

Conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional nas regiões central e sudoeste do estado de São Paulo: panorama e balanço a partir da produção científica

DOI: <https://doi.org/10.32760/1984-1736/REDD/2024.v16i2.19277>

Submissão: 29/04/24
Aprovação: 02/07/24

HELENA CARVALHO DE LORENZO – UNIARA

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7744-0157>

ALESSANDRA SANTOS NASCIMENTO – UNIARA

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6006-946X>

DAIANE RONCATO CARDozo – UNIARA

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3172-0601>

LUIZ MANOEL DE MORAES CAMARGO ALMEIDA – UFSCar

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3066-9170>

LEANDRO DE LIMA SANTOS – UFSCar

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8413-5372>

Palavras-chave:

Gestão pública;
Políticas públicas de SAN;
Instância de controle social.

Keywords:

Public Management;
SAN public policies;
Instance of social control.

Palabras clave:

Gestión pública;
Políticas públicas de SAN;
Instancia de control social.

Resumo

O artigo apresenta um balanço da produção científica acerca dos conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional (SAN), bem como um panorama sobre seu funcionamento, tendo como recorte empírico as regiões Central e Sudoeste do Estado de São Paulo. A partir do descritor “conselho municipal” e “segurança alimentar” foram selecionados, analisados e organizados, a posteriori, 124 trabalhos em três eixos temáticos: 1) construção histórica dos conselhos de SAN, descentralização, participação social e intersectorialidade; 2) gestão, indicadores e estratégias inovadoras de participação social; e 3) estudos de casos municipais sobre conselhos de SAN nas regiões Central e Sudoeste. Como resultados, destacam-se o número reduzido de conselhos de SAN, a baixa participação popular e o despreparo da administração pública. Além disso, permanecem como desafios a intersectorialidade, o aumento da participação social nos conselhos e a elaboração de diagnósticos mais consistentes sobre as potencialidades das políticas de SAN nos municípios.

Municipal food and nutritional security councils in the central and southwest regions of São Paulo state: overview and review of scientific production

Abstract

The article presents an overview of the scientific production on the functioning of the municipal councils for food and nutrition security (SAN), as well as their panorama, with an empirical focus on the Central and Southwest regions of São Paulo state. Based on the descriptor “municipal council” and “food security”, 124 works were selected, analyzed and organized, a posteriori, into three thematic axes: 1) historical construction of SAN councils, decentralization, social participation and intersectorality; 2) management, indicators and innovative strategies for social participation; and 3) municipal case studies on SAN councils in the Central and Southwest regions. As a result, the small number of SAN councils, the low popular participation and the lack of preparation of the public administration stand out. In addition, intersectoriality, increased social participation in councils, and the development of more consistent diagnoses on the potential of SAN policies in municipalities remain challenges.

Consejos municipales de seguridad alimentaria y nutricional en las regiones centro y suroeste del estado de São Paulo: panorama y balance a partir de producción científica

Resumen

El artículo presenta un panorama de la producción científica sobre los consejos municipales de seguridad alimentaria y nutricional (SAN), así como un panorama general de su funcionamiento, teniendo como enfoque empírico las regiones Centro y Suroeste del Estado de São Paulo. A partir del descriptor

de Lorenzo *et al.*

“consejo municipal” y “seguridad alimentaria”, se seleccionaron, analizaron y organizaron, a posteriori, 124 obras en tres ejes temáticos: 1) construcción histórica de consejos de SAN, descentralización, participación social e intersectorialidad; 2) gestión, indicadores y estrategias innovadoras para la participación social; y 3) estudios de caso municipales sobre consejos de SAN en las regiones Centro y Suroeste. Como resultado, se destaca el reducido número de consejos de SAN, la baja participación popular y la falta de preparación de la administración pública. Además, la intersectorialidad, el aumento de la participación social en los consejos y el desarrollo de diagnósticos más consistentes sobre el potencial de las políticas de SAN en los municipios siguen siendo desafíos.

Introdução

O Brasil vem passando por dificuldades, principalmente com e após a pandemia de Covid-19. Além de áreas como a saúde e a economia, a questão do direito à alimentação foi atingida devido aos retrocessos das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional (SAN), fazendo com que o país voltasse para o mapa da fome. De acordo com o relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), em 2022, 21,1 milhões de brasileiros encontravam-se em situação de insegurança alimentar grave (Brasil, 2023).

A partir deste contexto, o presente artigo objetiva dar notoriedade às instâncias de controle e participação da sociedade, ou seja, aos conselhos de gestão de políticas públicas no Brasil, em particular, aos conselhos de SAN, buscando refletir se estes existem ou não; se estão ativos ou não; se há o interesse do poder público e o conhecimento pela sociedade, e como têm sido tratados pela literatura especializada.

Adicionalmente, percebe-se poucos trabalhos que tratam sobre o conceito e a tipologia de conselhos e de sua efetividade nos municípios e, mais especificamente, sobre a inserção de conselhos de SAN na sociedade e a dificuldade de articulação dos diversos setores ligados à política de segurança alimentar. Além disso, de acordo com Rocha *et al.* (2012), entre os problemas comuns presentes nos conselhos municipais estão a baixa representatividade, o despreparo de conselheiros, a burocratização, a assimetria entre membros, a superficialidade dos debates, o esvaziamento político, a manipulação de pautas e discussões pelos gestores, a falta de publicidade do conselho e de suas pautas e a baixa participação da população.

Os conselhos podem variar de acordo com os perfis das organizações da sociedade civil atuantes nestes canais e de como está previsto o equilíbrio entre as representações governamentais e não governamentais (paritário, bipartite, tripartite etc.). “São justamente as distinções entre eles que favorecem a análise dos indicadores de participação e mobilização da sociedade civil” (Barddal, 2018, p. 63). Na visão de Leal (2004), os conselhos no Brasil têm apresentado características diversas quanto ao papel, às funções, à natureza, às atribuições, à composição, à estrutura e ao regimento.

Com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento e funcionamento dos conselhos municipais, este estudo realizou um levantamento para identificar a presença e funcionamento de conselhos de segurança alimentar e nutricional em duas regiões do Estado de São Paulo: a Região Administrativa (RA) Central e a Região Sudoeste Paulista. Essas regiões são muito distintas quanto aos indicadores de desenvolvimento territorial: tamanho da população, perfil das atividades econômicas, características da agricultura familiar, atividade tradicionalmente articulada com as políticas de SAN, dentre outros aspectos. Tais diferenças possibilitam ao estudo proposto observar a estrutura e o funcionamento dos conselhos de SAN em ambientes bastante dispare.

