementar a busca, recorreu-se à internet. Então encontrou-se a página da Prefeitura da cidade, local em que constam os dados relativos do COMSEA de Almirante Tamandaré. Lá encontraram-se disponíveis as leis e atas de reuniões.

A seleção das leis ocorreu de todo o período disponibilizado, ou seja, de 2009 em diante, portanto a análise desses documentos ocorreu nesse período. A seleção das atas ocorreu entre os anos de 2021 à 2024. Embora a criação dos componentes do SISAN e os parâmetros para a elaboração e implementação do

Plano Municipal de SAN tenham ocorrido no âmbito do município no ano de 2017, somente a partir de 2021 as atas foram disponibilizadas na transparência, sendo assim, a análise ocorreu a partir desse ano.

4.2.1 Inclusão (presença e voz) no COMSEA de Almirante Tamandaré

Para Smith (2009) a inclusão está diretamente vinculada à presença e à voz, isto é, ao grau em que um cidadão pode expressar sua opinião e/ou participar ativamente em um processo democrático. A participação dos cidadãos é amplamente considerada um elemento importante da cidadania e da governança democráticas, sendo a inclusão ativa dos cidadãos vital para a saúde da democracia (MICHELS, 2011).

Bassani (2019) e Silva (2024) argumentam que a inclusão nos conselhos pode ser medida pela previsão, nas normas jurídicas e leis, da participação de membros da sociedade civil e do setor público. Silva (2024) acrescenta ainda que a participação se dá pela presença de cidadãos e grupos externos nas reuniões, por meio de mecanismos de seleção de membros e pela troca de conselheiros a cada gestão.

Desse modo, a fim de mensurar o bem democrático da inclusão (presença) no COMSEA de Almirante Tamandaré, utilizaram-se a metodologia de Bassani (2019) e Silva (2024). Ao avaliar as normas jurídicas do COMSEA de Almirante Tamandaré, constatou-se que a lei nº 2063/2018 define além de outros pontos, a composição dos membros do COMSEA de Almirante Tamandaré, sendo 24 membros, dos quais 12 são titulares e 12 suplentes. Do total de membros, 2/3 devem ser representantes da sociedade civil, a quem caberá a presidência do conselho, enquanto um 1/3 será composto por representantes governamentais.

A fim de complementar a lei, localizou-se o último decreto publicado, com as alterações de representantes do conselho é de 2022. De acordo com o decreto nº 046/2022, os membros do COMSEA de Almirante Tamandaré estão representados pelos titulares e suplentes da área governamental a saber: Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Educação e Cultura, Secretaria Municipal de Família e Desenvolvimento Social, Secretaria Municipal da Saúde e Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná.

De acordo com o mencionado decreto, os conselheiros da área não

governamental estão representados pelos titulares e suplentes, conforme segue: Associação de Produtores Agrícolas de Almirante Tamandaré (APAAT), Casa de Recuperação Água da Vida (CRAVI), Igreja Católica Apostólica Romana, Associação Comunitária dos Moradores e Amigos do Jardim Roma e Anita Garibaldi (ACOMARAG), Associação de Proteção Materno Infantil (APMI), JOCUM Monte das Águas, Escola Ecológica Marcelino Champagnat, AECRI Projeto DORCAS, Igreja Batista do Lamenha Grande e da Associação BETESDA.

Consta da Lei 1419/2009 e suas alterações que no âmbito do COMSEA de Almirante Tamandaré, está prevista a participação conforme o quadro 3. Nessas leis não há especificação sobre o número de conselheiros titulares e suplentes por categoria (governamental e não governamental). No âmbito governamental, caberá ao município definir e indicar seus representantes, incluindo as secretarias relacionadas ao tema da segurança alimentar. O resumo dessas previsões consta do quadro 3 apresentado a seguir:

QUADRO 3 – COMPOSIÇÃO DO COMSEA ALMIRANTE TAMANDARÉ

Conselheiros Governamentais (1/3 do total de conselheiros)	Conselheiros Não Governamentais (2/3 do total de conselheiros).	Convidados Observadores
Caberá ao Governo Municipal definir e indicar seus representantes, incluindo as Secretarias afins ao tema da Segurança Alimentar	Movimento sindical, de empregados e patronal, urbano e rural	representantes de outros órgãos ou entidades públicas, assim como pessoas da sociedade civil, sempre que os assuntos em pauta estiverem relacionados à sua área de atuação.
	Associação de classes profissionais e empresariais	
	Instituições religiosas de diferentes expressões de fé, existentes no Município	
	Movimentos populares organizados, associações comunitárias e organizações não governamentais	

FONTE: A autora (2025)

De acordo com a Lei 1419/2009 e suas alterações, e conforme demonstrado no quadro acima, no COMSEA de Almirante Tamandaré há previsão de participação de conselheiros da área não governamental, incluindo representantes de movimento sindical, tanto de empregados quanto patronal, urbano e rural, associações de classes profissionais e empresariais, instituições religiosas de diversas expressões

de fé presentes no município, além de movimentos populares organizados, associações comunitárias e organizações não governamentais.

Em relação aos convidados e observadores e de acordo Lei 1419/2009 e suas alterações, há previsão da participação de convidados, sem direito a voto, representantes de outros órgãos ou entidades públicas, assim como pessoas da sociedade civil, sempre que os assuntos em pauta estiverem relacionados à sua área de atuação. Além disso, poderão participar representantes de conselhos afins, de organismos internacionais e do Ministério Público, indicados pelos titulares das respectivas instituições, podem participar mediante convite formulado pelo Presidente do COMSEA Municipal.

Ao avaliar a Lei 1419/2009 e suas alterações do COMSEA de Almirante Tamandaré, constatou-se que existe a previsão de participação de membros da sociedade civil, do setor público, bem como de observadores e grupos externos nas reuniões do Conselho.

Ao analisar as atas no COMSEA de Almirante Tamandaré, percebeu-se que durante o ano de 2021, as reuniões do COMSEA de Almirante Tamandaré foram realizadas virtualmente, em 2022 parte realizaram-se virtualmente e parte presencial.

Durante o período da Pandemia da COVID-19, as reuniões do COMSEA de Almirante Tamandaré ocorreram virtualmente, não sendo apresentadas as listas de presença. Encontrou-se a informação de que o controle da participação se daria por meio de “*print*” da tela de reunião, o qual seria utilizado como lista de presença, sendo que os conselheiros fariam a aprovação por meio de grupo de Whatsapp.

Por ocasião da análise das atas, observou-se que em algumas delas foram apresentados os nomes dos participantes, sem fazer menção às suas instituições e/ou secretarias. Observa-se que a informação nas atas é muito genérica, aparentemente elaboradas para grupos internos, presumindo que os cidadãos externos já saibam quem são as pessoas mencionadas.

A partir do ano de 2023, passaram a ser presenciais. Entretanto, somente na primeira reunião desse ano, os membros foram citados, elencando estes às suas instituições, nas demais atas foram apenas feitas menções aos nomes dos participantes.

Nesta primeira reunião do ano de 2023 estiveram presentes as seguintes instituições: Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná (IDR), Secretaria

Municipal de Educação e Cultura (SMEC), Secretaria Municipal de Saúde (SMS), Associação Betesda de Recuperação de Drogados, Escola Ecológica, Documentação Estadual Estado Paraná, SM Família, Comunidade Terapêutica Água da Vida (CRAVI) e Associação dos Profissionais de Agrimensura e Topografai (AAPAT). Percebe-se que existe a presença nas reuniões entre setor público e sociedade civil no âmbito do COMSEA de Almirante Tamandaré.

Conforme consta da Lei 1419/2009 e suas alterações, o COMSEA de Almirante Tamandaré será instituído por portaria ou decreto municipal, contendo a indicação dos conselheiros governamentais e não governamentais, juntamente com seus respectivos suplentes. O mandato dos membros representantes da sociedade civil no COMSEA é de dois anos, admitindo-se duas reconduções consecutivas.

Identificou-se, por meio das leituras das atas, a presença de cidadãos e grupos externos nas reuniões, ou seja, estagiários de Nutrição que estão na área da saúde do município acompanhando as atividades das unidades de saúde, bem como um servidor da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento (SEAB). O Secretário e o Diretor Municipal de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente também estiveram presentes como convidados em uma das reuniões do COMSEA de Almirante Tamandaré.

Quanto aos mecanismos de seleção dos membros, observou-se, pela leitura da Lei 1419/2009 e suas alterações, a existência da previsão de o Governo Municipal definir e indicar seus representantes, incluindo as Secretarias afins ao tema da Segurança Alimentar. A definição da representação da sociedade civil deverá ser estabelecida por meio de consulta pública, respeitando os setores previstos na lei. Os representantes da sociedade civil escolhidos de acordo com os critérios de indicação estabelecidos pelas Conferências Estadual e Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

De acordo com a leitura e avaliação das atas, identificou-se que, no âmbito do COMSEA de Almirante Tamandaré, foi aberto um processo eleitoral com a indicação de cinco secretarias para compor a área governamental, ou seja 1/3 da representatividade: Secretaria Municipal da Educação e Cultura, Secretaria Municipal da Saúde, Secretaria Municipal da Ação Social e Família, Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente e o Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná. Identificou-se, portanto o item mecanismos de seleção de membros.

Pela leitura das atas, em 2021, verificou-se que no COMSEA de Almirante Tamandaré ocorreu a troca de conselheiros durante a gestão, evidenciado pelo seguinte achado: “necessidade da troca da instituição da Pastoral da Criança pela Igreja Batista do Lamenha, que apresentou formalmente interesse pela vaga”. (ALMIRANTE TAMANDARÉ, 2021).

Além dos representantes governamentais, identificou-se também, nas atas de 2021, a representação com dez instituições não governamentais, atendendo ao critério de 2/3 de representação não governamental. As seguintes instituições se candidataram: Jovens com uma Missão (JOCUM), Pastoral da Criança, Associação Comunitária de Moradores e Amigos da Região Jardim Roma (ACOMARAG), Associação de Proteção à Maternidade e à Infância (APMI), Associação dos Profissionais de Agrimensura e Topografai (AAPAT), Escola Ecológica, Igreja Católica, Associação Betesda de Recuperação de Drogados, Projeto Dorcas e Comunidade Terapêutica Água da Vida (CRAVI). Esta constatação está alinhada à subcategoria de Silva (2024). Portanto existe no COMSEA de Almirante Tamandaré a troca de conselheiros a cada gestão.

Diante da leitura das atas, identificou-se que ocorreu no ano de 2023 um processo eleitoral para o novo mandato da sociedade civil do COMSEA de Almirante Tamandaré, foram eleitas as seguintes instituições: APAAT, Organização Religiosa Luisa de Marillac, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, CRAVI AECRI – Projeto Dorcas, Igreja Assembleia de Deus – Associação Betesda, APMI, Grupo Manancial, Jovens com uma Missão e Marista Escola Social. Este achado está de acordo com a metodologia de Silva (2024). Existe no COMSEA de Almirante Tamandaré os mecanismos de seleção de membros.

A inclusão também se dá por meio da voz, que, segundo Smith (2009), é a capacidade dos cidadãos de contribuir para os processos. O autor argumenta que a igualdade de voz é alcançada por meio de regras e procedimentos que orientam a geração de resultados institucionais.

Conforme Smith (2009), ao avaliar a efetividade da igualdade de voz, é crucial observar como as instituições incentivam diferentes formas de contribuição e ofereçam suporte e recursos aos cidadãos com pouca experiência ou que se sentem intimidados pela ideia de falar em público. Dessa forma, Smith (2009) argumenta que a igualdade de voz é alcançada formalmente quando todos os cidadãos têm o

mesmo direito de contribuir, e esse direito é reforçado pelo fornecimento de recursos para apoiar aqueles com menos experiência e confiança.

Para avaliar a voz no contexto do COMSEA de Almirante Tamandaré, foi aplicada a proposta de Bassani (2019) para análise de normas jurídicas. A autora sugere a análise das competências dos conselhos relacionadas à voz ativa, identificadas pelos termos opinar, emitir parecer, apoiar, solicitar, zelar, divulgar, coordenar, organizar, eleger, fiscalizar, planejar, propor e aprovar. De forma complementar, conforme proposto por Silva (2024), foram adotadas subcategorias relacionadas às possibilidades de fala e aos processos de debate, com ênfase nas manifestações dos conselheiros e cidadãos externos registradas nas atas e nas normas jurídicas.

Mediante a análise da Lei 1419/2009 e suas alterações, no que diz respeito à voz, verificou-se que o COMSEA de Almirante Tamandaré poderá propor e pronunciar-se sobre: as diretrizes da política municipal de segurança alimentar e nutricional a serem implementadas pelo Governo; os projetos e ações prioritárias que serão incluídos anualmente na lei de diretrizes orçamentárias e no orçamento do Município de Almirante Tamandaré; as formas de articular e mobilizar a sociedade civil organizada indicando prioridades nas políticas de SAN; a realização de estudos que fundamentem as propostas ligadas à SAN; e a organização e implementação das Conferências Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional.

Na análise da mencionada lei, existe a previsão de o COMSEA de Almirante Tamandaré elaborar e aprovar o seu regimento interno. Na previsão da Lei 1419/2009 e suas alterações encontram-se os verbos propor e aprovar. Entretanto, não foram localizadas as palavras opinar, emitir parecer, apoiar, solicitar, zelar, divulgar, coordenar, organizar, eleger, fiscalizar e planejar. Embora a maioria das competências sugeridas por Bassani (2019) não tenha sido formalmente encontrada, a prática de propor mostra um reconhecimento da importância de contribuições proativas do COMSEA de Almirante Tamandaré.

Avaliando as atas do COMSEA de Almirante Tamandaré em relação à possibilidade de fala, percebeu-se que os grupos tiveram a palavra, pois os participantes foram identificados pelo primeiro nome nas atas. No entanto, essa identificação nem sempre relacionou os participantes aos seus respectivos grupos. Com relação aos processos de debate, identificou-se, por meio das atas, que os

debates acontecem. Na tabela a seguir estão demonstrados os temas tratados no período avaliado:

TABELA 5 - DEBATES POR TEMA - COMSEA DE ALMIRANTE TAMANDARÉ

PAUTAS	2021	2022	2023	2024	TOTAL
Ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN)		1	2		3
Agricultura Familiar		1			1
Aleitamento materno		1			1
Alimentos à adolescentes e idosos			1		1
Alimentos Orgânicos		1	1	1	3
Apresentação da Casa de Recuperação Água da Vida (CRAVI)			1		1
Apresentação das ações da Secretaria Municipal de Agricultura				1	1
Apresentação das ações sociais da Associação BETESDA				1	1
Apresentação Projeto DORCAS				1	1
Armazém da Família				1	1
Atribuições dos Conselheiros	1		1		2
Atualização de documentação dos novos eleitos	1				1
Atualização do decreto da composição da CAISAN	2	1			3
Atualização dos membros do COMSEA	1	2			3
Atualização regimento do COMSEA		1			1
Auxílio para famílias com vulnerabilidade sócio-econômica	3				3
Baixo quórum nas reuniões do COMSEA	1				1
Banco de Alimentos		2	1	2	5
Câmara Interministerial de SAN (CAISAN)	2	1		1	4
Capacitação para os conselheiros	1				1
Compra Direta Paraná				1	1
Comitês da Esperança	2				2
Conferência de SAN	1		5		6
CORESAN	1				1
Cozinha comunitária na Casa do Agricultor				2	2
Cronograma de reuniões		1	1	1	3
Cursos para 2024				1	1
Eleições	6	2	3		11
Edital de Concurso público para Agrônomo			1		1
Equipamentos para feiras livres			1		1
Feiras livres				1	1
Funcionamento da JOCUM			1		1
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	1				1
Hortas Comunitárias	1	2		1	4
Kit Alimentos para alunos da rede municipal	4				4
Nutricionistas nas secretarias de família e agricultura			2		2
parceria com Faculdades OPET			2		2
Participação Social		1			1
Planejamento anual			1		1
Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos				1	1
Plano de Segurança Alimentar e Nutricional	4	6	1	2	13
Posse dos novos conselheiros	1				1

Programa Alimenta Brasil (PAB)	1				1
Programa Bolsa Família			2		2
Programa Câmbio Verde			1	1	2
Programa Crescer Saudável	1				1
Programa de Aquisições de Alimentos (PAA)	6	3	1	1	11
Programa de Segurança Alimentar e Nutricional	1				1
Programa Dieta Especiais	1				1
Programa Leite das Crianças (PLC)	2	4	6		12
Programa Mesa Brasil			1		1
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	2	2	3	1	8
Programa Prato Amigo		2			2
Programa Saúde das Escolas e ambulatório	1				1
Recondução de mandato	1				1
Relatório de atividades do COMSEA		1			1
Reuniões itinerantes (sugestão)			1		1
Regimento do SISAN			1		1
Restaurante Popular				1	1
Sistema Nacional de SAN (SISAN)	2				2
Troca de Instituições	1				1
Termo de cooperação entre a Prefeitura e o IDR			1		1
Visita a Casa de Passagem				1	1
Visita CMEI Dona Ruth			2		2
Visita CMEI Octacília			1		1
Visita ao Colégio Estadual Ambrósio Bini:				1	1
Visita ao Pronto Atendimento 24 hora				1	1

FONTE: A Autora (2025)

A tabela 5 apresenta a categorização das pautas discutidas nas reuniões do COMSEA de Almirante Tamandaré ao longo dos anos de 2021 a 2024. Considerando os dados apresentados nesta tabela, a ação que mais se sobressaiu no COMSEA de Almirante Tamandaré ao longo dos anos foi o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional, com treze pautas discutidas durante o período analisado. Em seguida tem-se o Programa de Aquisições de Alimentos (PAA) pautado onze vezes. As eleições foram abordadas em onze pautas ao longo dos anos avaliados. O Programa Leite das Crianças (PLC) constou com doze pautas, tendo um maior enfoque em 2023. E o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) teve um total de oito pautas.

No ano de 2021, os temas mais abordados nas discussões foram as eleições e o Programa de Aquisições de Alimentos (PAA), com seis debates cada. Seguidos pelo Plano de Segurança Alimentar e Nutricional e o Kit Alimentos para alunos da rede municipal, ambos com quatro debates. Em 2022, o tema mais

relevante debatido no COMSEA de Almirante Tamandaré foi o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional, com seis debates. O segundo assunto mais discutido foi o Programa Leite das Crianças (PLC), com quatro debates, seguido pelo Programa de Aquisições de Alimentos (PAA), com três debates ao longo do ano

Em 2023, o tema do Programa Leite das Crianças (PLC) esteve na pauta das discussões seis vezes. A Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional foi debatida cinco vezes. As eleições e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foram discutidos em três ocasiões. Em 2024, foram debatidos os seguintes assuntos: Eleições, com três discussões, seguido do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional e Banco de Alimentos, cada um com dois debates.

No ano de 2021, no âmbito do COMSEA de Almirante Tamandaré, foram discutidos cinquenta e um temas nas reuniões. Em 2022, o total de temas tratados foi trinta e seis. No ano de 2023, foram debatidos quarenta e cinco temas. Em 2024, até o fechamento desta dissertação, foram abordados vinte e cinco temas nas reuniões do COMSEA de Almirante Tamandaré

Desse modo, nesta seção, a análise das atas, por outro lado, mostrou que os elementos propostos por Silva (2024), no que diz respeito às possibilidades de fala e aos processos de debate, estão presentes neste conselho. Isso sugere que, na prática, há uma dinâmica participativa que permite a expressão e a discussão de ideias, apesar da ausência formal da previsão dessas subcategorias nas leis e no regimento interno.

4.2.2 Controle Popular no COMSEA de Almirante Tamandaré

Revisitando o conceito de controle popular, conforme destacado no referencial teórico deste trabalho, e segundo Smith (2009), é essencial considerar o quanto os participantes conseguem influenciar vários aspectos do processo de tomada de decisão para que o controle popular seja efetivo.

Bassani (2019) argumenta que, para que o bem democrático do controle popular seja aplicado nos conselhos, é essencial que haja previsão nas normas jurídicas e leis. Isso define a competência deliberativa e fiscalizatória do conselho, permitindo que seus membros tomem decisões importantes no planejamento das atividades e garantindo que suas opiniões sejam levadas em conta nas decisões relevantes. A autora destaca em sua pesquisa que as palavras: propor, fiscalizar,

aprovar, eleger, zelar e solicitar (competência deliberativa/fiscalizatória); e opinar, apoiar e emitir parecer (competência consultiva/assessoramento) podem ser identificadas.

Acerca das competências deliberativas/fiscalizatórias, a análise das leis e do regimento interno revelou a previsão de instituir grupos de trabalho temporários para estudar e propor medidas específicas. O COMSEA tem a capacidade de avaliar, fiscalizar e monitorar a realização do direito humano à alimentação adequada (DHAA), além de criar e fortalecer mecanismos para sua exigibilidade.

Existe a previsão nas normas jurídicas de que o COMSEA de Almirante Tamandaré poderá propor ao Executivo, com base nas deliberações da Conferência Municipal de SAN, diretrizes e prioridades do Plano Municipal de SAN, incluindo os requisitos orçamentários para sua realização. Há também a previsão de zelar pela realização e efetividade do DHAA. Não foram localizadas nas leis e no regimento interno as palavras aprovar, eleger e solicitar, que também fazem parte das competências deliberativas/fiscalizatórias conforme a teoria de Bassani (2019).

As competências consultivas/assessoramento, como opinar, apoiar e emitir parecer, também não foram mencionadas nas leis e no regimento interno analisados.

Silva (2024) defende que, em relação às normas jurídicas e atas, deve haver a adoção da categoria teórica de alternância de poder entre o setor público e a sociedade civil na presidência. Além disso, destaca a importância da existência de um fundo e das prestações de contas para o sucesso participativo no que diz respeito ao controle popular.

A análise das atas não demonstrou a prática de alternância de poder entre o setor público e a sociedade civil na presidência do conselho. As normas jurídicas estabelecem que o presidente do COMSEA deve ser um representante da sociedade civil. No entanto, não há menção específica sobre a categoria do vice-presidente. A escolha é feita pelo plenário presente na ausência do presidente.