A Região Central concentra mais de um milhão de habitantes e é considerada desenvolvida. Destacam-se os segmentos relacionados às atividades agroindustriais do processamento de cítricos, açúcar e álcool; a indústria metal mecânica e o setor aeronáutico (SEADE, 2023). Além disso, a referida Região conta com diferentes institutos, universidades e centros de pesquisa articulados com o desenvolvimento regional; com dois dos mais antigos e consolidados assentamentos de reforma agrária e ainda com a presença modesta da agricultura familiar voltada aos mercados locais e regionais. As políticas de SAN de seus municípios foram implementadas há mais de 10 anos e formam redes de programas de SAN que envolvem agricultores familiares assentados e não assentados nos territórios.

A Região Sudoeste Paulista se caracteriza por ser uma das regiões com menor índice de desenvolvimento humano do Estado. Apesar da sua antiga colonização, marcada pela rota importante dos tropeiros que vinham da Região Sul do país para o Estado de São Paulo, a trajetória histórica desta Região não proporcionou ciclos de desenvolvimento virtuosos, mas, sim, um tipo de crescimento marcado pela degradação ambiental e enorme concentração de renda. A Região é conhecida como “ramal da fome”, por ser a mais pobre do Estado, apesar da presença de grandes lavouras, florestas e agroindústrias.

Na Região Sudoeste, à heterogeneidade estrutural e funcional da agricultura soma-se a elevada desigualdade econômica e social: esta Região é uma grande produtora de grãos e alimentos do Estado, com a presença significativa de produtores agrícolas tecnologicamente avançados, por um lado, e de agricultores familiares em processo de marginalização das cadeias e complexos agroindustriais tradicionais, por outro.

de Lorenzo *et al.*

A grande diversidade presente em ambas as regiões exige fortes articulações das administrações municipais no que se refere à implantação de conselhos municipais e, particularmente, dos conselhos de SAN. Nesta direção, o presente artigo, ao apresentar um panorama sobre a presença de conselhos municipais de SAN nas regiões Central e Sudoeste Paulista e realizar um balanço sobre a produção acadêmica presente em diferentes bases de dados sobre o tema, busca contribuir para a compreensão dos desafios e entraves ao fortalecimento de uma gestão mais democrática e participativa dos conselhos de SAN, bem como para a integração das políticas coletivas nesse processo.

Conselhos de SAN no Brasil: uma política pública em construção

A organização da sociedade bem como de suas políticas é condição essencial para as conquistas sociais e superação da pobreza. Já a participação social é reconhecida como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas, por meio da institucionalização de conselhos gestores (Barros, 2014). No Brasil, muitas políticas públicas, enquanto conjunto de ações permanentes que buscam assegurar e ampliar direitos civis, políticos e sociais, estão amparadas em Lei, em especial pela Constituição Federal do Brasil – CF (Brasil, 1988), são de responsabilidade do Estado (financiamento e gestão), e contam com controle e participação da sociedade civil.

No país, os conselhos gestores de políticas públicas apresentam-se como experiências com forte potencial democrático (Martins, 2016), devendo ser espaços de articulação entre governo e sociedade (Leal, 2004). Tiveram origem em experiências de caráter informal sustentadas por movimentos sociais, como “conselho popular” ou como estratégias de luta operária na fábrica – as “comissões de fábrica”. Essas questões levaram à incorporação do princípio da participação comunitária pela CF, gerando posteriormente várias leis que institucionalizam os conselhos de políticas públicas.

Os conselhos tanto podem ser considerados canais de participação popular, pois em sua composição constam representantes da sociedade civil, na maioria das vezes de forma paritária com os representantes do governo e, em alguns casos, com mais representantes do que o poder público (Barros, 2014); quanto podem ser entendidos como espaços de conflito na medida em que os aspectos fiscalizador, controlador e propositivo de sua atuação podem revelar antagonismos de interesses, mesmo que pacíficos.

O controle social “pode ser exercido não apenas no âmbito do conselho, mas, também, por meio da opinião pública, inclusive sobre o próprio colegiado em questão” (Martins, 2016, p. 39). Tal órgão pode ter caráter consultivo, ou seja, ter o poder limitado de oferecer sugestões; ou ser deliberativo, isto é, ter suas decisões acatadas pelos governos atuantes nos níveis nacional, estadual e municipal.

Streich e Adams (2006) apontam que os conselhos podem ser classificados de acordo com suas características (órgãos colegiados deliberativos, representativos da sociedade, de caráter permanente) e campos de atuação em Conselhos Gestores de Programas, como os de alimentação escolar; Conselhos de Políticas Setoriais como saúde e educação e Conselhos Temáticos como direitos humanos ou desenvolvimento urbano/regional.

Como visto, os conselhos de políticas públicas são instâncias relativamente recentes no Brasil, fruto da luta pela democratização social. De acordo com Vilela (2005), a primeira experiência de gestão compartilhada data de 1981, com o Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária (CONASP), composto por representantes da sociedade civil e do Estado.

A partir desse período, leis ordinárias foram editadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a instituição dos conselhos gestores de políticas públicas. Em 1999, já existiam mais de 23.000 conselhos espalhados pelos municípios brasileiros, os quais divididos por área e quantidade se distribuíam em: saúde (5.425), assistência social (5.036), educação (5.010), criança e adolescente (3.948), trabalho e emprego (1.669), entre outros (Vilela, 2005).

No caso deste estudo, o desdobramento da pesquisa se dá no âmbito municipal, com foco nos conselhos municipais voltados à SAN¹. Os conselhos municipais elaboram diretrizes para implantarem os planos e as políticas locais, em sintonia com as diretrizes traçadas pelos conselhos e políticas estaduais e nacionais, e orientam a implantação de programas sociais, estabelecendo diretrizes e prioridades, articulando a participação da sociedade civil (CONSEA, 2011).