A análise das normas jurídicas no COMSEA de Almirante Tamandaré destacou que não há previsão de existência de um fundo. A ausência do fundo limita a capacidade do conselho de financiar suas iniciativas e prestar contas adequadamente.

Quanto à prestação de contas, identificou-se, por meio da leitura das atas, que os conselheiros apresentam relatórios das ações desenvolvidas no âmbito do

COMSEA de Almirante Tamandaré. Destaca-se o trecho de ata do ano de 2021 que trata sobre o assunto:

Neto apresentou a composição do SISAN, importância da intersetorialidade, diretrizes do plano nacional de SAN (promover acesso alimentação e monitoramento; propor políticas públicas). Trouxe também o conceito básico de SAN: Todos com acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer acesso a outros direitos. Neto também apresentou um histórico do processo de construção do SISAN, onde o mesmo foi criado, extinto, depois recriado e novamente extinto. Brasil saiu do mapa da fome no ano de 2013/2014, porém já retornou no ano de 2019/2020. Em um certo momento no Brasil o assunto de SAN já foi tratado como prioridade, porém hoje infelizmente isso não acontece mais. Apresentou alguns dados da população: obesidade, sobrepeso, ingestão de frutas /hortaliças, aumento no consumo de alimentos ultraprocessados, agrotóxicos, contaminação da água, desperdício de alimentos, água, fome, causas de INSAN.

Constatou-se que a elaboração do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional é realizada pela CAISAN, enquanto a função do COMSEA é acompanhar e monitorar a implementação das ações propostas nesse plano.

4.2.3 Julgamento Ponderado no COMSEA de Almirante Tamandaré

Pytlíkzillig et al. (2017) argumentam que o entendimento de certos aspectos do processo tende a aumentar com a participação. Nos debates ou no engajamento social, é comum que um grupo se beneficie mais em detrimento de outros. Para Smith (2009) o julgamento ponderado abrange a investigação da compreensão dos cidadãos sobre os detalhes técnicos da questão em análise e as perspectivas de outros cidadãos.

No que tange aos dados nas normas jurídicas, Bassani (2019) considera que a incorporação do julgamento ponderado nas leis sublinha a relevância de incluir apresentações de especialistas, comissões técnicas e/ou a participação de representantes de instituições de ensino superior como membros do conselho. Silva (2024) sugere que o julgamento ponderado, tanto nas normas jurídicas quanto nas atas, seja avaliado considerando a educação não-formal, ou seja, a realização regular de capacitações.

Assim, foram aplicadas as metodologias das autoras citadas para avaliar a produção do bem democrático do julgamento ponderado no contexto do COMSEA de Almirante Tamandaré. As análises são apresentadas na sequência desta seção.

Na análise das normas jurídicas do COMSEA de Almirante Tamandaré, verificou-se que, embora haja previsão para a participação de convidados permanentes como observadores e a criação de câmaras temáticas permanentes. Não há menções específicas à participação de instituições de ensino superior ou à educação não formal.

Os processos de debate ocorrem durante a elaboração das propostas a serem submetidas ao plenário do COMSEA. As câmaras temáticas têm a prerrogativa de convidar representantes de entidades da sociedade civil, órgãos e entidades públicas, além de técnicos especializados nos temas em estudo. No entanto, não foram encontradas na avaliação das normas jurídicas menções à participação de instituições de ensino superior, nem a previsão de educação não formal.

Diante da análise das atas, constatou-se que os conselheiros do COMSEA de Almirante Tamandaré e do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) discutiram minuciosamente a implementação e o acompanhamento das ações relacionadas ao Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), evidenciando um processo de capacitação e atualização dos membros.

Na análise das atas do COMSEA, constatou-se a educação não formal pela presença do bem democrático do julgamento ponderado, evidenciado pela iniciativa da SEAB em realizar capacitações com todos os conselheiros. Para corroborar a informação destaca-se trecho de ata do ano de 2021. “Nielma iniciou a reunião dando boas-vindas a todos os presentes. Acolheu o nosso convidado Neto, servidor da SEAB, onde o mesmo ficou responsável por realizar uma capacitação com todos os conselheiros”.

Além disso, verificou-se que os profissionais das unidades educacionais são capacitados para promover a alimentação saudável, de acordo com o Guia Alimentar para a População Brasileira.

4.2.4 Transparência (interna e externa) no COMSEA de Almirante Tamandaré

Para Smith (2009), a transparência enfoca a abertura dos processos tanto para os participantes quanto para o público em geral, sendo dividida em interna e externa. O autor defende que a transparência externa, ou publicidade, consiste na divulgação de informações sobre a instituição e suas decisões ao público em geral.

Ele também argumenta que a transparência interna se refere ao grau em que os participantes são informados sobre as condições em que estão participando.

Para realizar a análise das normas jurídicas, no que diz respeito à transparência (interna e externa) considerou-se as metodologias propostas por Bassani (2019) e Silva (2024). Quanto à transparência interna, Bassani (2019) argumenta que, no contexto dos conselhos, no que diz respeito às leis e normas jurídicas, a transparência interna se evidencia pela presença de uma Secretaria Executiva que coordena as atividades, de um regimento interno e pela previsão para a elaboração de atas das reuniões. Silva (2024) propõe que a análise da transparência interna inclua a existência de uma Secretaria Executiva.

No que diz respeito à transparência externa, Bassani (2019) destaca a importância de disponibilizar informações aos cidadãos em geral. Isso pode ser identificado pela previsão legal para a divulgação das atas, e de uma secretaria executiva, além de das decisões tomadas para a prestação de contas.

Silva (2024) propôs critérios para a transparência externa, incluindo a publicação de atas e demais documentos, previsão da existência de uma secretaria executiva, a realização de reuniões em diferentes locais, a existência de portais dos conselhos e a presença de páginas nas redes sociais.

A partir da leitura das normas jurídicas do COMSEA de Almirante Tamandaré constatou-se que na lei de criação do conselho existe a previsão para o Conselho elaborar o seu próprio regimento interno em até sessenta dias, a contar da data de sua instalação. O Conselho deverá também aprovar o regimento interno.

As normas jurídicas preveem que a secretaria executiva deve organizar e coordenar, em articulação com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) do Município, a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Estas conferências são convocadas pelo Chefe do Poder Executivo, com uma periodicidade não superior a quatro anos.

Destaca-se que no âmbito do COMSEA de Almirante Tamandaré foram realizadas duas conferências. A primeira realizada em 2017 e teve como tema “Comida de Verdade no Campo e na Cidade: por Direitos e Soberania Alimentar”. A segunda conferência foi realizada em 2019, cujo tema proposto foi “Comida no Campo e na Cidade: o que temos e o que queremos?” Estas informações foram obtidas a partir dos decretos que convocaram as conferências.

Em consulta à internet, verificou-se que o COMSEA de Almirante Tamandaré não possui portal dos Conselhos. As informações relativas às publicações externas, atas, leis, regimentos, estão disponíveis a partir da página da Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré. Não foram localizadas redes sociais do COMSEA de Almirante Tamandaré. Não foi identificado o item prestação de contas.

Embora não conste na metodologia proposta de Bassani (2019) e Silva (2024) a análise das atas, a partir da leitura das mesmas identificou-se que as reuniões durante a pandemia da Covid-19 realizaram-se de forma online pelas plataformas *Zoom* e *Meet*. No retorno da pandemia as reuniões acontecerem presencialmente em endereços diversificados. Inclusive, os horários e locais das reuniões não foram divulgados na página da Prefeitura de Almirante Tamandaré, local onde estão disponibilizadas as informações do COMSEA de Almirante Tamandaré, apenas mencionados nas atas de reunião.

Na análise da transparência no COMSEA de Almirante Tamandaré em relação à transparência interna a presença de uma Secretaria Executiva e a previsão para elaboração de um regimento interno estão presentes. Porém, diferentemente do que Bassani (2019) sugere, não há previsão legal explícita para a elaboração de atas das reuniões, ainda que essas atas estejam de fato publicadas. Essa discrepância revela uma limitação na formalização da transparência interna. A falta de previsão legal pode comprometer a garantia de que as atas sejam sempre elaboradas e disponibilizadas, dependendo, assim, da prática administrativa do conselho em questão.

No que tange à transparência externa, foi constatada a divulgação das atas e demais documentos no site da Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré. Entretanto, a prestação de contas está ausente. Além de um portal específico dos conselhos e a presença de páginas em redes sociais, fatores considerados importantes para uma maior acessibilidade e participação cidadã conforme as recomendações de Silva (2024).

A realização de reuniões em diferentes locais é outro aspecto relevante proposto por Silva (2024). Durante a pandemia, as reuniões ocorreram online, e, após a pandemia, presencialmente em locais diversos. No entanto, os horários e locais das reuniões não foram divulgados na página da Prefeitura, limitando o acesso à informação.

4.3 BENS DEMOCRÁTICOS NOS CONSELHOS ESTUDADOS: RESULTADOS E DISCUSSÕES

Bassani (2019) e Silva (2024) desenvolveram trabalhos com base nas categorias teóricas relacionadas aos bens democráticos, a partir das quais criaram subcategorias. Bassani (2019) utilizou decretos, leis ordinárias, leis complementares e regimentos internos para a análise. Silva (2024), por meio da análise de atas, normas jurídicas e entrevistas, propôs uma teoria fundamentada para examinar o êxito participativo de conselhos de políticas públicas.

Ao aplicar a metodologia de ambas, foram consideradas as subcategorias teóricas apontadas pelas autoras, que poderiam ser obtidas por meio de pesquisa documental. Desse modo, ao aplicar ambas as metodologias, chegou-se à tabela 6 que contempla o resumo dos resultados da análise da pesquisa documental.

TABELA 6 – RESULTADO DA ANÁLISE DA PESQUISA DOCUMENTAL

Bens Democráticos	Subcategorias	Curitiba			Almirante Tamandaré			Total
		Suficiente (1,0)	Cumpr. Parcialmente (0,5)	Insuficiente (0,0)	Suficiente (1,0)	Cumpr. Parcialmente (0,5)	Insuficiente (0,0)	
Inclusão (Presença e Voz)	Relação de presença nas reuniões entre setor público e sociedade civil	1,0			1,0			2,0
	Presença de cidadãos e grupos externos nas reuniões	1,0			1,0			2,0
	Mecanismos de seleção de membros	1,0			1,0			2,0
	Troca de conselheiros a cada gestão	1,0			1,0			2,0
	Opinar	1,0					0,0	1,0
	Emitir Parecer			0,0			0,0	0,0
	Apoiar			0,0			0,0	0,0
	Solicitar	1,0					0,0	1,0
	Zelar			0,0			0,0	0,0
	Divulgar			0,0			0,0	0,0
	Coordenar			0,0			0,0	0,0
	Organizar			0,0			0,0	0,0
	Eleger	1,0					0,0	1,0
	Fiscalizar			0,0			0,0	0,0
	Planejar			0,0			0,0	0,0
	Propor			0,0	1,0			1,0
	Aprovar	1,0			1,0		0,0	2,0
	Possibilidades de fala	1,0				0,5		1,5
	Processos de debate	1,0				0,5		1,5
Controle Popular	Propor	1,0			1,0			2,0
	Fiscalizar	1,0			1,0			2,0
	Aprovar	1,0					0,0	1,0
	Eleger			0,0			0,0	0,0
	Zelar			0,0	1,0			1,0

	Solicitar	1,0		0,0	1,0
	Opinar	1,0		0,0	1,0
	Apoiar		0,0	0,0	0,0
	Emitir parecer	1,0		0,0	1,0
	Alternância de poder entre setor público e sociedade civil na presidência	1,0		0,0	1,0
	Existência do fundo		0,0	0,0	0,0
	Prestações de contas	1,0	1,0		2,0
	Convite externos esclarecerem aspectos técnicos	1,0	1,0		2,0
	Presença de comissões temáticas	1,0	1,0		2,0
Julgamento Ponderado	Instituições de ensino superior como membros Educação não-formal	1,0		0	1,0
			0,5	0,5	1,0
	Secretaria executiva	1,0	1,0		2,0
	Elaboração do regimento interno	1,0	1,0		2,0
	Elaboração de atas das reuniões	1,0		0	1,0
	Publicação das atas e demais atos	1,0		0,5	1,5
Transparência (interna e externa)	Secretaria executiva	1,0	1,0		2,0
	Prestação de contas		0	0	0,0
	Realização de reuniões em diferentes locais	1,0		0,5	1,5
	Existência de portais dos conselhos	1,0		0,5	1,5
	Redes sociais		0,5	0	0,5

FONTE: A autora (2025)

A tabela 6 compara a performance do COMSEA de Curitiba e do COMSEA de Almirante Tamandaré em relação aos bens democráticos, subdivididos em critérios específicos e avaliados com notas de Suficiente (1,0), Cumpre Parcialmente (0,5) e Insuficiente (0,0), conforme procedimentos detalhados na metodologia desse trabalho.

As notas atribuídas para cada critério em cada município foram somadas para obter o total de pontos em cada subcategoria. Os resultados totais e parciais foram comparados entre Curitiba e Almirante Tamandaré para identificar áreas de destaque e pontos que necessitam de melhorias nos processos democráticos dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional em cada cidade.

A partir das análises realizadas no COMSEA de Curitiba e no COMSEA de Almirante Tamandaré, observou-se que a respeito do bem democrático da Inclusão (Presença e Voz), Curitiba apresentou resultados suficientes, com uma presença ativa e mecanismos de participação bem estabelecidos. Por outro lado, Almirante

Tamandaré mostrou-se insuficiente em alguns critérios importantes, como opinar, emitir parecer e apoiar, refletindo uma menor ausência de mecanismos que promovem a participação em seus normativos.

Quanto ao bem democrático do controle popular, o COMSEA de Curitiba obteve resultados suficientes na maioria dos critérios estabelecidos pela metodologia utilizada, evidenciando a existência do controle popular. Em contraste, o COMSEA de Almirante Tamandaré foi insuficiente em diversos critérios, como solicitar, opinar e emitir parecer, evidenciando a necessidade de melhorias a respeito do respectivo bem democrático.

No que tange ao bem democrático do julgamento ponderado, o COMSEA de Curitiba teve um desempenho suficiente na maioria dos critérios. No critério de educação não formal, foi cumprido parcialmente. Em contraste, o COMSEA de Almirante Tamandaré foi insuficiente no critério de instituições de ensino superior como membros, indicando que a instituição não está priorizando adequadamente as questões de educação superior.

Por fim, no bem democrático da transparência (interna e externa), o COMSEA de Curitiba foi suficiente na maioria dos critérios, evidenciando uma boa transparência nas ações. No COMSEA de Almirante Tamandaré, alguns critérios, como a elaboração de atas das reuniões, prestação de contas e redes sociais, mostraram-se insuficientes, indicando uma menor transparência.

4.3.1 Inclusão (Presença e Voz) nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba e Almirante Tamandaré

Na coluna da inclusão, as subcategorias analisadas estão dispostas na coluna 2 da tabela 6, o primeiro elemento refere-se à relação de presença nas reuniões entre setor público e sociedade civil. A análise comparada entre os COMSEAS de Curitiba e Almirante Tamandaré constatou que em ambos os conselhos a presença acontece com conselheiros governamentais e não governamentais. No item presença de cidadãos e grupos externos nas reuniões, ambos os conselhos apresentaram nas reuniões convidados e pessoas externas aos conselhos como participantes, porém sem direito à voz.

Acerca dos mecanismos de seleção de membros, no COMSEA de Curitiba as atas documentam eleições periódicas e a formação de uma Comissão Eleitoral,

assegurando a efetividade da participação democrática. No COMSEA de Almirante Tamandaré, está prevista a seleção por indicação do Governo Municipal incluindo seus representantes. Os membros da sociedade civil são estabelecidos por meio de consulta pública. No que diz respeito à troca de conselheiros a cada gestão, ambos os conselhos são suficientes, respeitando os requisitos previstos em lei.

No que diz respeito ao item voz, os termos opinar e solicitar estão suficientes no COMSEA de Curitiba. É permitido opinar sobre matérias técnicas ou jurídicas dentro do âmbito de assuntos de sua competência, bem como solicitar a substituição dos conselheiros governamentais. No COMSEA de Almirante Tamandaré, esses termos não foram identificados e, portanto, são insuficientes.

O item eleger foi considerado suficiente no CONSEA de Curitiba, pois o regimento interno prevê a eleição do Presidente e Vice-Presidente em reunião Plenária, com quórum mínimo de 1/3 dos membros e voto de 2/3 dos presentes, para um mandato de 2 anos, podendo ser reconduzidos. No COMSEA de Almirante Tamandaré, esse requisito foi considerado insuficiente.

O verbo propor está presente na lei de criação do COMSEA de Almirante Tamandaré, podendo propor e pronunciar-se sobre as diretrizes da política municipal de segurança alimentar e nutricional a serem implementadas pelo governo. Já no COMSEA de Curitiba, essa subcategoria não foi explicitada no regimento, portanto é insuficiente.

A subcategoria aprovar está presente no regimento do COMSEA de Curitiba, pois prevê a participação para aprovar a substituição das entidades faltantes. No COMSEA de Almirante Tamandaré esse item também é suficiente, pois a norma jurídica prevê aprovar o regimento interno.

Estão ausentes as subcategorias emitir parecer, apoiar, zelar, divulgar, coordenar, organizar, fiscalizar e planejar, em ambos os conselhos, nesse sentido a ausência desses itens pode limitar a plena efetividade da voz no conselho.

Quanto às subcategorias possibilidades de fala e processos de debate, o COMSEA de Curitiba mostrou-se suficiente a respeito de ambos. Existe a previsão legal nas normas jurídicas, bem como a constatação nas atas. Os grupos, por meio da voz, debateram acerca dos programas do governo municipal sobre SAN (explicitado na Tabela 4 desta dissertação). Por sua vez, o COMSEA de Almirante Tamandaré cumpriu parcialmente esses requisitos, pois não existe a previsão legal nas normas jurídicas, mas há menção nas atas de reunião. Os grupos, por meio dos

debates (explicitado na Tabela 5 desta dissertação), tiveram a oportunidade de se manifestar.

4.3.2 Controle Popular nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba e Almirante Tamandaré

Na coluna do controle popular, as subcategorias analisadas estão dispostas na coluna 2 da tabela 6. Os itens propor e fiscalizar estão adequados em ambos os Conselhos. Em Curitiba existe a previsão legal no regimento interno de propor a instituição de grupos de trabalho de caráter temporário. O COMSEA de Curitiba tem a prerrogativa de fiscalizar e avaliar a realização de direito humano de alimentação adequada no município. No COMSEA de Almirante Tamandaré a análise das leis revelou a previsão de instituir grupos de trabalho temporários para estudar e propor medidas específicas. O Conselho também tem a capacidade de avaliar, fiscalizar e monitorar a realização do direito humano à alimentação adequada

O item aprovar foi considerado suficiente, pois a lei prevê que o COMSEA de Curitiba tem a competência de aprovar o Regimento Interno e o Regimento Eleitoral. Essa subcategoria não está explicitada nas normas jurídicas no COMSEA de Almirante Tamandaré.

O termo eleger é insuficiente em ambos os conselhos, pois não foi localizada a previsão desse item nas normas jurídicas dos COMSEAs de Curitiba e Almirante Tamandaré, a ausência dessa subcategoria poderá limitar a abrangência do controle popular nessas instituições.

A palavra zelar apresentou-se suficiente no COMSEA de Almirante Tamandaré, já que consta na lei de criação: zelar pela realização e efetividade do Direito humano à alimentação adequada. No COMSEA de Curitiba essa subcategoria não estava explicitada na norma jurídica.

No regimento interno do COMSEA de Curitiba, foram localizadas as palavras solicitar e opinar, permitindo a solicitação da substituição de conselheiros governamentais e municipais faltantes. As câmaras temáticas podem opinar e fazer proposições sobre assuntos pertinentes. Entretanto, essas palavras estão ausentes no regimento interno do COMSEA de Almirante Tamandaré. O termo apoiar foi

considerado insuficiente em ambos os conselhos, pois a norma jurídica não prevê a aplicação dessa subcategoria.

A subcategoria emitir parecer foi considerada suficiente no COMSEA de Curitiba, pois houve menção de as câmaras temáticas, poderem emitir pareceres, resoluções e recomendações, no âmbito de sua competência. No COMSEA de Almirante Tamandaré esse item foi insuficiente, uma vez que na norma jurídica o termo não estava explícito.

O item Alternância de poder entre setor público e sociedade civil na presidência foi suficiente no COMSEA de Curitiba, isso porque, conforme consta das atas, o conselho apresenta a presidência exercida por membro da sociedade civil organizada e a vice-presidência por representante do município. No COMSEA de Almirante Tamandaré não foi localizado este item. A análise das atas não demonstrou a prática de alternância de poder entre o setor público e a sociedade civil na presidência do conselho. Nas normas jurídicas há previsão de a presidência ser ocupada por membro da sociedade civil, mas em relação à vice-presidência a norma faz menção. Inclusive o Decreto 46/2022 que alterou a composição do COMSEA de Almirante Tamandaré, tem a informação que tanto o presidente quanto o vice-presidente são representantes da sociedade civil.

O termo existência de fundo foi considerado insuficiente em ambos os conselhos. No COMSEA de Curitiba existe a previsão legal de inclusão de formas de colaboração para o Plano de Aplicação do Fundo Municipal de SAN, mas o fundo propriamente é inexistente. Foram analisadas as leis, normas jurídicas e atas do COMSEA de Almirante Tamandaré. Destaca-se que não há previsão de existência de um fundo.

Quanto ao item prestação de contas, o COMSEA de Curitiba foi suficiente. Conforme identificado nas atas, os grupos participantes do conselho apresentaram um resumo das ações desenvolvidas. Este relato diz respeito apenas às ações do COMSEA de Curitiba, já que o Conselho não apresenta fundo monetário. No COMSEA de Almirante Tamandaré, essa subcategoria também foi suficiente. Identificou-se, por meio da leitura das atas, que os conselheiros apresentam relatórios das ações desenvolvidas no âmbito do COMSEA de Almirante Tamandaré.