No Brasil, o processo de discussão sobre as políticas de saúde ajudou a impulsionar estratégias no combate à fome e à miséria (Rocha *et al.*, 2012). Desse modo, a SAN é atrelada à mobilização social e às lutas pela democratização da sociedade, desde a década de 1980, quando movimentos lutavam por políticas públicas contra a fome, pela garantia da alimentação adequada e pelo direito de poder participar da construção dessas políticas (Leal, 2004). Em 1993, ocorreu a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), e em 1994, foi realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

¹ Para Silva *et al.* (2020, p. 175): “Considera-se, pois que a dimensão de uma política pública com caráter federativo e universal como a SAN gera efeitos mais duradouros e possa consolidar comportamentos públicos democráticos e cooperativos, fomentadores de uma nova trajetória de desenvolvimento com características transversais e ampliação da sociabilidade geral”.

de Lorenzo *et al.*

Em 1995, o CONSEA foi extinto, retomando suas atividades em 2003, com muitas conquistas e propostas inovadoras como: a criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), mudanças nas diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a inclusão do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) na CF (Rocha *et al.*, 2012), a Política e o Plano de SAN, a Política Nacional de Agroecologia, programas de convivência com o semiárido, o Guia Alimentar da População Brasileira, além do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

No ano de 2019, o CONSEA foi desativado novamente, representando um grave retrocesso para as políticas públicas de SAN no país. Contudo, em janeiro de 2023, de acordo com Pomar (2023), o atual presidente do Brasil editou a Medida Provisória (MP) nº 1.154, recolocando o CONSEA na estrutura do governo federal. Em 19 junho de 2023, a referida MP foi convertida na Lei nº 14.600, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

Assim, frente aos atuais acontecimentos, cabe dar continuidade nos processos de implementação, avaliação e monitoramento dessas políticas públicas, a partir do olhar mais atento às instâncias de controle e participação social em âmbito municipal.

Aspectos metodológicos

A investigação foi realizada de maneira exploratória, qualitativa e descritiva, se valendo das pesquisas documental e bibliográfica como instrumentos para levantar os dados. Na Região Sudoeste foram pesquisados 43 municípios² e na Região Central foram investigados 26³.

A partir dos conceitos e da tipologia explicativa de conselhos de políticas públicas foram identificados e classificados os conselhos de SAN e os Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) nos municípios. Considerou-se a necessidade de investigar a existência dos CAEs, pois, algumas vezes, a política de SAN é foco desses conselhos.

A criação de um conselho municipal de SAN pode se apresentar como um instrumento para facilitar a realização de um diagnóstico mais claro e permanente das necessidades, conflitos, recursos disponíveis e redes já existentes para assegurar o direito humano à alimentação. Já a construção dos CAEs volta-se à fiscalização da aplicação dos recursos destinados ao PNAE, ao seu acompanhamento nas escolas, e, também, à participação dos conselheiros na elaboração do cardápio, contribuindo para o controle social sintonizado com a política de alimentação escolar.

Na primeira etapa da pesquisa, foram analisados os sites das câmaras legislativas de cada um dos 69 municípios, buscando saber se o município já tinha iniciado a fase da fundação do conselho de SAN através da lei criadora, porém, a existência desta lei não significa que o conselho exista e seja ativo de fato. Desse modo, quando identificada a presença desta lei nos sites das câmaras municipais, eram buscados nos sites das prefeituras dados relacionados aos conselhos de SAN, para saber se estavam ativos ou não, contatos, endereços, presidentes, ano de criação, entre outras informações.

A segunda etapa da pesquisa envolveu o levantamento bibliográfico de artigos, teses e dissertações a respeito dos conselhos municipais de SAN, buscando identificar a existência de pesquisas sobre esta temática e, particularmente, estudos que estivessem voltados ou apresentassem alguma referência aos municípios estudados. Foram pesquisadas quatro bases de dados: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), Periódicos CAPES, Scielo e Google Scholar. E testados os seguintes descritores de busca: conselho municipal *and* segurança alimentar; conselho municipal *and* segurança alimentar e nutricional; conselho municipal *and* alimentação; conselho municipal *and* SAN; e conselho municipal *and* segurança alimentar *and* nome da cidade identificada com o conselho nas regiões estudadas. No entanto, percebeu-se como mais adequado aos propósitos da investigação o descritor conselho municipal *and* segurança alimentar.

O levantamento resultante deste descritor revelou a existência de 406 textos. Deste total foram excluídos aqueles sem aderência ao tema, isto é, que contemplavam a segurança alimentar, porém não tratavam diretamente dos conselhos; os repetidos nas diferentes bases e aqueles cujos “links” apresentavam-se corrompidos. Assim, foram descartados 282 textos e analisados e organizados 124 em três eixos temáticos.

A construção dos três eixos deu-se, portanto, com base na leitura do material: 1) a construção histórica dos conselhos de SAN, enfocando a descentralização, a participação social e a intersetorialidade; 2) o tema da gestão dos con-

2 Sendo 32 da Região de Itapeva, a saber: Angatuba; Apiaí; Arandu; Barão de Antonina; Barra do Chapéu; Bom Sucesso de Itararé; Buri; Campina do Monte Alegre; Capão Bonito; Coronel Macedo; Fartura; Guapiara; Iporanga; Itaberá; Itai; Itaóca; Itapeva; Itapirapuã Paulista; Itaporanga; Itararé; Nova Campina; Paranapanema; Piraju; Ribeira; Ribeirão Branco; Ribeirão Grande; Riversul; Sarutaiá; Taguaí; Taquarituba; Taquarivai e Tejupá; e 11 da Região de Itapetininga: Alambari, Boituva, Capela do Alto, Cerquilho, Cesário Lange, Guaré, Itapetininga, Quadra, São Miguel Arcanjo, Sarapuí e Tatuí.

3 Américo Brasiliense, Araraquara, Boa Esperança do Sul, Borborema, Cândido Rodrigues, Dourada, Fernando Prestes, Gavião Peixoto, Ibitinga, Itápolis, Matão, Motuca, Nova Europa, Rincão, Santa Ernestina, Santa Lúcia, Tabatinga, Taquaritinga, Trabiju, São Carlos, Santa Rita do Passa Quatro, Descalvado, Porto Ferreira, Ibaté, Ribeirão Bonito e Dourado.

de Lorenzo *et al.*

selhos, indicadores e estratégias inovadoras de participação social; e 3) os estudos de caso sobre os conselhos de SAN.

Ressalta-se que os eixos não devem ser considerados isoladamente, pois apresentam algumas identidades em suas perspectivas de análise e, quase sempre, conexões em muitos aspectos. A organização temática se inspirou no fértil debate científico existente no país, marcado pela literatura sobre SAN.

Conselhos municipais de SAN: balanço da produção científica nacional

1. Construção histórica dos conselhos de SAN, descentralização, participação social e intersetorialidade

No primeiro eixo foram identificados 17 textos, considerados como estudos conceituais sobre conselhos municipais de SAN, versando sobre transversalidade do tema, história e institucionalidade, dentre outros aspectos. Observou-se forte prevalência do tema da formulação histórico conceitual dos conselhos de participação popular como resposta à mobilização social, ocorrida a partir da CF de 1988, que estabeleceu preceitos que possibilitaram a descentralização da gestão das políticas públicas e a participação da sociedade nos processos de tomada de decisão, buscando-se firmar como um espaço de cogestão entre Estado e sociedade.

No caso dos conselhos de SAN, constata-se, na maioria dos estudos, que a implantação desses conselhos é algo complexo, marcado por conflitos e contradições. Além desses problemas, desafios específicos da área precisam ser analisados e entendidos, tais como a pouca inserção da discussão sobre SAN na sociedade e a dificuldade de articulação dos diversos setores ligados a ela (Bóguis, 2009; Fuks, Perissinotto, Ribeiro, 2003; Costa, 2011).

Nesta direção, dentre os desafios para a formação e implementação dos conselhos municipais enquanto políticas de implementação da política de SAN, encontram-se referências ao perfil intelectualizado do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN), o que pareceu ter contribuído para sua atuação distante das demandas concretas da população, com discussões polarizadas e pouco politizadas, e em geral, como uma atividade muito centrada e pouco democrática na divulgação das informações (Avritzer, Recamán, Venturi, 2004; Bóguis, 2009; Gohn, 2003).

Outro fator relevante para explicar o pequeno avanço na implantação de conselhos de SAN em municípios é a pouca visibilidade do tema de SAN na sociedade, em geral, assim como entre os movimentos políticos e sociais, o que contribui para que este tipo de conselho tenha permanecido sem base social consolidada, que demande e pressione por ações e políticas, ficando à mercê de outros interesses. E, apesar dos esforços de algumas entidades da sociedade civil, a pauta tem ocupado posição secundária na arena política municipal, tanto nas instâncias governamentais quanto na sociedade como um todo (CONSEA, 2010). O isolamento político do conselho de SAN pode também ser um fator que explique sua atuação política quase invisível. Não há mobilização social que impacte sobre o conselho, nem movimento que o pressione tampouco que lhe exija ações. Poucos são os conselhos que funcionam regularmente.

2. Gestão, indicadores e estratégias inovadoras de participação social

No segundo eixo foram identificados 33 estudos relacionados aos temas da gestão dos conselhos, da efetividade destas instituições participativas e dos efeitos da participação nos conselhos sobre a gestão das políticas no plano municipal (Carlos, Silva, Almeida, 2018; Avritzer, 2010). Destaca-se na reflexão sobre a gestão dos conselhos, o reconhecimento da necessidade de diagnósticos acerca da segurança alimentar em municípios, a exemplo da proposta do INTERSSAN⁴. Ainda neste eixo, foram identificados os desafios da intersetorialidade da política de SAN nas diferentes esferas de governo (Burlandy, 2009); bem como alguns problemas decorrentes da extinção dos conselhos de segurança alimentar e nutricional, como a fragilização do funcionamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), o que compromete o direito humano à alimentação adequada (Castro, 2019).

Além disso, observa-se neste eixo, a relevância de mensurar a efetividade da participação e investigar sob quais condições a participação importa como questões centrais para analisar o desempenho da política. Esta tarefa tornou-se particularmente importante em face das recentes mudanças ocorridas na política brasileira que tornaram incerta a continuidade da expansão da participação e o próprio futuro das instituições participativas (Carlos, Silva, Almeida, 2018; Avritzer, 2010).

Também com foco na efetividade, alguns estudos buscam construir indicadores para aferir a *efetividade deliberativa*, ou a qualidade da deliberação em termos de sua capacidade de promover ideais como a igualdade, a inclusão, a publicidade e a pluralidade (Almeida, Cunha, 2011; Cunha, 2010; Faria, Ribeiro, 2011). Sob esse enfoque, tais trabalhos analisam o processo de deliberação no interior dos arranjos participativos e sua qualidade, avaliando

⁴ Disponível em: www.interssan.com.br.

de Lorenzo *et al.*

sua dinâmica de funcionamento e os condicionantes de sua efetividade. Nessa análise, torna-se essencial a maneira como os ideais deliberativos são promovidos a partir das regras e do funcionamento das instituições (Saward, 2000). Assim, o desenho institucional é uma medida importante, pois indica as regras que regulam a dinâmica decisória e definem seu raio de ação: quem são, quem seleciona e quantos são os participantes (Faria, Ribeiro, 2011; Almeida, Cunha, 2011). Nesta direção, a *efetividade da deliberação* é analisada por meio de indicadores que permitem examinar a qualidade do processo deliberativo nos conselhos participativos.

Em que pese as dificuldades metodológicas de aferir relações causais entre participação e resultados de políticas, estes estudos procuram oferecer uma contribuição por meio de análises estatísticas, tomando como base empírica os dados censitários do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) sobre o funcionamento dos conselhos municipais e da gestão municipal, sendo que estes trabalhos estão muito focados no segmento da assistência social (Almeida, Carlos, Silva, 2016).

A operacionalização empírica aparece a partir da construção de dois índices – o Índice de Efetividade da Participação (IEP) e o Índice de Gestão Municipal (IGM) – o que possibilita responder as indagações acerca da existência de associações relativas entre ambos. As características gerais dos índices IEP e IGM apontaram que o desempenho de ambos varia conforme o pertencimento regional e o porte populacional dos municípios brasileiros. Por um lado, as regiões Sul e Sudeste demonstraram os melhores resultados, comparativamente à região Norte e à média nacional. Por outro lado, a análise do comportamento dos índices denotou que os municípios de maior porte tendem a obter melhor desempenho. Ou seja, o alto desempenho dos índices se concentra nos municípios das regiões Sudeste e Sul, bem como de porte populacional grande e metropolitano, em detrimento das demais regiões e portes (Almeida, Carlos, Silva, 2016).

Ainda com relação à importância da participação para a gestão da política pelos conselhos, alguns estudiosos apontam a relevância do porte populacional na relação entre os índices, ou seja, municípios de menor porte e com baixa participação têm pior desempenho no IGM. Há relação entre as baixas capacidades estatais dos municípios e das exigências que elas demandam de acordo com o porte populacional. Nesse aspecto, é possível apontar a existência de condicionantes vinculados à forma como cada política pública está configurada institucionalmente, e que agem na relação entre participação e gestão (Carlos, Silva, Almeida, 2018).