4.3.3 Julgamento Ponderado nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba e Almirante Tamandaré

Na coluna do julgamento ponderado, as subcategorias analisadas estão dispostas na coluna 2 da tabela 6. Os itens relativos à presença de especialistas para sanar dúvidas técnicas e existência de câmaras temáticas foram considerados suficientes em ambos os conselhos. No COMSEA de Curitiba, existe a previsão legal para o estímulo à capacitação permanente dos conselheiros envolvidos na prestação de serviços de SAN. NO COMSEA de Curitiba verificou-se a presença de convites externos para esclarecer aspectos técnicos, como a participação do Secretário Executivo do Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional em uma reunião. No COMSEA de Almirante Tamandaré, a análise das leis e normas do revelou a previsão para a participação de convidados permanentes. Esses itens estão suficientes em ambos os conselhos.

No que diz respeito às câmaras temáticas, tanto no regimento do COMSEA de Curitiba, quanto a lei de criação do COMSEA de Almirante Tamandaré, preveem a existência das câmaras temáticas. Em Curitiba, a análise das atas revelou a presença de comissões técnicas, onde foram discutidos programas do governo municipal relacionados à SAN. Ambos os conselhos são suficientes nessa subcategoria.

Em relação à subcategoria participação de instituições de ensino superior como membros, o requisito foi considerado suficiente no COMSEA e Curitiba, pois as normas jurídicas e as atas tratam da respectiva participação. O COMSEA de Almirante Tamandaré é insuficiente nesse requisito. Pois não existe previsão legal para a participação dessa categoria nas reuniões.

Acerca da subcategoria da educação não formal, foram cumpridas parcialmente em ambos os conselhos. No COMSEA de Almirante Tamandaré a análise das atas demonstrou que a SEAB realizou capacitações para os conselheiros. Entretanto, não foi previsto este item nas normas jurídicas. As normas jurídicas estimulam a realização de estudos que fundamentem propostas ligadas à SAN, promovendo a educação não formal no âmbito do COMSEA de Curitiba.

4.3.4 Transparência (interna e externa) nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba e Almirante Tamandaré

Na coluna da transparência (interna e externa), as subcategorias analisadas estão dispostas na coluna 2 da tabela 6. Acerca do item existência de secretaria executiva, foi considerada suficiente no COMSEA de Curitiba. Constatou-se pela leitura do regimento interno que a Secretaria Executiva desempenha funções essenciais como promover o registro, controle e guarda dos processos e documentos do Conselho, além de preparar a pauta das reuniões. O regimento interno do COMSEA de Curitiba prevê que a Secretaria Executiva deve elaborar atas, resoluções e manter a documentação do Conselho atualizada. A Secretaria Executiva é responsável por atualizar a página eletrônica do COMSEA de Curitiba, conforme o regimento interno. A lei de criação do COMSEA de Almirante Tamandaré também prevê a existência de uma Secretaria Executiva que coordena as atividades do conselho. Além de prever a realização de conferências municipais organizadas pela Secretaria Executiva. Este item está suficiente nos dois conselhos.

A subcategoria elaboração do regimento interno é suficiente no COMSEA de Curitiba, pois existe a previsão de um regimento interno que estabelece as normas e procedimentos do conselho. No COMSEA de Almirante Tamandaré também está previsto que o conselho deve elaborar e aprovar seu próprio regimento interno dentro de sessenta dias a partir da data de sua instalação, portanto a subcategoria é suficiente.

A respeito da publicação das atas e demais atos, identificou-se que estão disponíveis na página do Portal dos Conselhos de Curitiba, contribuindo para a transparência externa. No COMSEA de Almirante Tamandaré embora as atas sejam publicadas, não há previsão legal explícita para a elaboração de atas nas normas jurídicas. O COMSEA de Curitiba é suficiente neste item, no de Almirante Tamandaré esse item foi cumprido parcialmente.

Em relação ao item prestação de contas, não foram localizados esses termos nas normas jurídicas do COMSEA de Curitiba e de Almirante Tamandaré, portanto essa subcategoria é insuficiente em ambos os conselhos.

A subcategoria de realização de reuniões em diferentes locais, é suficiente no COMSEA de Curitiba, pois a análise das atas revelou que as reuniões foram

realizadas em diversos locais, incluindo reuniões online durante a pandemia da COVID-19. No COMSEA de Almirante Tamandaré este item é cumprido parcialmente, foi identificado por meio da análise das atas que durante a pandemia, as reuniões foram realizadas online, e após a pandemia, as reuniões aconteceram presencialmente em diferentes locais. No entanto não há publicação dos horários de reunião na página da prefeitura.

No requisito existência de portais dos conselhos, o COMSEA de Almirante Tamandaré não possui um portal específico dos conselhos, mas as informações estão disponibilizadas na página da prefeitura do município. Curitiba apresenta portal dos Conselhos. Portanto é suficiente no COMSEA de Curitiba e insuficiente no COMSEA de Almirante Tamandaré.

Quanto ao item de existência de redes sociais, embora exista uma página do COMSEA de Curitiba no Facebook, ela não foi atualizada recentemente. Não foram localizadas redes sociais do COMSEA de Almirante Tamandaré. Sendo assim esse requisito é cumprido parcialmente no COMSEA de Curitiba e é insuficiente no COMSEA de Almirante Tamandaré.

Concluindo essa seção de discussão dos resultados, apresenta-se a tabela a seguir que sintetiza a comparação entre Curitiba e Almirante Tamandaré.

TABELA 7 – PERCENTUAIS DE SUFICIÊNCIA NO COMSEA DE CURITIBA E ALMIRANTE TAMANDARÉ

Bens Democráticos		Curitiba		Almirante Tamandaré		
		soma pontos	pontos propostos	%	soma pontos	pontos propostos
Inclusão (presença e Voz)	53%	10	19	36%	7	19
Controle Popular	67%	8	12	33%	4	12
Julgamento Ponderado	98%	3,5	4	62%	2,5	4
Transparência (interna e externa)	83%	7,5	9	50%	4,5	9

FONTE: A Autora (2025)

A análise do COMSEA de Curitiba na perspectiva do julgamento ponderado alcançou 98% do total de itens propostos. A transparência (interna e externa) somou 83% do total seguida do controle popular com 67% do total e a inclusão (presença e voz) com a 53% do total. No COMSEA de Almirante Tamandaré o julgamento

ponderado atingiu 62% do total, seguido pela transparência (50% do total), da inclusão (36% do total) e do controle popular (33% do total).

Assim, a partir das análises realizadas no COMSEA de Curitiba e no COMSEA de Almirante Tamandaré, observou-se que a respeito do bem democrático da Inclusão (Presença e Voz), Curitiba apresentou resultados parcialmente suficientes, com uma presença ativa e mecanismos de participação bem estabelecidos. Por outro lado, Almirante Tamandaré mostrou-se insuficiente.

Quanto ao bem democrático do controle popular, o COMSEA de Curitiba obteve resultados suficientes na maioria dos critérios estabelecidos pela metodologia utilizada, evidenciando a existência do controle popular. Em contraste, o COMSEA de Almirante Tamandaré foi insuficiente em diversos critérios, como solicitar, opinar e emitir parecer, evidenciando a necessidade de melhorias a respeito do respectivo bem democrático.

No que tange ao bem democrático do julgamento ponderado, os COMSEAS de Curitiba e Almirante Tamandaré tiveram um desempenho suficiente. Porém, no critério de educação não formal, foi cumprido parcialmente. Em contraste, o COMSEA de Almirante Tamandaré foi insuficiente no critério de instituições de ensino superior como membros.

Por fim, no bem democrático da transparência o COMSEA de Curitiba foi suficiente. Contudo, o COMSEA de Almirante Tamandaré foi parcialmente suficiente, com a elaboração de atas das reuniões, prestação de contas e redes sociais, mostraram-se insuficientes, indicando uma menor transparência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conselhos de políticas públicas são importantes para o fortalecimento das democracias, atuando como pontes entre o governo e a sociedade civil. Eles permitem que o povo exerça diretamente seu poder político, participando ativamente na formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas. Essas instituições promovem a transparência, a inclusão e a responsabilidade, garantindo que as necessidades e as vozes da população sejam ouvidas e consideradas nas decisões governamentais. Em essência, os conselhos de políticas públicas são fundamentais para a democracia.

Nesse contexto, os conselhos de segurança alimentar e nutricional desempenham um papel crucial na garantia do direito humano à alimentação adequada. Esses conselhos funcionam como espaços de participação e controle social, possibilitando a cooperação entre a sociedade civil e o governo na criação, implementação e acompanhamento de políticas públicas relacionadas à segurança alimentar e nutricional. Ao promoverem o diálogo e a transparência, eles asseguram que as ações desenvolvidas sejam inclusivas e respondam às necessidades da população.

Desse modo, essa dissertação propôs analisar como os conselhos de segurança alimentar e nutricional dos Municípios de Curitiba e Almirante Tamandaré, entre os anos de 2018 à 2024, produziram os bens democráticos. Para tanto avaliou a inclusão, observando como nos conselhos os diferentes grupos sociais foram representados e possuem voz. O controle popular foi examinado averiguando qual foi a compreensão dos participantes acerca das pautas apresentadas. Investigou-se o julgamento ponderado verificando como aconteceu a influência nas decisões por parte dos participantes. E o bem democrático da transparência foi analisado observando como foi garantida a divulgação dos atos do conselho.

A fim de subsidiar essa dissertação, foram utilizadas as referências que tratam acerca de políticas públicas, conselhos de políticas públicas, conselhos de segurança alimentar e nutricional, inovações democráticas e sobre os bens democráticos, com destaque para Xavier (2020), Pessali e Gomes (2020), Rocha (2023), Bassani (2019) e Silva (2024).

Destaca-se também o estudo do Observatório dos Conselhos da UFPR, publicado por Pessali e Araújo (2024), no qual foi realizado um estudo abrangente, avaliando os conselhos de segurança alimentar e nutricional dos 399 municípios do Estado do Paraná, entre os anos de 2018 e 2022. Nesse estudo, os autores observaram que os conselhos de cidades médias e grandes se reuniram com mais frequência do que os das cidades pequenas. Isso ocorre porque as cidades maiores possuem uma agenda mais extensa, exigindo decisões mais frequentes.

Para a coleta e análise dos dados foi adotado os processos metodológicos propostos por Bassani (2019) e Silva (2024). Ambas trabalharam com as categorias teóricas relacionadas aos bens democráticos e, a partir delas, construíram subcategorias. Bassani (2019) utilizou decretos, leis ordinárias e complementares, e regimentos internos. Silva (2024) propôs uma teoria fundamentada, com base na análise de atas, normas jurídicas e entrevistas, para analisar o êxito participativo de conselhos de políticas públicas. Ambas as metodologias enfatizam a inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência, sendo utilizadas na presente pesquisa para avaliar esses aspectos por meio da pesquisa documental.

No COMSEA de Curitiba, a inclusão foi considerada parcialmente suficiente visto que há participação de conselheiros governamentais e não governamentais, bem como mecanismos de seleção democráticos. O controle popular foi suficiente, com alternância de poder e prestação de contas. O julgamento ponderado também foi bem avaliado tendo em vista a previsão legal para capacitação permanente, presença de convites externos para esclarecer aspectos técnicos, e participação de instituições de ensino superior. Da mesma forma a transparência foi avaliada como suficiente no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba, considerando que o município conta com uma Secretaria Executiva ativa, elaboração de atas, publicação de documentos no Portal dos Conselhos, e realização de reuniões em diferentes locais. Ainda que o item rede social tenha sido atendido apenas de forma parcial, tal fato não impactou a pontuação suficiente na transparência do COMSEA de Curitiba.

No COMSEA de Almirante Tamandaré a inclusão mostrou-se insuficiente. Isso ocorre porque os verbos opinar, emitir parecer, apoiar, solicitar, zelar, divulgar, coordenar, organizar, eleger, fiscalizar e planejar não foram identificados nas normas jurídicas analisadas. O controle popular foi insuficiente no COMSEA de Almirante Tamandaré, com limitações como a falta de alternância de poder e a

previsão de fundo. O julgamento ponderado foi suficiente, embora haja previsão para a participação de convidados permanentes e câmaras temáticas, a participação de instituições de ensino superior foi considerada insuficiente. A transparência foi parcialmente suficiente com uma Secretaria Executiva, com ausência de previsão legal para a elaboração de atas das reuniões e a falta de um portal específico dos conselhos e de páginas nas redes sociais destacam a necessidade de fortalecer a formalização e a acessibilidade das práticas de transparência.

Conforme observado por Pessali e Araújo (2024), os conselhos em cidades maiores tendem a ter uma estrutura mais robusta e maior frequência de reuniões, refletindo uma maior produção de bens democráticos e acesso mais fácil a documentos e informações. Por outro lado, conselhos em cidades menores, como Almirante Tamandaré, enfrentam dificuldades de estrutura e transparência, limitando a eficácia do controle popular e o acesso às informações. Nesse sentido, percebeu-se que embora os dois conselhos estudados apresentassem atas, e lei de criação, as suas realidades são bastante diferentes, no sentido da produção dos bens democráticos.

Tanto no COMSEA de Almirante Tamandaré quanto no de Curitiba, a leitura das atas revelou que as reuniões realizadas durante a pandemia da COVID-19 ocorreram de forma online. No COMSEA de Curitiba, a participação de grupos representativos não governamentais apresentou maior variação, com um aumento expressivo em 2020. O maior envolvimento desse grupo foi observado durante a pandemia da COVID-19, período em que os encontros ocorreram virtualmente. Da mesma forma, a presença de convidados e observadores também cresceu nesse intervalo. Entre os anos de 2020 e 2021, esse aumento na participação sugere que o formato virtual foi amplamente aceito, incentivando a presença e impulsionando as demandas relacionadas à SAN.

No COMSEA de Curitiba, a interação entre os conselheiros enriquece o processo decisório e fortalece a implementação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional eficazes. Além disso, as eleições são fundamentais, pois o processo eleitoral ajuda na renovação dos conselheiros, garantindo uma representação diversa e fortalecendo o compromisso contínuo com as metas do Conselho.

No COMSEA de Almirante Tamandaré a ausência de publicações dos documentos na página da internet compromete a transparência e o controle social. É

importante que o COMSEA de Almirante Tamandaré estabeleça mecanismos para garantir a divulgação ampla e acessível de suas deliberações e ações. A criação de um portal exclusivo para a publicação das atas e documentos do conselho seria um passo fundamental para melhoria nos processos, fortalecendo o Conselho como instituição democrática. Portanto, conclui-se que a melhoria dos bens democráticos insuficientes em ambos os conselhos é essencial para que as referidas políticas públicas sejam formuladas, implementadas e avaliadas de forma democrática e assim cumpram seu papel na promoção da segurança alimentar e nutricional no município.

Durante a realização da pesquisa, enfrentou-se algumas limitações que impactaram a coleta e análise dos dados. Em Almirante Tamandaré, houve dificuldade em obter todos os documentos necessários, o que limitou a profundidade da análise. A ausência de certos documentos comprometeu a avaliação completa dos critérios propostos. Em Curitiba, embora os documentos estivessem mais acessíveis, algumas atas foram encontradas em formato de imagem, o que dificultou a transcrição e análise dos dados. Este formato demandou mais tempo e esforço para extrair as informações relevantes, o que pode ter afetado a precisão e a abrangência da análise.

Ao longo da análise dos documentos, outras abordagens foram incluídas para mensurar o julgamento ponderado no âmbito do COMSEA de Curitiba. Embora a metodologia de Bassani (2019) não previsse inicialmente a análise das subcategorias como a presença de convites externos para esclarecer aspectos técnicos, comissões técnicas e representantes de instituições de ensino superior para avaliar as atas, essa abordagem foi adotada para complementar a análise da qualidade democrática no COMSEA de Curitiba.

Na metodologia de Silva (2024) não havia previsão de consulta na página da transparência nem avaliação de atas para mensurar a transparência. Desse modo, para identificar a transparência externa realizou-se busca na página de transparência do Portal dos Conselhos de Curitiba, onde estão disponíveis informações sobre o COMSEA de Curitiba, incluindo locais e horários das reuniões publicados com antecedência. Do mesmo modo, ao avaliar as atas identificou-se que as reuniões foram realizadas em diferentes locais no decorrer dos anos.

Sugere-se para trabalhos futuros o desenvolvimento de projetos que avaliem o impacto da criação de portais exclusivos para a divulgação de documentos dos

conselhos, investigando como a acessibilidade de informações pode fortalecer o controle social e a transparência. Futuras pesquisas podem expandir a análise para outros municípios, comparando conselhos de segurança alimentar e nutricional em diferentes contextos a fim de identificar fatores estruturais que influenciem a produção de bens democráticos.

Adicionalmente, trabalhos futuros podem explorar novas abordagens metodológicas, como o uso de ferramentas digitais para análise de dados ou o desenvolvimento de subcategorias mais detalhadas que mensurem aspectos específicos dos bens democráticos. Recomenda-se ainda analisar iniciativas de capacitação permanente para conselheiros, avaliando o impacto da formação técnica na qualidade democrática dos conselhos e na eficácia da implementação de políticas públicas.

Assim, a pesquisa contribuiu para o fortalecimento das investigações sobre o funcionamento dos conselhos, em especial aqueles dedicados às políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Ainda que não esgote o debate sobre os bens democráticos, este estudo oferece resultados para o aprimoramento desse modelo. E ao iluminar práticas e desafios dos conselhos de segurança alimentar, espera-se inspirar melhorias nas práticas dos mesmos e assim contribuir para o alcance de melhores resultados pelas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, *et al.* Diagnóstico situacional de seguridad alimentaria en Argentina, Brazil, Colombia e Inglaterra post Covid-19. **Revista Katálisis**, v. 25, n. 3, p. 539-550, 2022.

ALITA, L.; DRIES, L.; OOSTERVEER, P. Improving vegetable safety in China: Does co-regulation work? **International Journal of Environmental**, v. 18, n. 6, p. 1-16, 2021.

ALMEIDA, C, *et al.* Efetividade e Institucionalização Dos Conselhos de Assistência Social: Padrões e Variações da Participação nos Municípios Brasileiros (2012-2018). **Opinião Pública**, v. 28, n. 2, p. 386-424, 2022.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, v. 94, p. 255-294, 2015.

ALMEIDA, C. *et al.* Inovações democráticas e força institucional: os conselhos gestores no Brasil. **Revista Debates**, v. 15, n. 1, p. 64–90, 2021.

ALMIRANTE TAMANDARÉ. **Lei 1419/2009**. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1py8Rckm_VOGMMRwy3iDFGZyHvJLfc-kJ/view. Acesso em: 21 nov. 2024.

ALMIRANTE TAMANDARÉ. **Lei 1972/2017**. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1_OgdPVkVnrzNjUw-xFPMOt8jN5g4kSeP/view. Acesso em: 21 nov. 2024

ALMIRANTE TAMANDARÉ. **Lei 2063/2018**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/a/almirante-tamandare/lei-ordinaria/2018/207/2063/lei-ordinaria-n-2063-2018-altera-a-lei-municipal-n-1419-2009>. Acesso em: 05 jan.2025.

ALMIRANTE TAMANDARÉ. Prefeitura da Cidade. **SISAN**. Disponível em: <https://tamandare.pr.gov.br/sisan>. Acesso em: 21 nov. 2024.

ALMIRANTE TAMANDARÉ. Primeiro **Plano de Segurança Alimentar e Nutricional (2021-2023)**. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1DKVc6Yh6JOM9ReaDFB-T7B92usUntKQY/view>. Acesso em: 05 jan.2025.

ALMIRANTE TAMANDARÉ. **Segundo Plano de Segurança Alimentar e Nutricional (2024-2027)**. Disponível em: https://ecrie.com.br/sistema/conteudos/arquivo/a_176_0_1_20052024165702.pdf. Acesso em: 05 jan.2025.

ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M.L. Modelos de Análise das Políticas Públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 83, p. 11-35, 2017.

ARAVENA, J.A.L.; SILVA, E.F. Deliberación Democrática y Gobernanza en la Participación Ciudadana Local. El Caso de Los Consejos Comunales de La Sociedad Civil (COSOC). **Desafios**, v. 32, n. 2, p. 1–164, 2020.

ARIAS-GRANADA *et al.* Foodborne diseases and food safety in sub-Saharan Africa: Current situation of three representative countries and policy recommendations for the region. **African Journal of Agricultural and Resource Economics**, v.16, n. 2, p. 169-179, 2021.

ASENBAUM, H. Making a Difference: Toward a Feminist Democratic Theory in the Digital Age. **Politics and Gender**, v. 16, n. 1, p. 230-257, 2020.

ASENBAUM, H. Rethinking Democratic Innovations: A Look through the Kaleidoscope of Democratic Theory. **Political Studies Review**, v. 20, n. 4, p. 680-690, 2022.

AVRITZER, L. Qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (org) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. IPEA, Brasília, 2011.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa edições, 1977.

BARDDAL, F. M.E.; TORRES, R.L. Efetividade Da Participação Cidadã nos Conselhos Municipais de Curitiba. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.12, n. 3, p. 1-15, 2020.

BARROS, M.S.C.; COSTA, V.M.H.M. Percepções de técnicos e conselheiros sobre segurança alimentar e nutricional - SAN em municípios da Região Administrativa Central do estado de São Paulo. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 26, p. 1-16, 2019.

BASSANI, C.P. **Turismo e Democracia: uma Análise dos Bens Democráticos nas Leis dos Conselhos Municipais**. Dissertação (Mestrado em Turismo) – Programa de Pós Graduação em Turismo, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2019.

BITTENCOURT, R. M.; SANTOS, C. L. A transparência como bem democrático no Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa de Curitiba. In: PESSALI, H.F.; GOMES, B.M.A. (orgs). **Instituições de Democracia Participativa: Bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba**. Curitiba: PUCPRESS, 2020.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal de 1988, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1992/decreto-591-6-julho-1992-449000-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 mai. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993**. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=807&ano=1993&ato=9bdoXWE5ENFpWTa84>. Acesso em: 05 jun. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm#art10. Acesso em: 05 jun. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm. Acesso em: 05 jun. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 14 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em: 14 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL (2019a). Presidência da República. **Medida Provisória nº 870, de 11 de janeiro de 2019**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv870.htm. Acesso em: 05 jun. 2024.