3. Estudos de casos municipais sobre conselhos de SAN nas regiões Central e Sudoeste Paulista

No terceiro eixo foram identificados 74 textos que podem ser considerados como estudos de caso, casos comparados entre municípios e Estados, e até mesmo casos internacionais. Embora o presente artigo esteja voltado aos casos nas regiões Central e Sudoeste Paulista, observou-se que há um número expressivo de pesquisas nas esferas municipal e estadual, fato que nos leva a supor que trata-se de um recorte privilegiado pela literatura. Já a presença de poucos estudos sobre os conselhos de SAN abarcando os municípios das regiões estudadas pode ser entendida como um reflexo das diversas problemáticas abordadas neste artigo em relação à implementação das políticas públicas de SAN, em especial por meio de conselhos municipais.

Observou-se, no material analisado, as recorrências do despreparo governamental na prática do funcionamento e entendimento do conselho e da pouca participação da sociedade civil. Percebeu-se que há muito a ser melhorado e implementado em relação às políticas de conselhos municipais com foco na SAN.

Os relatos dos casos são bastante diferenciados, mas, de modo geral, sugerem a complexidade do tema dos conselhos municipais de SAN, seu caráter intersetorial, pouco conhecido, restrito ao meio acadêmico e timidamente presente nos movimentos sociais. Muitos estudos apontam para a dificuldade da mobilização social e funcionamento regular dos conselhos, que ocupam posição secundária nas arenas políticas municipais, tanto nas instâncias governamentais quanto na sociedade como um todo. Poucos são os exemplos exitosos de conselhos municipais de SAN.

Há um pequeno número de textos sobre a implementação de conselhos municipais de SAN e sobre os desafios e problemas desta institucionalização, mas, diversamente, há um número significativo de estudos sobre casos municipais ou regionais de implementação, gestão e/ou resultados das Políticas Nacionais de Segurança Alimentar – PNAE ou PAA, enfocando uma diversidade de aspectos, os quais, por vezes, abordam tangencialmente a questão dos conselhos de SAN (Belik, Chaim, 2009; Rigon, 2012; Souza, 2015).

Para discutir a questão da institucionalização dos conselhos municipais e, dentro deles, a questão dos conselhos de SAN, a maior parte dos estudos analisados busca recuperar o processo histórico de institucionalização de conselhos com a promulgação da CF de 1988. Os conselhos municipais, surgidos naquela conjuntura política, caracterizaram-se por ser canais institucionais de participação da sociedade: podiam ser temáticos, ou seja, ligados a políticas sociais específicas; terem um caráter semi representativo, com mandatos sociais não remunerados; deliberativos, abrangentes e permanentes; possuírem uma composição paritária entre governo e sociedade; além de possuírem, em princípio, autonomia ou semi autonomia em relação ao governo (Totora, Chaia, 2002).

de Lorenzo *et al.*

No caso dos conselhos de SAN, sua origem está relacionada à criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.246/Losan) e à Emenda Constitucional nº 64/2010, expressões indiscutíveis dos marcos legais e institucionais estabelecidos entre 2003 e 2010 no campo brasileiro de promoção da SAN. A atuação do CONSEA nesse espaço de concertação entre formuladores e sociedade civil foi fundamental para assegurar que a alimentação lograsse o patamar de direito social (Totora, Chaia, 2002).

Essa e outras conquistas se conectam intimamente aos compromissos assumidos em 2003, pelo governo federal, com relação ao combate à fome e à miséria e à promoção da SAN enquanto política de Estado. Por esta razão, o tema da intersetorialidade, aqui entendido como um dos princípios organizativos da política de SAN, está presente em significativa parte dos estudos sobre o tema, e foi escolhido como objeto de análise de muitos artigos, dissertações e teses.

Para a execução da Política Nacional de SAN foi estabelecido o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan) como a principal ferramenta de planejamento, gestão e monitoramento. O I Plansan 2012-2015 buscou concretizar e dar visibilidade à intersetorialidade, um dos princípios organizativos da SAN, propondo um acompanhamento sistemático das ações. Ao tornar a intersetorialidade uma de suas premissas, o Plansan reforçou a importância da descentralização, da interação e da integração entre órgãos estatais e sociedade civil com vistas à consolidação de um modelo participativo de políticas de SAN, conforme previsto em legislação (Guimarães, Silva, 2020).

Por esta razão, muitos textos, analisados pelo presente artigo, colocam como finalidade investigar, sob o foco da intersetorialidade, os principais resultados alcançados pelo I Plansan 2012-2015, com atenção especial às conexões intersetoriais estabelecidas pelo Plano no âmbito do Programa Bolsa Família (Costa, 2011; Stormoski, 2015; Guimarães, Silva, 2020).

Um aspecto que chama a atenção nos estudos sobre conselhos de SAN em municípios diz respeito à própria dificuldade de identificação da existência de conselhos nos sites das prefeituras. Esta questão é recorrente e foi apontada por Stormoski (2015). Este também foi um aspecto confirmado por esta pesquisa.

Sobre a questão da participação social na construção e estruturação dos conselhos e em suas atividades, Stormoski (2015) destaca a falta de motivação para participar do COMSEA por parte de representantes das entidades componentes, para o caso de Foz de Iguaçu. Entende-se que a ausência desta participação contribuiu para a diminuição da importância dada ao conselho e para as ações tornarem-se quase nulas.

No caso da SAN, a organização em redes e a consequente formação de consenso de pautas entre os grupos dos diferentes setores – desde movimentos pela reforma agrária até movimentos pela regulamentação da propaganda de alimentos – poderiam otimizar suas lutas, aumentando chances de conquistas comuns.

Em estudo junto às entidades da sociedade civil participantes do CONSEA, Costa (2011) constatou o papel articulador do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), atualmente denominado de Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, e sua importância para o bom desempenho desse conselho. Além da proposição de políticas, o FBSAN tem investido em ações de mobilização da sociedade civil e na construção de propostas intersetoriais, a partir da interlocução com outras redes. A partir dessa atuação, redes de diferentes campos, unidas em torno de objetivos em comum, têm conseguido avanços na questão do DHAA. Além disso, é importante salientar que o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de São Paulo (CONSEA-SP) não funciona regularmente, o que pode influenciar também a atuação do COMUSAN, que opera sem referência e sem interlocução com o nível estadual.