BRASIL (2019b). Presidência da República. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm. Acesso em: 05 jun. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.421, de 28 de fevereiro de 2023**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11421.htm. Acesso em: 16 abr. 2024.

BRASIL. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 31 mai. 2024.

BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br>. Acesso em 20 mai. 2024.

BRASIL. **Google Acadêmico**. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/?hl=pt>. Acesso em: 19 jun. 2024.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. **Nações Unidas Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/2>. Acesso em: 25 jun. 2024.

BRASIL. **Organizações das Nações Unidas**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/2>. Acesso em: 21 mai. 2024.

BRASIL. **Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES**. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ez22.periodicos.capes.gov.br/index.php?>. Acesso em: 19 jun. 2024.

BRASIL. Scientific Electronic Library Online. **SciELO Brazil**. Disponível em: <https://www.scielo.br/>. Acesso em: 19 jun. 2024.

BRASIL. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos-estaduais/consultar-o-indice-de-desenvolvimento-humano-municipal-idhm-1#:~:text=O%20Atlas%20%C3%A9%20uma%20plataforma,as%2027%20Unidades%20da%20Federa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 01 jan. 2025.

BRASIL, F. P.D.; ANELLI, F. R.; BECHTLUFFT, R. P. Da “movimentação” ao mandato: as inovações democráticas das “Muitas” e da “Gabinetona”. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 85, p. 1-20, 2021.

BREUER, A.; JANETSCHEK, H.; MALERBA, D. Translating sustainable development goal (SDG) Interdependencies into policy advice. **Sustainability**, v. 11, n. 7, p. 1-20, 2019.

BRUGUÉ, Q. **Organizaciones que saben, organizaciones que aprenden**. 1ª ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2022.

BUTZLAFF, F. Consenting Participation? How Demands for Citizen Participation and Expert-Led Decision-Making Are Reconciled in Local Democracy. **Political Studies Review**, v. 21, n. 2, p. 340-356, 2023.

CANDEL, J.J.L. Power to the People? Food Democracy Initiatives' Contributions to Democratic Goods. **Agriculture and human values**, v. 39, n. 4, p. 1477-1489, 2022.

CASEMIRO, *et al.* Direito humano à alimentação adequada: um olhar urbano. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n.4, p. 2085-2093, 2010.

CHRISTENSEN, H. S. How citizens evaluate participatory processes: A conjoint analysis. **European Political Science Review**, v.12, n. 2, p. 239-253, 2020

CORREA, L. A.; CLARK, G.; CARVALHO, P. R. Direito institucional econômico e arranjos institucionais: um diagnóstico sobre os conselhos e fundo municipal de segurança alimentar e nutricional em Minas Gerais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 2, p. 725–747, 2018.

COHN, A. **Participação social e conselhos de políticas públicas**. Texto para Discussão. Brasília: IPEA, 2011.

CRUZ-RUBIO, C. N.; GARCIA-ASCOLANI, M. J. Hacia el análisis de innovaciones democráticas en Paraguay en materia de control social al gobierno y de rendición pública de cuentas. **GIGAPP Estudios Working Papers**, v. 6, n. 133, p. 390-418, 2019.

CRUZ RUIZ, E. Underrepresented Groups and Constitution-Making: The Mexico City Case. *Political Studies Review*. **Political Studies Review**, v. 19, n. 2, p. 164-170, 2021.

CURITIBA. **Portal dos Conselhos de Curitiba**. Disponível em: <https://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/>. Acesso em 21 jun. 2024.

CURITIBA. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. **Lei nº 10.698, de 12 de junho de 2003**. Disponível em: <https://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/conselhos2.aspx?conselho=6>. Acesso em: 30 dez.2024.

CURITIBA. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. **Lei nº 11.832, de 04 de julho de 2006**. Disponível em: <https://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/conselhos2.aspx?conselho=6>. Acesso em: 30 dez.2024.

CURITIBA. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. **Regimento do COMSEA, 07 de outubro de 2009**. Disponível em: <https://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/conselhos2.aspx?conselho=6>. Acesso em: 30 dez.2024.

CURITIBA. **Terceiro Plano de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba**. Disponível em: <https://mid.curitiba.pr.gov.br/2024/00436848.pdf>. Acesso em: 04 jan.

2025.

CURITIBA. **Decreto nº 1.221, de 30 de Abril de 2019**, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2021/123/1221/decreto-n-1221-2021-nomeia-membros-do-conselho-municipal-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-comsea-curitiba>. Acesso em: 23 fev.2025

CURITIBA. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. **Decreto nº 47, de 18 de janeiro de 2023**. Disponível em: <file:///D:/downloads/Publica%C3%A7%C3%A3o%20DECRETO%20DE%20NOMEA%C3%87%C3%83O%20CONSELHEIROS%20GEST%C3%83O%202023%2024.pdf>. Acesso em: 23 fev.2025.

CURITIBA. **Decreto nº 02, de 30 de Julho de 2024**. Disponível em: <file:///C:/Users/Silmara/Downloads/5.%20RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%20002%2024.pdf>. Acesso em: 23 fev.2025.

CURITIBA. **Notícias**. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/curitiba-promove-a-4-conferencia-municipal-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-em-busca-de-solucoes-contr-a-fome/69454>. Acesso em: em: 23 fev.2025.

DA SILVA, S.P. Processos Deliberativos Em Políticas Sociais: Uma Análise da Efetividade Institucional de Conselhos Gestores a Partir da Percepção de seus Conselheiros. **Revista Mediações**, v. 25, n. 2, p. 427-448, 2020.

DE ALMEIDA, S.O.; FROZI, D.S. Direito Humano à Alimentação Adequada: um olhar para a pobreza extrema e a desnutrição infantil a partir da obra de Amartya Sen. **Saúde e Sociedade**, v. 2, p. 1-11, 2023.

DE ARAÚJO PALMEIRA, P.; ARAUJO DE MATTOS, R.; SALLES-COSTA, R. Food security governance promoted by national government at the local level: a case study in Brazil. **Food Security**, v. 12, n. 3, p. 591-606, 2020.

DE MOURAS, J. T. V.; NICOLETTI, M. O Trânsito das Questões da Agenda Pública para a Governamental: a institucionalização da segurança alimentar nas políticas públicas. **Revista Baru**, v. 2, n. 2, p. 176–189, 2016.

DE OLIVEIRA, A. R. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) 2006: relatos, fatos históricos e processo de elaboração. **Actas de Saúde Coletiva**, v. 11, n. 4, p. 59–75, 2018.

DE OCA BARRERA, L.B.M. ¿Una nueva forma de gobernar? Modelo heurístico para analizar la participación ciudadana em la Gestión Pública. **Revista de Gestion Publica**, v. 8, n.1, p. 71–106, 2019.

DEAN, R. Control or influence? Conflict or solidarity? Understanding diversity in preferences for public participation in social policy decision making. **Social Policy and Administration**, v. 53, n. 1, p. 170-187, 2019.

DELGADO, N. G.; ZIMMERMANN, S. A. **Políticas Públicas para soberania e segurança alimentar no Brasil: conquistas, desmontes e desafios para uma (re)construção**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2022.

EMMENDOERFER, M.L. **Inovação e empreendedorismo no setor público**. Brasília: Enap, 2019.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2021**. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all. Rome: FAO, 2021.

FARAH, M.F.S. A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, C.A.P. **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018.

FONSECA, I.F. Relações de Poder e Especificidades do Contexto em Fóruns Participativos. In: PIRES, R. R. C. (org). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, v. 7, p.159-170, 2011.

FONSECA, *et al.* A Trajetória da Participação Social no Governo Federal: uma leitura a partir da produção bibliográfica do Ipea (2010-2020). In: BARBOSA, S.C.T; COUTO, L.F. (orgs). **Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, n. 1, p. 89-96, 2021.

FREITAS, C.S. Inovações Democráticas Digitais para Transparência Governamental na América Latina e Caribe: Possibilidades e Desafios. **Revista Comunicação & Inovação**, v. 22 n. 48, p. 80-96, 2021.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 67-81, 2006.

FUNG, A. Varieties of Public Participation in Complex Governance. **Public Administration Review**, v. 66, n. 1, p. 66-75, 2006.

GARAVELLO, M.E.de P. Sistemas Agrícolas Tradicionais e soberania alimentar. In: KUNSCH, M.M.K.; MOREIRA, M.A.A. **Políticas públicas para o combate à fome**. São Paulo: Pró-Reitoria de Cultura e Extensão Universitária, 2021.

GIL, A.C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMIDE, A. de. A.; PIRES, R. R. Capacidades Estatais e democracia: A Abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A. de. A.; PIRES, R. R. (orgs). **Capacidades Estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, p. 15-28, 2014.

GONZALEZ-NOLASCO, J.A.; CORDERO-TORRES, J.M. Políticas alimentarias y derechos humanos en México. **Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional**, v. 29, n. 53, p. 1-32, 2019.

GOULART, J. Innovaciones democráticas y participación ciudadana en la planificación urbana en Brasil. **GIGAPP Estudios Working Papers**, v. 6, n. 128-134, p. 337-352, 2019.

HERRANZ, C. Innovaciones Democráticas. **Revista en Cultura de la Legalidad**, n. 20, p. 330-348, 2021.

IPEA. **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, 2004.

KLOSOWSKI, *et al.* A transparência nos conselhos municipais do meio ambiente das capitais brasileiras. In: PESSALI, H.F; GOMES; B.M.A. (orgs). **Instituições de Democracia Participativa: bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba**. Curitiba: PUCPRESS, 2020.

LAVALLE, A. G. Participação: Valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011a.

LAVALLE, A. G. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, n. 84, p. 13-23, 2011b.

LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Dados**, v. 59, n. 3, p. 609–650, 2016.

LAVALLE, A. G.; GUICHENEY, H.; VELLO, B. G. Conselhos e Regimes de Normatização: padrões decisórios em municípios de grande porte. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 36, n. 106, p. 1.27, 2021.

LAVALLE, A.G.; GUICHENEY, H.; BEZERRA, C.O papel dos estados na normatização dos conselhos de políticas públicas. In: Pedro Palotti *et al.* (orgs) **E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

LIMA, M.L.O.F.; MEDEIROS, J.J. Empreendedores de Políticas Públicas na Implementação de Programas Governamentais. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1251-1270, 2012.

LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 19-26, 2006.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, n. 70, p. 139-170, 2007

LÜCHMANN, L. H. H. Interfaces socioestatais e instituições participativas: Dimensões analíticas. **Lua Nova**, n. 109, p. 13-49, 2020.

MALUF, R.S.; ZIMMERMANN, S.A.; JOMALINIS, E. Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015). **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 29, n. 3, p. 517-544, 2021.

MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. Elaborating the New Institutionalism. In: GOODIN, R. E. (Org.). **The Oxford Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E.M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, *et al.* Participação social e conselhos de políticas públicas no Brasil. In: BRUGUÉ, J.; MARTINS, S.; NEBOT, C.P. (orgs.). **Uma nova democracia para o século XXI?** Viçosa: S. Martins, 2020.