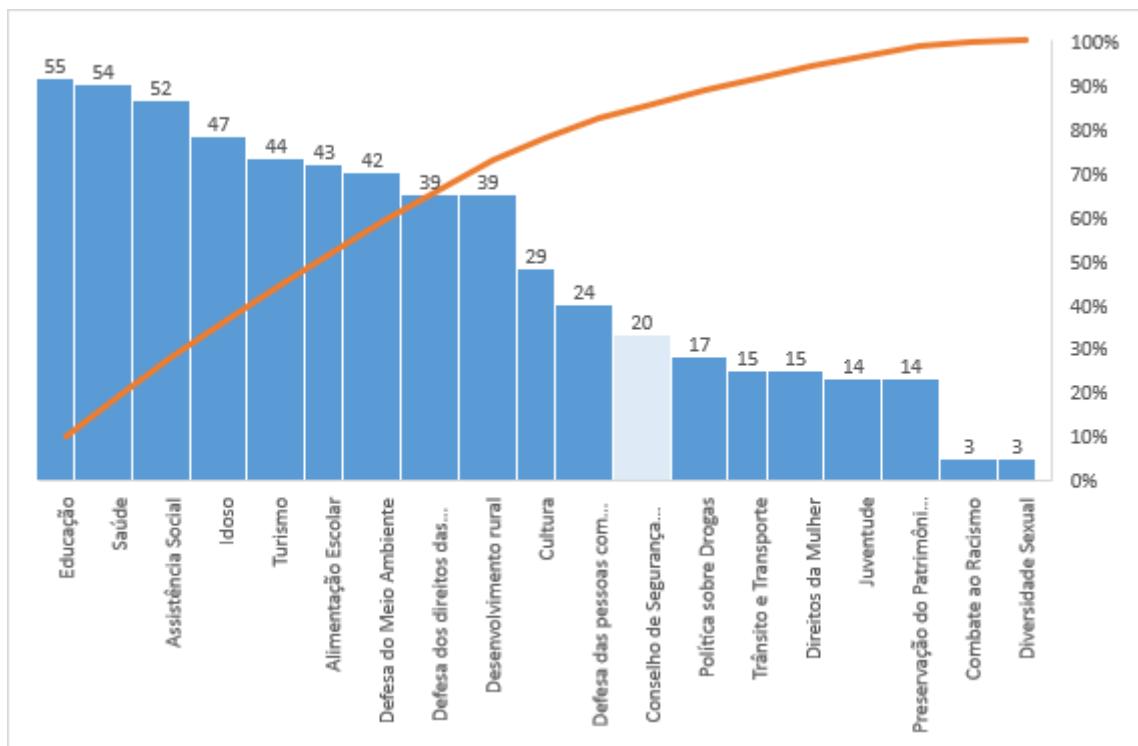
Conselhos municipais de SAN: panorama nas regiões central e sudoeste paulista

Os conselhos de SAN foram qualificados como conselhos de políticas setoriais, ou seja, como entidades definidas por leis federais, estaduais e municipais para concretizarem os direitos de caráter universal, a exemplo do DHAA, que atuam na elaboração, implantação e, principalmente, no controle social das políticas relacionadas à temática de segurança alimentar. Já os CAEs foram classificados como conselhos de gestores de programas governamentais, pois compreendem entidades internas, que pertencem a programas específicos, no caso, o PNAE.

O Gráfico 1 mostra um panorama da presença e frequência de conselhos municipais nas duas regiões e a baixa presença dos conselhos de SAN frente aos demais tipos de conselhos. Os totais permitem reconhecer que há um longo caminho a ser percorrido pelos conselhos de SAN, presentes somente em 28,98% dos municípios investigados.

de Lorenzo *et al.*

Gráfico 1: Conselhos municipais das regiões Central e Sudoeste do Estado de São Paulo



Fonte: Elaboração própria com base nos sites das prefeituras municipais (2023).

No quadro 1 é possível observar os tipos e a quantidade de conselhos de SAN e CAEs nas duas regiões. Ambas as instâncias podem ser responsáveis pelas políticas de SAN, contudo, a baixa presença de conselhos de SAN sugere pouca integração das políticas públicas de SAN com outras políticas de integração mais coletivas e estruturadas, voltadas à SAN.

Quadro 1: Tipos e total de municípios com conselhos de SAN e CAEs nas regiões

Tipos de Conselhos	Conselhos	TOTAL SIM	TOTAL NÃO
Conselhos de Políticas Setoriais	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional	20	49
Conselhos Gestores de Programas Governamentais	Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	43	26

Fonte: Elaboração própria (2023).

No Quadro 2 observa-se que na Região Sudoeste Paulista há mais municípios com conselhos de SAN com a Lei Criadora em relação à Região Central, mesmo considerando-se a diferença do número total de municípios em ambas as regiões. A pesquisa na Região Sudoeste Paulista mostrou que 16 dos 43 municípios possuem conselhos de SAN (Boituva, Buri, Capão Bonito, Capela do Alto, Cerquilho, Cesário Lange, Guareí, Itararé, Itapetininga, São Miguel Arcanjo, Tatuí, Itaí, Itapirapuã Paulista, Ribeirão Branco, Taquarituba e Taquarivaí). Já na Região Central, somente 4 dos 26 municípios possuem conselhos de SAN (Araraquara, Dourado, Santa Rita do Passa Quatro e São Carlos). De outro modo, a pesquisa sinalizou que a maioria dos municípios de ambas as regiões possui um número maior de CAE, sugerindo que há cumprimento das exigências de atenção à Segurança Alimentar, embora não conte com a formação de uma visão mais ampla e integrativa da política de SAN, algo que só poderia ocorrer com a presença de conselhos de SAN, com atividade plena e ativa.

Quadro 2 - Conselhos de SAN e CAE nas regiões Central e Sudoeste Paulista

REGIÃO CENTRAL	REGIÃO SUDOESTE PAULISTA
Total de municípios: 26	Total de municípios: 43
Total de Municípios com lei criadora de Conselho de SAN: 4	Total de Municípios com lei criadora de Conselho de SAN: 16
Total de municípios com lei criadora de Conselho de Alimentação Escolar (CAE): 12	Total de Municípios com lei criadora de Conselho de Alimentação Escolar (CAE): 31

Fonte: Elaboração própria (2023).

No caso da pesquisa em tela foram identificadas como debilidades para os conselhos de SAN: a inexistência do conselho na maioria dos municípios; conselhos minimamente ativos, ou seja, que não funcionam adequadamente, pois os componentes não se reúnem de forma regular etc.; divergências entre o que está na lei de criação do conselho de SAN e a realidade do município; baixa participação popular no conselho; e o despreparo da própria administração pública e dos conselheiros.