MENEZES, F. M. L. instituições democráticas e participação: um estudo sobre as instituições participativas no Brasil. **Espaço Público**, v. 2, p. 37-43, 2018.

MICHELS, A. Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? **International Review of Administrative Sciences**, v. 77, n. 2, p. 275-293, 2011.

MINTROM, M. Herbert A. Simon, Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. In: LODGE, M.; PAGE, E.C.; BALLA, S.J. **The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration**. Oxônia: Oxford University Press, 2015.

MORAES, V.D.; MACHADO C.V.; MAGALHÃES, R. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Dinâmica de Atuação e Agenda (2006-2016). **Ciência & Saúde Coletiva**, v.26, n. 12, p. 6175-6188, 2021a.

MORAES, V. D.; MACHADO, C. V.; MAGALHÃES, R. Governança e coordenação intersetorial de políticas públicas: a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Saúde em Debate**, v. 45, n. 130, p. 575–589, 2021b.

NOVECK, B.S. Crowdlaw: Collective Intelligence and Lawmaking. **Analyse & Kritik**, v.40, n.2, p.359-380, 2018.

OLIVEIRA, A.C. Participação Social Nos Conselhos de Políticas Públicas Na “Era Bolsonaro”: O Caso Do Conselho Nacional Dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 24, n.1, p. 172-195, 2022.

PARANÁ. Casa Civil. **Lei 15.791, de 01 de abril de 2008**. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=9082&indice=1&totalRegistros=1>. Acesso em: 09 ago. 2024.

PARANÁ. Casa Civil. **Lei 16.565, de 31 de agosto de 2010**. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=56257&indice=1&totalRegistros=1&dt=15.8.2022.13.45.58.615> Acesso em: 15 jul. 2024.

PARANÁ. Casa Civil. **Decreto 8.745, de 16 de novembro de 2010**. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=57613&indice=1&totalRegistros=1&dt=15.8.2022.15.11.0.89>. Acesso em: 15 jul. 2024.

PARANÁ. Secretaria da Agricultura e do Abastecimento. **Regimento Interno – Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA/PR)**. Disponível em: <https://www.agricultura.pr.gov.br/Pagina/Regimento-Interno>. Acesso em: 29 dez. 2024.

PARANÁ. Secretaria da Agricultura e do Abastecimento. **CONSEA/PR**. Disponível em: <https://www.agricultura.pr.gov.br/Pagina/Nucleos-Regionais>. Acesso em: 17 jun. 2024.

PARANÁ. Secretaria da Agricultura e do Abastecimento. **Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional 2020-2023**. Disponível em: https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-10/iii_plano_estadual_de_seguranca_alimentar_e_nutricional.pdf. Acesso em: 17 jun. 2024.

PARANÁ. Secretaria da Agricultura e do Abastecimento. **Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional 2024-2027**. Disponível em: https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2024-12/iv_plano_de_san.pdf. Acesso em: 31 dez. 2024.

PARANÁ. Ministério Público do Paraná. **Painel SISAN**. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/direito/Pagina/Painel-SISAN>. Acesso em: 15 jul. 2024.

PELIANO, A.M.T.M. A Fome Retorna à Mesa de Debates. In: KUNSCH, M.M.K.; MACHADO, M.A.A.M. **Políticas públicas para o combate à fome** [livro eletrônico]. São Paulo: Pró-Reitoria de Cultura e Extensão Universitária, 2021.

PÉREZ TAMAYO, E. M.; AGUIRE HENAO, C. D.; TAMAYO CASTRO, J. A. Recomendaciones de política pública como estrategia reflexiva en los estudios de políticas alimentarias y nutricionales en Colombia 2000-2015. **Perspectivas En Nutrición Humana**, v. 22, n. 2, p. 2023-220, 2020.

PERISSINOTTO, R.M.; FUKS, M.; SOUZA, N. R.de. Participação e processo decisório em alguns conselhos gestores de Curitiba. **Revista Paranaense de Desenvolvimento - RPD**, v.1, n.105, p.75–100, 2011.

PESSALI, H.F.; GOMES, B.M.A. **Instituições de Democracia Participativa: bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba**. Curitiba: PUCPRESS, 2020.

PESSALI, H.F.; GOMES, B.M.A. Bens Democráticos nos Conselhos de Curitiba. In: PESSALI, H. F., GOMES; B. M. A. G. (orgs). **Instituições de Democracia Participativa**: bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba. Curitiba: PUCPRESS, 2020.

PESSALI, H; ARAÚJO, E. **Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná, 2018-2022**. Curitiba: Observatório dos Conselhos, 2024.

POGREBINSCHI, T.; VENTURA, T. Mais participação, maior responsividade? As conferências nacionais de políticas públicas e a qualidade da democracia no Brasil. **Dados**, v. 60, n. 1, p. 7–43, 2017.

POGREBINSCHI, T; ROSS, M. El abordaje metodológico del Proyecto LATINNO para la investigación sobre innovaciones democráticas. **GIGAPP Estudios Working Papers**, v.6, n. 129, p. 323-336, 2019.

POGREBINSCHI, T.; ROSS, M. Inovações Democráticas na América Latina. **Revista Debates**, v. 15, n. 1, p. 33–63, 2021.

POGREBINSCHI, T. **Innovating Democracy?: The Means and Ends of Citizen Participation in Latin America** (Elements in Politics and Society in Latin America). London: Cambridge University Press, 2023.

PYTLIKZILLIG *et al.* Prompting Deliberation about Nanotechnology: Information, Instruction, and Discussion Effects on Individual Engagement and Knowledge. **Journal of Public Deliberation**, v. 13, n. 2, p. 1-33, 2017.

RABELLO *et al.* COMSEA, o que é?": desafios de um projeto de extensão em tempos de pandemia e isolamento social. **Revista Em Extensão**, p. 189–201, 2021.

RAMIREZ, R. F.; VARGAS, P. L.; CARDENAS, O. S. La seguridad alimentaria: una revisión sistemática con análisis no convencional. **Espacios**, v. 41, n. 45, p. 319-328, 2020.

RAMOS, F.P.; SOUSA, S.S.; SANTOS, S.M.C. A experiência brasileira na realização de Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 29, p. 1-13, 2022.

RAMOS CRESPO, M.E.; GONZÁLEZ PÉREZ, M.M. Modelo de gestión de la seguridad alimentaria y nutricional desde el gobierno a escala municipal. **Economía y Desarrollo**, v. 162, n. 3, p. 1-21, 2023.

RECINE *et al.* 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, p. 1-8, 2020.

RIBEIRO ROCHA, B.; FORMIGHIERI GIORDANI, R. C.; DE PAULA, N. M. Gestão de 2021/2022 do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba - Brasil sob a ótica do modelo de coalizões de defesa. **Revista Latinoamericana Estudios de la Paz y el Conflicto**, v. 4, n. 8, p. 71–91, 2023.

RIBEIRO-SILVA, R. C. *et al.* Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, p. 3421-3430, 2020.

ROCHA, B.R. **Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba (Comsea) e a teoria de coalizões de defesa: políticas de SAN no conselho municipal em 2021 e 2022.** Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2023.

RODRIGUES, G. F.; SANTANA, A. G.; SHINOHARA, N. K. S. O retorno do Consea e as perspectivas para a segurança alimentar e nutricional no Brasil para 2024. **Observatório de la Economía Latinoamericana**, v. 22, n. 4, p. 1-25, 2024.

ROMA, J. C. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Ciência e cultura**, v.71, n.1, p. 33-39, 2019.

ROTONDARO *et al.* ODS 2 – Fome Zero e agricultura sustentável. In: FREY, Klaus; TORRES, Pedro Henrique Campello Torres; JACOBI, Pedro Roberto; RAMOS, Ruth Ferreira (orgs). **Objetivos do desenvolvimento sustentável: desafios para o planejamento e a governança ambiental na Macrometrópole Paulista.** Santo André: EdUFABC, 2020.

SANFELIU, D; BRUGUÉ, J. **La administración deliberativa: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación.** Texto para Discussão. Brasília: IPEA, 2015.

SANTOS, B.S.; AVRITZER, L. **Para ampliar o cânone democrático.** In: Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 31-82, 2002.

SANTOS, C.L. **A produção de bens democráticos e conselhos de saúde:** um estudo de caso comparativo com indicadores compostos. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2019.

SANTOS, *et al.* Os conselhos de saúde e a publicização dos instrumentos de gestão do SUS: uma análise dos portais das capitais brasileiras. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 11, 2020.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas - Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos.** São Paulo: Cengage, 2019.

SECCHI, L.; COELHO, F. S.; PIRES, V. **Análise de Políticas Públicas:** diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

SILVA, S.P. **A Trajetória da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional:** projetos, descontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: Ipea,

2014.

SILVA, S. P. Processos deliberativos em políticas sociais: uma análise da efetividade institucional de conselhos gestores a partir da percepção de seus conselheiros, **Revista de Ciências Sociais**, v. 25, n. 2, p. 427–448, 2020.

SILVA, J.F. **Instituições e êxito participativo: uma análise de conselhos de políticas públicas paranaenses**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2024.

SMITH, G. **Democratic Innovations**: designing institutions for citizen participation. London: Cambridge University Press, 2009.

SMITH, G. **Design matters**: CBNRM and democratic innovation. Washington: World Bank, 2019.

SORRIBAS, P. M.; GUTIERREZ, M. Innovaciones democráticas desde la perspectiva de sus participantes. Una aproximación al ajuste social percibido. **Revista Debates**, v.15, n.1, p. 143–167, 2021.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

TATAGIBA, L. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: aprofundando o debate. **Revista Sociologia e Política**, v. 25, p.209-213, 2006.

UFPR. **Observatório dos Conselhos da UFPR**. Disponível em: <https://observatoriodosconselhos.weebly.com/>. Acesso em: 12 jul. 2024.

VASCONCELLOS, A.B.P. de A.; MOURA, L.B.A. de. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, n. 2, p. 1-13, 2018.

VÁSQUEZ GONZÁLEZ, Y. L.; RUEDA RODRÍGUEZ, B. M.; SERRANO CÁRDENAS, L. F. Participación ciudadana en Bogotá: Consejos de planeación local: ¿escenarios de oportunidad política?. Cartografías del Sur. **Revista de Ciencias, Artes y Tecnología**, n. 12, p.1-34, 2020.

XAVIER, M.L.B. **Condicionantes e resultados da mobilização de recursos para as políticas públicas de SAN no Brasil**: uma análise dos PPAs a partir de 2004. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 2020.

ZAREMBERG, G.; WELP, Y. Más allá de enfoques utópicos y distópicos sobre innovación democrática. **Recerca**, v. 25, n. 1, p. 71-94, 2020.

ZERMIANI, *et al.* A participação dos conselhos locais de saúde na contratualização de metas na atenção primária à saúde: a experiência de Curitiba, PR. **Interações**, v. 20, n. 4, p. 1115–1126, 2019.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A.C. **Transparência**: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília: Enap, 2019

ZÚÑIGA-ESCOBAR, M.; GRISA C.; COELHO DE SOUZA, G. Redes de política pública: un abordaje para analizar la gobernanza de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. **Saúde e Sociedade**, v. 29, n. 4, p. 1-12, 2020.