Embora o estudo realizado não possibilite muitas explicações sobre as deficiências dos conselhos de SAN, cabe observar que o interesse com as políticas de SAN por parte das gestões públicas, por mais que seja uma necessidade e uma recomendação constitucional expressa, as administrações públicas nas três esferas, e, particularmente, na esfera municipal, nem sempre dispõem de recursos financeiros, organizacionais e/ou humanos adequados para fomentar e garantir a participação dos diferentes atores sociais nas entidades públicas, a exemplo dos conselhos, o que tem resultado em diversas debilidades sistematizadas pela literatura especializada (Gohn, 2016). Segundo a autora, é possível apontar que 1) diversos conselhos não superam a formalidade burocrática para a transferência de recursos; 2) parte dos conselhos minimamente ativos serve somente para ratificar decisões governamentais; e 3) quando ativos e detentores de uma agenda própria, o poder deliberativo dos conselhos na prática se configura em um papel restrito à consulta.

Os problemas acima sinalizam alguns dos desafios para a implementação dos conselhos de SAN. Tais dificuldades denotam prejuízos sociais, pois entende-se que a organização da sociedade e suas políticas são fundamentais para a superação da pobreza e da fome em qualquer território, uma vez que os conselhos, em particular os conselhos de SAN, asseguram um espaço para atuação de grupos e setores tradicionalmente excluídos dos debates e decisões sobre a efetivação dos direitos sociais. Embora a criação dos conselhos seja de responsabilidade do Estado, sua atuação depende muito do engajamento da sociedade civil.

Um estudo realizado por Pipitone *et al.* (2003), embora voltado à avaliação do PNAE, possibilitou conhecer, ao final da década de 1990, uma série de aspectos da implementação do PNAE em cerca de 30% dos municípios brasileiros, inclusive, o funcionamento do CAE. Segundo essa pesquisa, o CAE estava presente em mais de 90% das cidades investigadas, um total de 1378 municípios presentes nas cinco grandes regiões do país. Semelhante investigação também apontou que os CAEs otimizam o seu funcionamento se estiverem mais próximos do usuário do PNAE e que sua otimização precisa orientar-se para a vinculação efetiva de suas decisões à participação da população. Esse estudo permitiu conjecturar que, embora as atribuições dos CAEs envolvam a temática da alimentação, e, indiretamente, contribuem para a segurança alimentar de uma parcela da população de estudantes dos municípios, tais conselhos não apresentaram nenhuma articulação direta com a política de segurança alimentar dos municípios. Ou seja, os CAEs atuam com vistas à segurança alimentar, mas dificilmente estão voltados para uma dimensão mais integrada de política de segurança alimentar.

Na Região Central, particularmente nos municípios de Araraquara e São Carlos, observou-se a presença de forte atuação de conselhos de SAN, com gestão democrática e participativa nas políticas de segurança alimentar, articulada com a agricultura familiar. Vale destacar que no processo mobilizador e de implantação das Comissões Regionais de SANs (CRSANS), em 2005, os referidos municípios foram sede para repercutir o processo nas cidades que formaram essas duas regionais. Ambas administrações adotaram as metas de contribuírem com as demais cidades, com apoio da equipe técnica do CONSEA-SP, no estímulo, criação e implantação dos conselhos municipais de SAN. Inclusive, foram as primeiras regionais que iniciaram o processo de reuniões itinerantes, circulando inicialmente por aquelas onde as gestões municipais se sensibilizaram pelo processo fomentado pelo CONSEA-SP. Os representantes da primeira formação dessas CRSANS demonstravam propriedade da temática e tiveram, acima de tudo, apoio das respectivas gestões municipais. Naquele momento havia uma grande efervescência das políticas pú-

de Lorenzo *et al.*

blicas do governo federal, pautadas pelo Fome Zero. Neste sentido, tanto entidades sociais que lutavam e defendiam a garantia e promoção do direito humano à alimentação e nutrição, quanto os agricultores familiares e assentados formavam pequenos grupos de trabalho para estruturar a expansão da comercialização, inclusive para as compras públicas que estavam por ser implantadas (Lucas *et al.*, 2023).

Na Região Sudoeste, embora os conselhos municipais e as políticas e programas de segurança alimentar estejam em uma fase inicial de implementação, eles são ferramentas de grande importância para o escoamento institucional da produção dos pequenos produtores de base familiar e para o abastecimento de grande parcela da população em estágio de insegurança alimentar.

Considerações finais

De acordo com o material analisado, embora os conselhos municipais sejam instrumentos fundamentais para a implementação da política de SAN, sua criação e funcionamento precisam superar problemas como a falta de financiamento para a proteção social, o despreparo dos conselheiros e a baixa participação social (Rocha *et al.*, 2012; Moraes, Machado, Magalhães, 2021).

Outra questão identificada na literatura é que a extinção do CONSEA, em 2019, fragilizou ainda mais o funcionamento dos conselhos estaduais e municipais que, ao invés de se dedicarem a debater sobre as formas de produção, abastecimento, distribuição e comercialização de alimentos, acesso universal e digno a alimentos de qualidade e culturalmente adequados, se tornaram mais burocráticos e menos participativos (Recine *et al.*, 2020).

Os resultados também sinalizaram que a existência de uma política articulada de SAN nos municípios é ainda um grande desafio no Brasil, pois o primeiro passo para isso consiste na criação do conselho municipal de SAN e em seu diálogo com outros conselhos, a exemplo do CAE.

O conselho municipal de SAN é uma política pública de garantia de acesso a alimentos em qualidade e quantidade, que precisa ser formulada e efetivada de acordo com cada realidade local. Deve ser criado por lei, mas, anterior a isso, seu formato e atribuições devem ser amplamente discutidos com as diversas instâncias da sociedade local. É o debate que favorece a adequação das decisões às necessidades locais e a participação plena é fundamental para que todos saibam o que está sendo realizado na área da alimentação no município. Assim, para o processo de criação do conselho municipal de SAN é necessário convidar os diversos setores da sociedade e ser transparente nesta chamada, e, para fortalecer ainda mais a iniciativa de criação deste conselho, é importante que o poder público contribua para o fortalecimento da qualificação técnica de seus membros em relação ao amplo conceito de SAN.

Nesse sentido, é imprescindível estabelecer contato com outras experiências e promover discussões sobre parâmetros e interfaces, ou seja, articular gestores e conselheiros de diferentes localidades e instâncias, assim como qualificar conselheiros e técnicos são estratégias a serem adotadas. Mobilizar recursos de diferentes orçamentos, em diferentes níveis de governo, nas áreas da produção, disponibilidade, acesso, distribuição, nutrição e consumo é algo que contribui efetivamente para a implementação de uma política adequada de SAN.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. *Opinião Pública*, v. 22, n. 2, p. 250-285, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912016222250>.
- ALMEIDA, D. R.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil*: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>.
- AVRITZER, L. Introdução. In: AVRITZER, L. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- AVRITZER, L.; RECAMÁN, M.; VENTURI, G. O Associativismo em São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP; 2004.
- BARDDAL, F. M. E. *A capacidade participacionista dos conselhos municipais de Curitiba sob a abordagem da governança societal*: um estudo multicaso. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2018.
- BARROS, T. T. *Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar (CAE) na Região metropolitana de Campinas e na Região Administrativa de Registro, estado de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Alimentos) – Faculdade de Engenharia de Alimentos, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.
- BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência adminis-

de Lorenzo *et al.*

- trativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, v. 22, n. 5, p. 595-607, set. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-52732009000500001>.
- BÓGUS, C. M. **Conselhos gestores de políticas públicas no município de São Paulo:** identidade, limitações e potencialidades na perspectiva da Promoção da Saúde (Livre-docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília-DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Fome no Brasil piorou nos últimos três anos, mostra relatório da FAO**, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/07/fome-no-brasil-piorou-nos-ultimos-tres-anos-mostra-relatorio-da-fao>.
- BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 851-860, maio 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300020>.
- CARLOS, E.; SILVA, R. DA.; ALMEIDA, C. Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 67, p. 67-90, jul. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678987318266704>.
- CASTRO, I. R. R. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. 2, p. e00009919, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00009919>.
- CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Como criar o Conselho Municipal de SAN**. Brasília: CONSEA, 2011.
- CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Conselhos estaduais: situação de funcionamento dos Consesas estaduais 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/consea/exec/index.cfm>.
- COSTA, C. G. A. **Segurança alimentar e nutricional:** significados e apropriações. São Paulo: Fapesp, 2011.
- CUNHA, E. **A deliberação nos conselhos municipais de assistência social. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte: UFMG, 2010.**
- CUNHA, E.; ALMEIDA, D. R.; FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores endógenos. In: PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>.
- FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>.
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, n. 21, p. 125-145, nov. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782003000200009>.
- GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 2 ed. São Paulo: Cortez; 2003.
- GOHN, M. G. Gestão Pública e os Conselhos: revisitando a participação na esfera institucional. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 10, n. 3, 2016. Recuperado de <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/14931>.
- GUIMARÃES, L. M. B.; SILVA, S. J. DA. I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Bolsa Família em perspectiva intersetorial. **Serviço Social & Sociedade**, n. 137, p. 74-94, jan. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.202>.
- LEAL, R. M. L. **O COMUSAN-SP e os paradigmas da participação.** Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, São Paulo, 2004.
- LUCAS, M. M.; ALMEIDA, L. M. M. C.; FERRANTE, V. L. S.; TRALDI, D. R. C.; SANTOS, L. L. Construção da política de segurança alimentar e nutricional: o Plano Municipal da Cidade de São Paulo. **Desenvolvimento em debate**, v. 11, n. 1, p. 13-41, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvtrt.1.054>.
- MARTINS, M. M. **Amplitude da participação da comunidade no Conselho de Alimentação Escolar dos Municípios de Valparaíso de Goiás-GO e de Vila Boa-GO.** Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública), Universidade de Brasília, 2016.
- MORAES, V. D.; MACHADO C. V.; MAGALHÃES, R. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: dinâmica de atuação e agenda (2006-2016). Temas Livres, **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 26, n. 12, p. 6175-6187, dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320212612.33262020>.
- PIPITONE, M. A. P. *et al.* Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. **Revista de Nutrição**, v. 16, n. 2, p. 143-154, abr. 2003.
- POMAR, M. H. Consea volta em março, com foco em ações emergenciais e driblando orçamento público. **O Joio e**

de Lorenzo *et al.*

o Trigo, 2023. Disponível em: <https://ojoioeotrigo.com.br/2023/02/retorno-do-conseal/>.

RECINE, E. *et al.* Reflexões sobre a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o enfrentamento da COVID-19 no Brasil. *Revista de Nutrição*, v. 33, p. e200176, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-9865202033e200176>.

RIGON, S. A. **O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal:** eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ROCHA, N. C. *et al.* Organização e dinâmica do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo: implicações para a sua atuação na construção da política municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. *Revista de Nutrição*, v. 25, n. 1, p. 133-146, jan. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-52732012000100012>.

ROCHA, N., DORIA, N. G., BOIA, J. M.; BÓGUS, C. M. Organização e dinâmica do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo: implicações para a sua atuação na construção da política municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. *Revista de Nutrição*, v. 25, n. 1, p. 133-146, jan. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-52732012000100012>.

SAWARD, M. Introduction. In: SAWARD, M. **Democratic Innovations**. Routledge: London, 2000.

SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Municípios**. 2023. Disponível em: <https://www.seade.gov.br/>.

SILVA, R.; CARLOS, E.; ALMEIDA, C. A efetividade das Instituições Participativas: um estudo sobre a política de Assistência Social. In: **40º Encontro Anual da Anpocs**. Caxambu, 2016.

SILVA, R. P.; LORENZO, H. C.; NASCIMENTO, A. S.; FERRANTE, V. L. S. B.; GOMES JR. N. N. O papel do estado na segurança alimentar e nutricional: desafios e problemas do SISAN. **Retratos de Assentamentos**, v. 23, n. 2, p. 174-204, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2020.v23i2.417>.

SOUZA, A. A. **Atuação de conselheiros de alimentação escolar e nutricionistas responsáveis técnicos pelo programa nacional de alimentação escolar segundo suas atribuições legais:** estudo em municípios de minas gerais e espírito santo, 2009-2013. Dissertação (Mestrado em Saúde e Nutrição) – Escola de Nutrição, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2015.

STORMOSKI, V. P. **Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional:** limites e possibilidades da participação social. 79 p. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, 2015.

STRECH, D. R.; ADAMS, T. Lugares da participação e formação da cidadania. *Civitas*, v. 6, n. 1, p. 95-117, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2006.1.24>.

TOTORA, S.; CHAIA, V. Conselhos Municipais: descentralização, participação e limites institucionais. **Cadernos Metrópole**, n. 8, p. 59-86, 2º sem. 2002. Recuperado de <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9251>.

VILELA, M. D. A. **Legislação que disciplina os conselhos de políticas públicas**. Brasília: Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, Estudo, mar. 2005.